Pubblicato il 25/06/2019

**N. 08286/2019 REG.PROV.COLL.**

**N. 01265/2014 REG.RIC.**

****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1265 del 2014, proposto da  
Paolo De Laurentis, Marcello Andreoli, Luigi Leucatino, Renato Marani, Matteo Ciuffreda, Gianfranco Lattari, Giuseppe Longo, Domenico Dattilo, Mauro Ciafrei e Luigi Crispino, rappresentati e difesi dagli avv.ti Annalisa Panno e Paola D’Alessandro, con domicilio eletto presso lo studio Annalisa Panno in Roma, viale Eritrea n. 154;

***contro***

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, in persona del legale rappresentante p.t.;  
Ministero dell’Economia e delle Finanze, in persona del Ministro p.t.;  
Comando Generale della Guardia di Finanza, in persona del Comandante p.t.;  
rappresentati e difesi dall’Avvocatura Generale dello Stato presso cui sono domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;  
Ministero della Pubblica Amministrazione e Semplificazione, Dipartimento Funzione Pubblica, in persona del legale rappresentante p.t., n.c.;

***per l’annullamento***

dell’atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri DFP 0050489 P-4. 17.1.27 del 06.11.2013, recante rifiuto a concludere il procedimento amministrativo relativo all’instaurazione della previdenza complementare di cui agli artt. 67 del D.P.R. 254/99, 74 della l. 388/200 e 1 della l. 243/2000, come richiesto con atti di diffida extragiudiziali notificati il 7.10.2013;

per la condanna

al risarcimento dei danni subiti e subendi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, Ministero dell’Economia e delle Finanze e Comando Generale della Guardia di Finanza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 6 maggio 2019 la dott.ssa Antonella Mangia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Con l’atto introduttivo del presente giudizio, i ricorrenti - in qualità di appartenenti “al personale non dirigente della Guardia di Finanza”, con svariate qualifiche, specificamente indicate, destinatari del nuovo regime pensionistico “misto” introdotto dalla legge n. 335 del 1995 – impugnano il provvedimento con cui, in data 6 novembre 2013, la Presidenza del Consiglio dei Ministri si è rifiutata di “avviare e concludere il procedimento amministrativo relativo all’instaurazione della previdenza complementare di cui agli artt. 67 del D.P.R. 254/99, 74 della L. 388/2000 e 1 della L. 243/2000”, così come richiesto con atti di diffida notificati il 7 ottobre 2013.

Ai fini dell’annullamento i ricorrenti – a seguito del richiamo della disciplina che regolamenta la materia – adducono la sussistenza di “un vero e proprio obbligo a carico della Pubblica Amministrazione di attivarsi concretamente al fine di promuovere la costituzione della evocata forma pensionistica complementare in favore del personale non dirigente della Guardia di Finanza” e, in relazione ad esso, vantano la titolarità di “un interesse legittimo qualificato, consistente nella pretesa a che l’Amministrazione, attraverso la complessa procedura” fissata dalla legge, “giunga all’emanazione di un provvedimento autoritativo di attuazione della previdenza integrativa”, e, conseguentemente, denunciano l’illegittimità del provvedimento impugnato in quanto “destituito di qualsivoglia fondamento in fatto e in diritto”.

In ultimo, i ricorrenti chiedono, ancora, la condanna delle Amministrazioni intimate al risarcimento dei danni subiti e subendi.

Con atto depositato in data 13 marzo 2019 si sono costituiti la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, il Ministero dell’Economia e delle Finanze ed il Comando Generale della Guardia di Finanza, i quali – nel contempo – hanno prodotto una memoria connotata – in sintesi – dal seguente contenuto: - “l’esigenza di dare avvio alle forme complementari di previdenza per il personale delle Forze di polizia e armate” è stata già “oggetto di specifiche riunioni interforze…. all’esito delle quali sono emerse” criticità, quali l’insufficienza delle “risorse stanziate a titolo di contribuzione a carico dello Stato per il finanziamento dei fondi gestori di previdenza complementare dei pubblici dipendenti”; - ciò detto e constatato, ancora, che la sola soluzione possibile, a legislazione vigente, “risiede nell’avvio delle procedure di negoziazione e di concertazione in ambito interforze per… l’instaurazione di forme pensionistiche ad hoc per il personale del comparto”, le quali trovano “il principale ostacolo alla positiva soluzione” della problematica negli oneri “che dovrebbe sostenere lo Stato”, non può che prendersi atto che “l’effettivo passaggio al nuovo regime potrà avvenire solo alla data di adozione dei provvedimenti normativi di recepimento degli accordi sindacali e delle piattaforme di concertazione”; - tenuto conto di quanto riportato, va eccepita l’inammissibilità del gravame per difetto di giurisdizione del giudice adito, “atteso che è pacifico, in giurisprudenza, che le questioni relative all’entità del trattamento pensionistico rientrino nella sfera di giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti”; - in ogni caso, il ricorso è infondato per l’impossibilità di “ascrivere alcuna omissione all’Amministrazione”, tenuto conto che la stessa non è rimasta inerte e considerato, ancora, che, al fine di attuare il sistema richiesto, è, tra l’altro, indispensabile un’attività di concertazione con le attività sindacali.

