

Pubblicato il 16/11/2022

N. 00685/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00333/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 333 del 2021, proposto da

Roberto Abbatico, Roberto Abbatico, Paolo Alba, Loris Albertini, Andrea Alessandrini, Andrea Alfonsi, Giovanni Battista Allegretti, Graziano Alzapiedi, Roberto Amatori, Loris Ancorani, Roberto Angelini, Alberto Angelini, Simone Angelini, Giancarlo Antonelli, Marco Arista, Fabrizio Armenise, Massimo Aulicino, Simone Azalea, Marco Badioli, Massimo Bargnesi, Giorgio Barone, Davide Bartoli, Sauro Barzzotti, Andrea Bassani, Roberto Bastianelli, Andrea Belloni, William Berre', Simone Berti, Ferruccio Bertini, Gilberto Betti, Marco Biadini, Emanuel Biagini, Federico Bianchetti, Mirko Biccari, Roberto Biccari, Stefano Binda, Luca Blandino, Luciano Boiani, Federico Bordo, Domenico Bucefalo, Mattia Buresta, Alessandro Bussaglia, Ludovico Camilletti, Mario Capponi, Lorenzo Carassai, Massimo Carducci, Olinto Carfagnini, Giambattista Carletti, Giancarlo Carnaroli, Salvatore Casalino, Mauro Casavecchia, Giovanni Casoni, Riccardo Castellani, Antonio Castelluccio, Carmine Alessandro Catalano, Raffaele Catalano, Sauro Catinari, Nicola Cecchini, Ivan Cecola, Giovanni Ceglia,

Patrizio Celli, Nicola Cerqueti, Renato Chiodi, Danilo Chiovini, Roberto Chiuselli, Fabrizio Ciarma, Marco Ciaroni, Sergio Ciccarelli, Michele Ciccioli, Cristian Cinciripini, Marco Cingolani, Graziano Ciotti, Maurizio Ciotti, Walter Cipollini, Simone Cirilli, Giacomo Cittadini, Giacomo Clizia, Franco Codianni, Giuseppe Cognetti, Filippo Colonna, Giuseppe Colucci, Donato Corfiati, Raffaele Costante, Natalino Costantini, Alberto Cotoloni, Maurizio Crescenti, Giampietro Cuicchi, Nicola Curci, Mauro Damiani, Andrea De Angelis, Rocco De Giacomo, Ettore Francesco Paolo De Martino, Giacomo Del Bianco, Alberto Del Prete, Sandro Del Tinto, Vincenzo Deliso, Mirko Della Chiara, Pasquale Della Torre, Domenico Dentamaro, Filiberto Descisciolo, Fabio Di Battista, Giuseppe Di Nonno, Carlo Dibiagi, Michele Dini, Davide Dini, Davide D'Isidoro, Fabio Donnini, Pasquina Donofrio, Daniele Dorighi, Loris Ducci, Antonio Ecce, Lorenzo Elia, Matteo Elisei, Sergio Falcioni, Roberto Falcioni, Dante Fanini, Alessandro Fanizza, Emidio Fazzini, Massimo Fazzini, Gabriella Ferranuovo, Fabio Fidanza, Cristian Filipponi, Michele Filippucci, Peppino Fioravanti, Marco Fiore, Maurizio Fontenova, Andrea Forconi, Daniele Funari, Valter Funari, Rino Furlani, Alberto Gabrielli, Maurizio Gabucci, Giorgio Galie', Giuseppe Gallielli, Vincenzo Galullo, Stefano Gambioli, Antonio Garofalo, Giovanni Gasparini, Gaspare Gasparrini, Mauro Gaudenzi, Matteo Gentiletti, Giuseppe Gentili, Marco Giacomini, Andrea Giannini, Roberto Gigliucci, Stefano Giovannotti, Giovanni Gironella, Fabrizio Gnagni, Fernando Gorgone, Adriano Greco, Gianfranco Gregori, Simone Gricinella, Sergio Grilli, Giovanni Guercioni, Andrea Guerra, Andrea Guidi, Roberto Guiducci, Carlo Iammarino, Antonio Iannotti, Donatello Iapalucci, Gabriele Lamponi, Angelo Lanccioni, Antonio Langianese, Fabio Langianese, Giancarlo Lani, Carlo Lazzarini, Giuseppe Lioce, Matteo Lionetti, Stefano Loberti, Gaetano Lori, Paolo Luchini, Ivan Magi, Enrico Maiolati, Luca Maraviglia, Marzio Marchetti, Dario Marcoionni, Andrea Marini, Moreno Marongiu, Marco Marseglia, Claudio Marzani, Eugenio Massacesi, Sergio Massanelli, Mirco Mastrogiacomi,

