



Sindacato Italiano Appartenenti Polizia

Primo ricorso patrocinato dal SIAP sul mancato adempimento e/o ritardo dal 1999 fino ad oggi delle Amministrazioni all'obbligo normativo a provvedere per l'attivazione della procedura di negoziazione per la definizione della disciplina del TFR ai sensi della L. n. 335/95

ORA IL RISARCIMENTO DANNI PER I POLIZIOTTI

Il SIAP - Anfp è stato il primo sindacato che ha patrocinato, già diversi anni fa, un'azione legale sul mancato adempimento e/o ritardo rispetto l'obbligo normativo di attivare le procedure utili alla disciplina del TFR; in data 1 febbraio u.s. è stata depositata la sentenza relativa al ricorso promosso dal SIAP in materia previdenziale e identificato con RG n. 4989/2011 che si allega per opportuna e doverosa conoscenza.

Il ricorso non è stato accolto atteso che il presunto silenzio-inadempimento delle intime Amministrazioni non si è verificato, viste le iniziative adottate e lo stato dei lavori finalizzati all'adozione dei previsti provvedimenti di concertazione; in particolare, la parte pubblica ha controdetto di aver convocato, prima negli anni 1999/2000 e, successivamente, nel biennio 2005/2006, i previsti tavoli di consultazione tra le amministrazioni interessate e le organizzazioni sindacali rappresentative delle categorie di riferimento che, tuttavia, non sono riusciti a raggiungere un accordo.

A tal proposito la difesa curata dallo staff legale SIAP replicava che la stessa Amministrazione resistente a pag 5 della propria memoria ex art 73 cpa ammetteva che "tale attività – ovvero quella documentalmente provata in giudizio (doc 1-4) – **NON HA CONDOTTO ALLA APERTURA DEL TAVOLO NEGOZIALE RELATIVO ALLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE**" e successivamente in termini palesemente contraddittori negava la censurabilità di una propria condotta omissiva nell'avvio della procedura in esame. La documentazione prodotta è relativa a convocazione per problematiche afferenti alla previdenza complementare, quindi non vi è mai stata l'apertura del tavolo negoziale tra le parti interessate ex lege.

Seppur non accolto, la sentenza lascia margine di azione giudiziaria, atteso che per effetto della mancata e/o ritardata previsione di meccanismi di previdenza complementare per il personale appartenente alle Forze di Polizia, si determina un danno economico.

Lo strumento per compensare le negative ripercussioni economiche subite a causa della mancata e/o ritardata attuazione della previdenza complementare è rappresentato dal risarcimento del danno, in quanto la legittima aspettativa della estensione del regime di previdenza complementare per il comparto pubblico assurge a situazione giuridica soggettiva meritevole di tutela.

Considerata la rilevanza della tematica e l'interesse che essa suscita nei colleghi, il SIAP al fine di tutelare gli interessi dei propri iscritti e alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza, ha già dato corso ai propri legali di adire la competente Autorità Giudiziaria al fine ottenere il risarcimento dei danni derivanti dal mancato avvio delle procedure di negoziazione e concertazione del trattamento di fine rapporto e della conseguente istituzione della previdenza complementare. Di seguito la sentenza in argomento; seguiranno nei prossimi giorni dettagli organizzativi e modulistica presso le Segreterie Provinciali e Regionali.

Pubblicato il 01/02/2021

N. 01292/2021 REG.PROV.COLL.
N. 04989/2011 REG.RIC.

 Firmato
digitalmente



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4989 del 2011, proposto da
S.I.A.P. (Sindacato Italiano Appartenenti Polizia), A.N.F.P. (Associazione
Nazionale Funzionari della Polizia), in persona del legale rappresentante pro
tempore,

OMISSIS

contro

Ministero della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Presidenza del
Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in

Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la declaratoria

del mancato adempimento e/o ritardo, dal 1999 fino ad oggi, delle amministrazioni resistenti all'obbligo normativo a provvedere per l'attivazione della procedura di negoziazione per la definizione della disciplina del TFR ai sensi della l. n. 335/95 - risarcimento danni;

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 11 dicembre 2020 il dott. Raffaello Scarpato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il presente ricorso è stato introdotto dal Sindacato Italiano degli Appartenenti alla Polizia (S.I.A.P.), dall' Associazione Nazionale Funzionari della Polizia (A.N.F.P.) e, personalmente, dagli appartenenti alla Polizia di Stato elencati in premessa.