All’udienza pubblica del 6 maggio 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Tutto ciò detto, il Collegio ravvisa la necessità di esaminare – in via preliminare – l’eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione del giudice adito, sollevata dalle Amministrazioni resistenti.

Tale eccezione è infondata.

Ai fini del decidere, è certamente necessario ricordare che, in effetti, questo Tribunale ha avuto modo di declinare la propria giurisdizione in relazione a controversie similari, configurando le stesse come controversie attinenti alla materia pensionistica e, quindi, devolute alla giurisdizione della Corte dei Conti ex “artt. 13 e 62 del R.D. n. 1214/1934”, sulla base dell’identificazione del c.d. “petitum sostanziale” con la “sussistenza del diritto, la misura e la decorrenza della pensione” (cfr. Sez. II, 21 aprile 2015, n. 5805, in cui sono, tra l’altro, oggetto di richiamo svariate ulteriore pronunce emesse – del pari – dal TAR del Lazio).

Al riguardo, il Collegio ritiene, però, di dissentire dalla posizione assunta con le decisioni in trattazione sulla base dei seguenti rilievi:

- premesso che i ricorrenti risultano in “servizio”, non appare che possa essere messo in discussione che gli stessi vantano una pretesa comunque inerente al proprio regime retributivo, ossia una pretesa che – in ogni caso - risulta attinente alla corretta regolamentazione del rapporto di impiego ancora in corso con l’amministrazione pubblica;

- seppure, dunque, debba convenirsi che i ricorrenti potranno usufruire dei vantaggi della costituzione di un “fondo” di “pensione complementare”, atto ad attuare il c.d. “secondo pilatro previdenziale”, soltanto a fare data dalla cessazione dal servizio, non è possibile trascurare che la pensione è ordinariamente definita in termini di “retribuzione differita” (cfr. Corte Costituzionale, 22 novembre 2017, n. 259), sicchè - in definitiva - l’istituzione del “fondo pensione”, con i relativi stanziamenti di “risorse” a carico della finanza pubblica, ben si presta ad essere configurata come un’ulteriore voce o, meglio, componente del trattamento retributivo spettante al personale in servizio;

- non vi è chi non veda – del resto – che, in sintesi, la controversia in esame verte non sulla correttezza o meno del computo della pensione e, conseguentemente, sulla determinazione del trattamento di “quiescenza”, bensì afferisce – più propriamente – alla corresponsione, nel corso o, meglio, in costanza del rapporto di impiego, di “somme” utili ad assicurare le esigenze relative al tenore di vita del lavoratore per l’epoca in cui quest’ultimo andrà in pensione e, dunque, riguarda – in termini generali – il trattamento economico del dipendente in servizio (seppure attuato e corrisposto in virtù della costituzione del fondo gestore della previdenza complementare e, quindi, dello stanziamento di risorse volte a finanziare quest’ultimo).

Per le ragioni illustrate, va riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo.

3. Nel merito, il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto per le ragioni di seguito indicate.

3.1. Come noto, la legge 8 agosto 1995, n. 335 (la c.d. “Riforma Dini”), ha sancito il passaggio da un sistema pensionistico basato sul “metodo retributivo” a un sistema da riferirsi esclusivamente ai contributi effettivamente versati da ogni singolo lavoratore, (c.d. metodo contributivo). Nel testo normativo che ha segnato il passaggio dal sistema pensionistico “retributivo” al sistema pensionistico “contributivo”, la funzione della c.d. “previdenza complementare” è quella di arginare gli effetti lesivi che si producono a causa della radicale modifica “in peius” del sistema previdenziale nazionale. La previdenza complementare ha, infatti, lo scopo di introdurre, accanto al nuovo sistema pensionistico ordinario (il sistema contributivo), strumenti finanziari complementari finalizzati a integrare le “nuove pensioni” (per contenere la prevista diminuzione di circa il 30-40 per cento dall’ultimo trattamento economico percepito dal dipendente pubblico in servizio), mediante l’istituzione dei c.d. “Fondi pensione integrativi”, ovvero Fondi di previdenza complementare in cui dovrebbe confluire, mensilmente, una parte della “retribuzione” del dipendente, da rivalutarsi negli anni attraverso un sistema a capitalizzazione composta.

Tuttavia, con riguardo al regime pensionistico del personale militare e di polizia, quale disciplinato dal D.Lgs. 30.4.1997 n. 165, va rilevato che per dette categorie di dipendenti pubblici non hanno ancora trovato attuazione le norme del D.Lgs. n. 195/1995, come modificato dal D.Lgs. 31.3.2000 n. 129, poiché il processo di avvio della previdenza complementare dei detti dipendenti pubblici potrà dirsi concluso nella prima fase, allorché saranno emanati i decreti del Presidente della Repubblica, all’esito di una concertazione tra Ministeri interessati, Comandi militari e rappresentanti dei Co.Ce.R. (Consigli Centrali di Rappresentanza), cioè degli organismi rappresentativi dei lavoratori. In particolare, è l’art. 4 lett. b) del D.Lgs. n. 195/1995 che prevede la concertazione sulle forme pensionistiche complementari previste dall’art. 26, comma 20, della legge 23.12.1998 n. 448. L’effettivo passaggio al nuovo regime potrà avvenire soltanto alla data dei provvedimenti presidenziali di recepimento degli accordi sindacali e delle piattaforme di concertazione.

