



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

*N.*

*Reg.Dec.*

*N.4611 Reg.Ric.*

*Anno 1995*

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato  
la seguente

**DECISIONE**

sul ricorso in appello n.4611 del 1995, proposto dall'ISTITUTO  
NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO (I.C.E.), in persona del  
legale rappresentante pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura  
Generale dello Stato, presso la quale è per legge domiciliato, in Roma, via  
dei Portoghesi, n.12;

contro

Orlandi Romeo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Romeo Ferrucci e  
Alfredo Galasso, elettivamente domiciliato presso il loro studio in Roma,  
Via G. Bettolo, n.17,

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sez. III  
bis, n.590 del 24 marzo 1995;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte appellata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 27 febbraio 2001 il Cons. Giuseppe  
Minicone;

AV

Nessuno comparso per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### **FATTO**

L'Istituto Nazionale per il Commercio Estero (I.C.E.) impugna la decisione, specificata in epigrafe, con la quale il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha accolto il ricorso proposto dall'attuale appellato, per l'annullamento del provvedimento del Direttore generale dell'Istituto, che aveva respinto l'istanza volta ad ottenere la rideterminazione e la liquidazione dell'indennità di sede estera per il periodo 1° Luglio 1985-30 novembre 1990, condannando l'Istituto medesimo al pagamento delle somme dovute per il titolo anzidetto aumentate di rivalutazione ed interessi, come da domanda dell'interessato.

La pretesa del dipendente trarrebbe origine dalla circostanza che il D.P.R. 1° marzo 1988 n.285 avrebbe accorpato nella VIII qualifica funzionale, con decorrenza 1° luglio 1985, tanto i collaboratori coordinatori, quanto i collaboratori amministrativi che, in base alle disposizioni contenute nell'art.4, commi quinto e sesto del D.P.R. n.285, avessero potuto beneficiare dell'avanzamento alla qualifica superiore con gli effetti retroattivi rispettivamente previsti dai due commi sopra specificati.

Viceversa, nel previgente assetto le due categorie di impiegati versavano in posizione giuridico-economica differenziata, con conseguenti riflessi per quanto riguarda l'indennità di servizio all'estero, percepita dai collaboratori amministrativi in misura inferiore rispetto all'ammontare previsto, per i collaboratori coordinatori, dalla Tab. C), all. 4) del regolamento organico dell'I.C.E., come integrato in conformità alla Tab. all.

3 al D.P.R.n.509 del 16 ottobre 1979 (di equiparazione tra il personale del Ministero degli Affari Esteri e quello degli Enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n.70, per la determinazione dell'indennità di servizio all'estero).

Tale accorpamento, peraltro, secondo l'appellante e contrariamente a quanto ritenuto dal giudice di primo grado, ancorché disposto con effetto retroattivo (al 1° luglio 1985 o alla più recente data in cui si fossero concretati i presupposti fissati dal ricordato art.4 commi quinto e sesto del D.P.R. del 1988), non sarebbe idoneo a riflettersi anche sull'ammontare dell'indennità di sede estera spettante agli ex collaboratori amministrativi, con effetto retroattivo, dalla data stessa data di decorrenza dell'inquadramento nell'VIII qualifica, dal momento che, per le categorie impiegate in questione, sarebbero rimaste, in ogni caso, differenziate le posizioni funzionali e che mancherebbe una base normativa idonea a legittimare l'incremento della misura dell'indennità spettante agli ex collaboratori amministrativi, che, in assenza di espressa previsione nel D.P.R. n.285 del 1988, sarebbe da considerare invariata con riguardo alla disciplina di cui alla citata tabella 3) allegata al D.P.R. n.509 del 1979.

Peraltro, la diversità delle posizioni all'epoca in cui venne prestato il servizio all'estero, per il quale é chiesto l'incremento della indennità, renderebbe inconfigurabile la disparità di trattamento sul cui erroneo presupposto il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio sarebbe pervenuto al suo convincimento.

La decisione impugnata sarebbe, dunque, viziata in radice ed andrebbe interamente annullata per mancanza di fondamento della pretesa.