I ricorrenti hanno impugnato il provvedimento in epigrafe, con il quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, ha ritenuto infondata la diffida volta a sollecitare l'avvio della previdenza complementare, conseguente all'attivazione del sistema contributivo e/o misto nei riguardi del personale del Comparto Sicurezza e Difesa ed hanno chiesto al Tribunale di accertare l'obbligo delle amministrazioni resistenti di dare avvio alle procedure di negoziazione volte a definire la disciplina del trattamento di fine rapporto ai sensi dell'art. 2 commi da 5 ad 8, della legge 08 Agosto nr. 1995 nr. 335 e di istituire le forme pensionistiche complementari ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. nr. 194/1993, in applicazione di quanto statuito dagli articoli 26 comma 20 della

Legge nr. 448/1998 e 3, comma 1 lettera "b" del D. Lgs. Nr. 195/1995. I ricorrenti hanno chiesto inoltre al Tribunale di accertare l'inerzia ed il ritardo delle amministrazioni resistenti nell' attivazione della procedura di negoziazione e di concertazione per la definizione ex art. 3 comma 1 lettera "b" del D.Lgs. nr. 195/1995 della disciplina del TFR ai sensi della Legge nr. 335/1995 e nell'istituzione della previdenza complementare, chiedendone la condanna al risarcimento del danno.

A fondamento del ricorso i ricorrenti hanno dedotto le seguenti censure:

A) violazione e/o falsa applicazione del combinato disposto degli articoli 26 comma 20 della Legge 448/1998, art. 3 comma 1 lettera b) e dell'art. 7, comma 1 del D.Lgs. 195/1995 (come modificato dal D.Lgs. nr. 129/2000); Violazione dell'art. 97 Cost.;

B) violazione del dovere generale di attivare e di concludere il procedimento entro un termine certo ad espresso ex. art. 2 della Legge nr. 241/1990.

In sostanza, i ricorrenti hanno lamentato la mancata attivazione delle procedure volte all'avvio della previdenza complementare per le forze di polizia, prevista dal D.Lgs. 195/199, come modificato dal D.Lgs. 129/2000, deducendo che l'unica negoziazione avviata tra la parte pubblica e la delegazione sindacale al fine di addivenire ad un accordo, risalente all'anno 1999, non si era conclusa positivamente. Da quel momento in poi non erano state avviate altre trattative tra le parti e ciò per inerzia del Dipartimento della Funzione Pubblica, che, in violazione di quanto disposto dall'art. 7 del D.Lgs. 195/1995, non aveva più convocato il tavolo della negoziazione, nonostante le formali sollecitazioni degli aventi diritto. A causa di tale situazione di stallo il personale del Comparto Sicurezza aveva ricevuto un danno derivante dalla mancata attivazione delle forme previdenziali complementari, indispensabili per colmare la perdita di valore, in termini economici, degli emolumenti pensionistici derivante dal passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo attuato con la cd. riforma Dini.

Si sono costituiti la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero per la

Pubblica Amministrazione e l’Innovazione, resistendo al ricorso e chiedendone il rigetto.

Le amministrazioni resistenti hanno controdedotto che, per quanto attiene al regime pensionistico del personale militare, delle Forze di Polizia ad ordinamento civile e militare e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, la mancata attuazione di quanto previsto dal Decreto Legislativo 12 maggio 1995 n. 195 non è dipesa dall’inerzia della parte pubblica, quanto piuttosto dalla complessità del relativo procedimento di attuazione. Quest’ultimo si articola infatti in diverse fasi, passando attraverso una procedura di concertazione tra i Ministri per la Funzione Pubblica, dell’Interno, del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, della Difesa, delle Finanze, della Giustizia e delle Politiche Agricole e Forestali, i Comandanti Generali dell’Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza ed i rappresentanti del Consiglio Centrale di Rappresentanza (COCER – Sezione Carabinieri e Guardia di Finanza) e degli Organismi rappresentativi delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, concludendosi con l’emanazione di separati decreti di recepimento a firma del Presidente della Repubblica.

