



SPATI 132/2021

Repubblica Italiana

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello

Composta dai Sigg. magistrati:

Dott.ssa Giuseppina Maio

Presidente

Dott. Giovanni Comite

Consigliere relatore

Dott.ssa Igina Maio

Consigliere

Dott.ssa Maria Rita Micci

Consigliere

Dott. Marco Fratini

Consigliere

ha pronunciato la seguente

sentenza

sulla citazione in appello, iscritta al n. 59.549/R.G., proposta di

omissis

rappresentato e difeso, anche disgiun-

tamente tra di loro, dagli Avv. ti Mancini Antonio e Conti Luigi, con domicilio

digitale, ex art. 28, co. 2 c.g.c., agli indirizzi p.e.c. antonio.mancini@pecavvo-

catirietti.it e luigiconti@pec.it e domicilio fisico eletto a Roma, in via della Con-

sulta 50, presso lo studio del primo: appellante

contro

la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del

Consiglio in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello

Stato, con domicilio digitale, ex art. 28, co. 2 c.g.c., all'indirizzo p.e.c.

ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it e domicilio fisico, ex lege, presso i propri

Uffici con sede a Roma, in via dei Portoghesi n. 12: appellata

avverso e per l'annullamento

della sentenza ^{omissis} della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, ^{omissis}

Visti: l'appello e la memoria conclusiva di parte privata, gli scritti in resistenza della parte pubblica, gli atti tutti di causa;

alla pubblica udienza del 14 febbraio 2024, con l'assistenza del segretario dott.ssa Pimpinella Chiara, data per letta la relazione del Cons. Comite Giovanni, udito l'Avv. Conti Luigi, per ^{omissis}

Svolgimento del processo

I. Con la sentenza descritta nei suoi estremi in epigrafe, la Corte regionale per l'Emilia-Romagna, con riferimento a un ricorso "collettivo", previa declaratoria dell'inammissibilità dello stesso con riguardo a una posizione soggettiva e della manifesta infondatezza delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, ha rigettato, senza disporre per le spese in quanto l'Amministrazione si è costituita con un funzionario che non ha prodotto notula per il rimborso delle spese sostenute, la domanda di ^{omissis} (e quella di altri), tesa al computo nella retribuzione pensionabile dell'indennità di funzione od operativa percepita nel corso dell'attività lavorativa.

^{omissis} ha svolto servizio ^{omissis}
^{omissis} (di seguito anche ^{omissis} disciplinati dalla ^{omissis}
^{omissis} poi oggetto della riforma che ha dato origine alla costituzione del Dipartimento per le ^{omissis} a seguito dell'entrata in vigore della ^{omissis} al termine del quale ha beneficiato, con decorrenza 2 febbraio 2018, del trattamento di quiescenza secondo il sistema misto e la speciale normativa a tal fine dettata per il personale del Comparto. Detta disciplina, sin dall'emanazione della legge ^{omissis}

avvalsa di blocchi di disposizioni, contenuti in regolamenti emanati nel tempo in attuazione della delega dalla stessa legge prevista (oggi nella l. omissis) con autorizzazione a derogare alle leggi primarie. A tale stregua, nel corso del servizio l'appellante ha fruito del trattamento economico previsto dall'art. omissis del omissis e, in aggiunta, dell'indennità di funzione, dichiarata espressamente non pensionabile. Con l'entrata in vigore della legge omissis la connotazione dell'indennità di funzione è stata confermata dapprima con l'art. 103 del omissis e poi con il vigente art. omissis applicato al dott. omissis. Sicché, in esecuzione di dette norme regolamentari l'indennità di funzione od operativa (a seconda della categoria di dipendenti, distinzione poi venuta meno), corrisposta al funzionario in costanza di servizio, non è stata inserita nella base pensionabile del medesimo. Ritenendo il calcolo operato dall'Amministrazione basato su erronei presupposti in diritto, che non terrebbero conto dell'evoluzione normativa di rango secondario (in parte ritenuta non nota all'interessato), cui l'Amministrazione avrebbe fatto riferimento, l'odierno appellante ha esperito ricorso dinanzi al giudice monocratico per l'Emilia-Romagna con il quale ha chiesto (congiuntamente ad altri), oltre a taluni adempimenti istruttori a carattere acquisitivo della documentazione afferente agli emolumenti percepiti in servizio e a "ogni altro documento inerente alla domanda in questa sede avanzata", il riconoscimento del "diritto (...) alla riliquidazione del trattamento di quiescenza con il computo dell'indennità di funzione (per i dirigenti) od operativa (per i non dirigenti) di cui all'art. omissis omissis" corrisposta in servizio e non valutata dall'Amministrazione", con "riserva di ampliare e integrare (la domanda), anche alla luce delle avverse deduzioni"; in

via graduata, ha sottoposto al Collegio "la questione di costituzionalità dell'impianto normativo così come delineato dall'interpretazione fornita dalle SS.RR., che porta a escludere la pensionabilità dell'indennità (...), con riferimento agli artt. 3, 36, 38 Cost. per violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di eguaglianza e di parità di trattamento economico (con riferimento agli artt. 36 e 38 della Carta), nonché per eccesso di delega (art. 76 Cost.)". Con successiva memoria, versata in atti il 16/17 ottobre 2020, l'interessato ha proposto le seguenti diverse conclusioni, con le quali chiede, oltre a taluni adempimenti istruttori a carattere acquisitivo della normativa regolamentare e della documentazione afferente agli emolumenti percepiti in servizio, il computo, integrale o parziale, delle indennità *de quibus* in pensione; in via subordinata, la restituzione delle somme trattenute dall'Amministrazione a titolo di imposta sul 40% dell'indennità di funzione od operativa; in via di estremo subordine, propone una questione incidentale di costituzionalità dell'art. 21 della omissis nell'eventualità in cui i regolamenti di cui al decreti della P.C.M. n. omissis omissis non possano essere prodotti in giudizio sulla base di detta normativa speciale, per violazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo ai sensi degli artt. 3, 24 e 111 Cost.; in estremo e ulteriore subordine, formula una questione incidentale di costituzionalità dell'art. 21, co. 6 della l. omissis per avere autorizzato l'emissione di regolamenti, in specie i decreti della P.C.M. omissis n. omissis anche in deroga a ogni disposizione di legge", per violazione degli artt. 3, 23 e 53 della Carta.

II. La sentenza omissis ha dichiarato, preliminarmente, l'inammissibilità della domanda sia con riguardo alla posizione di uno dei ricorrenti, per l'esistenza di un precedente giudicato sulla stessa questione, sia con

riferimento alle domande formulate per la prima volta con la memoria prodotta il 16/17 ottobre 2020, "trattandosi di istanze nuove proposte in violazione del principio di immutabilità della domanda (...)". In breve, "la domanda è stata modificata sostanzialmente e non si è, invece, semplicemente interpretato e qualificato giuridicamente in modo diverso il fatto giustificato di essa". Peraltro, "tali domande nuove non sono state notificate a parte resistente, in tal modo inficiando la regolarità del contraddittorio (Corte dei conti, Sezioni riunite n. 6/2001/QM)". Detta "inammissibilità (...) rende altresì inutile una pronuncia sulle istanze istruttorie e sulla richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 21 della l. ^{omissis} n quanto connesse alla domanda dichiarata inammissibile". Con riguardo, invece, alla questione di costituzionalità sollevata nell'originario ricorso, afferente "all'impianto normativo" e in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 76 della Carta, la Sezione ha condiviso quanto affermato nel precedente della Sezione seconda d'appello, sent. ^{omissis} che ha dichiarato la questione "al limite dell'inammissibilità a causa dell'incerta individuazione della norma impugnata, problema non di poco conto 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 (sent. n. 21/1980, ord. n. 917/1988, ord. n. 265/1989) 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". Dappoi, "volendo aderire all'orientamento dottrinario che ammette l'impugnazione di fronte alla Consulta 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 ^{omissis} cui sembra riferirsi la violazione dell'art. 76 per eccesso di