In ogni caso la decisione andrebbe comunque riformata:

- a) nella parte in cui, erroneamente, non riconosce l'intervenuta parziale prescrizione quinquennale del credito a norma dell'art.2948 cod. civ.;
- b) nella parte in cui riconosce la rivalutazione monetaria del credito, non applicabile alla indennità di cui si tratta, in considerazione della natura non retributiva e della circostanza ulteriore che i criteri di corresponsione, anche ove si tratti di operazioni di conguaglio, prevederebbero già, all'interno del sistema, meccanismi di adeguamento al costo della vita i quali, ove si facesse luogo a rivalutazione, comporterebbero una duplicazione del beneficio;
- c) anche prescindendo da quanto sopra, nella parte in cui vengono fatti decorrere, rivalutazione ed interessi, dalla pretesa data di maturazione del credito e non da quella del provvedimento amministrativo di inquadramento, ancorché con efficacia retroattiva;
- d) gradatamente, rispetto a quanto esposto sub b), nella parte in cui, quanto meno a far tempo dal 16 dicembre 1990 (data di entrata in vigore della L. 26 novembre 1990 n.353) non tiene conto della non cumulabilità di rivalutazione ed interessi.

Si é costituito l'appellato, resistendo all'impugnazione.

Alla pubblica udienza del 27 febbraio 2001 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## **DIRITTO**

1. L'appello in esame pone, in via principale, il problema della misura dell'indennità di sede estera spettante, per il periodo dal 1° luglio 1985 al 30 novembre 1990, al personale I.C.E. già in possesso della qualifica di collaboratore amministrativo e successivamente, in applicazione del D.P.R.

n.285 del 1° marzo 1988 (art.4, quinto e sesto comma), inquadrato nella VIII qualifica funzionale con le decorrenze indicate nei due commi anzidetti.

Il giudice di primo grado ha ritenuto fondata la pretesa dell'originario ricorrente di vedersi attribuire, per tale periodo, un trattamento accessorio per il servizio all'estero, corrispondente a quello attribuito ai colleghi con qualifica di collaboratore coordinatore, sulla considerazione che l'inquadramento retroattivo nella qualifica superiore (da cui è, poi, conseguito il conferimento dell'VIII qualifica funzionale come agli ex collaboratori coordinatori) é stato effettuato sulla base di mansioni formalmente conferite alla data del 1° luglio 1985 o da tale data effettivamente espletate, con ciò volendosi affermare la volontà normativa di equiparare funzionalmente, dalla suddetta data del 1° luglio 1985, la posizione dei dipendenti che avessero svolto le medesime mansioni, con conseguente necessità di rideterminare la misura dell'indennità, cui andrebbe riconosciuta natura sostanzialmente retributiva.

L'Istituto appellante (che contesta, fra l'altro, la natura retributiva dell'indennità di cui trattasi) contrappone, in radice, l'erroneità del procedimento logico seguito dal giudice di primo grado, in considerazione della sostanziale diversità delle posizioni funzionali di originaria titolarità di dipendenti a diverso titolo confluiti nell'VIII qualifica funzionale e della mancanza di una fonte normativa che giustifichi l'attribuzione della indennità di sede nella maggiore misura pretesa, nel periodo compreso fra il 1° luglio 1985 ed il 30 novembre 1990.

2. L'appello è fondato.

3. Come già affermato da questa Sezione in fattispecie analoga (cfr. VI Sez., 7.12.1996, n.1689), sulla base di argomentazioni che il Collegio ritiene di dover integralmente condividere, la circostanza che le disposizioni contenute nell'art.4, quinto e sesto comma, del D.P.R. n.285 del 10 marzo 1988 siano volte a valorizzare le mansioni superiori formalmente affidate in via permanente alla data del 1° luglio 1985 o a tale data effettivamente espletate da dipendenti in posizione funzionale inferiore, non comporta gli effetti pretesi dall'originario ricorrente (e riconosciuti dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio) quanto alla misura del trattamento accessorio relativo al servizio all'estero, prestato nel periodo di svolgimento delle suddette mansioni superiori.

3.1. Giova ricordare che il decreto in questione trae la sua legittimazione dall'art.18 del D.P.R. 25 giugno 1983 n.346; esso, pertanto, costituisce fonte secondaria di forza e grado non superiori alla fonte che l'ha autorizzato, dalla quale devono, pure, trarsi gli elementi di interpretazione per individuarne la portata e gli effetti.

