



Sent 79/2024

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 relatore
Maria Rita Micci	Consigliere
Marco Fratini	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di appello iscritto al n. 59841, promosso dai signori:

1 omissis

2 -omissis

rappresentati e

difesi dagli avvocati Massimiliano Fazi (PEC:

massimilianofazi@ordineavvocatiroma.org), Antonio Mancini (pec:

antonio.mancini@pecavvocatirieti.it) e Luigi Conti (pec:

luigiconti@pec.it);

3 omissis

rappresentato e difeso

dall'Avv. Massimiliano Fazi (PEC:

massimilianofazi@ordineavvocatiroma.org);

4 omissis

5 omissis

6. [omissis]

7. [omissis] in qualità di vedova di [omissis]

[omissis]

tutti rappresentati e difesi, con mandato congiunto e disgiunto, dagli avvocati Antonio Mancini (pec: antonio.mancini@pecavvocatirieti.it) e Luigi Conti (pec: luigiconti@pec.it);

- Appellanti;

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 [omissis] depositata il 31.3.2021.

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 [omissis] depositata il 31.3.2021, la Sezione giurisdizionale per la Regione [omissis] rigettava il ricorso collettivo promosso da 31 ricorrenti - tra i quali erano ricompresi gli odierni

appellanti - tutti 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 omissis

A tale conclusione il giudice di *prime cure* perveniva sulla base del

carattere non pensionabile dell'indennità in questione, come affermato

dal menzionato omissis : ribadito dai successivi omissis

omissis intervenuti in materia, ritenendo così non necessario

richiamare l'indirizzo nomofilattico reso dalle Sezioni riunite con la

sentenza n. omissis aveva affermato il seguente principio di

diritto ' omissis non ha

abrogato l'art. 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 omissis gli

appellanti formulavano i seguenti motivi di appello:

I. Erroneità della sentenza per mancato rilievo della falsa applicazione

omissis

omissis

dell'art.

omissis

II. Violazione e falsa applicazione della legge omissis con riferimento

ai

omissis

Questione di legittimità di costituzionale della norma omissis

omissis

per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione;

III - Erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione

omissis

Illegittimità costituzionale dell'art. 4

omissis

per violazione

degli artt. 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

omissis

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

omissis

del

omissis

, di una Circolare del

omissis

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. ^{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. ^{omissis}, nei limiti descritti dei ^{omissis} (da

quanto risulta, ^{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, hanno rinunciato

agli atti gli appellanti omissis

4. La Presidenza del Consiglio dei ministri si costituiva in entrambi i giudizi di appello, 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.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, si rileva che le rinunce depositate agli atti del giudizio da parte degli appellanti omissis non producono effetto, in quanto non accettate 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 ^{omissis} del ^{omissis} della Circolare del

^{omissis} 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, ^{omissis}

^{omissis}

Sezione seconda centrale d'appello; sentt.

^{omissis}

omissis :zione terza centrale d'appello, omissis

omissis omissis onché alla sentenza n.

omissis 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 omissis 30

e rilevato, anche, dal Giudice delle leggi nella decisione omissis

la disciplina del rapporto d'impiego del personale degli (omissis si

sottrae ai principi generali e alle norme comuni del pubblico impiego.

Tuttavia, avuto riguardo alla peculiarità delle loro attribuzioni, omissis

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

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 omissis l

omissis

(non pubblicati nella Gazzetta Ufficiale), che delineavano un regime

atipico, soggetto all'applicazione esclusiva delle disposizioni speciali.

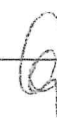
In particolare, per quanto di interesse di questa sede omissis

omissis

Adopo 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 omissis 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 ^{omissis} 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 ^{omissis} 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 ^{omissis} 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 ^{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 ^{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 ^{omissis})

^{omissis}

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 ^{omissis} ali. 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' ^{omissis} 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 ^{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 ^{omissis} Tanto le Sezioni

riunite quanto la Corte costituzionale, nelle decisioni sopra

menzionate, hanno poi dato atto che il contenuto del ^{omissis}

è stato trasfuso nei successivi ^{omissis} ^{omissis}

omissis

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 omissis

omissis «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' omissis

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. omissis n sono fondate come già

hanno avuto modo di precisare le Sezioni riunite con la citata sentenza

omissis 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

3.000,00 (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

(Igina Maio)

(Giuseppina Maio)

Depositata in Segreteria il 23/02/2024

Il dirigente

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 23/02/2024

Il dirigente

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, 23/02/2024

Il dirigente

Luciano Toccali

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

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il giorno 23/02/2024

IL DIRIGENTE

Luciano Toccali

