

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

# Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2021 - Anno XLII

## **ORD. N. 20/2021, 3 FEBBRAIO 2021: CORTE DEI CONTI, SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO, GIUDICE MONOCRATICO CONS. ANTONIO DI STAZIO XX C. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (AVVOCATURA STATO)**

**Corte dei conti – Pensioni civili e militari – Personale già dipendente dei Servizi di sicurezza – Indennità di funzione - Acquisizione della documentazione - Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Informazioni per la Sicurezza – Documentazione con classifica di segretezza a norma dell'art. 42 della L. n. 124/2007 – Opposizione all'estrazione di copia – Contrasto con gli artt. 103, 111, 3 e 24 Cost. – Non manifesta infondatezza**

*L'art. 42, comma 8, della legge 3.08.2007, n. 124, il quale prevede che, qualora l'autorità giudiziaria ordini l'esibizione di documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, gli atti sono consegnati all'autorità richiedente che ne cura la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza possibilità di estrarne copia, appare in contrasto con plurime disposizioni costituzionali, quanto: al potere-dovere del giudice delle pensioni pubbliche (art. 103, comma 2, Cost.) di formarsi il proprio convincimento sulla base degli elementi di prova che ritiene rilevanti; alla violazione dei principi del giusto processo (art. 111 Cost.); alla lesione del diritto di difesa (art. 24, comma 2, Cost.); alla violazione del principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (art. 3 Cost.)*

## FATTO

1. I ricorrenti elencati in epigrafe, già dipendenti presso i Servizi di sicurezza dello Stato, adivano questa Sezione giurisdizionale affinché venisse accertato e dichiarato il loro diritto alla riliquidazione del trattamento di quiescenza includendo nella base pensionabile la "indennità di funzione" (per i dirigenti) o "l'indennità operativa" (per i non dirigenti) di cui all'art. 18 del DPCM n. 8 del 1980, corrisposte entrambe in servizio e non valutate dall'Amministrazione nella determinazione del trattamento di quiescenza. Con conseguente condanna dall'Amministrazione al pagamento delle differenze dovute e non corrisposte oltre interessi.

Incardinata la causa, questo Giudice, ritenendo che la conoscenza della documentazione amministrativo-contabile concernente la corresponsione, in attività di servizio, delle indennità di cui viene chiesta la valutazione ai fini pensionistici fosse indispensabile all'esercizio del diritto di difesa in giudizio dei ricorrenti, ordinava all'Amministrazione:

- di rilasciare ai difensori dei ricorrenti, nel termine assegnato, copia dei D.P.C.M. nn. 1/2008 e 1/2011 nonché della circolare CESIS n. 325/26/3136 del 23/01/1998;

- di consentire ai medesimi difensori, nei luoghi indicati dall'Amministrazione, l'accesso alla documentazione concernente la corresponsione ai ricorrenti, durante il periodo di servizio, dell'indennità di funzione od operativa, ivi compresa quella inerente le trattenute fiscali operate sulle indennità medesime, nel rispetto delle misure di cautela e di riservatezza che la stessa Amministrazione riterrà più idonee.

A parziale modifica della precedente ordinanza, con ordinanza n. 8/2020 questo Giudice autorizzava la Difesa dei ricorrenti a prendere visione, con esclusione del rilascio di copia, dei documenti sui quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Informazioni per la Sicurezza, avesse apposto la classifica di segretezza a norma dell'art. 42 della L. n. 124/2007.

2. L'Amministrazione, difesa in giudizio dall'Avvocatura Generale

dello Stato -che in memoria ha contestato la fondatezza delle domande di controparte chiedendone il rigetto- in esecuzione delle predette ordinanze istruttorie, ha depositato, unitamente allo stralcio dei regolamenti - approvati con DDPCM n. 1/2008 e 1/2011 - che hanno disciplinato nel tempo lo stato giuridico ed economico del personale degli OO.I.S. e a copia della copia della circolare CESIS n. 325/26/3136 del 23 gennaio 1998, un documento denominato "relazione illustrativa" a firma del dirigente del Dipartimento Informazioni per la Sicurezza, apponendovi la classifica di "RISERVATO dalla data di protocollazione". Nel predetto documento l'Amministrazione giustifica il mancato rilascio della documentazione - richiesta dal Giudice- concernente la corresponsione dell'indennità ai ricorrenti e l'applicazione delle relative trattenute fiscali, richiamando la peculiarità del regime di gestione e documentazione cui è assoggettata l'indennità in parola, sin dalla sua istituzione, in ragione dell'assoluta specialità dell'indennità medesima.

3. Per quanto sopra esposto, l'Amministrazione non ha dato piena esecuzione all'ordinanza istruttoria appellandosi alla specialità della disciplina concernente il trattamento del personale dei servizi e alla sottrazione del regime di utilizzo dei fondi riservati alla rendicontazione prevista per i fondi ordinari. Tra l'altro, l'Amministrazione ha addotto di non disporre di documentazione certificativa da esibire ai difensori dei ricorrenti, assumendo che le relative esigenze conoscitive potrebbero essere parzialmente soddisfatte solo mediante una complessa attività di ricostruzione virtuale di ogni posizione, operazione che risulterebbe di particolare complessità e onerosità per l'Amministrazione, trattandosi di complessivi 122 ricorrenti e con riferimento a periodi di servizio che risalgono fino al 1977 con una estensione anche ultratrentennale.