3.2. Ora, il D.P.R. n.346 del 1983 - che al citato art.18 ha previsto la costituzione di una commissione paritetica per la identificazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali in relazione alla organizzazione del lavoro nelle specifiche realtà dei diversi enti - era, a sua volta, vincolato dalle disposizioni della L. 23 aprile 1981 n.155, che, all'art.4, primo comma, ha dettato disposizioni particolari per gli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n.70, prevedendo che, in occasione del rinnovo del contratto al tempo in corso e nel rispetto dell'articolo 26 della legge 20 marzo 1975, n.70, fossero, tra l'altro, definite le esigenze

organizzative degli enti per specifiche fasce funzionali di elevata responsabilità direttiva e di professionalità tecnica e fosse regolamentata la posizione giuridica ed economica del personale qualificato già appartenente alla categoria direttiva preesistente all'entrata in vigore della legge 20 marzo 1975, n.70 e di quello addetto istituzionalmente alla elaborazione automatica dei dati.

Detta disposizione precisava, ulteriormente, che i trattamenti economici accessori e integrativi, attribuibili in sede di applicazione delle norme contrattuali sulla programmazione, sull'organizzazione e sull'orario di lavoro, sulle professionalità specifiche e sugli indici di produttività, fossero determinati uniformemente per gli enti interessati, sulla base dei criteri e nei limiti di spesa prefissati con la contrattazione generale di cui al primo comma dello stesso articolo.

3.3. A tali disposizioni il D.P.R. del 1983 ha dato attuazione con l'istituzione della qualifica di esperto di gestione (art.8) e la fissazione del criterio di corrispondenza, ai fini del trattamento accessorio di sede, mediante integrazione della tab. 3 allegata al D.P.R. n.509 del 1979 (art.26).

Nulla, viceversa, é stato disposto, in sede di contrattazione, in ordine al trattamento accessorio dei dipendenti da inquadrare in qualifica superiore sulla base delle mansioni di fatto, in applicazione della disposizione contenuta nell'art.18.

3.4. Indipendentemente da quanto sopra, occorre, anche, precisare che l'art.1 del D.P.R. del 1983 ha espressamente statuito che le disposizioni derivanti dalla contrattazione generale, per il periodo di valenza dell'accordo, potessero trovare applicazione soltanto provvisoria ai

dipendenti di Enti soggetti a processi di revisione, fra cui è da annoverarsi, appunto, l'I.C.E., il cui riordinamento è avvenuto con L. n.106 del 18 marzo 1989, che ha rimesso al Consiglio di Amministrazione dell'Ente di definire il trattamento economico spettante al proprio personale, sulla base di appositi accordi sindacali e con riferimento ai trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali del settore assicurativo.

4. Il quadro normativo sopra delineato induce a ritenere, anzitutto, che nessuna innovazione del regime normativo dei trattamenti accessori potesse essere introdotta dal D.P.R. del 1988, che non fosse stata fatta oggetto di contrattazione generale con il decreto del 1983, che ne ha autorizzato l'adozione, e che, comunque, ove anche tale innovazione fosse stata introdotta, la disciplina fissata dal decreto non avrebbe potuto avere automatica estensione al personale I.C.E., per effetto della limitazione contenuta nell'art.1 del D.P.R. n.346 del 1983, e della esplicita previsione dello stesso art.5, terzo comma, della legge n.106 del 1989, che ha mantenuto "ferma la vigente normativa in ordine alla determinazione del trattamento economico accessorio per i servizi svolti all'estero dal personale I.C.E.".

Può prescindere, tuttavia, dalla seconda delle ipotesi sopra considerate, dal momento che, contrariamente a quanto mostra di ritenere il giudice di primo grado, in mancanza di disposizioni che modifichino, con la contrattazione generale recepita nel decreto del 1983, i criteri di determinazione del trattamento accessorio di cui si tratta, per tutti i dipendenti degli Enti disciplinati dalla legge n.70 del 1975 il regime normativo resta quello recepito dalla contrattazione collettiva anteriore



mediante rinvio alla disciplina statale del trattamento attribuito ai dipendenti del Ministero degli esteri per il servizio prestato fuori dalle sedi metropolitane.

4.1. Al riguardo, la norma di base da prendere in considerazione deve essere rinvenuta non tanto nel D.P.R. n.509 del 1979 (che si limita a stabilire l'ammontare del trattamento anzidetto, secondo criteri di omogeneizzazione con il personale statale di corrispondente ordine e grado), bensì nel D.P.R. n.411 del 1976, che, nel disporre l'attribuzione, in favore del personale degli Enti pubblici non economici trasferito presso uffici all'estero, del trattamento di trasferimento e di quello di sede, previsto per il personale del Ministero degli affari esteri (art.4), ha, appunto, fatto implicito rinvio alla normativa che disciplina l'istituto nel differente settore di impiego statale.

