



Sent. 134/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Giuseppina Maio	Presidente
Giovanni Comite	Consigliere
Igina Maio	Consigliere
Maria Rita Micci	Consigliere
Marco Fratini	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di appello iscritto al n. 59839, promosso dai signori:

(omissis) rappresentato e difeso dall'Avv.

Massimiliano Fazi, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in

Roma, via Attilio Regolo; (omissis)

rappresentati e difesi dall'Avv. Antonio Mancini (pec:

antonio.mancini@pecavvocatirieti.it) e dall'Avv. Luigi Conti

(luigiconti@pec.it) e domiciliati presso lo studio in Roma, Via della

Consulta n. 50

contro

Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del

Consiglio pro tempore, rappresentata e difesa ex lege dall'Avvocatura

generale dello Stato (pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i

cui uffici è domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12 - Appellata;

per l'annullamento

della sentenza pronunciata dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio *omissis*

Visti gli atti di appello e tutti gli atti di causa.

Uditi, alla pubblica udienza del 14 febbraio 2024, data per letta la relazione con il consenso delle parti presenti, l'avv. Fazi e l'avv. Conti, per gli appellanti sopra indicati, nessuno comparso per la Presidenza del Consiglio dei ministri. Con l'assistenza del segretario di udienza dott.ssa Chiara Pimpinella.

FATTO

1. Con sentenza n. 2 *omissis*, la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio rigettava il ricorso degli ex dipendenti del comparto degli *omissis*

omissis, poi confluiti nella speciale consistenza organica istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, collocati in congedo successivamente al 1° gennaio 1996. Tale ricorso era volto ad ottenere il riconoscimento giudiziale del diritto alla riliquidazione dei rispettivi trattamenti di quiescenza con il computo dell'indennità di funzione (per i dirigenti) od operativa (per gli altri), di cui avevano fruito durante il servizio secondo quanto previsto dall'art. ^{xx} del DPCM ^{xx}

omissis

A tale conclusione il giudice di *prime cure* perveniva sulla base del carattere non pensionabile dell'indennità in questione, come affermato dal menzionato DPCM n. 8 *omissis* e ribadito dai successivi DPCM del

omissis intervenuti in materia, ritenendo così non necessario

richiamare l'indirizzo nomofilattico reso dalle Sezioni riunite con la sentenza n. 2/2018/QM (che aveva affermato il seguente principio di diritto "l'art. 2 nono comma della Legge 8 agosto 1995 n. 335, non ha abrogato l'art. 1^{xx} del D.P.C.M. n. omissis nella parte in cui prevede la non pensionabilità dell'indennità di funzione od operativa").

Respingeva inoltre le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti.

2. Avverso tale decisione è pervenuto l'appello in epigrafe, nel quale, dopo aver evidenziato quella che ritenevano essere l'effettiva portata della menzionata sentenza delle Sezioni Riunite n. 2/2018/QM, gli appellanti formulavano i seguenti motivi di appello:

I. Erroneità della sentenza per mancato rilievo della falsa applicazione dell'art. 7, comma 2 della legge n. 8 omissis e dell'art. 2, co. 9, legge n.

335/1995. Illegittimità dell'art. 1^{omissis} s. 7, DPCM n. omissis

II. Violazione e falsa applicazione della legge n. 5 omissis con riferimento ai DPCM nn. 4 omissis Segretezza dei provvedimenti normativi.

Questione di legittimità di costituzionale della norma di cui all'art. 21,

l. n. 1 omissis per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione;

III - Erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 21, co. 6, l. n. 1^{omissis} s. 7. Illegittimità dei DPCM nn. 1^{omissis} e 1^{xx} ssis

Illegittimità costituzionale dell'art. 1 omissis 1^{omissis} per violazione degli art. 3, 23 e 53 Cost.

IV - Erroneità della pronuncia con riferimento all'illegittimità della trattenuta operata dall'Amministrazione ed al conseguente diritto alla

restituzione delle somme illegittimamente trattenute.