Mauro Matelliciani, Vincenzo Matteo, Maurizio Mazza, Henry Medei, Angelo Melaranci, Fabio Menchi, Nicola Menconi, Marco Mensa, Alberto Mercuri, Marco Messina, Francesco Micaletti, Mario Mingiano, Davide Morelli, Claudio Morganti, Angelo Moroni, Paolo Mozzoni, Luciano Muratori, Italo Nardinocchi, Massimiliano Neri, David Orazi, Pietro Paolo Orsini, Maurizio Ortenzi, Giuseppe Pacchetti, Gianluca Palazzi, Francesco Palmucci, Stefano Papa, Massimiliano Pascucci, Massimo Paterniani, Franco Patregnani, Andrea Patrignani, Giuseppe Patti, Domenico Pazzelli, Beniamino Persichino, Antonio Perugini, Filippo Peruzzini, Alvaro Peruzzini, Cosimo Petrelli, Emiliano Pettorossi, Matteo Piccioni, Fabrizio Pierdominici, Edoardo Piergiovanni, Marco Pierpaoli, Daniele Piolo, Angelo Pisani, Enzo Pollidori, Adriano Ponzanetti, Paolo Prato, Massimiliano Pupita, Francesco Quartarulli, Paolo Ramaioli, Stefano Rastelletti, Giuseppe Razzetti, Pietro Ricca, Sandro Ricotta, Massimo Vincenzo Riti, Leonardo Rizzi, Davide Romani, Francesco Romani, Giuseppe Romano, Sandro Romei, Michele Rosati, Marco Roscetti, Silvano Rossetti, Federica Rossini, Antonello Ruffini, Mauro Ruffini, Luciano Ruggiero, Arturo Russo, Salvatore Russo, Giovanni Sacchetti, Fabio Sacchi, Claudiano Salvatori, Alessandro Salvucci, Alessandro Santamaria, Alessandro Santelli, Antonino Saraga, Roberto Saudelli, Cinzio Scatassa, Luca Schillaci, Michele Sciapichetti, Fabio Scocco, Valerio Scoponi, Luigi Scorza, Enrico Scotta, Aleandro Scuffia, Giovanni Selci, Giordano Siepi, Simone Silvestrini, Arturo Silvestrini, Marco Smacchia, Massimo Sopranzi, Antonio Spinelli, Alessandro Spurio, Vincenzo Stagliano', Andrea Stortoni, Andrea Streni, Amedeo Tamburini, Giancarlo Tavoni, Sonia Tavoni, Elvio Tedeschi, Spartaco Telarico, Stefano Toccaceli, Gabriele Tocco, Giulio Tomassini, Diego Tortoioli, Ciro Tortora, Guerino Trigliozi, Mirco Truffi, Luciano Tuttolani, Renato Ubaldi, Plautina Vaddinelli, Federico Valentini, Vito Valentini, Simone Valentini, Walter Vallorani, Stefano Vandini, Fabio Vergari, Luca Verna, Maurizio Vernarecci, Maurizio Verzulli, Raffele Vitale, Simone Zaganelli, Fabio Zenobi, Katia Zeppa, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco La Gattuta, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per la Pubblica Amministrazione, Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Ancona, domiciliataria ex lege in Ancona, corso Mazzini, 55;

Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Cimmino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Ancona, Avvocatura Inps via S. Martino 23;

Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - Direzione Regionale Inps Marche, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

.

per l'accertamento

del diritto dei ricorrenti al risarcimento dei danni e per la condanna dei resistenti alla liquidazione del quantum debeatur dovuto, nella misura che verrà ritenuta equa e di giustizia, per la mancata attivazione della previdenza integrativa, così come prevista dall'art. 26, comma 20 della L.448/1998 e dal D.Lgs. 195/1995