delega in quanto attraverso lo strumento delegato si andrebbe a incidere su una materia, il trattamento di quiescenza, coperta da riserva assoluta di legge. La questione è tuttavia dichiarata 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". Quanto alla dedotta violazione degli artt. 3, 36 e 38 della Carta, presumibilmente riferita alle leggi ^{omissis} e ^{omissis} nella misura in cui hanno consentito l'adozione di norme derogatorie (artt. 56 del d.P.C.M. ^{omissis} 116 del d.P.C.M. n. ^{omissis} 118 del d.P.C.M. ^{omissis}) rispetto al trattamento riservato agli altri dipendenti pubblici, "il primo giudice ha ritenuto la questione manifestamente infondata per le ragioni individuate dalla sent. n. ^{omissis} delle SS.RR., alla quale ha rinviato". In breve, non vi è alcuna violazione del principio di uguaglianza non versandosi al cospetto di situazioni simili, atteso che il trattamento giuridico ed economico del personale del Comparto ^{omissis} ^{omissis} è contrassegnato dalla specialità della disciplina. La sentenza impugnata ha poi rigettato la domanda istruttoria di deposito di tutta la documentazione personale dei ricorrenti (contenuta nel ricorso originario) potendo la causa "essere decisa sulla base di quella contenuta nei fascicoli processuali". Nel merito, la Sezione territoriale ha aderito alle conclusioni delle SS.RR., di cui alla sent. ^{omissis} DM, che hanno affermato che l'art. 2, co. 9, della l. 335/1995 non ha abrogato l'art. 18 del ^{omissis} nella parte in cui prevede la non pensionabilità dell'indennità di funzione od operativa.

III. Della decisione si grava ^{omissis} che, preliminarmente, contesta "1. L'effettiva portata della sentenza (...) ^{omissis} 2M", atteso che

"quello affrontato dalle Sezioni riunite, sulla base di quanto dedotto nel giudizio a quo dalla P.C.M., è solo un aspetto della complessa vicenda, che concerne una questione diversa o concorrente rispetto a quella per cui è causa". In sostanza, "il supremo consesso contabile non è stato messo in condizione di conoscere in quella sede i riferimenti normativi cui si richiamava, e ora si richiama, l'Amministrazione". Con un secondo motivo lamenta: "2. Erroneità della sentenza per mancato rilievo della falsa applicazione dell'art. 7, co. 2 della l. ^{omissis} ell'art. 2, co. 9 della l. 335/1995. Illegittimità dell'art. 18, co. 3 del d.P.C.M. ^{omissis} Osserva che l'art. 56 del d.P.C.M. n. ^{omissis} chiama l'art. 43 del d.P.R. 1092/1973, il quale per determinare la misura del trattamento pensionistico considera, quale base pensionabile, l'ultimo stipendio, paga o retribuzione integralmente percepiti, oltre agli altri assegni e indennità previsti come utili a tale fine dalla legge. Detta disposizione è stata poi integrata dall'art. 2, co. 9 della l. 335/1995, che ha sostanzialmente recepito l'art. 12 della l. 153/1969 nel considerare retribuzione tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro, in danaro o in natura, da valorizzare in quota B di pensione, con espressa esclusione delle voci ivi indicate, in cui però non risultano comprese le indennità *de quibus*. Rileva, perciò, che "l'art. 2, co. 10 della l. 335/1995 cita espressamente l'art. 15 della l. 177/1976, il quale ha sostituito l'art. 43 in questione e del quale avrebbe dovuto prendere il posto nell'ambito del richiamo operato dall'art. 18 d.P.C.M.". Di talché, "se è certamente da riconoscere la specialità della normativa del peculiare settore degl' ^{omissis} ^{omissis} ..) quanto alla parte operativa, 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 dagli ^{omissis} ^{omissis} medesimi". Pertanto, alla luce di dette argomentazioni, "le indennità

oggetto del presente appello, delle quali l'art. 18 del d.P.C.M. ^{omissis} sciudeva la
 pensionabilità, sono divenute pensionabili dal 1° gennaio 1996, perché non comprese
 nell'elencazione di cui all'art. 12 della legge n. 153/1969 (...). Perciò, il principio
 introdotto dagli artt. 1 e 2 della l. 335/1995, potrà essere modificato da norme
 di pari rango che espressamente lo dispongano, "ma non risulta che la l.
^{omissis} abbia esplicitamente introdotto disposizioni di questo tipo (...), men che mai
 sarebbe ammissibile che una modifica del principio enunciato possa essere introdotta
 da un Regolamento, seppure emanato in virtù di una norma ordinaria che attribuisca
 all'esecutivo una generica facoltà di adottare regole in deroga alle disposizioni vi-
 genti". Con un ulteriore motivo si duole della "3. Violazione e falsa applicazione
 della l. ^{omissis} con riferimento ai decreti P.C.M. nn. ^{omissis}
 dei provvedimenti normativi. Questione di legittimità costituzionale della norma di
 cui all'art. 21 della l. ^{omissis} per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 Cost.". Pone in
 rilievo che l'intero Comparto è stato oggetto di nuova disciplina con la l.
^{omissis} L'art. 44 della suindicata legge ha poi espressamente abrogato la l.
^{omissis} e ha precisato che "sono altresì abrogate tutte le disposizioni interne e
 regolamentari in contrasto o comunque non compatibili con la presente legge", con
 la sola eccezione delle norme "dei decreti attuativi che interessano il contenzioso
 del personale in quiescenza dei ^{omissis} ai fini della tutela giurisdizio-
 nale di diritti e interessi". Secondo l'interpretazione dell'appellante, l'abroga-
 zione della l. ^{omissis} e, con la medesima, di ogni disposizione incompati-
 bile con la l. ^{omissis} non è estesa alle "norme attuative concernenti il conten-
 zioso pensionistico, che (tuttavia) non riguardano la fattispecie". Dappoi, sog-
 giunge che "in altri giudizi la Difesa erariale ha eccepito che la disciplina di cui al
 d.P.C.M. ^{omissis} sarebbe (stata) superata da quella (...) di cui al d.P.C.M. n.

omissis al d.P.C.M. omissis ...), provvedimenti però non accessibili perché non pubblicati sulla Gazzetta ufficiale". La mancata ostensione di detti atti normativi "non ha consentito (...) a parte appellante la piena conoscibilità delle norme che regolano la fattispecie a giudizio, diversamente dall'Amministrazione appellata alla quale è consentito argomentare le proprie difese sulla base di atti normativi conosciuti, ma non noti agli interessati e probabilmente non pienamente conosciuti da parte della Corte". Sicché, laddove l'adita Corte ritenga che i decreti della P.C.M. n. omissis r omissis non possano essere prodotti in giudizio in base alla normativa di riferimento, e in special modo all'art. 21, co.2 della l. omissis il quale stabilisce che i regolamenti medesimi possano definire il loro stesso regime di pubblicità, chiede di sollevare una questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 l. omissis per contrasto con l'art. 3 della Carta, per violazione del principio di uguaglianza tra tutti i consociati, con l'art. 24, per violazione del diritto a una piena difesa, e con l'art. 111 Cost., per violazione del principio del giusto processo da svolgere in contraddittorio tra le parti. Con un ulteriore motivo lamenta: "4. Erroneità della sentenza con riferimento alla violazione e falsa applicazione dell'art. 21, co. 6 della l. omissis legittimità dei decreti della P.C.M., omissis Illegittimità costituzionale dell'art. 21, co. 6 l. omissis per violazione degli artt. 3, 23 e 53 Cost.". Rileva che la prospettiva complessiva non cambia anche volendo seguire la tesi dell'Amministrazione, secondo cui le disposizioni applicabili sarebbero quelle di cui ai Decreti n. omissis Difatti, alla stessa stregua del Decreto omissis decreti successivi "sono stati infatti adottati anche in deroga a ogni disposizione vigente, per cui (...) si deve indagare il perimetro entro il quale è stata attribuita dal Legislatore all'esecutivo la specialissima funzione di introdurre norme che, anche in questo caso,