V - Illegittimità costituzionale dei DPCM n. ^{omis}_{sis} e n. ^{omi}_{ssis} per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione».

All'esito delle articolate doglianze, gli appellanti chiedevano che il giudicante:

- in via istruttoria, disponesse la produzione del D.P.C.M. ^{omissi}_s del

D.P.C.M. ^{omissi}_s di una Circolare del ^{omissi}_s di data e protocollo

sconosciuti, e di tutta la documentazione relativa agli appellanti

attestante l'avvenuta trattenuta sul 40% dell'indennità spettante,

nonché dei relativi cedolini emessi dall'Amministrazione ed attestanti

il trattamento pensionistico di ciascun appellante;

- nel merito, accertasse e dichiarasse il diritto degli appellanti a vedere

compresa all'interno della base di calcolo per il trattamento di

quiescenza, anche l'indennità di funzione o operativa, con conseguente

condanna dell'Amministrazione al pagamento delle somme dovute a

ciascun appellante, oltre interessi, da ogni singola scadenza al saldo;

- in subordine, accertasse e dichiarasse il diritto degli appellanti a

vedere compresa all'interno della base di calcolo per il trattamento di

quiescenza anche la quota del 40% dell'indennità di funzione o

operativa, trattenuta dall'Amministrazione a titolo d'imposta, con

conseguente condanna dell'Amministrazione al pagamento delle

somme dovute a ciascun appellante, oltre interessi, da ogni singola

scadenza al saldo;

- in via ulteriormente subordinata, accertasse e dichiarasse il diritto

degli appellanti alla ripetizione delle somme trattenute

dall'Amministrazione a titolo di imposta sul 40% del trattamento previsto nell'indennità di funzione o operativa, con conseguente condanna dell'Amministrazione al pagamento delle somme dovute a ciascun appellante, oltre interessi, da ogni singola scadenza al saldo;

- in estremo subordine, sollevasse la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 4^o ^{omissis} in relazione agli artt. 3, 24 e 111 Cost. per violazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo; in estremo e ulteriore subordine, sollevasse la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 2^o ^{omissis} l. 1^a ^{omissis} e, nei limiti descritti dei DPCM ^{omissis} (da quanto risulta, l'art. 3^o ^{omissis}), n. 1^a ^{omissis} in relazione agli artt. 3, 23 e 53 Cost. per violazione del principio della riserva di legge per l'imposizione di una prestazione personale o patrimoniale.

Con ogni conseguenza in ordine ai compensi e spese di giudizio.

3. Successivamente alla proposizione del gravame, con atto del 10 ottobre 2022, il sig. I^o ^{omissis} ha rinunciato al ricorso.

4. La Presidenza del Consiglio dei ministri si è costituita in giudizio, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato.

Preliminarmente, eccepiva l'inammissibilità della domanda di restituzione delle somme trattenute a titolo di imposta sul 40% dell'indennità di funzione o operativa, per difetto di giurisdizione, ovvero in quanto domanda nuova presentata per la prima volta in appello. Nel resto, argomentava diffusamente a sostegno dell'asserita infondatezza dell'appello, concludendo per il rigetto con condanna alle spese maggiorata ex art.96, comma 1, c.p.c. per responsabilità

processuale aggravata.

5. Nell'assenza del rappresentante dell'Avvocatura dello Stato per la parte convenuta, i difensori degli appellanti insistevano nelle richieste istruttorie e nelle conclusioni rassegnate in atti, svolgendone i motivi.

Atteso l'avvenuto deposito del certificato di morte del sig. *omissis*

omissis è stata dichiarata l'interruzione del giudizio nei confronti di quest'ultimo ai sensi dell'art. 108 c.g.c..

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

Come già rilevato nella parte in fatto, il giudizio nei confronti del sig.

omissis è interrotto i sensi dell'art. 108 c.g.c.