5. Ciò premesso, sulla base della fonte normativa che regola il trattamento di trasferimento e di sede del personale alle dipendenze del Ministero degli affari esteri - e cioè del D.P.R. 5 gennaio 1967 n.18, che, agli art.170 e segg., ha compiutamente disciplinato la materia -, deve negarsi la possibilità di una revisione del trattamento di sede estera, in relazione al servizio prestato nella qualifica superiore, in favore di dipendenti, i quali siano stati inquadrati, con effetto retroattivo, nella qualifica corrispondente per valorizzazione del servizio in questione.

5.1. Più specificamente, va detto che, in forza dell'art.170 del citato D.P.R. n.18 del 1967, l'indennità di sede spetta al personale del Ministero degli affari esteri «quando è in servizio presso rappresentanze diplomatiche o uffici consolari di prima categoria», e nella misura «stabilita per il posto di

organico che occupa».

La norma in questione, sia per il suo significato letterale sia per le esigenze di finanza pubblica cui si riconnette (propriamente rese evidenti dall'art.172 D.P.R. n.18 cit.), deve essere interpretata nel senso che l'attribuzione e la misura del trattamento di sede presuppongono l'appartenenza al ruolo e la titolarità del posto organico, cosicché, indipendentemente dalle mansioni assegnate, la misura dell'indennità deve essere stabilita sulla base della posizione organica occupata dal dipendente, senza che, in assenza di una norma specifica, assumano rilievo né la prestazione di servizio in posizione non di ruolo, né il servizio prestato in mansioni superiori alla qualifica rivestita.

5.2. Il decreto in esame, del resto, nell'indicare gli obiettivi sulla cui base l'indennità di sede deve essere determinata (art.171) chiaramente annovera non soltanto la finalità di dare ristoro al sacrificio imposto con la permanenza all'estero, ma anche quella di garantire al dipendente un tenore di vita ed una "apparenza", personale e familiare, consoni al prestigio dell'istituzione ed alla posizione ufficialmente assunta dal dipendente nella rappresentanza diplomatica e nell'ufficio consolare di destinazione, il che non può essere riguardato se non con carattere di attualità rispetto al posto occupato in ruolo durante la permanenza all'estero ed all'espletamento del servizio.

Con la conseguenza che, ove disposizioni di favore conferiscano, con effetto retroattivo, posizione di ruolo a personale che abbia svolto il servizio in qualità di dipendente non di ruolo ovvero, al dipendente già di ruolo, la qualifica corrispondente alle mansioni superiori espletate, gli effetti della

attribuzione, anche se, sul piano economico comportano un miglioramento del trattamento "metropolitano", non si riflettono automaticamente (in assenza di espressa, ulteriore, disposizione di favore) sul trattamento di trasferimento e di sede in precedenza applicato, che potrà essere riconosciuto o variato soltanto successivamente alla attribuzione della nuova posizione di stato, sempre che sussistano gli ulteriori presupposti stabiliti dal decreto in esame.

Sul punto, sia pure in relazione a differente fattispecie (immissione in ruolo di personale in base all'art.25 della legge n.775 del 1979), ha avuto modo di pronunciarsi la giurisprudenza (cfr. Cons. St., IV Sez., n.1130 del 22 dicembre 1993), con affermazioni di principio adattabili al caso in esame e dalle quali non vi è ragione di discostarsi, essendo evidente che l'intenzione legislativa, da un lato, e quella contrattuale (che fa rinvio alla norma statale), dall'altro, sono state nel senso di ancorare la corresponsione dell'indennità e la sua misura, in termini di attualità, alla posizione formalmente posseduta dal dipendente, nell'ambito di un assetto organico definito.

5.3. In conclusione, deve affermarsi che, ancor prima della L. 18 marzo 1989 n.106, che ha provveduto al riordinamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero, le disposizioni del D.P.R. 1° marzo 1988 n.265, le quali hanno consentito l'inquadramento, con effetto retroattivo, nell'VIII qualifica funzionale, di ex collaboratori amministrativi degli Enti pubblici di cui alla L.n.70 del 1975, non consentivano che in favore degli stessi venissero rideterminate, in corrispondenza alla nuova posizione di stato, le indennità anteriormente corrisposte sulla base dell'art.4 D.P.R. n.411 del 1976 e della

tab. all. 3 del D.P.R. n.509 del 1979.