assurgono a ruolo primario". Perciò, poiché l'art. 21, co. 6 della legge ^{omissis}
(che l'appellante declina espressamente, certificandone la sua conoscenza)
prevede che il trattamento economico onnicomprensivo del personale appartenente agli ^{omissis} *sostituito dallo stipendio, dall'indennità integrativa speciale, dagli assegni familiari e da una indennità di funzione, da attribuire in relazione al grado, alla qualifica e al profilo rivestiti e alle funzioni svolte*", detta norma, al fine di non incorrere in profili di incostituzionalità, deve essere interpretata in modo da considerare che "la retribuzione complessiva è formata dalle voci appena indicate", con inevitabili consequenziali effetti sul trattamento pensionistico.
L'appellante pone inoltre in evidenza che "in forza della legge ^{omissis} è stato adottato dapprima il decreto ^{omissis} in il quale è stato approvato il Regolamento sullo stato giuridico ed economico del personale del ^{omissis} ^{omissis}
~~omissis~~
~~omissis~~ e successivamente il decreto n. ^{omissis} imiti fissati dal legislatore impediscono comunque di introdurre norme più restrittive e penalizzanti a carico dei dipendenti degli ^{omissis} ~~omissis~~ ^{omissis} spettano a qualsiasi altro dipendente pubblico". Perciò, la lettura costituzionalmente orientata delle norme suindicate deve essere quella sin qui descritta, "dal momento che in caso contrario, sarebbe evidente il contrasto dei provvedimenti normativi con la disciplina di rango costituzionale per violazione degli artt. 3, 23 e 53 della Carta, per violazione del principio di riserva di legge per l'imposizione di una prestazione personale o patrimoniale". Saggiunge, peraltro, che il decreto ^{omissis} al pari del successivo n. ^{omissis} a previsto, a quanto risulta a parte appellante, che "sull'indennità di funzione (e non più indennità operativa, dunque) sia da applicarsi una ritenuta, a titolo di imposta, nella misura del 25% sulla parte eccedente il 60%

dell'ammontare (...)", con conferma che "sia il legislatore delegato che l'Amministrazione appellata hanno considerato come retribuzione l'indennità di funzione", profilo non colto dalla prima sentenza. Con un ulteriore motivo denuncia: "5. Erroneità della pronuncia con riferimento all'illegittimità della trattenuta operata dall'Amministrazione e al conseguente diritto alla restituzione delle somme illegittimamente trattenute". Nell'ipotesi in cui "dovesse negarsi la natura retributiva all'indennità, è evidente che l'Amministrazione avrebbe indebitamente proceduto a sottoporre a imposizione fiscale questa voce, con la conseguenza che (...) dovrebbe essere condannata a rifondere all'appellante le somme trattenute senza titolo". Con un ultimo motivo lamenta: "6. Illegittimità costituzionale del d.P.C.M. ^{omissis} e n. ^{omissis} ~~violazione~~ r violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost.". Nell'ipotesi in cui non si riconosca la pensionabilità dell'indennità di funzione, rileva la non conformità alla "Carta" della normativa regolamentare richiamata, atteso che la pensionabilità delle indennità personali è pacificamente, e da tempo, riconosciuta ai dipendenti appartenenti ad altri settori certamente contigui (Polizia di Stato, FF. AA.) a quelli presso i quali ha prestato servizio l'appellante.

IV. Con memoria acquisita agli atti il 15 gennaio 2024, l'appellante ha ribadito le argomentazioni a supporto dell'accoglimento del gravame. Nel documento è richiamata, altresì, la sent. n. ^{omissis} della Consulta che ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, co.8 della l. n. ^{omissis} afferente alla disciplina delle ^{omissis} ^{omissis} sollevate, con riferimento agli artt. 3, 24, co.2, 103, co. 2 e 111 della Costituzione, dalla Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio della Corte dei conti con diverse ordinanze. Il dott. ^{omissis} leva che la "Corte costituzionale (...), pur avendo riconosciuto che la Corte dei conti (...) ha

ritenuto rilevante per la decisione della controversia la documentazione di cui era stata ordinata la produzione in quei giudizi (e che anche in questa sede si chiede di acquisire), ha poi dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate, sul presupposto che il giudice a quo non ha indicato le ragioni che lo inducevano a ritenere ammissibile il computo dell'indennità versata nella base pensionistica o, in subordine, a disporre la ripetizione delle somme trattenute dall'Amministrazione sulla medesima, senza considerare, tuttavia, che soltanto quando nel processo fossero stati integralmente acquisiti quei documenti, nel corretto contraddittorio delle parti, il giudice a quo avrebbe potuto fornire le motivazioni che lo hanno indotto a ritenere adeguato procedere per modificare <<l'assetto interpretativo chiaramente consolidatosi in senso opposto>>".

V. Resiste al gravame, con memoria prodotta il 24 gennaio 2024, la Presidenza del Consiglio dei ministri che eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità del gravame, per difetto di giurisdizione, nella parte in cui censura la trattenuta sull'indennità percepita in servizio dall'appellante, qualificata come "illegittima imposizione fiscale", di cui chiede la restituzione delle relative somme. Si tratta degli importi trattenuti dall'Amministrazione a titolo d'imposta sul 40% dell'indennità di funzione od operativa, ai sensi dell'art. 105, co. 9 del d.P.C.M. n. ^{omissis} identico nel contenuto all'art. 103, co. 9 del d.P.C.M. ^{omissis} Detta materia rientra, tuttavia, nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, così come previsto dagli artt. 133, co. 1, lett. i) e 135, co. 1, lett. o) d.lgs. 104/2010. Sempre in rito, l'Avvocatura dello Stato insta per "l'inammissibilità della domanda di condanna alla restituzione del 40% dell'indennità di funzione od operativa trattenuta a titolo d'imposta, per violazione del divieto di domande nuove in appello ex art. 193 c.g.c." Nel merito, l'Amministrazione deduce che della questione relativa alla valorizzazione in pensione

dell'indennità di funzione, percepita in servizio dagli appartenenti agli
omissis sono state investite le Sezioni riunite che, con sent. n. ommissis M,
hanno affermato che "l'art. 2 co. 9 della legge n. 335/1995 non ha abrogato l'art. 18
del d.P.C.M. ommissis nella parte in cui prevede la non pensionabilità dell'indennità
di funzione od operativa". Sostanzialmente, il giudice della nomofilachia conta-
bile ha espresso un inequivocabile principio di diritto sulla non pensionabi-
lità delle indennità in parola, come sancita dalla normativa speciale applica-
bile per la determinazione del trattamento pensionistico del personale degli
omissis che dopo l'entrata in vigore della l. 335/1995. Perciò, la pretesa na-
tura retributiva delle indennità *de quibus* è stata espressamente negata dalle
SS.RR. Quanto poi al potere regolamentare, ai fini del trattamento pensioni-
stico, le Sezioni riunite hanno posto in risalto il fatto che "l'articolo 7, co. 3, della
l. ommissis ha operato una delegificazione della materia, devolvendo, in via perma-
nente, al Presidente del Consiglio dei ministri ovvero al Ministro della difesa o al Mi-
nistro dell'Interno (...) la relativa potestà normativa, esercitabile anche in deroga alle
disposizioni legislative vigenti, in considerazione della specialità del complesso ordi-
namentale, che trae origine dalla peculiarità delle attribuzioni proprie ommissis
omissis Lo stesso Consesso nomofilattico ha evidenziato, altresì, come la legge
di riforma n. ommissis Il'art. 44, abbia abrogato la legge n. ommissis, tranne
le norme dei decreti attuativi che interessano il contenzioso del personale in quiescenza
dei servizi (...) ai fini della tutela giurisdizionale di diritti e interessi". In sostanza,
la specialità attiene non solo al rapporto di servizio attivo, ma anche a quello
di quiescenza. Dappoi, le SS.RR. hanno espressamente escluso che la "pre-
senza di deroghe, rispetto alla disciplina generale del pubblico impiego, può essere di
per sé ritenuta costituire una violazione dei principi costituzionali di eguaglianza e di