1. In via preliminare, si rileva che la rinuncia depositata agli atti del giudizio da parte del *omissis* non produce effetto, in quanto non accettata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (cfr., art. 110, comma 3, c.g.c.).

2. Viene ora in rilievo l'eccezione di inammissibilità della domanda di restituzione delle somme trattenute a titolo di imposta sul 40% dell'indennità di funzione o operativa dell'appello, sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base di due ordini di ragioni: difetto di giurisdizione di questa Corte e violazione del divieto di *nova* in appello.

L'eccezione è accolta trattandosi di domanda sollevata per la prima volta in appello (art. 193 c.g.c.).

3. Sempre in via preliminare, si rileva che non può farsi luogo alla richiesta istruttoria, volta ad ottenere che la parte appellata produca

copia del D.P.C.M. ^{omissis} del D.P.C.M. ^{omissis}, della Circolare del ^{omissis}, di data e protocollo sconosciuti, e di tutta la documentazione relativa agli appellanti attestante l'avvenuta trattenuta sul 40% dell'indennità spettante, nonché dei relativi cedolini emessi dall'Amministrazione.

Si richiama al riguardo quanto riportato nella sentenza di primo grado, circa le acquisizioni documentali effettuate in corso di causa e la sufficienza delle stesse al fine del compiuto esercizio del diritto di difesa da parte degli odierni appellanti.

Si soggiunge che, alla luce delle considerazioni oltre formulate, l'eventuale acquisizione di tali elementi non potrebbe essere di alcuna utilità.

4.1. Nel resto si rileva che l'appello è infondato, alla luce del consolidato orientamento interpretativo contrario alle ragioni degli appellanti (cfr., ex multis, Sezione prima centrale d'appello, sentt. nn. 233, 354, 358, 368 del 2023; Sezione seconda centrale d'appello; sentt. nn. 26-69-85-92-94 - 213 - 360 del 2021, nn. 35-47-256- 266-275/2019, 623/2018; Sezione terza centrale d'appello, sentt. nn. 422 e 459 del 2021; nn. 142-164-202-2050/2020; n. 200/2019), nonché alla sentenza n. 2/QM/2018 delle SS.RR. che ha enunciato il principio nomofilattico recepito dalle richiamate decisioni di merito.

A tali sentenze, peraltro, può farsi rinvio ai fini della motivazione della decisione, ai sensi dell'art. 17 delle norme di attuazione del c.g.c., oper quanto non esposto nel prosieguo.

4.2. Come illustrato nella sentenza delle Sezioni riunite n. 2/QM/2018

e rilevato, anche, dal Giudice delle leggi nella decisione n.2 omissis

la disciplina del rapporto d'impiego del personale degli omissis non si sottrae ai principi generali e alle norme comuni del pubblico impiego.

Tuttavia, avuto riguardo alla peculiarità delle loro attribuzioni, l'art. 7, comma 3, della l. n. omissis ha operato una delegificazione della disciplina di tale rapporto di impiego, devolvendo, in via permanente, al Presidente del Consiglio dei ministri ovvero al Ministro della Difesa o al Ministro dell'Interno, su parere del omissis

l'omissis di concerto con il Ministro del Tesoro, la relativa potestà normativa, esercitabile anche in deroga alle disposizioni legislative vigenti. Sulla base della menzionata disposizione normativa, lo status giuridico e il trattamento economico del personale di tali omissis venivano regolati dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri n. omissis

(non pubblicati nella Gazzetta Ufficiale), che delineavano un regime atipico, soggetto all'applicazione esclusiva delle disposizioni speciali.

In particolare, per quanto di interesse di questa sede, l'art. 18, comma 3, DPCM n. omissis dopo aver previsto in favore del personale dirigenziale la corresponsione di un'indennità di funzione, ha riconosciuto al restante personale un'indennità operativa; al contempo, ha espressamente escluso il computo di tali indennità nella base pensionabile. Il quarto comma del medesimo art. 18 ha previsto che "tali indennità, determinate con provvedimento del P.C.M., sono onnicomprensive di qualsiasi prestazione accessoria e costituiscono rimborso forfettario delle spese comunque sostenute per lo

svolgimento dei compiti di istituto e per l'aggiornamento tecnico professionale. Una parte di esse viene accantonata per costituire un fondo previdenziale".