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Interno, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del di Ministero per la Pubblica Amministrazione e del Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 luglio 2022 il dott. Giovanni Ruiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I soggetti indicati in epigrafe, tutti dipendenti ed ex dipendenti del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e della Polizia Penitenziaria, chiedono che fosse accertato il loro diritto al risarcimento dei danni e la condanna delle Amministrazioni resistenti intimate – Inps, dell’Interno, della Giustizia, dell’Economia e delle Finanze, per la Pubblica Amministrazione e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - alla liquidazione del quantum debeatur dovuto, nella misura che da ritenersi equa e di giustizia, per la mancata attivazione della previdenza integrativa, così come prevista dall’art. 26, comma 20 della l.448 del 1998 e dal d. lgs. 195 del 1995. Gli interessati richiamaavano in fatto la riforma del sistema pensionistico operata dalla l. 8 agosto 1995 n. 335 che ha introdotto il sistema di calcolo contributivo per i trattamenti di quiescenza riguardo ai pubblici dipendenti che non avevano maturato 18 anni di contribuzione al 31 dicembre 1995 prevedente per gli stessi il meno favorevole sistema “contributivo”, trattamento meno favorevole ridimensionato dall’art. 26 co. 20 l. 448 del 1998, il quale stabiliva l’attivazione di una serie di procedure di negoziazione per l’istituzione di forme pensionistiche complementari – cfr. d. lgs. 124 del 1993.

Dinanzi alla mancata attivazione delle procedure per giungere a tali integrazioni pensionistiche, i ricorrenti deducevano in diritto quanto segue:

Violazione dell’art. 26 co. 20 l. 448 del 1998 e dell’art. 3 co. 2 d. lgs. 252 del 2005 per mancata attuazione della previdenza complementare, con conseguente diritto al risarcimento dei danni in favore dei ricorrenti. Veniva dapprima richiamata la giurisdizione del giudice amministrativo nella controversia in questione trattandosi di personale non contrattualizzato e successivamente veniva ricostruito in diritto quanto esposto in fatto sulla dovuta attivazione della previdenza complementare secondo le leggi in rubrica.

In relazione alla quantificazione del danno subito si richiamava la pronuncia n.

207/2020 della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia, secondo cui il danno patrimoniale era riferibile al montante accumulato a tutt'oggi confrontandolo con il regime di Tfr ed anche i rendimenti del fondo "Espero", unico fondo negoziale in essere per i dipendenti pubblici ed andava quindi determinato nella misura del 25% nei confronti delle Amministrazioni convenute.

I ricorrenti concludevano per l'accoglimento del ricorso con la dichiarazione del loro diritto al risarcimento dei danni patrimoniali subiti e subendi per la mancata attivazione del sistema di previdenza integrativa e la condanna dei resistenti al risarcimento dei danni medesimi oltre rivalutazione ed interessi legali in conseguenza dell'inerzia mantenuta sino a tutt'oggi, rilevando per questo anche i rendimenti del Fondo Perseo Sirio applicato al personale civile della Pubblica Amministrazione e della Sanità pubblica"; ovvero, in via subordinata, con decorrenza dal quinquennio antecedente la domanda risarcitoria.

Si sono costituiti in giudizio l'Inps ed i Ministeri intimati, sostenendo il primo il proprio difetto di legittimazione passiva, i Ministeri la carenza di un interesse diretto, personale qualificato avente ad oggetto l'avvio e la successiva conclusione, mediante provvedimento espresso, della procedura relativa alla costituzione di forme pensionistiche complementari e comunque l'infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

All'udienza pubblica del 21 luglio 2022 la causa è passata in decisione.

1 Si può prescindere dalle numerose eccezioni preliminari, poiché il ricorso è inammissibile, sulla scorta di unanime giurisprudenza del Consiglio di Stato ribadita da numerosi Tribunali amministrativi regionali (da ultimo Tar Piemonte 8 luglio 2022 n, 64).

1.1 Tale giurisprudenza ha affermato per le controversie come quella in esame, che i dipendenti pubblici destinatari dell'attività contrattuale collettiva o del decreto presidenziale di recepimento degli esiti della procedura di concertazione, sono titolari di un interesse del tutto indiretto e riflesso, e non già di un interesse