imparzialità e buon andamento (artt. 3 e 97 Cost.)", considerata la riconosciuta
 specialità del personale degli ^{omissis} oltre, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, per l'Avvocatura erariale "l'impianto normativo è rimasto, dal punto di vista logico, immutato: la disciplina del personale ^{omissis} è, per volontà del legislatore, rimessa a una normativa speciale, così che le norme generali nulla hanno mai disposto in ordine alla pensionabilità (...) della indennità di funzione/operativa (...)". Questo è poi confermato dalla circostanza che "sulle indennità de quibus erogate al personale non è stato applicato alcun onere contributivo, bensì unicamente la ritenuta forfetaria prevista dalla speciale disposizione di legge contenuta nell'art. 18 del d.P.C.M. ^{omissis} l. co. 5 (disposizione che è stata introdotta successivamente dal d.P.C.M. ^{omissis} Quanto alle richieste istruttorie, che la memoria dell'Avvocatura limita alla Circolare del ^{omissis} ^{omissis} richiamata nelle conclusioni dell'appello, non ne ritiene necessario il deposito potendosi confermare la parte del suo contenuto come riportata da controparte. Riguardo poi alla questione di costituzionalità la ritiene infondata, posta la specialità del rapporto di servizio degli appartenenti agli ^{omissis} e inammissibile perché "riferita a disposizioni di carattere regolamentare, sebbene abilitate dalla legge ordinaria a derogare a norme di rango primario". Da ultimo, la P.C.M. chiede di liquidare le spese processuali e di condannare l'appellante al pagamento delle stesse unitamente, "in ragione dell'evidente mala fede nell'abuso del diritto d'azione, alla luce dell'inflessa proposizione di identici ricorsi da parte dei medesimi patrocinanti, in spregio di inequivocche pronunce sinora intervenute, alla condanna (...) al risarcimento dei danni, da liquidarsi in via equitativa, per temerarietà della lite ex art. 96 c.p.c., richiamato dall'art. 31, co. 6 c.g.c. (...)"; in subordine, insta per la condanna al pagamento di una somma

equitativamente determinata ex art. 31, co. 4 c.g.c. "in quanto la decisione di rigetto dell'appello è fondata su orientamenti giurisprudenziali consolidati".

VI. Alla pubblica udienza odierna, non rappresentata la Presidenza del Consiglio dei ministri, il procuratore di parte privata ha indugiato nei propri atti e concluso come da verbale. Al termine della discussione la causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

Ragioni del decidere

[1] Il Collegio rileva, preliminarmente, che l'appello proposto, quand'anche per taluni aspetti ridondante e senza che ciò incida sull'intelligibilità delle questioni, rispetta i canoni prospettici indicati all'art. 170 c.g.c., in quanto teso alla riliquidazione del trattamento pensionistico dell'istante, asseritamente inficiato dall'esegesi che l'Amministrazione avrebbe dato della disciplina applicabile al Comparto degli ^{omissis} on riguardo alla non pensionabilità dell'indennità di funzione od operativa, in specie del combinato disposto degli artt. 18, del decreto della P.C.M. ^{omissis} 2, co. 9 della l. 335/1995, nonché delle successive disposizioni conferme della non pensionabilità delle indennità suddette, di cui all'art. 103, del decreto della P.C.M. n° ^{omissis} all'art. 105 del decreto della P.C.M. ^{omissis} emanati in attuazione della ^{omissis} di riforma degli ^{omissis} ^{omissis} Ciò malgrado, sia il gravame che la comparsa di costituzione e risposta dell'Amministrazione, relativamente alle domande dichiarate inammissibili, non si confrontano affatto con quanto statuito dalla prima sentenza. Invero, il giudice monocratico ha dichiarato, preliminarmente, l'inammissibilità delle domande formulate per la prima volta con la memoria prodotta il 16/17 ottobre 2020, "trattandosi di istanze nuove proposte in violazione del

principio di immutabilità della domanda (...). In breve, "la domanda è stata modificata sostanzialmente e non si è, invece, semplicemente interpretato e qualificato giuridicamente in modo diverso il fatto giustificato di essa". Peraltro, "tali domande nuove non sono state notificate a parte resistente, in tal modo inficiando la regolarità del contraddittorio (Corte dei conti, Sezioni riunite n. ^{omissis} 1)". Per di più, detta "inammissibilità (...) rende altresì inutile una pronuncia sulle istanze istruttorie e sulla richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 21 della l. ^{omissis} h quanto connesse alla domanda dichiarata inammissibile". Poiché tali capi della decisione non sono stati oggetto di espressa impugnativa, venendo meramente riproposte nel gravame le domande dichiarate inammissibili, su di essi si è formato il giudicato. Ciò premesso, il Collegio ritiene comunque di non doversi sottrarre al proprio obbligo motivazionale con riguardo alle richieste istruttorie formulate. A tal riguardo, la Sezione ritiene che le stesse abbiano una finalità pretestuosamente dilatoria della decisione rivendicata, incentrata su una questione di puro diritto avente a oggetto la pensionabilità o meno dell'indennità di funzione/operativa alla stregua dell'esegesi dell'art. 18, co. 2 del decreto della P.C.M. n. ^{omissis} dell'art. 2, co. 9 della l. 335/1995, il primo poi riprodotto, senza variazioni, nei decreti della P.C.M. nn. ^{omissis} disposizioni da considerarsi nella piena disponibilità conoscitiva dell'appellante come certificato dal medesimo gravame in cui sono riportati ampi stralci delle norme oggi contestate e in detti termini confermate dalla controparte. Perciò, nell'ipotesi a giudizio non è in discussione il potere di esibizione del giudice per esigenze di giustizia, con riguardo ad atti e disposizioni regolamentari ^{omissis}

con tutte le cautele previste dall'art. ^{omissis}

della legge ^{omissis} statuyente che "qualora l'autorità giudiziaria ordini l'esibizione di ^{omissis} ^{gli atti} sono consegnati all'A.G. richiedente, che ne cura la conservazione con modalità ^{omissis} ^{omissis} garantendo il diritto delle parti nel procedimento a ^{omissis} ^{omissis} In specie, nel sollecitare l'attivazione del potere acquisitivo, l'interessato rivendica una diversa esegesi delle disposizioni regolamentari e non rispetto a quella data in prime cure con riguardo alla non pensionabilità dell'indennità di funzione (per dirigenti e assimilati) od operativa (per le altre qualifiche), oggi indennità di funzione calibrata sui diversi gradi/qualifiche/incarichi. Sicché, la domanda formulata può essere decisa alla stregua delle rispettive allegazioni, così evitandosi il superfluo proliferare di ^{omissis} nei fascicoli processuali e senza che ciò si traduca in alcuna violazione dei principi di difesa e del giusto processo. A tal riguardo, mette conto rilevare che la Consulta, con la sent. n. ^{omissis} del 24 dicembre 2021, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, co. 8, della l. ^{omissis} sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, co. 2, 103, co. 2, e 111 della Costituzione, dalla Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio della Corte dei conti, con diverse ordinanze emesse in altrettanti giudizi di prime cure. In questi ultimi, in cui era presente anche l'Avv. Mancini Antonio (facente parte dell'odierno collegio difensivo), il giudice monocratico ha emesso, infatti, dei provvedimenti istruttori con cui ha ordinato all'Amministrazione di "rilasciare ai difensori dei ricorrenti" una copia del decreto della P.C.M. ^{omissis} recante "Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di ^{omissis}), del decreto della

P.C.M. 23 marzo¹ omissis "Obblighi di comunicazione in caso di esame o interrogatorio") e della omissis rela-
tiva al trattamento economico del personale degli² omissis ordinanza, inoltre, ha disposto di "consentire ai medesimi difensori, nei luoghi indicati dall'Amministrazione, l'accesso alla documentazione concernente la corresponsione ai ricorrenti, durante il periodo di servizio, dell'indennità di funzione od operativa, ivi compresa quella inerente le trattenute fiscali operate sulle indennità medesime (...), nel rispetto delle misure di cautela e di riservatezza che la stessa Amministrazione riterrà più idonee". In esecuzione di dette ordinanze, la Presidenza del Consiglio ha depositato, e l'Avv. Mancini Antonio ha di certo potuto consultare detta documentazione, essendo intervenuto anche davanti alla Consulta, presso la Segreteria principale di omissis della Corte dei conti, uno stralcio dei decreti e copia della omissis una relazione illustrativa nella quale giustificava la mancata produzione di quanto ulteriormente disposto con "la peculiarità del regime di gestione e documentazione cui è assoggettata l'indennità in parola, sin dalla sua istituzione, in ragione dell'assoluta specialità dell'indennità medesima". Perciò, l'Avv. Mancini Antonio, difensore dell'appellante, che ancora oggi rivendica l'ostensione dei due decreti della P.C.M. nn.³ omissis e della omissis conosce perfettamente la normativa regolamentare, della quale riporta ampi stralci negli atti prodotti. La restante documentazione, ossia quella concernente la corresponsione dell'indennità in questione e le trattenute fiscali operate sulla stessa, è invece del tutto influente, perché il giudizio può essere previamente definito sulla base del quadro normativo di riferimento e dei principi fissati, in ordine alla non computabilità in pensione dell'indennità di funzione od operativa, dalle Sezioni riunite nella sent.