Ciò lascia intendere che il ritardo nelle procedure non possa essere ascritto all’inerzia dei Ministeri intimati, bensì alle lentezze di un tavolo di concertazione del quale fanno parte anche i rappresentanti sindacali delle categorie lavorative interessate.

Se si considera che il DPR 16.4.2009 n. 51 (di recepimento dell’accordo sindacale per le Forze di polizia a ordinamento militare, tra cui vi è la Guardia di Finanza) ha approvato una pre-intesa per l’accelerazione di dette procedure negoziali nel comparto “Difesa-Sicurezza”, appare evidente che senza una definizione dei detti accordi, nessun Ministero possa autonomamente dar luogo all’istituzione della previdenza complementare per i propri dipendenti. Tale considerazione potrebbe persino indurre – e in effetti ha indotto il giudice amministrativo in alcune sue pronunce - a ritenere che, in questa fase, gli unici legittimati a stimolare l’iniziativa della concertazione verso i Ministeri siano proprio le rappresentanze sindacali dei dipendenti pubblici (cfr.: TAR Lazio I-bis 6.5.2015 n. 6491; TAR Lazio, I, 17.2.2015 n. 2738; Cons. Stato IV, 4.2.2014, n. 504; T.A.R. Lazio, I-bis, 26.3.2014 n. 3348; T.A.R. Lazio I, 8.3.2011 n. 2092; Cons. Stato IV, n. 5698/2011). Ciò in considerazione del fatto che i dipendenti pubblici destinatari dell'attività contrattuale collettiva o del decreto presidenziale di recepimento degli esiti della procedura di concertazione sarebbero i titolari di un interesse "finale", ovvero della posizione soggettiva destinata a sorgere per effetto di tale concertazione, e non già di un interesse concreto, attuale e direttamente tutelabile in ordine all'avvio e conclusione dei procedimenti "negoziali" in oggetto. Tale interesse (assimilabile agli interessi legittimi procedimentali) apparterrebbe, semmai, esclusivamente alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (quanto alle forze di polizia a ordinamento civile) e ai Comitati centrali di rappresentanza, sempre quali organismi esponenziali d'interessi collettivi chiamati a partecipare ai predetti procedimenti.

Anche senza aderire a tale impostazione giurisprudenziale, è, pertanto, evidente che non si possa imputare ai Ministeri alcun ritardo per attività richiedenti una concertazione ai tavoli negoziali.

Stante quanto in precedenza illustrato, la domanda di annullamento va respinta.

4. Come riportato nella narrativa che precede, i ricorrenti formulano, altresì, domanda di risarcimento dei danni subiti e subendi.

Anche tale domanda è immeritevole di positivo riscontro.

In ragione dell’esito negativo dell’azione di annullamento, non può che rilevarsi, infatti, anche l’infondatezza della domanda di risarcimento.

In ogni caso, non appare possibile sottacere che la domanda de qua è palesemente generica.

Al riguardo, va osservato, infatti, che:

- come espressamente ammesso dall’Amministrazione resistente, <<è pur vero che – allo stato – risulta attiva la previdenza complementare per altri segmenti della Pubblica Amministrazione, per i quali sono operanti i fondi aperti “Espero” e “Perseo Sirio”>>;

- anche volendosi – per tale ragione - ipotizzare un ritardo dell’Amministrazione finanziaria intimata nell’attivare il sistema di previdenza complementare nei confronti dei ricorrenti e, in stretta connessione con esso, l’insorgenza di un danno, ciò non sarebbe sufficiente ai fini della domanda risarcitoria, atteso che per accertare l’esistenza e l’entità di tale danno occorrerebbe provare ciò che qui non è stato provato, vale a dire che il Fondo pensione per i militari della Guardia di Finanza avrebbe davvero avuto rendimenti performanti, sì da rivalutarsi e arricchire gli accantonamenti per la pensione integrativa di ciascun dipendente. In assenza di tale prova, per la quale sarebbe stato necessario produrre quantomeno una perizia tecnico-finanziaria, manca la prova del danno risarcibile da ritardo”. Ciò anche in considerazione del fatto che i ricorrenti sono ancora in servizio e non può escludersi che essi possano beneficiare al meglio della previdenza complementare, al momento del pensionamento (TAR Molise, n. 145 del 2017).

5. In conclusione, il ricorso va respinto.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2019 con l’intervento dei Magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Antonella Mangia, Consigliere, Estensore

Fabrizio D'Alessandri, Consigliere

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
| **Antonella Mangia** |  | **Concetta Anastasi** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

IL SEGRETARIO