concreto, attuale e direttamente tutelabile in ordine all'avvio e conclusione dei procedimenti negoziali in questione, appartenenti in via esclusiva alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative - per quanto attiene alle Forze di Polizia ad ordinamento civile - e ai Comitati centrali di rappresentanza, quali organismi esponenziali d'interessi collettivi - per quanto attiene alle Forze di Polizia ad ordinamento militare e al personale delle Forze Armate - chiamati entrambi a partecipare ai predetti procedimenti negoziali. In particolare, "la legittimazione a far valere eventuali inadempimenti dell'obbligo di adozione di provvedimenti amministrativi, anche attraverso la speciale procedura di impugnazione del silenzio inadempimento, appartiene in via generale ai soli soggetti titolari dell'interesse, concreto ed attuale, direttamente riguardato dalla norma attributiva del potere autoritativo, che in ragione di tale titolarità sono legittimati a partecipare al relativo procedimento amministrativo", mentre i dipendenti sono portatori di un interesse soltanto indiretto in relazione all'effettiva entrata in vigore del nuovo regime previdenziale, in quanto potenziali destinatari delle misure da adottarsi all'esito del procedimento di concertazione di cui si lamenta la mancata attuazione; questo in ragione della natura normativa dell'atto conclusivo, destinato a disciplinare una serie indeterminata di rapporti di pubblico impiego; ma non sono legittimati a partecipare al relativo procedimento, non essendo titolari in proposito di un interesse personale, concreto ed attuale, specificamente tutelato dalla norma attributiva del potere con la previsione di un correlato obbligo di provvedere in capo alle Amministrazioni competenti (Cons. Stato II, 20 dicembre 2021, n. 8440; IV, 4 febbraio 2014, n. 502; n. 503, n. 504; 24 ottobre 2011, n. 5697; n. 5698).

1.2 Va poi rilevato che la sentenza del tutto isolata 18 maggio 2020 n. 207 della sezione giurisdizionale regionale per la Puglia della Corte dei conti invocata dai ricorrenti è stata riformata dalla sezione III Giurisdizionale Centrale della Corte dei conti con la pronuncia n. 43/2021.

1.3 Vi è poi da aggiungere che l'assistenza di un interesse diretto e qualificato

all'avvio ed alla conclusione dei negoziati per l'istituzione della previdenza complementare comporta altresì l'assenza di un diritto al risarcimento del danno per la mancata istituzione dei fondi previdenziali: è inevitabile, come già prima specificato, affermare che un eventuale diritto di tal genere non potrebbe che spettare ai titolari dell'interesse proprio, diretto e qualificato, ossia agli organismi esponentziali rappresentativi, nel caso di specie, dei Corpi della Polizia penitenziaria e dei VV.FF., i quali avrebbero dovuto attivare i procedimenti per l'attuazione delle previsioni di cui alla l. 335 del 1995, anche ricorrendo avverso eventuali silenzi inadempimenti, senza che alle Amministrazioni odierne resistenti incomba un autonomo obbligo di provvedere, non potendo unilateralmente disciplinare la materia né, peraltro, sono previsti termini nei quali debba essere data attuazione alla detta previdenza complementare.

1.5 Del resto, la legislazione seguita alla l. 335 del 1995 comprova pienamente quanto sopra: dal comma 20 dell'art. 26 della legge 448 del 1998 che ha previsto che: "ai fini dell'armonizzazione al regime generale del trattamento di fine rapporto e dell'istituzione di forme di previdenza complementare dei dipendenti pubblici, le procedure di negoziazione e di concertazione previste dal decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, potranno definire, per il personale ivi contemplato, la disciplina del trattamento di fine rapporto ai sensi dell'articolo 2, commi da 5 a 8, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni, nonché l'istituzione di forme pensionistiche complementari, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e successive modificazioni. Per la prima applicazione di quanto previsto nel periodo precedente saranno attivate le procedure di negoziazione e di concertazione in deroga a quanto stabilito dall'articolo 7, comma 1, del citato decreto legislativo n. 195 del 1995".

1.6 Poi, ai sensi dell'art. 3 comma 2 del d.lgs. 5 dicembre 2005 n. 252 - che all'art. 21 ha disposto l'abrogazione del d.lgs. 124 del 1993 - "per il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto

legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le forme pensionistiche complementari possono essere istituite mediante i contratti collettivi di cui al titolo III del medesimo decreto legislativo. Per il personale dipendente di cui all'articolo 3, comma 1, del medesimo decreto legislativo, le forme pensionistiche complementari possono essere istituite secondo le norme dei rispettivi ordinamenti ovvero, in mancanza, mediante accordi tra i dipendenti stessi promossi da loro associazioni".

1.7 Da tali discipline risulta ancor più evidente che non sussiste alcun autonomo obbligo di provvedere in capo alle Amministrazioni pubbliche, in assenza della definizione della materia in sede di contrattazione collettiva.

2 Il ricorso deve perciò essere dichiarato inammissibile.

2.1 La particolarità della situazione consente la compensazione delle spese di giudizio tra le parti

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 21 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Morri, Presidente FF

Giovanni Ruiiu, Consigliere, Estensore

Simona De Mattia, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Ruiiu

IL PRESIDENTE
Gianluca Morri

IL SEGRETARIO