I omissis OM. Difatti la Corte costituzionale, nella sent. omissis ha dichiarato inammissibili le prospettate questioni di contrasto dell'art. omissis i) omissis) afferente alla disciplina delle omissis sotto il profilo del difetto della motivazione sulla rilevanza, poiché il giudice rimettente si è limitato "ad affermare in modo tautologico, nella parte conclusiva delle ordinanze di rimessione, che i giudizi principali non possono essere definiti nel merito <<se non previa risoluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale>>", e ciò "quantunque l'amministrazione avesse espressamente dedotto che la pretesa dei ricorrenti era infondata quanto all'an debeatur e, conseguentemente, che l'istruttoria disposta sul quantum era, in realtà, da ritenersi del tutto superflua".

L'inadeguatezza della motivazione, sotto il profilo della rilevanza delle questioni, è emersa poi con riguardo a un ulteriore profilo specifico, afferente all'interpretazione da attribuire alla normativa di riferimento, alla luce proprio della giurisprudenza formatasi al riguardo, con espresso riferimento alla sent. n. omissis) M delle Sezioni riunite della Corte dei conti. Difatti, la Consulta pone in rilievo che il giudice a quo di quelle ordinanze di rimessione, facendo proprie le doglianze dei ricorrenti, che lamentano una carenza informativa, da parte della P.C.M., in relazione all'accertamento dell'importo esatto delle indennità percepite, non svolge alcuna considerazione sul tema, a ciò pregiudiziale, del possibile computo di tale indennità nella base pensionabile e "ciò sebbene in presenza di un assetto interpretativo chiaramente consolidatosi in senso opposto, peraltro in forza di una decisione resa dall'autorità cui è attribuita la funzione nomofilattica nel settore pensionistico" (Corte cost. n. omissis)

In conclusione, il giudice contabile è in grado di formare il proprio convincimento sulla base degli elementi probatori a disposizione, come dallo stesso

ritenuti rilevanti; in ipotesi non ricorre, pertanto, alcuna violazione del principio della "parità delle armi", costituente estrinsecazione del principio del contraddittorio, ed è coerentemente salvaguardato il principio di difesa da esercitare nei limiti della documentazione strettamente necessaria alla decisione.

[2] Nel merito la domanda non incontra il favore del Collegio.

In proposito, giova procedere a una breve ricostruzione del quadro normativo sotteso al tema del gravame. A tal riguardo, mette conto rilevare che la disciplina del rapporto di impiego del personale degli ^{omissis} ^{ur} nella sua specifica peculiarità, non si sottrae ai principi generali e alle norme comuni del pubblico impiego. La legge n° ^{omissis} Recante ^{omissis} ^{omissis} ^{omissis} nel disporre che il personale di tal ^{omissis} sia "costituito da dipendenti civili e militari dello Stato che vengono trasferiti con il loro consenso (...) nonché da personale assunto direttamente" (art. 7, co. 1), proprio per la specificità e la peculiarità di dette attribuzioni ha operato una delegificazione della disciplina del relativo rapporto di impiego, così devolvendo (in modo permanente) al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al Ministro della difesa o al Ministro dell'interno (su parere del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, di concerto con il Ministro del tesoro) la relativa potestà normativa, esercitabile anche in deroga alle disposizioni legislative vigenti. A tale stregua, lo status giuridico e il trattamento economico del personale di tal ^{omissis} sono stati regolati dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri n° ^{omissis} che hanno delineato un regime atipico, soggetto all'applicazione esclusiva delle disposizioni speciali. In special modo, ai fini che qui rilevano, l'art. 18 del decreto della P.C.M. n.

omissis disciplinato la corresponsione sia dell'indennità di funzione, per il personale provvisto di qualifica dirigenziale, sia dell'indennità operativa, per il personale sprovvisto di tale qualifica: delle stesse la norma ha espressamente escluso il computo nella retribuzione pensionabile. Nella piena vigenza della suddetta disciplina regolamentare, il trattamento pensionistico dei pubblici dipendenti è stato interessato da alcuni interventi di riforma, recati dalla legge n. 335 dell'8 agosto 1995. Al fine di meglio comprendere l'armonizzazione del sistema pensionistico obbligatorio e complementare operata dalla "riforma Dini", è essenziale individuare la composizione del trattamento pensionistico. Tradizionalmente, la retribuzione percepita dal lavoratore costituisce, insieme alla durata del servizio prestato, l'elemento fondante nella determinazione del trattamento di quiescenza. La formula retributiva (anche nel sistema misto), applicata alla pensione dell'odierno appellante, deriva, infatti, dal ruolo centrale rivestito dalla retribuzione, *lato sensu*, percepita in servizio, in special modo dallo stipendio, dagli assegni e dalle indennità riscossi nella loro ontologica effettualità prima del collocamento a riposo. L'art. 43 del d.P.R. 1092/1973, che istituisce, non diversamente da quanto dispone l'art. 53 per il personale militare, il principio di tassatività legale delle componenti della base pensionabile, prevede che possono concorrere a formare la base contributiva soltanto gli assegni e le indennità ivi specificamente indicati, nonché quelli previsti dalla legge come utili ai fini del trattamento previdenziale, integralmente percepiti. Detta norma dispone, infatti, che: "Ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile, costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione e dagli assegni o indennità pensionabili sottoindicati integralmente percepiti,

è aumentata del 18 per cento: a) indennità di funzione per i dirigenti superiori e per i
 primi dirigenti (...); b) assegno perequativo e assegno personale pensionabile previsti
 dalla l. 734/1973 (...); c) indennità e assegno personale pensionabile previsti dall'art.
 1 della l. 728/1973 (...); d) assegno annuo previsto dall'art. 12 del d.l. n. 580/1973
 (...); e) assegno annuo previsto dall'art. 12 della l. 477/1973 (...); f) indennità e asse-
 gno personale pensionabili previsti dall'art. 1 della l. 851/1973 (...); g) assegno per-
 sonale previsto dall'art. 202 del d.P.R. 3/1957" (co. 1); il suindicato art. 43, dopo
 aver indicato quali emolumenti vanno inseriti nel calcolo della pensione, pre-
 vede, al co. 2, che "Agli stessi fini, nessun altro assegno o indennità, anche se pen-
 sionabili, possono essere considerati se la relativa disposizione di legge non ne preveda
 espressamente la valutazione nella base pensionabile". Sicché, la disposizione di
 chiusura rimette alla legge sia la previsione della pensionabilità di qualsivo-
 glia ulteriore diverso assegno o indennità, sia il suo incremento nella misura
 del 18%. Il parametro costituito dall'ultimo stipendio, posto dall'art. 43, è
 stato gradualmente superato mediante l'introduzione, con l'art. 7 del d. lgs
 503/1992, del criterio della retribuzione media pensionabile, che include,
 nella base di calcolo della pensione, la media delle retribuzioni riscosse dal
 dipendente nel corso della vita lavorativa. Difatti, il d.lgs. 503/1992, recante
 norme per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori pubblici e pri-
 vati, ha previsto all'art. 13 il nuovo sistema di calcolo della pensione il cui
 importo, a far tempo dal 1° gennaio 1993, deve essere determinato dalla
 somma della quota di pensione corrispondente all'importo relativo alle an-
 zianità contributive acquisite anteriormente al 1° gennaio 1993, c.d. quota 'A',
 da calcolare secondo la normativa vigente precedentemente alla data anzi-
 detta, quindi in base all'ultimo stipendio (ex art. 13, co. 1, lett. a), e della quota