6. Nulla risulta, d'altra parte, innovato, a tale proposito, dalla citata L. n.106 del 1989, che, come si è detto, ha dato un nuovo assetto al personale dell'Ente, assimilandolo al personale del settore assicurativo e disponendo che il trattamento economico e gli aspetti organizzativi del lavoro siano deliberati dal Consiglio di amministrazione sulla base di accordi sindacali, con riferimento ai trattamenti economici e normativi dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore sopra specificato.

Già il D.P.R. del 1983, come si è avuto modo di precisare, aveva disposto l'applicazione meramente provvisoria delle norme dell'accordo collettivo con esso recepito al personale degli Enti sottoposti a processi di revisione, facendo salvo esclusivamente il trattamento economico goduto dal suddetto personale fino al 1982, con la conseguenza, che in assenza di espressa previsione normativa della legge di riordinamento dell'I.C.E., lo stesso D.P.R. n.285 del 1988 (che trae la sua legittimazione dall'art.18 del D.P.R. n.18 del 1983) non avrebbe potuto trovare applicazione al personale anzidetto, e sarebbe stata da mettere in discussione anche la sopravvivenza del trattamento di sede estera sulla base della disciplina finora applicata.

La legge in questione, peraltro, non soltanto ha stabilito che, in sede di prima applicazione, nel definire i criteri di inquadramento e nel fissare le tabelle di equiparazione con le qualifiche dell'anzidetto settore, l'Istituto tenesse conto dei criteri di inquadramento stabiliti nel D.P.R. 10 marzo 1988 n.285, ma ha anche mantenuto fermo il trattamento economico accessorio per servizi svolti all'estero, secondo la normativa in precedenza applicabile.

6.1. In tale contesto, deve ritenersi legittimo il comportamento dell'Ente

che ha provveduto a dare concreta applicazione al D.P.R. n.285 del 1988 anche per quanto concerne la valorizzazione delle mansioni svolte secondo le previsioni dei commi quinto e sesto dell'art.4 del citato decreto, ma ha, peraltro, negato la rideterminazione, con effetto retroattivo, dell'assegno di sede spettante ai collaboratori amministrativi collocati nell'VIII qualifica funzionale in forza delle disposizioni citate, per il periodo anteriore al nuovo inquadramento.

Tale modo di procedere è, infatti, rispondente al disposto dell'art.4 del D.P.R. n.411 del 1976 e degli artt. 170 e seguenti del D.P.R. n.18 del 1967, cui la normativa contrattuale recepita nel D.P.R. del 1976 fa rinvio, in relazione alla disposizione dell'art.5 della legge 18 marzo 1989, n.106, che fa salva, per i dipendenti dell'istituto, la "vigente normativa in ordine alla determinazione del trattamento economico accessorio per i servizi svolti all'estero", sia pure con la precisazione , in termini quantitativi, contenuta nel secondo inciso del comma in questione, che prevede la riduzione del trattamento stesso "in misura corrispondente a quella degli aumenti di stipendio e degli altri assegni fissi" conseguenti alla prima applicazione della legge, secondo i criteri indicati nel secondo comma dell'articolo in esame.

7. Per le considerazioni svolte, dunque, l'appello deve trovare accoglimento e per l'effetto, interamente assorbite le ulteriori questioni poste in via subordinata, in riforma della impugnata decisione, deve essere respinto il ricorso a suo tempo proposto in primo grado dall'attuale appellato.

Le spese del doppio grado di giudizio possono essere equamente com

pensate.

**P.Q.M**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione VI), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, come specificato in motivazione, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, addì 27 febbraio 2001, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione VI) in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Alberto de ROBERTO	Presidente
Calogero PISCITELLO	Consigliere
Luigi MARUOTTI	Consigliere
Giuseppe ROMEO	Consigliere
Giuseppe MINICONE	Consigliere Est.

**Il Presidente**

**L'Estensore**

**Il Segretario**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....  
(Art.55, L.27/4/1982, n.186)  
Il Direttore della Sezione

**CONSIGLIO DI STATO**

In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addì.....copia conforme alla presente è stata trasmessa al

Ministero.....

a norma dell'art.87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria