



# JurisMil

## Centro Studi Diritto Militare

[www.sideweb.org](http://www.sideweb.org)

[www.forzearmate.org](http://www.forzearmate.org)

---

### Giurisprudenza

---

#### Argomento

#### Oggetto

Pensione

Fondi pensione - silenzio dell'amministrazione -  
legittimazione ad agire -

#### Massima redazionale

*I singoli militari non sono legittimati ad agire in giudizio per eventuali inadempimenti dell'obbligo di adozione di provvedimenti amministrativi per la costituzione dei fondi integrativi pensione, 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.*

*Semmai, in via esclusiva, sono legittimati le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (per quanto attiene alle Forze di Polizia a ordinamento civile) e i Comitati centrali di rappresentanza, quali organismi esponenziali d'interessi collettivi (per quanto attiene alle Forze di Polizia a ordinamento militare e al personale delle Forze Armate), chiamati entrambi a partecipare ai predetti procedimenti negoziali previste per la costituzione dei fondi pensione.*

***In evidenza***

- Più esattamente, 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, i quali proprio in ragione di tale titolarità sono dunque legittimati a partecipare al relativo procedimento amministrativo.
- Gli odierni appellanti sono viceversa portatori di un interesse soltanto indiretto in relazione all'effettiva entrata in vigore del nuovo regime pensionistico e contributivo, in quanto potenziali destinatari delle misure da adottarsi anche all'esito del procedimento di concertazione di cui lamentano la mancata attuazione: e ciò in ragione della natura assodatamente normativa dell'atto conclusivo, destinato a disciplinare una serie indeterminata di rapporti di pubblico impiego; ma – per l'appunto – essi 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 (così puntualmente, la sentenza n. 7454 del 2010 cit. resa dalla Sez. I del T.A.R. per il Lazio).

N. 05697/2011REG.PROV.COLL.

N. 07671/2010 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7671 del 2010, proposto da:  
xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, entrambi rappresentati e difesi xxxxxxxx, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via xxx;

contro

Ministero della Pubblica Amministrazione e Innovazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, costituitisi in giudizio, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per il Lazio, Roma, Sez. I-bis n. 8008 dd. 22 aprile 2010, resa tra le parti a' sensi dell'allora vigente art. 21-bis della L. 6 dicembre 1971 n. 1034 (ora artt. 31 e 117 cod. proc. amm.) e concernente la disciplina di trattamento di fine rapporto.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Pubblica Amministrazione e Innovazione (Presidenza del Consiglio dei Ministri);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 giugno 2011 il Cons. Fulvio Rocco e uditi per gli appellanti l'Avv. xxxxxxxxx e per le Amministrazioni appellate l'Avvocato dello Stato Daniela Giacobbe;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1.1. Gli attuali appellanti, maresciallo xxxxxxxxxxxxxxxx e maggiore xxxxxxxxxxxxxxxx, hanno proposto sub R.G. 10266 del 2009 innanzi al T.A.R. per il Lazio, unitamente ad altri ufficiali e sottufficiali in s.p.e., nonché unitamente a personale volontario in servizio presso le Forze Armate, un ricorso a' sensi dell'allora vigente art. 21-bis della L. 6 dicembre 1971 n. 1034 per l'annullamento del silenzio-rifiuto formatosi sulle istanze da loro notificate in data 8 maggio 2009, al fine di ottenere che, in applicazione di quanto disposto dagli artt. 26, comma 20, della L. 23 dicembre 1998 n. 448 e 3, comma 1, lett. b), del D.L.vo 12 maggio 1995 n. 195 e successive modifiche, fossero avviate le procedure di negoziazione deputate a definire, per il personale delle Forze Armate, *“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”*, e ad istituire per lo stesso personale le forme pensionistiche complementari, di cui all'articolo 3 del D.L.vo 21 luglio 1993 n. 194 e successive modificazioni, con conseguente accertamento per l'intimata Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministero della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione dell'obbligo di provvedere sulle istanze anzidette, dando avvio alle procedure di negoziazione previste ai fini predetti.

A sostegno della propria domanda giudiziale i ricorrenti in primo grado hanno dedotto l'avvenuta violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 26, comma 20, della L. 23 dicembre 1998 n. 448 e degli artt. 3, comma 1, lett. b) del D.L.vo 12 maggio 1995 n. 195, come sostituito dall'art. 2 del D.L.vo 31 marzo 2000 n. 129, e 7, comma 1, del medesimo D.L.vo 195 del 1995.