di pensione, c.d. 'B', corrispondente all'importo del trattamento pensionistico relativo alle anzianità contributive acquisite a decorrere dal 1° gennaio 1993 (art. 13, co. 1, lett. b) da calcolare secondo le disposizioni introdotte dal decreto legislativo stesso, ossia con riferimento alla media delle retribuzioni. In ipotesi, il numero delle annualità da considerare nella media coincide con il detto lasso temporale se l'anzianità posseduta al 31 dicembre 1992 è inferiore ad anni 15; diversamente, entrano nella media soltanto le ultime dieci annualità (art. 7, del d.lgs. n. 503/1992). Pur in questo innovativo contesto normativo, la c.d. quota 'A' di pensione è rimasta disciplinata dall'art. 43 del d.P.R. 1092/1973, mentre la suddivisione in quote resta in vigore anche dopo l'introduzione del metodo di calcolo contributivo e la sua estensione ai lavoratori che, al 31 dicembre 1995, erano in possesso di un'anzianità superiore ai 18 anni (art. 24, co. 2 del d.l. n. 201/2011). In tal caso, la quota B è riferita alle anzianità maturate sino al 31 dicembre 2011, subentrando il metodo di calcolo contributivo, con la c.d. quota "C", dal 1° gennaio 2012. Da ultimo, la l. 335/1995 di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, allo scopo di armonizzare i diversi ordinamenti pensionistici, ha introdotto una nozione di pensionabilità analoga a quella vigente nell'Assicurazione generale obbligatoria gestita dall'INPS. Secondo tale disposizione, a decorrere dal 1° gennaio 1996 tutti gli emolumenti corrisposti al lavoratore, sia che attingano al c.d. trattamento fondamentale che a quello accessorio, concorrono a formare la base contributiva e, quindi, correlativamente, per effetto della riforma introdotta, quella pensionabile. Quindi, a seguito di tale legge di riforma, la base pensionabile è venuta ad arricchirsi delle voci accessorie della retribuzione, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, includendo tutto ciò che il

lavoratore riceve dal datore di lavoro in dipendenza del rapporto medesimo (art. 2 co. 9), eccettuate alcune indennità (il tutto secondo i criteri indicati dall'art. 12 della l. 153/1969), tra le quali non figurano le indennità di funzione e operativa previste nell'ambito del trattamento economico del personale deg^{omissis} conclusione, per gli assunti anteriormente al 1° gennaio 1996, come in specie, la nuova base pensionabile, come ampliata dall'art. 2, co. 9, può essere considerata ai fini del calcolo della suddetta quota 'B', salvo che la legge disponga per la non pensionabilità di alcuni emolumenti. Invece, per la quota 'A' opera il principio di effettività e di tassatività stabilito dall'art. 43 del d.P.R. n. 1092/1973, secondo cui sono esclusi dalla base pensionabile gli emolumenti non percepiti e quelli percepiti ma di natura non stipendiale, a meno che la legge istitutiva non ne preveda espressamente la pensionabilità. Perciò l'ultima complessiva retribuzione effettivamente percepita è fondamentale sia per la liquidazione delle quote 'A' e 'B' sia, per la necessaria integrità del montante contributivo, della quota 'C' e salvo che una disposizione regolamentare speciale, come quella di specie autorizzata dalla legge primaria, vieti la pensionabilità di alcune indennità. In sostanza, la determinazione della base pensionabile, che si interseca con la disciplina delle singole componenti della retribuzione, non appartiene né all'amministrazione né al giudice, ma alla legge e, in specie, anche alle norme regolamentari disciplinanti la materia e che la legge primaria autorizza a operare in deroga, mancando una espressa previsione costituzionale che riservi esclusivamente alla legge la disciplina del trattamento pensionistico. Vi è poi che un siffatto meccanismo, che mira a valorizzare la rilevanza delle norme vigenti nelle diverse epoche di versamento dei contributi, si concilia proprio con il contenuto

dispositivo dell'art. 43 del d.P.R. n. 1092/1973, dal quale è dato evincere, altresì, che la liquidazione del trattamento deve fare riferimento alle norme vigenti al tempo di maturazione del diritto, siano esse speciali o generali, giacché *"le prestazioni si liquidano sulla base della legge vigente alla data della liquidazione stessa"* (Corte cost. sett. 290/2010, 434/2002), di perfezionamento della fattispecie costitutiva. In breve, il diritto a pensione sorge nel momento in cui si verificano i presupposti soggettivi, contributivi e di anzianità previsti dalla legge vigente alla data della liquidazione medesima (Corte cost. 169/1986, 446/2002, Cass. 4194/2003, 21244/2014, Corte conti Sez. I d'app. 45/2022, Sez. III d'app. 237/2022). In detta ottica, lo stesso fluire del tempo costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa (Corte cost. nn. 92/2021, 104/2018, 53/2017, 254/2014). Ciò premesso, all'esito delle novità introdotte dall'art. 2, co. 9 della legge 335/1995, l'appellante ritiene che il proprio trattamento di quiescenza debba essere riliquidato includendo nella retribuzione pensionabile le indennità di cui all'art. 18 del decreto del P.C.M. ^{omissis} sul presupposto dell'intervenuta abrogazione di quest'ultimo da parte della *"legge-Dini"*. Su tale questione sono però intervenute le Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti che, con la sent. n. ^{omissis} M. del 29 gennaio 2018, per via del contrasto orizzontale esistente tra le Sezioni centrali d'appello, investite della decisione su questione di massima, hanno escluso la dedotta abrogazione e hanno affermato il seguente principio di diritto: *"l'art. 2, cono comma, della l. 335/1995 non ha abrogato l'art. 18 del decreto della P.C.M. n. ^{omissis} a parte in cui prevede la non pensionabilità dell'indennità di funzione operativa"*. In particolare, il giudice della nomofilachia contabile ha

posto in rilievo che le disposizioni del decreto n° _____ omissis specie l'art. 18, disciplinante il conferimento e la non pensionabilità dell'indennità di funzione od operativa, proprio perché connotate da specialità, non possono essere derogate da una legge generale successiva, quale la legge 335/1995, in specie l'art. 2, co. 9, né ritenersi dalla stessa tacitamente abrogate per incompatibilità. Perciò, hanno confermato l'orientamento giurisprudenziale sfavorevole all'appellante omissis _____ atte-
stato sulla resistenza della disposizione regolamentare rispetto alla successiva legge generale, poiché "caratterizzata da evidenti e non contestati connotati di specialità", così da garantire una "migliore aderenza" alle caratteristiche del rapporto di lavoro negli _____ omissis contraddistinto da "atipicità" e dalla "natura eccezionale delle funzioni svolte", così modellato al fine di perseguire "l'indipendenza e la sicurezza della stessa Repubblica, la tutela dei suoi principi democratici, e le (...) garanzie costituzionali per i cittadini". Sicché, le Sezioni riunite hanno affermato che il carattere eccezionale delle funzioni svolte dagli appartenenti agli _____ omissis giustifichi una certa discrezionalità nelle previsioni organizzative dei _____ omissis anche per i profili del trattamento giuridico ed economico (si veda anche l'art. 21, co. 6 della l. _____ omissis integranti il (previo) parametro interpretativo delle disposizioni oggi contestate, che giustificano la previsione e percezione delle indennità in questione con i disagi e i pericoli connessi all'attività disimpegnata, in ragione della quale queste ultime svolgono una funzione compensativa ovvero di rimborso forfetario e onnicomprensivo di qualsivoglia altro onere sostenuto. La non pensionabilità dell'emolumento in questione, revocata in dubbio dall'appellante poiché le Sezioni riunite avrebbero affrontato "solo un aspetto della complessa vicenda", mentre "in

