

Pubblicato il 18/11/2025

**N. 09011/2025REG.PROV.COLL.**  
**N. 00471/2023 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 471 del 2023, proposto da Giuseppe Accardo, Francesco Paolo Adelfio, Roberto Agasucci, Marco Maria Luigi Aidala, Pietro Aiello, Mario Albano, Giuseppe Aleo, Luca Alfano, Gaetano Amari, Stefano Angeletti, Stefano Ansaldo, Giuseppe Anselmi, Antonio Aprea, Natale Aquilia, Antonino Arcaio, Marco Arciello, Carlo Arcoleo, Paolo Arenga, Marino Argentieri, Marino Baldassare, Leonardo Basile, Donato Basile, Paolo Battipaglia, Maurizio Beltrame, Luigi Bianchi, Luigi Bilardo, Fabrizio Bonanno, Giovanni Brignone, Mario Alberto Brischetto, Francesco Buccafurri, Ferdinando Burricco, Giovanni Caforio, Giuseppe Caizzone, Salvatore Calabro', Valentina Caldareri, Girolamo Calo', Massimo Cambria, Maurizio Cangelosi, Giuseppe Cannata, Giovanni Capizzi, Vincenzo Caputo, Francesco Paolo Cardella, Roberto Cardile, Enrico Carlucci, Alessandro Carnevale, Stefano Carollo, Giuseppe Casale, Roberto Cataffo, Alberto Catalanotti, Roberto Ceraolo Spurio, Giovanni Chessari, Paolo Chiarelli, Carmelo Chirico, Giuseppe Roberto Chiricotto, Ciro Ciaramella, Maurizio Cipri, Matteo Ciuffreda, Massimiliano Colaianni, Loreto Colanera, Stefano

Colapietro, Amleto Condorelli, Giuseppe Coppolino, Salvatore Agatino Crispi, Claudio Cruciani, Salvatore Cuccia, Valentino Cudicio, Salvatore Curci, Francesco Alf. D'Addio, Salvatore D'Aiuto, Mariano D'Alessandro, Giuseppe D'Alessio, Giovanni D'Amico, Carmine D'Angelo, Giovanni D'Anna, Daniele D'Elia, Luigi D'Imperio, Carmelo D'Amato, Francesco Dargenio, Francesco De Rosa, Piero Di Benedetto, Michele Di Carlo, Francesco Di Cicco, Domenico Di Domenico, Maurizio Di Giovanni, Salvatore Di Gregorio, Giacomo Di Maio, Pietro Di Martino, Giuseppe Di Pietro, Giovanni Antonio Di Quattro, Francesco Di Salvo, Luciano Di Tucci, Vincenzo Di Vita, Giuseppe Domina, Michele Errico, Luigi Errico, Paolo Evangelista, Natale Evola, Marco Falconi, Amedeo Fascetti, Gennaro Favilla, Vincenzo Federella, Federico Ferretti, Ivano Filippi, Marco Fonti, Luigi Forte, Mauro Foschi, Antonio Franco Foti, Manuel Carmelo Franco, Giuseppe Franzo', Donato Fratianni, Umberto Fratta, Giovanni Fronzino, Fabio Fusca', Dimitri Gabelli, Domenico Gallo, Francesco Antonio Gallo, Ivan Galluccio, Carmelo Galofaro, Luciano Garofalo, Carmine Gatti, Calogero Gatto, Angelo Genovese, Filippo Enrico Genovese, Fernando Gervasi, Giuseppe Giacalone, Massimiliano Giaccari, Marcello Francesco Giambra, Nicola Giannoccaro, Giovanni Giaquinta, Antonino Tommaso Giorgianni, Antonio Giubileo, Nicola Giuffrida, Salvatore Giuffrida, Giuseppe Giunta, Domenico Gorgoglione, Antonio Grande, Alfio Grasso, Luca Germano Grasso, Rosario Greco, Fabio Greco, Ciro Greco, Francesco Grimaldi, Giuseppe Guardi, Mario Guida, Giuseppe Guidoni, Antonio Gulino, Giovanni Rosolino Imburgia, Gaetano Maurizio Ingrassia, Augusto Jacopucci, Giuseppe La Rocca, Francesco La Rosa, Domenico Ladisa, Leo Lalli, Roberto Lalopa, Mauro Latella, Antonio Laudano, Carmelo Mario Lentini, Salvatore Leone, Luigi Leucatino, Emiliano Leuci, Pasquale Liguori, Paolo Liguori, Pietro Antonio Lo Biondo, Salvatore Mallardo, Francesco Paolo Manfredi, Giuseppe Manzo, Franco Mariano, Nando Marinelli, Amedeo Marino, Giuseppe Marino, Salvatore Marongiu, Francesco Marra, Domenico Marrocco,

Alessandro Masia, Stefano Massari, Salvatore Matrullo, Mauro Mattioli, Fabrizio Mazza, Massimiliano Mega, Pasquale Mei, Pietro Mendolia, Salvatore Mendolia, Angelo Messina, Mario Mezzo, Rosario Migliatico, Antonino Milazzo, Nunzio Minutoli, Giorgio Cosimo Montunato, Antonio Moretti, Pietro Morrica, Santi Moschetti, Pasquale Muffoletto, Antonio Mura, Gaspare Muratore, Gennaro Murolo, Giovanni Muscolino, Fabio Napolitano, Carmelo Nastasi, Domenico Natale, Paolo Neri, Marcello Nicolini, Salvatore Nicosia, Mario Guglielmo Nieddu, Placido Nostro, Fabio Giuseppe Noto, Roberto Nutricato, Raffaele Oliva, Pierpaolo Ortolano, Giovanni Oteri, Lorenzo Pacella, Antonino Panarello, Daniele Pantuso, Francesco Panzarino, Paola Panzera, Salvatore Paolini, Francesco Parisi, Arcangelo Parolisi, Pietro Pazienza, Rosolino Pecoraro, Ivan Pelagaggi, Paolo Pellegrino, Ciro Perna, Sebastiano Massimiliano Piana, Claudio Picano, Giuseppe Piccinni, Luca Pietrobattista, Angelo Pillitteri, Mariano Piras, Fabio Piscopo, Antonino Placanica, Emanuele Poidomani, Antonino Polizzi, Gaspare Riccardo Ponzo, Giacomo Previti, Ernesto Pucello, Enio Pulcinelli, Gavino Puledda, Riccardo Pulina, Giuseppe Quacquarelli, Eugenio Raia, Claudio Ricupero, Antonino Ritondo, Francesco Ritrovato, Carlo Rizzo, Michele Roca, Marco Roccazzella, Pierangelo Romanelli, Raffaello Ronchetti, Nicola Roselli, Michele Rotolo, Giuseppe Rubino, Natale Ruggieri, Salvatore Russo, Raffaele Russo, Giovanni Sanfilippo, Sorice Giuseppe Santamaria, Vincenzo Antonio Santangelo, Nicola Santangelo, Andrea Santi, Roberto Sanzo', Sergio Sasso, Vito Savalli, Antonio Scardicchio, Antonino Scardino, Pasquale Scimone, Salvatore Scuderi, Paolo Sgarlata, Fabio Maria Massimiliano Siino, Rino Silvestri, Alfredo Soldano, Pietro Sorce, Francesco Sottile, Eugenio Giovanni Spiri, Antonio Spro' Brizio, Antonio Stillittano, Adolfo Susio, Luca Tarallo, Giuseppe Todaro, Michele Tridente, Domenico Tripodo, Michele Tritto, Massimiliano Trivero, Mario Trovato, Arduino Trucchio, Francesco Antonio Turco, Vitale Giovanni Vancheri, Stefano Vella, Antonio Vermut, Antonino Versace, Francesco Villalunga, Paolo Vinci, Francesco Vozzolo, Antonino

Zizzo, Salvatore Zizzo, Giovanni De Cicco, Francesco Genna, Gianpaolo Ghiani, Enrico Marinelli, Salvatore Scalia, Giuseppe Scarpino, Nunzio Antonio Spitalieri, Marcello Tamburello, Domenico Vazzana, rappresentati e difesi dall'avvocato Ennio Cerio, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

*contro*

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Aran-Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per la riforma,*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, (Sezione Quarta) n. 6503/2022, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Aran-Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2025 il consigliere Stefano Filippini;

Vista l'istanza di passaggio in decisione della causa depositata dalla difesa appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso al T.a.r. per il Lazio, notificato il 30 dicembre 2021 e depositato in pari data, i militari in intestazione, dipendenti del Ministero dell'Economia e Finanza - Corpo della Guardia di Finanza, in servizio, hanno chiesto accertarsi e dichiararsi l'illegittimità del comportamento delle amministrazioni

convenute che non hanno attivato il sistema della previdenza complementare, resa necessaria dalla introduzione del sistema pensionistico di tipo contributivo di cui alla legge n. 335 del 1995, e la conseguente condanna delle amministrazioni medesime al risarcimento del danno patrimoniale subito dai ricorrenti.

2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Aran-Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni si costituivano in giudizio per mezzo dell'Avvocatura dello Stato con comparsa "di stile" depositata il 10 gennaio 2022.

2.1. In data 12 gennaio 2022 la difesa erariale ha prodotto gli atti del procedimento e la relazione dell'Amministrazione (in particolare, la nota della Comando generale della Guardia di Finanza datata 11 gennaio 2022); quest'ultimo atto, tra l'altro, ha rilevato l'inammissibilità del ricorso collettivo (che nulla dica in ordine alle condizioni legittimanti e all'interesse di ciascuno dei ricorrenti) nonché il difetto di legittimazione attiva in capo ai singoli ricorrenti (come affermato da giurisprudenza amministrativa richiamata a conforto: T.A.R. Lazio-Roma sez. I, 1.2.2021 n. 1292 e sez. I - Bis n. 4430 e 4431 del 15.4.2021, n. 8114 del 8.7.2021, n. 8677 del 21.7.2021, n. 8939 del 26.7.2021 e n. 13284 del 21.12.2021; Cons. Stato Sez. IV, 4.2.2014, n. 502, n. 503 e n. 504 e 24.10. 2011 n. 5697 e n. 5698; Cons. Stato Sez. II, sent. n. 8440 del 20.12.2021), oltre all'infondatezza nel merito della pretesa avversaria, anche sotto il profilo risarcitorio.

3. Con la sentenza in epigrafe indicata - T.a.r. per il Lazio, sezione quarta, n. 6503 del 19 maggio 2022 -, il primo giudice, focalizzando la disamina sulla questione della legittimazione attiva, e ritenendola carente, ha dichiarato il ricorso inammissibile e condannato i ricorrenti in solido al pagamento delle spese di lite, in favore delle resistenti Amministrazioni, in ragione di complessivi € 15.000,00 (euro quindicimila/00), oltre accessori come per legge.

4. Avverso tale decisione gli odierni appellanti sono insorti, con atto di gravame notificato il 20 dicembre 2022 e depositato il 18 gennaio 2023, affidato ai motivi che possono riassumersi nei termini seguenti:

4.1. *Error in iudicando* - Violazione e falsa applicazione dell'art. 73 comma 3 c.p.a.: in sostanza si lamenta che la questione relativa all'inammissibilità del ricorso di primo grado per asserito difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, chiaramente e concretamente dirimente ai fini della decisione, non è stata eccepita dalle Amministrazioni statali, né risulta che su tale questione sia stato stimolato il contraddittorio da parte del collegio di primo grado nella camera di consiglio prima del passaggio in decisione.

4.2. *Error in iudicando* – Violazione di legge e falsa applicazione della disciplina in ordine alla legittimazione attiva esclusiva delle associazioni sindacali: in sostanza si ribadisce che sussiste il diritto soggettivo in capo ai singoli dipendenti, azionabile dinanzi al giudice; è stato omesso l'esame, da parte del giudice di primo grado, degli argomenti attinenti alla insussistenza della legittimazione attiva esclusiva del sindacato; è illegittima la condanna alle spese.

5. Con atto depositato il 25 gennaio 2023 le Amministrazioni appellate si sono costituite.

5.1. Con memoria difensiva depositata il 13 giugno 2025 la difesa erariale ha controdedotto sul merito dell'appello, senza tuttavia soffermarsi sulla prima censura di natura processuale.

6. All'udienza di discussione, nell'assenza dei difensori delle parti, il Collegio, preliminarmente, ai sensi dell'art. 73 c.p.a., ha fatto presente che in ipotesi di accoglimento della prima censura in rito avrebbe valutato d'ufficio le conseguenze del caso, trattenendo poi la causa in decisione.

7. L'appello è fondato sotto il primo dirimente profilo rilevato dagli appellanti.

7.1. Come noto, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., laddove il giudice ritenga di porre a fondamento della sua decisione una questione rilevata d'ufficio, la indica in udienza dandone atto a verbale.

7.2. Nella specie, la questione sulla quale è stato definito il giudizio di primo grado, quella della carenza di legittimazione attiva in capo ai singoli ricorrenti, seppure contenuta nella relazione dell'Amministrazione, non è stata in quella sede riproposta né ritualmente formulata da parte dell'Avvocatura dello Stato, titolare esclusiva dello *ius postulandi* nell'ambito del giudizio (cfr., in termini, T.a.r. per il Veneto, sentenza n. 800 del 2022, capo 6, non impugnata sul punto).

7.3. Di conseguenza, pare al Collegio di dover ritenere che in primo grado il rilievo (risultato dirimente) del difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti sia stato, nella sostanza, rilevato dal giudicante in maniera officiosa, senza poi costituire sul punto il necessario contraddittorio.

E dunque, in accoglimento del primo motivo di appello, neppure adeguatamente contrastato in questo grado dalla difesa erariale, deve rilevarsi l'intervenuta violazione dell'art. 73, comma 3, del c.p.a., a cui consegue la nullità della sentenza di primo grado per violazione del diritto di difesa, presidiato dagli articoli 24 e 111 della Costituzione, con necessaria rimessione della causa al primo giudice ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a. .

Costituisce, infatti, violazione del diritto del contraddittorio processuale e del diritto di difesa porre a fondamento di una sentenza di primo grado una questione rilevata d'ufficio, senza la previa indicazione in udienza o l'assegnazione di un termine alle parti per controdedurre al riguardo (Consiglio di Stato Sez. III, 26 aprile 2022, n. 3124; Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 757).

7.3.1. Non potrebbe, in contrario senso, argomentarsi che, -poiché il ritenuto difetto di legittimazione dei ricorrenti era stato adombrato dall'amministrazione nella propria relazione - esso, seppur non recepito dall'Avvocatura dello Stato in propri scritti possa ritenersi ritualmente introdotto nel processo (in sostanza “per relationem” attraverso il deposito di tale atto da parte dell'Avvocatura che l'avrebbe così “fatto proprio”) .

Si osserva in proposito che:

innanzi al giudice amministrativo è normalmente previsto l'obbligo di avvalersi della difesa tecnica cui spetta l'onere di selezionare gli argomenti (ivi comprese le domande, e le eccezioni) da sottoporre al Giudice;

non potrebbe argomentarsi in contrario senso dalla previsione di cui all'art. 46, comma II, c.p.a., che riguarda elementi sottesi al provvedimento impugnato, e non già difese, domande o eccezioni processuali, men che meno in rito;

ipotizzare che la difesa tecnica possa limitarsi a “fare propri” gli scritti di parte (depositandoli) anche con riferimento a domande e eccezioni da veicolare al Giudice, significherebbe svalutare i superiori dati normativi, oltre a determinare insuperabili inconvenienti sul piano della parità delle parti (atteso che, così argomentando, analogo *modus procedendi* dovrebbe essere consentito alle parti private) nonchè del rispetto di principi che costituiscono veri e propri cardini del processo amministrativo (tra i quali, ad esempio quello di sinteticità).

7.3.2. In conclusione ritiene il Collegio che una eventuale eccezione (ma anche una domanda, quale potrebbe essere una domanda di rinvio pregiudiziale ex art. 267 Tfu, o un dubbio di costituzionalità, etc), che sia contenuta in uno scritto di parte diretto al patrocinatore e non da questo reiterato al Giudice, non possa dirsi ritualmente introdotto del giudizio, con la conseguenza che, laddove effettivamente considerata dal giudicante, debba considerarsi come “rilevata ex officio”.

8. Alle considerazioni predette consegue l'obbligo, per il giudice di appello, di ravvisare in simili fattispecie la violazione dell'art. 73, comma 3, c.p.a. e, conseguentemente, di annullare la sentenza in questione, rimettendo la causa al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a. (Consiglio di Stato Sez. VI, 1 aprile 2019, n. 2151; Sez. III, 26 luglio 2019, n. 5275).

9. In tal senso occorre dunque concludere; invero, l'accoglimento del primo motivo di appello risulta assorbente e la sentenza impugnata deve quindi essere annullata per violazione del diritto di difesa e lesione del

contraddittorio, con rinvio della causa al primo giudice ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a. .

10. Rimane quindi preclusa al Collegio la disamina di ogni ulteriore questione, su cui non è possibile soffermarsi ulteriormente.

11. Le spese del doppio grado del giudizio, attesa la natura meramente processuale della decisione presente, possono essere interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la sentenza impugnata e rimette la causa al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma.

Compensa interamente tra le parti le spese del doppio grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Stefano Filippini**

**IL PRESIDENTE**  
**Fabio Taormina**

IL SEGRETARIO