In via preliminare le amministrazioni intime hanno eccepito:

1. l’inammissibilità della domanda per difetto di legittimazione ad agire dei singoli appartenenti alla Polizia di Stato, trattandosi di controversia attinente alle procedure di concertazione di cui al D. Lgs. n. 195/1995, in cui sono legittimati a far valere eventuali comportamenti omissivi o inadempienti della delegazione di parte pubblica esclusivamente il Consiglio centrale di rappresentanza (COCER) per quanto attiene alle Forze di Polizia ad ordinamento militare e, per quanto concerne le Forze di Polizia ad ordinamento civile, le organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale del Personale della Polizia di Stato, del Corpo della Polizia Penitenziaria e del Corpo Forestale dello Stato, non avendo i singoli dipendenti una posizione differenziata e qualificata e non potendo essi partecipare al procedimento negoziale, né sottoscrivere lo schema di provvedimento

concordato, in quanto portatori solo di un interesse indiretto ricollegabile all'entrata in vigore del nuovo regime pensionistico;

2. l'inammissibilità del ricorso avverso il silenzio rifiuto per carenza dei presupposti, non potendo il rito speciale dell'impugnazione del silenzio ex art. 87 e 117 c.p.a. essere attivato relativamente ad istanze aventi ad oggetto diritti patrimoniali del pubblico dipendente, ma solo in presenza di una posizione di interesse legittimo connessa all'esercizio di un potere amministrativo;

3. l'inammissibilità della domanda volta ad impugnare il silenzio rifiuto ai sensi degli artt. 87 e 117 cod. proc. amm. - in relazione all'omessa adozione di atti normativi quale il D.P.R. di recepimento dell'atto di concertazione - e l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica ai controinteressati (COCER ed Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative delle Forze di polizia ad ordinamento civile);

4. l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza del ricorso avverso il silenzio-rifiuto, non essendo configurabile un'inerzia del Dipartimento della Funzione Pubblica nell'avvio delle procedure finalizzate all'attuazione della previdenza complementare e del trattamento di fine rapporto.

In particolare, la parte pubblica ha precisato di aver dato corso alle procedure di propria competenza convocando, prima negli anni 1999/2000 e, poi, nel biennio 2005/2006, i tavoli di consultazione tra le amministrazioni interessate e le organizzazioni sindacali rappresentative delle categorie di riferimento, senza che le parti giungessero ad un accordo.

Infine, l'amministrazione ha rappresentato che le parti avevano avuto occasione di incontrarsi anche nell'ambito delle trattative e della concertazione finalizzate ai rinnovi contrattuali nel 2007 e nel 2008, senza pervenire ad una posizione condivisa in materia di istituzione dei fondi di previdenza complementare.

Per tali ragioni, la difesa erariale ha concluso che l'interesse dei ricorrenti doveva ritenersi non più sussistente, in quanto venuto meno già anteriormente alla notificazione del ricorso ex art. 117 c.p.a., rendendolo inammissibile, ovvero, in

ogni caso, infondato.

All'udienza del 11.12.2020 il ricorso è stato introitato per la decisione.

Il ricorso è inammissibile per le ragioni che si vanno ad esporre.

Vanno scrutinate, in primis, le eccezioni preliminari formulate dalle amministrazioni resistenti.

E' fondata l'eccezione di difetto di legittimazione attiva in capo ai singoli ricorrenti persone fisiche, di cui al precedente punto 1).

Sul punto, il Collegio condivide il consolidato orientamento giurisprudenziale di questo Tribunale, dal quale non si ravvedono ragioni per discostarsi, secondo cui i dipendenti pubblici destinatari dell'attività contrattuale collettiva e 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 ed alla conclusione dei procedimenti negoziali di cui all'art. 67, d.P.R. 16 marzo 1999 n. 254, che appartiene esclusivamente alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (quanto alle forze di polizia ad ordinamento civile) e ai comitati centrali di rappresentanza, sempre quali organismi esponenziali di interessi collettivi (quanto alle forze di polizia ad ordinamento militare e al personale delle forze armate), chiamate a partecipare ai predetti procedimenti. Conseguentemente, deve essere dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, il ricorso avverso il silenzio - inadempimento serbato dal Governo della Repubblica circa la previsione legislativa dettata dalla l. 8 agosto 1995 n. 335 sulla previdenza complementare da attuarsi attraverso i cd. "Fondi pensione" relativamente al personale del pubblico impiego (cfr. T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 08/03/2011, n.2092; Tar Lazio, Roma, sez. I, n. 8008 del 2010; ancora 7448, 7456 e 7458 dd. 19 aprile 2010 e n. 10560 dd. 30 ottobre 2009 e n. 2991 dd. 24 febbraio 2010).

Anche il giudice d'appello ha aderito a tale impostazione, motivando il proprio

convincimento anche in ragione della natura normativa dell'atto conclusivo, destinato a disciplinare una serie indeterminata di rapporti di pubblico impiego (Consiglio di Stato sez. IV, 24/10/2011, sent. n.5697).