4. La succitata documentazione -depositata dall'Amministrazione presso la Segreteria principale di Sicurezza della Corte dei conti che l'ha posta in custodia in appositi locali ai quali le controparti (o i relativi difensori) possono accedere solo per prenderne visione alla presenza del personale addetto- non è stata quindi inserita nel fascicolo d'ufficio, come

dispone l'art. 6 delle disposizioni di attuazione del codice di giustizia contabile, né è stata conseguentemente messa a disposizione del Giudice della causa, in ragione dell'apposizione sulla stessa, da parte dell'Amministrazione, della classifica "RISERVATO", ai sensi dell'art. 42, comma 8, della legge 3.08.2007, n. 124.

5. Chiamata la causa all'udienza odierna, il difensore dei ricorrenti rappresenta l'impossibilità per la Difesa di adempiere il mandato ricevuto a causa della mancata acquisizione al fascicolo di causa – come disposto da questo Giudice- della documentazione contabile concernente la corresponsione delle indennità di cui si chiede la valutazione ai fini pensionistici. Insiste per l'accoglimento del ricorso. In subordine, chiede che sia rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della normativa che disciplina l'indennità di funzione od operativa per i dipendenti dei servizi di sicurezza dello Stato nei termini specificati nel ricorso al quale si riporta. A conclusione dell'udienza questo Giudice si è riservata la decisione.

A scioglimento della riserva;

Considerato in

**DIRITTO**

6. L'art. 42, comma 8, della legge 3.08.2007, n. 124, recita: "Qualora l'autorità giudiziaria ordini l'esibizione di documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, gli atti sono consegnati all'autorità giudiziaria richiedente, che ne cura la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza estrarne copia".

Ritiene questo Giudicante che la suesposta disposizione, nella sua portata letterale e nella concreta attuazione operata dall'Amministrazione, violi i precetti di cui agli artt. 103, 111, 3 e 24 della Carta costituzionale.

6.1. In primo luogo, si ritiene violato il principio di effettività della funzione giurisdizionale, che si estrinseca tra l'altro nel potere-dovere del giudice -nel caso di specie, del giudice contabile quale giudice naturale delle pensioni pubbliche ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost.- di formare

il proprio convincimento sulla base degli elementi di prova che ritiene rilevanti ai fini della decisione della causa e di cui ha disposto l'acquisizione al fascicolo d'ufficio.

Nella fattispecie oggetto di giudizio, la lamentata violazione consegue, ad avviso di questo Giudicante, alla mancata ottemperanza, ad opera della controparte pubblica, dell'ordine impartito dal giudice di versare nel fascicolo d'ufficio la documentazione concernente la corresponsione, durante l'attività di servizio, dell'indennità di funzione od operativa che gli odierni ricorrenti chiedono che sia valutata nella determinazione della base pensionabile. Trattasi, nella specie, di documentazione formata e detenuta dall'Amministrazione e che questo Giudicante ritiene rilevante ai fini della decisione della causa poiché costituisce l'unica fonte di prova del quantum erogato ai ricorrenti a titolo di indennità e dell'ammontare delle trattenute erariali operate ex lege dal datore di lavoro. Peraltro, come meglio precisato nella narrativa in fatto, l'Amministrazione si è limitata a produrre -mediante deposito in luogo diverso dall'ufficio del giudice- una relazione dalla stessa classificata "RISERVATO" a norma dell'art. 42, comma 8, della legge 3.08.2007, n. 124, nella quale viene contestata la fondatezza del ricorso e ribadita la specialità della disciplina concernente il trattamento economico del personale posto alle dipendenze dei Servizi di informazione dello Stato.

7. Si ritiene altresì sussistente, nel caso di specie, la violazione dei principi del giusto processo sanciti dall'art. 111 Cost. Detti principi, ritenuti in dottrina e in giurisprudenza validi per qualsiasi processo (sia esso civile, penale o amministrativo), si traducono nel riconoscimento di un nucleo minimo di garanzie, tra le quali il diritto di partecipazione al processo, di cui costituisce massima espressione il principio del contraddittorio, che nel giudizio pensionistico -come in via generale nel processo civile - si realizza mediante la contrapposizione paritetica tra i soggetti contendenti, i quali rivestono una posizione paritaria di fronte ad un giudice terzo ed imparziale, anche nelle modalità di assunzione dei mezzi istruttori.

Lo stesso giudice delle leggi ha spesso richiamato il principio della parità delle armi nello svolgimento del giudizio, da intendere nel senso che ad entrambe le parti siano accordati strumenti tecnico-processuali idonei a condizionare in loro favore il pieno convincimento del giudice (cfr. Corte Cost., ordinanze nn. 32 del 2013 e 92 del 2014).