4.3. In tale quadro ordinamentale, interviene, nel corso degli anni Novanta, la riforma del trattamento di quiescenza dei pubblici impiegati operata dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, (cosiddetta "riforma Dini"), che, tra l'altro, all'art. 2, comma 9, ha disposto che, a far data dal 1° gennaio 1996, per tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), la base imponibile pensionistica va calcolata secondo i criteri indicati dall'art. 12 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), vale a dire includendovi non solo la retribuzione dell'impiegato, ma anche tutti gli elementi accessori del relativo trattamento economico, eccettuate alcune indennità.

Fra tali ultime non risultavano comprese le indennità «di funzione» e «operativa» previste nell'ambito del trattamento economico del personale degli ^{omissi} _s. Di qui il contenzioso instaurato dagli odierni appellanti, i quali, posti in quiescenza dopo il 1° gennaio 1996, hanno chiesto la rideterminazione del loro trattamento di quiescenza, previa inclusione nella base imponibile pensionistica delle indennità di cui all'art. ¹_x del dPCM n. ⁴_x ^{omissi}, sostenendo che la disposizione di

tale dpcm che escludeva la pensionabilità delle menzionate indennità fosse stata abrogata implicitamente dall'art. 2, comma 9, della legge n. 335 del 1995.

4.4. Diversamente, le Sezioni riunite, quale organo nomofilattico di questa Corte, è giunto alla conclusione che l'art. 2, comma 9, della l. 8 agosto 1995, n. 335 non abbia abrogato l'art. 1^x_x del dPCM menzionato, nella parte in cui prevede la non pensionabilità delle indennità di funzione ed operativa.

E ciò in quanto non è ravvisabile né l'abrogazione esplicita né quella implicita, invocata dagli odierni appellanti, quest'ultima presupponendo l'incompatibilità della norma sopravvenuta con quella preesistente. In realtà, la disciplina di cui al dPCM n. ^{omissis} è caratterizzata «da evidenti e non contestati connotati di specialità, resi del resto palesi dalla stessa fonte della potestà regolamentare» (e cioè il richiamato art. 7 della legge n. ^{omissis}).

Trova, infatti, applicazione il principio *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, operante «la migliore aderenza della norma speciale alle caratteristiche intrinseche oggetto della sua previsione» (così le SS.RR., n. 2/QM/2018).

L'intero *corpus* normativo applicabile agli ^{omissis}

^{omissis} quindi, giustifica «l'attribuzione agli stessi di una indennità di funzione o operativa, che si attegga ad indennizzo di ogni prestazione di impiego, a copertura dei disagi e dei pericoli connessi alla attività svolta, nonché a rimborso forfettario e omnicomprensivo di qualsivoglia altro indeterminato onere sostenuto (o eventualmente

sostenibile) per l'espletamento dei compiti istituzionali. Tali rischi, disagi e oneri, per definizione, vengono meno al momento di cessazione del servizio attivo e, contestualmente, viene meno la necessità della corresponsione della menzionata indennità che continua, coerentemente a quanto già statuito dall'art. 18 più volte menzionato, a non essere pensionabile, non essendo stata abrogata, per i suesposti motivi, dall'art. 2, comma 9 della legge 335/1995».