Gli stessi ricorrenti, dopo aver premesso che il personale delle Forze Armate e delle Forze di Polizia, al pari di quello del pubblico impiego c.d. *“contrattualizzato”*, è stato oggetto del passaggio dal metodo di calcolo della pensione con il sistema retributivo a quello con il sistema contributivo, hanno censurato il mancato avvio delle procedure di concertazione previste dal D.L.vo 195 del 1995 e dall'art. 67 del D.P.R. 16 marzo 1999 n. 254 in ordine alla costituzione di uno o più fondi nazionali di pensione complementare, di cui all'anzidetta L. 335 del 1995 e successive modificazioni, alle modalità di trasformazione del trattamento di fine rapporto, alle voci retributive utili per gli accantonamenti del trattamento di fine rapporto (T.F.R.), nonché alla quota del T.F.R. medesimo da destinare alla previdenza complementare.

In relazione a ciò, pertanto, i ricorrenti in primo grado hanno concluso chiedendo l'accoglimento della propria domanda di annullamento del silenzio-rifiuto formatosi sulle loro istanze, con il conseguente accertamento dell'obbligo del Ministero della Pubblica Amministrazione ed Innovazione di provvedere sulle stesse.

1.2. Si è costituita in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Ministero della Pubblica Amministrazione ed Innovazione, eccependo innanzitutto l'inammissibilità della domanda giudiziale per difetto di legittimazione ad agire e l'inammissibilità del ricorso

avverso il silenzio-rifiuto per carenza dei presupposti, non essendo configurabile nella specie un'inerzia del Dipartimento della Funzione Pubblica nell'avvio delle procedure finalizzate all'attivazione della previdenza complementare e del trattamento di fine rapporto.

1.3. Con sentenza n. 8008 dd. 22 aprile 2010 la Sezione I-bis del T.A.R. per il Lazio ha dichiarato il ricorso inammissibile.

2.1. Con l'appello in epigrafe i soli xxxxxxxxx e xxxxxxxxxxxxxx chiedono la riforma di tale sentenza, deducendo al riguardo l'avvenuta violazione dell'art. 2 della L. 7 agosto 1990 n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, nonché del combinato disposto dell'art. 26, comma 20, della L. 23 dicembre 1998 n. 448 e 5, comma 1, lett. b), del D.L.vo 195 del 1995, come sostituito dall'art. 2 del D.L.vo 129 del 2000.

Gli appellanti rimarcano – tra l'altro – che la sequenza procedimentale disciplinata dall'art. 7 del D.L.vo 195 del 1995 prevede che dapprima il Dipartimento della Funzione Pubblica formalmente convochi il tavolo di concertazione-negoziazione e che, quindi, gli organismi rappresentativi del personale delle Forze Armate e delle Forze di Polizia presentino richieste e proposte; e che, non essendo nella specie intervenuta a tutt'oggi la convocazione anzidetta, permarrrebbe il silenzio-rifiuto dell'Amministrazione resistente.

Gli appellanti rilevano – altresì – che in omologhe fattispecie la Sezione I-bis del T.A.R. per il Lazio ha riconosciuto in capo al personale militare che abbia avanzato consimili richieste una posizione di interesse legittimo affinché l'Amministrazione attivi il procedimento sopradescritto (cfr. al riguardo le sentenze n. 3995 dd. 15 marzo 2010 e 14 dicembre 2009 n. 12867 rese dal giudice di primo grado).

2.2. Si è costituita in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, replicando puntualmente alle censure avversarie e concludendo per la reiezione dell'appello.

2.3. Alla camera di consiglio del 21 gennaio 2010 la causa è stata trattenuta in decisione.

3.1. Tutto ciò premesso, l'appello in epigrafe va respinto.

3.2. Nella sentenza impugnata si premette, innanzitutto, che la previdenza complementare si attua attraverso un complesso procedimento disciplinato normativamente e che si conclude con un decreto del Presidente della Repubblica, qualificabile come atto amministrativo; inoltre, a' sensi dell'art. 4, comma primo, lett. b) del D. L.vo 12 maggio 1995 n. 195, le forme pensionistiche complementari rientrano nelle materie oggetto di concertazione, agli effetti dell'art. 2 del medesimo D.P.R. 195 del 1995, tra varie amministrazioni ed i rappresentanti del Consiglio Centrale di Rappresentanza (COCER), nel mentre l'iniziativa del procedimento

per la concertazione spetta, a' sensi del medesimo art. 7 del D.L.vo 195 del 1995, al Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

Sempre secondo il giudice di primo grado, al fine di verificare la posizione legittimante dei ricorrenti andrebbe osservato che, facendo applicazione dei principi generali, il procedimento per l'istituzione della previdenza complementare, una volta concluso, influisce sugli interessi dei ricorrenti medesimi, i quali, oltrech  trovarsi in una posizione differenziata rispetto a quella della generalit  degli altri soggetti, si troverebbero pure in una posizione qualificata dall'ordinamento, atteso che si applicherebbero nei loro confronti, non gi  in via ipotetica ma con assoluta certezza, le norme sulla previdenza complementare, per cui potrebbe affermarsi che l'ordinamento, nel disciplinare la normativa sulla previdenza, prende in considerazione anche la posizione dei ricorrenti.