8. Per le medesime ragioni appare altresì palese, ad avviso di questo Giudicante, la violazione del principio della parità delle armi ogni qualvolta sia accordata ad una delle parti in causa una posizione di supremazia, che si estrinseca, come nel presente giudizio, nel potere dell'Amministrazione di apporre la classificazione di "riservatezza", ai sensi dell'art. 42, comma 8, della legge n. 124 del 2007, alla documentazione -diversa da quella su cui viene opposto di segreto di Stato- comprovante il diritto rivendicato in giudizio dal pensionato.

Ciò è tanto più vero ove si consideri che la legge n. 124 del 2007 non consente al giudice del rapporto controverso di valutare la sussistenza dei fatti costitutivi della decisione dell'Amministrazione di classificare come "riservato" la documentazione della quale lo stesso giudice ha disposto l'acquisizione al fascicolo d'ufficio. Da ciò il vulnus al principio di effettività della tutela giurisdizionale.

9. Sussiste, inoltre, ad avviso di questo Giudicante, la violazione del principio costituzionale nella difesa in giudizio dei diritti ed interessi legittimi del pensionato che ha prestato servizio presso l'apparato di sicurezza dello Stato, nonostante la proclamazione della inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del processo contenuta nell'art. 24, secondo comma, della Carta fondamentale. La predetta violazione viene determinata, nella fattispecie all'esame, dalla compressione del diritto di difesa dei ricorrenti, sia nella fase di impostazione della causa - non conoscendo in dettaglio se il quantum erogato dall'Amministrazione sia, ed in quale misura, sia rispondente all'effettivo servizio prestato- sia nel corso del giudizio, atteso che della documentazione comprovante la fondatezza della domanda detti ricorrenti (o i loro difensori) possono solo prendere visione senza estrarre copia. Peraltro, lo stesso diritto di prendere visione

si appalesa essere condizionato dalla scelta discrezionale della controparte pubblica, alla quale l'art. 42, comma 8, della legge n. 124 del 2007 riconosce il potere di decidere unilateralmente quale documentazione sia suscettibile di essere classificata come "riservata", e tale potestà finisce con il condizionare nel contempo -limitandone la naturale esplicazione- il potere del giudice di acquisire al fascicolo d'ufficio la documentazione che ritiene rilevante ai fini della decisione della causa.

10. Si ritiene altresì sussistente la violazione del principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge consacrato nell'art. 3 Cost., atteso che al pensionato che ha prestato la propria attività lavorativa negli apparati di sicurezza dello Stato non è consentita, per quanto sopra osservato, la piena esplicazione del diritto costituzionale di difendere in giudizio i propri legittimi interessi, subendo con ciò una ingiustificata discriminazione rispetto a tutti gli altri pensionati pubblici nei confronti dei quali trova completa applicazione l'art. 6 delle disposizioni di attuazione del codice di giustizia contabile, a mente del quale "Le parti o i loro difensori muniti di procura possono esaminare gli atti e i documenti inseriti nel fascicolo d'ufficio e in quelli delle altre parti e farsene rilasciare copia dalla segreteria, a proprie spese ed osservate le leggi sul bollo".

Né l'esigenza di adottare le opportune cautele -a tutela dei superiori interessi dello Stato- nella comunicazione ai diretti interessati dei dati relativi al trattamento economico agli stessi erogato durante l'attività svolta alle dipendenze dei Servizi di sicurezza può legittimare, ad avviso di questo Giudicante, la compressione -nel corso del processo- del diritto inalienabile di difendere in giudizio le proprie ragioni, mediante la preclusione assoluta della facoltà di esaminare ed estrarre copia degli elementi di prova del diritto che si intendere tutelare -e dei quali il giudice ha disposto l'acquisizione- anche a distanza di notevole lasso di tempo dalla cessazione del rapporto di lavoro.

10. Alla stregua delle suesposte considerazioni, questo Giudicante solleva la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 8, della legge n. 124 del 2007, ritenendo la stessa rilevante ai fini della

decisione della causa e non manifestazione infondata, nella parte in cui non prevede l'obbligo dell'amministrazione di versare al fascicolo d'ufficio la documentazione dalla stessa classificata come "riservata" e di cui il giudice dispone l'acquisizione ai fini della decisione della causa, con il conseguente diritto della controparte processuale di estrarne copia, previa adozione delle cautele necessarie ad assicurarne la riservatezza.

In conclusione, non potendo essere definito nel merito, se non previa risoluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale, il presente giudizio deve essere sospeso, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, in composizione monocratica di Giudice delle pensioni,

visto l'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87,

DICHIARA

rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 8, della legge n. 124 del 2007, per contrasto con gli articoli 3, 24, 103 e 111 della Costituzione, per le motivazioni esposte in parte motiva;

SOSPENDE

il presente giudizio disponendo, a cura della Segreteria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni di cui all'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

DISPONE

che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in Roma, all'esito dell'udienza del 4 marzo 2020.