4.5. Ulteriore conferma dell'assunto si rinviene nella constatazione che l'intera legge n. ^{omissis} è stata successivamente abrogata dalla l. n. ^{omissis} che, però, ha fatto salve le norme dei decreti attuativi che «interessano il contenzioso del personale in quiescenza (...) ai fini della tutela giurisdizionale di diritti e interessi», (art.44, comma 1) con ciò ritenendo di far salve e assicurare l'ultrattività delle disposizioni in materia pensionistica dettate dal DPCM n. ^{omissis}. Tanto le Sezioni riunite quanto la Corte costituzionale, nelle decisioni sopra menzionate, hanno poi dato atto che il contenuto del DPCM n. ^{omissis} è stato trasfuso nei successivi DPCM n. ^{omissis}

^{omissis}

^{omissis}

4.6. Infine, ad ulteriore conferma della non pensionabilità delle indennità di funzione ed operativa vi è la considerazione che una parte di tali indennità, in base alla previsione contenuta nel comma 4 dell'art. 18 del citato DPCM, «viene accantonata per costituire un fondo

previdenziale».

In altri termini, a fronte della non pensionabilità è previsto un meccanismo compensativo che, comunque, garantisce ai fruitori di quelle indennità durante il servizio di ottenere una prestazione previdenziale alla cui consistenza contribuiscono i pertinenti accantonamenti operati durante il servizio.

Pertanto, l'eventuale integrale quiescibilità di quell'emolumento finirebbe per duplicarne la valorizzazione ai fini pensionistici, già avvenuta, in base alla speciale previsione dell'ordinamento di settore, attraverso l'alimentazione dell'apposito fondo previdenziale.

5. Da ultimo, appaiono palesemente infondate le richieste subordinate proposte dagli appellanti, dirette a contestare la legittimità costituzionale delle norme di legge e regolamentari che hanno disciplinato la materia in questione e, in particolare della disposizione di cui all'art. 4^{xx} della l. n. 1^{omissis} e dei DPCM n. ^{omissis} n. 1^x

c^{omissis}

Infatti, la disciplina dell'indennità di funzione e operativa è contenuta in norme regolamentari che sono sottratte al vaglio del giudizio di legittimità riservato alle sole leggi ed agli atti aventi forza di legge (art. 134 Cost.).

In ogni caso, le censure di costituzionalità, anche se rivolte alle leggi delega n. 101 del 1977 e n. 124 del 2007, non sono fondate come già hanno avuto modo di precisare le Sezioni riunite con la citata sentenza n. 2/2018/QM, con motivazione articolata e condivisibile alla quale si fa rinvio, con riferimento particolare alla considerazione che

l'eventuale sussistenza di deroghe rispetto alla disciplina generale del pubblico impiego non costituirebbe, comunque, una violazione dei principi costituzionali di eguaglianza in ragione della peculiare natura della normativa di settore.

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 (sentenze n. 173/2016, n. 250/2017).

6. Conclusivamente, l'appello deve essere respinto.

7. Ritenuto che nella fattispecie non sussistano i presupposti per la condanna per responsabilità processuale aggravata, le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, rigetta l'appello, ponendo a carico dei soccombenti l'onere delle spese di difesa in favore della parte appellata, che liquida in complessivi euro 2.000,00 (tremila/00), oltre oneri di legge e spese generali al 15%.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 14 febbraio 2024.

L'Estensore

Il Presidente

(Marco Fratini)

(Giuseppina Maio)

Depositata in Segreteria il 23/05/2024

Il dirigente

IL FUNZIONARIO

Gerarda Calabrese

DECRETO

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

DISPONE

che a cura della Segreteria sia apposta l'annotazione di cui al comma 1
di detto articolo 52, a tutela dei diritti delle parti private.

IL PRESIDENTE

(Giuseppina Maio)

Depositato in Segreteria il 23/05/2024

Il dirigente

IL FUNZIONARIO

Gerarda Calabrese

In esecuzione del provvedimento collegiale ai sensi dell'articolo 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, 23/05/2024

Il dirigente

IL FUNZIONARIO

Gerarda Calabrese

In caso di diffusione omettere le generalità e
gli altri dati identificativi delle parti ricorrenti e
degli uffici, comunque denominati della Presidenza
del Consiglio dei Ministri.

Roma 23/05/2024 Il dirigente

IL FUNZIONARIO

Gerarda Calabrese