altre successive la P.C.M. ha evidenziato l'applicabilità di norme diverse che il su-
 premo consesso contabile non è stato messo in condizione di conoscere (...)", è con-
 fermata anche dall'esegesi delle successive disposizioni di riforma dei ^{omissis}
^{omissis} chiamate in sede nomofilattica. Invero, le Sezioni riunite nella sent. n.
^{omissis} ^{omissis} M hanno osservato che la riforma dei ^{omissis}
^{omissis} intervenuta con la l. ^{omissis} nel disporre l'abrogazione
 della ^{omissis} di <<tutte le disposizioni interne e regolamentari in contrasto o,
 comunque, non compatibili>>, ha espressamente fatte salve, all'art. 44, co. 1, <<le
 norme dei decreti attuativi che interessano il contenzioso del personale in quiescenza
 dei ^{omissis} ai fini della tutela giurisdizionale di diritti
 e interessi>>", così perpetuando "l'ultrattività delle disposizioni in materia pensio-
 nistica dettate dal DPCM ^{omissis} senza puntualizzare, infine, che le disposizioni
 successive (in specie l'art. 103 del decreto del P.C.M. ^{omissis} art. 105, del decreto
 della P.C.M. ^{omissis} cui è stato trasfuso il contenuto dell'art. 18 del decreto n.
^{omissis} hanno ulteriormente confermato la non pensionabilità delle indennità qui
 considerate" (SS.RR. ^{omissis} M). Pertanto, anche le argomentazioni ripro-
 poste dall'appellante e tese a rimettere in discussione detti profili restano as-
 sorbite nella questione principale della non quiescibilità dell'emolumento in
 questione, siccome ulteriormente chiarito nella sentenza ^{omissis} M, che
 ha escluso la pretesa natura retributiva dell'indennità di funzione od opera-
 tiva, posta, invece, in termini di "certezza" dall'appellante e sulla quale non
 può affatto convenirsi. Infatti, "l'art. 18, co. 3 del decreto P.C.M. n. ^{omissis} o
 aver previsto che al personale che riveste la qualifica di Direttore di divisione, Vice
 direttore di divisione e di Direttore di sezione, in relazione al livello di dirigenza affi-
 datogli compete un'indennità di funzione; al restante personale compete un'indennità

operativa, in relazione ai compiti svolti", dispone che "tali indennità, non pensionabili, sono corrisposte per i periodi di servizio effettivamente prestato e di congedo ordinario", e che "la loro corresponsione viene sospesa per i periodi di aspettativa e di congedo straordinario, tranne nei casi in cui l'assenza sia determinata da ricovero ospedaliero e fino al momento della guarigione, da invalidità temporanea conseguente a infortunio riportato nell'adempimento degli obblighi di servizio (...)"; inoltre, al successivo comma 4 prevede che "tali indennità, determinate con provvedimento del P.C.M., sono onnicomprensive di qualsiasi prestazione accessoria e costituiscono rimborso forfetario delle spese comunque sostenute per lo svolgimento dei compiti d'istituto e per l'aggiornamento tecnico professionale. Una parte di essa viene accantonata per costituire un fondo previdenziale". Sicché, rilevano le Sezioni riunite che "la previsione della relativa corresponsione oltre che per i periodi di servizio effettivamente prestato, anche nei periodi di congedo ordinario e di assenza determinata da ricovero ospedaliero, da invalidità temporanea etc., non contraddice la natura di rimborso forfetario delle indennità de quibus, dovendosi ritenere che la ratio sottesa alle stesse, ricorra anche nei suddetti periodi di assenza dal servizio, in ragione della permanenza, anche in detti periodi, in capo al personale ^{omissis} degli obblighi derivanti da tale particolare status". Statuizione che si pone in linea di continuità con una consistente giurisprudenza contabile, essendo già in precedenza pacifico che "tale indennità non ha carattere retributivo ma costituisce rimborso forfetario delle spese comunque sostenute per lo svolgimento dei compiti d'istituto" (Corte dei conti, ^{omissis} , anche perché le stesse non sono gravate da alcun onere contributivo, bensì unicamente da una ritenuta forfetaria (che viene operata direttamente dall'Amministrazione mediante applicazione di un'aliquota stabilita dalla speciale disposizione, in

misura percentuale predeterminata normativamente e non incisa da variazioni correlate alla posizione soggettiva del singolo percettore, come per le detrazioni d'imposta, le imposte addizionali o altri meccanismi analoghi propri dell'imposizione diretta sui redditi, applicativi del canone costituzionale della capacità contributiva), prevista dalla speciale disposizione di legge contenuta nel medesimo art. 18, al co. 5 del D.P.C.M. ^{omissis} Da ultimo, anche le riproposte questioni di costituzionalità, sia nella formulazione dichiarata coperta dal giudicato sia in quella originariamente ritenuta ammissibile, sono da considerarsi inammissibili, oltre che infondate, in quanto, sebbene abilitate dalla legge ordinaria (art. 21 della ^{omissis} richiamato dall'appellante) a derogare a norme di rango primario, si riferiscono a disposizioni aventi carattere regolamentare, che per costante giurisprudenza del Giudice delle leggi (cfr. 21/1980, 917/1988, 265/1989, 237/2022) nel giudizio incidentale sono sottratte al vaglio di costituzionalità limitato, dall'art. 134, co.1, prima parte Cost., alle "controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni". In breve, il potere regolamentare rinviene la sua fonte, anche ai fini del trattamento pensionistico, nella legge primaria relativa agli appartenenti ^{omissis} avente delle specifiche peculiarità che ne connotano le diverse disposizioni in termini di specialità, che non possono perciò essere derogate da una legge generale successiva, quale quella di riforma del sistema pensionistico, né possono dalla stessa ritenersi tacitamente abrogate per incompatibilità. In sostanza, la legge ^{omissis} non diversamente dalla legge di riforma n° ^{omissis} hanno operato una delegificazione della materia, devolvendo in via permanente al Presidente del consiglio dei ministri, ovvero al Ministro della difesa e dal

Ministro dell'interno, una "potestà normativa esercitabile anche in deroga alle disposizioni legislative vigenti, in considerazione della specialità del complesso ordinamentale, che trae origine dalla peculiarità delle attribuzioni proprie degli" omissis

(SS.RR. n. omissis 4). In altri termini, la specialità attiene non solo al rapporto di servizio attivo ma anche a quello di quiescenza, atteso che il rinvio alla normativa generale sul trattamento pensionistico dei pubblici dipendenti, operato con gli artt. 56 del d.P.C.M. 1 omissis 16 del d.P.C.M. n. omissis 118 del d.P.C.M. n. omissis e nell'esegesi di parte appellante consentirebbe una tacita abrogazione per incompatibilità dell'art. 18, co. 3 del decreto della P.C.M. omissis dei successivi artt. 103 e 105 dei decreti P.C.M. omissis omissis si è stata trasfusa la non pensionabilità delle indennità de quibus, deve chiaramente leggersi in uno con le disposizioni speciali recate in attuazione della norma derogatoria di cui all'art. 7 della omissis le quali, per quanto necessario calibrano, nell'ambito speciale degli omissis disposizioni generali della norma; anche l'art. 21, co. 6 della l. omissis affida ai successivi regolamenti la definizione, "nei limiti delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente", perciò senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, del trattamento economico onnicomprensivo del personale appartenente omissis 'costituito dallo stipendio, dell'indennità integrativa speciale, dagli assegni familiari e da una indennità di funzione, da attribuire in relazione al grado, alla qualifica e al profilo rivestiti e alle funzioni svolte", senza diversamente statuire sulla non pensionabilità dell'indennità di funzione. D'altro canto le Sezioni riunite hanno escluso, altresì, che "la presenza di deroghe, rispetto alla disciplina generale del pubblico impiego, può essere di per sé ritenuta costituire una violazione dei principi costituzionali di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento (artt. 3