In dipendenza di ci , pertanto, ad avviso del giudice di primo grado non potrebbero sussistere dubbi di sorta sulla circostanza che gli attuali ricorrenti vantino una posizione di interesse legittimo affin  l'Amministrazione individuata dalla norma - ossia il Ministero per la Pubblica Amministrazione e per l'Innovazione - attivi il procedimento di cui trattasi.

Lo stesso giudice di primo grado ha, peraltro, affermato che il predetto Ministero avrebbe avviato negli anni 1999-2000 le specifiche procedure aventi ad oggetto la materia del TFR e della previdenza complementare, convocando anche le rappresentanze sindacali e militari del personale del comparto, ma senza pervenire ad un accordo condiviso tra le parti interessate; e che, successivamente, a seguito della modifica introdotta dall'art. 3 del D. L.vo n. 129 del 2000, che ha innovato gli artt. 3, 4 e 5 del D. L.vo n. 195 del 1995, inserendo espressamente tra le materie oggetto di contrattazione e di concertazione anche la disciplina del trattamento di fine rapporto e delle forme pensionistiche complementari, il Dipartimento della Funzione Pubblica, nel corso degli anni 2005 e 2006, avrebbe nuovamente convocato i rappresentanti istituzionali delle amministrazioni allo scopo di riavviare le trattative e la concertazione, ma anche in questo caso non si sarebbe pervenuti ad una positiva conclusione in dipendenza del mancato raggiungimento di un accordo tra le parti interessate.

In considerazione di tutto ci  il giudice di primo grado ha pertanto dichiarato il ricorso proposto innanzi a s  inammissibile, *“atteso che il presunto silenzio-inadempimento delle intime Amministrazioni non si   verificato, viste le iniziative adottate e lo stato dei lavori finalizzati all'adozione dei previsti provvedimenti di concertazione”*.

3.3. Questo giudice, a sua volta, reputa parimenti che il ricorso proposto in primo grado debba essere dichiarato inammissibile, ma con una motivazione diversa.

Come del resto   stato denotato anche recentemente dallo stesso T.A.R. per il Lazio, Sez. I, con sentenza n. 2092 dd. 8 marzo 2011, a sua volta conforme alle sentenze della stessa Sezione nn. 7448, 7456 e 7458 dd. 19 aprile 2010 e n. 10560 dd. 30 ottobre 2009 e n. 2991

dd. 24 febbraio 2010 rese dalla Sez. II dello stesso T.A.R., 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 "finale" e 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 – semmai – in via esclusiva alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (per quanto attiene alle Forze di Polizia a ordinamento civile) e ai Comitati centrali di rappresentanza, sempre quali organismi esponenziali d'interessi collettivi (per quanto attiene alle Forze di Polizia a ordinamento militare e al personale delle Forze Armate), chiamati entrambi a partecipare ai predetti procedimenti negoziali.

Più esattamente, 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, i quali proprio in ragione di tale titolarità sono dunque legittimati a partecipare al relativo procedimento amministrativo.

Gli odierni appellanti sono viceversa portatori di un interesse soltanto indiretto in relazione all'effettiva entrata in vigore del nuovo regime pensionistico e contributivo, in quanto potenziali destinatari delle misure da adottarsi anche all'esito del procedimento di concertazione di cui lamentano la mancata attuazione: e ciò in ragione della natura assodatamente normativa dell'atto conclusivo, destinato a disciplinare una serie indeterminata di rapporti di pubblico impiego; ma – per l'appunto – essi 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 (così puntualmente, la sentenza n. 7454 del 2010 cit. resa dalla Sez. I del T.A.R. per il Lazio).

4. In conseguenza di ciò, l'appello in epigrafe va pertanto respinto.

Le spese e gli onorari del giudizio possono essere peraltro integralmente compensati per il presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e - per l'effetto – conferma come da motivazione la sentenza resa in primo grado tra le parti.

Compensa integralmente tra le parti le spese e gli onorari del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 giugno 2011 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Raffaele Greco, Consigliere

Guido Romano, Consigliere

Andrea Migliozzi, Consigliere

Fulvio Rocco, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/10/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)