Per tali ragioni il ricorso va dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione a ricorrere, in relazione alla posizione dei ricorrenti persone fisiche, come specificati in premessa.

Ciò posto, passando alla posizione dei ricorrenti S.I.A.P. ed A.N.F.P. - nei confronti dei quali deve riconoscersi la legittimazione a ricorrere – risultano infondate le eccezioni preliminari sub. 2) e sub. 3), mentre risulta fondata quella sub. 4).

Quanto all' eccezione preliminare sub. 2), si rileva che le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (quanto alle forze di polizia a ordinamento civile) ed i Comitati centrali di rappresentanza, quali organismi esponenziali di interessi collettivi portatori quantomeno di un interesse legittimo procedimentale e pertanto chiamati e legittimati a partecipare ai predetti procedimenti, sono legittimati a far valere l'inerzia dei competenti organi dell'amministrazione attraverso l'unico strumento possibile, ovverosia l'azione avverso il silenzio, esperibile in presenza di posizione di interesse legittimo connessa all'esercizio di un potere amministrativo.

In relazione all'eccezione sub. 3), va rilevato che la domanda non è diretta a censurare l'omessa adozione (ed a chiedere l'emanazione) di atti normativi quale il D.P.R. di recepimento dell'atto di concertazione, quanto piuttosto a far valere l'omessa attivazione delle procedure propedeutiche all'emanazione di tali atti normativi.

Non rileva, poi, l'eccepita mancata notifica ai controinteressati COCER ed Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative delle Forze di polizia ad ordinamento civile, in quanto tali organismi non paiono rivestire la posizione di controinteressati in relazione alla domanda oggetto di giudizio ed inoltre il primo di tali organismi è organico al plesso amministrativo evocato in giudizio.

L'eccezione preliminare sub. 4) è invece fondata e va accolta, conducendo alla

declaratoria di inammissibilità del ricorso.

L'amministrazione resistente ha dedotto e documentato di aver posto in essere le procedure e gli adempimenti di propria competenza, finalizzati a dare corso alle disposizioni di legge, convocando in diverse occasioni le rappresentanze sindacali e militari del personale del comparto, senza, peraltro, giungere ad un accordo condiviso tra le parti interessate.

In particolare, la parte pubblica ha controdedotto di aver convocato, prima negli anni 1999/2000 e, successivamente, nel biennio 2005/2006, i previsti tavoli di consultazione tra le amministrazioni interessate e le organizzazioni sindacali rappresentative delle categorie di riferimento che, tuttavia, non sono riusciti a raggiungere un accordo.

Successivamente, l'amministrazione ha rappresentato di aver sospeso i lavori in attesa dell'emanazione dei decreti attuativi della Legge n. 243/2004, per poi riattivarli in data 24 novembre 2005 a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo che ha dato attuazione alla delega contenuta nell'art. 1 della citata Legge. Successivamente, nel corso del 2005, la p.a. ha rappresentato la convocazione di un ciclo di riunioni interforze, aventi ad oggetto la tematica dell'avvio della previdenza complementare nell'ambito del Comparto "Difesa-Sicurezza" presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, a cui non è seguito alcun accordo. Ancora, in occasione dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2009 n. 51 le parti si sono incontrate, arrivando alla sigla di una "pre-intesa" sui contenuti economici inerenti al trattamento economico tra la parte pubblica e le organizzazioni di rappresentanza del personale del comparto, suggellata dalla redazione di una formale dichiarazione, con la quale il Governo si è impegnato ad accelerare la realizzazione, nonché ad individuare soluzioni idonee nell'ambito delle risorse disponibili, e compatibili con la specificità del comparto, dirette a assicurare ai lavoratori il giusto grado di tutela previdenziale.

Alla luce di tali circostanze fattuali, non oggetto di specifica contestazione da parte

dei ricorrenti, il ricorso è inammissibile, atteso che il presunto silenzio-inadempimento delle intimate Amministrazioni non si è verificato, viste le iniziative adottate e lo stato dei lavori finalizzati all'adozione dei previsti provvedimenti di concertazione, con la conseguenza che, essendo venuto meno l'interesse sostanziale dei ricorrenti già in epoca precedente alla notificazione del ricorso, lo stesso deve dichiararsi inammissibile (cfr. in senso analogo anche T.A.R. Lazio, sezione I bis, sentenza n. 3995/2010).

Si rinvengono tuttavia giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio, in considerazione della natura della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per le ragioni indicate in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Rosa Perna, Consigliere

Raffaello Scarpato, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Raffaello Scarpato

IL PRESIDENTE
Concetta Anastasi