e 97 della Carta)", considerata la riconosciuta specialità dell'ordinamento del personale ^{omissis} Dappoi, lo status di appartenente ^{omissis} non è mai direttamente e utilmente confrontabile con quello di altri dipendenti pubblici, proprio perché è così che ha voluto il legislatore primario al fine di salvaguardarne la peculiarità dei compiti, connessi "alla salvaguardia di supremi interessi riferibili allo Stato-comunità, ponendosi quale <<strumento necessario per raggiungere ^{omissis} <<dello Stato e per garantire l'esistenza, l'integrità, nonché ^{omissis} : valori che trovano espressione in un complesso di norme costituzionali, e particolarmente in quelle degli artt. 1, 5 e 52 Cost." (Cons. di Stato, sent. ^{omissis} Pertanto, atteso che l'indennità in questione è strettamente collegata, in termini sostanzialmente compensativi, al disagio del servizio attivo, con la sua cessazione vengono meno le ragioni della sua attribuzione. Ciò non toglie, tuttavia, che il collocamento in quiescenza nella posizione di appartenente ^{omissis} 'mantenga aspetti di favore rispetto alla stessa situazione, come regolata nei confronti della generalità dei pubblici dipendenti. Si pensi al meccanismo di incremento figurativo di 1/5 del servizio prestato nel Comparto, che consente al dipendente di aumentare l'anzianità utile ai fini del diritto a pensione in via automatica, per effetto del solo decorso del tempo, istituto non contemplato per i dipendenti civili; in detto alveo esemplificativo, è da annotare anche l'istituto del trattamento pensionistico di privilegio, che per la generalità dei dipendenti civili della pubblica amministrazione, con l'entrata in vigore del d.l. n. 201/2011, è stato abrogato; lo stesso collocamento a riposo dell'appellante alla sola età di 55 anni integra un privilegio non conosciuto da altre categorie di lavoratori. Sicché, del tutto erronea e fuorviante è la ricostruzione esegetica della

decisione delle Sezioni riunite operata dall'appellante, poiché la norma regolamentare di cui all'art. 18 del d.P.C.M. non era affatto tenuta a recepire, tramite l'art. 2, co. 9 della l. 335/1995, i contenuti dell'art. 43 del d.P.R. 1092/1973, regolante la base pensionabile dei dipendenti civili dello Stato, trattandosi di disposizione connotata da specialità, non derogabile da una legge generale successiva, e che in modalità cristallina ha sempre affermato la non pensionabilità delle indennità in discorso. Sicché, il rapporto di lavoro degli appartenenti omissis non cessa secondo le disposizioni vigenti per i dipendenti dello Stato, bensì secondo quanto previsto dalla speciale disciplina regolamentare, quindi, in maniera autonoma e diversa rispetto a quanto previsto per la generalità del pubblico impiego, o anche mediante istituti non applicabili a detto settore (come ad es. la cessazione, d'ufficio, per esigenze di servizio). Perciò, l'indennità di funzione e operativa non sono computabili nella retribuzione pensionabile nella loro integrità, essendo del tutto inconferente anche il tentativo che vorrebbe valorizzare la ritenuta forfetaria prevista dalla speciale disposizione contenuta nell'art. 18, co. 5 del d.P.C.M. omissis Di fatti, come già ampiamente dedotto *infra*, sulle indennità in questione non è stato applicato alcun onere contributivo, bensì unicamente una ritenuta forfetaria prevista dal comma 5 della speciale disposizione dell'art. 18, operata direttamente dall'Amministrazione con un'aliquota in misura percentuale predeterminata e non incisa da variazioni correlate alla posizione soggettiva del singolo percettore, ritenuta che opera ai soli fini fiscali e non contributivi, perciò senza trasformare una parte dell'indennità (il 40% della stessa) da compenso/rimborso forfetario dei disagi e pericoli connessi all'attività svolta, in retribuzione valorizzabile in pensione, per

tale via potendosi confermare la non ravvisabilità di un'automatica e integrale "coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione anche di tale principio"

(omissis

A tal proposito, è stato affermato, e questo anche nell'ottica dell'infondatezza dell'originaria questione di costituzionalità, che la garanzia prevista dall'art. 38 della Carta "non è agganciata a quella dell'art. 36 della Cost. in modo indefettibile e strettamente proporzionale" (Corte cost. n.

omissis

Conclusivamente, il gravame è da respingere reputando la Sezione pienamente condivisibile l'enunciato espresso dall'organo della nomofilachia contabile sul tema della non pensionabilità dell'indennità di funzione

od operativa di cui al d.P.C.M. omissis non ravvisando alcun motivo per

una ulteriore rimessione alle SS.RR. ex art. 117 c.g.c. (ex plurimis, Corte dei

conti Sez. III, omissis

omissis

Non luogo a provvedere per le spese di giustizia stante la loro sostanziale gratuità. Le spese di lite, ossia di rappresentanza e difesa in giudizio, attesa la palese infondatezza del gravame formulato, circostanza che in specie non integra la dimensione della colpa grave denunciata dall'Avvocatura generale dello Stato con le conseguenze risarcitorie di cui agli artt. 31, co. 6 c.g.c., e 96, co. 1 c.p.c., e, perciò, una situazione soggettiva di malafede della parte soccombente per avere promosso l'iniziativa di persuadere il giudice a ripensare l'orientamento delle Sezioni riunite rimettendo alle stesse la decisione del giudizio, avendo la stessa agito comunque al cospetto di uno sforzo interpretativo, deduttivo e argomentativo teso a porre in discussione la giurisprudenza consolidata, che esclude, allo stato, anche l'abuso del

diritto di azione, ex art. 31, co. 4 c.g.c. (art. 96, co. 3 c.p.c.), seguono invece la regola oggettiva della soccombenza e si liquidano, ex art. 31, co. 1 c.g.c., in favore della Presidenza del Consiglio dei ministri e a carico dell'appellante, come da dispositivo.

P.O.M.

La Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione o eccezione, previa declaratoria della inammissibilità e comunque della infondatezza delle riproposte questioni di costituzionalità e di ripetizione delle somme trattenute a titolo fiscale, definendo il giudizio, respinge integralmente l'appello iscritto al n. 59.549/R.G., con conferma, per l'effetto, della sentenza n. ^{omissis} C della Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna. Nulla per le spese di giustizia. Le spese di lite, da porre a carico dell'appellante soccombente, si liquidano, in favore della Presidenza del Consiglio dei ministri, in € 2.000,00 (euro due-mila/00) per compensi ed esborsi, oltre spese "forfetarie" nella misura del 15% e accessori come per legge.

Manda alla Segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, all'esito della pubblica udienza del 14 febbraio 2024.

Il Giudice Estensore

Il Presidente

(Dott. Giovanni Comite)

(Dott.ssa Giuseppina Maio)

Il Collegio, ravvisati i presupposti applicativi dell'art. 52, del d.lgs. 196/2003, e dell'art. 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

dispone con decreto

che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3, di
detto art. 52, nei riguardi della parte privata e delle espressioni richiamanti
l'Amministrazione di appartenenza.

Il Presidente

(Dott.ssa Giuseppina Maio)



Depositata in Segreteria il 07/05/2024

Il Dirigente

IL FUNZIONARIO

Loredana Calabrese

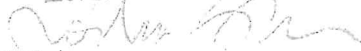
In esecuzione del provvedimento del Collegio, ai sensi dell'art. 52, del decreto
legislativo 30 giugno 2003, n.196, in caso di diffusione, omettere le generalità
e gli altri dati identificativi della parte privata e le espressioni richiamanti
l'Amministrazione di appartenenza.

Roma, li 07/05/2024

Il Dirigente

IL FUNZIONARIO

Loredana Calabrese



IN CASO DI DIFFUSIONE OMETTERE LE GENERALITÀ
E GLI ALTRI DATI IDENTIFICATIVI DELLA PARTE
RICORRENTE E DEGLI UFFICI, COMUNQUE
DENOMINATI, DELLA PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI.

DEPOSITATA IN SEGRETARIA IL 07/05/2024

IL DIRIGENTE

IL FUNZIONARIO

Loredana Calabrese



