

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 156° - Numero 44

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

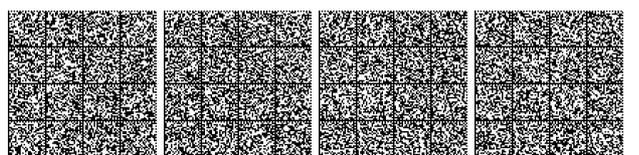
Roma - Mercoledì, 4 novembre 2015

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **210.** Sentenza 7 - 29 ottobre 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Radiotelevisione - Emittenti televisive a pagamento - Limiti orari alla trasmissione di messaggi pubblicitari.**  
 – Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), art. 38, comma 5, come sostituito dall'art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive).  
 – ..... Pag. 1
- N. **211.** Ordinanza 23 settembre - 29 ottobre 2015  
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.  
**Immunità parlamentare - Ricorso proposto dalla Corte d'appello di Palermo avverso delibera del Senato della Repubblica.**  
 – Delibera del Senato della Repubblica del 29 gennaio 2009 (doc. IV-ter, n. 5-A).  
 – ..... Pag. 13
- N. **212.** Ordinanza 7 - 29 ottobre 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Circolazione stradale - Revoca della patente a carico dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti con sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen.**  
 – Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).  
 – ..... Pag. 15
- N. **213.** Ordinanza 7 - 29 ottobre 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dall'accisa sui tabacchi lavorati, da altre entrate tributarie e dalla lotta all'evasione fiscale.**  
 – Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 - art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36.  
 – ..... Pag. 17
- N. **214.** Ordinanza 7 - 29 ottobre 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Efficienza degli uffici giudiziari - Copertura di minori entrate mediante aumento del contributo unificato.**  
 – Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114 - art. 53, comma 1.  
 – ..... Pag. 19



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 84. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 settembre 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Appalti - Norme della Regione Siciliana - Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - Appalti di lavori, servizi o forniture non aventi carattere transfrontaliero - Previsione che, nel caso in cui il criterio di aggiudicazione sia quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando che si applichi il criterio dell'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata dalla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e quelle di minor ribasso, incrementate o decrementate percentualmente di un valore pari alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi - Previsione, nel caso in cui il valore così determinato risulti inferiore all'offerta di minor ribasso ammessa, che la gara è aggiudicata a quest'ultima - Previsione, per la determinazione della media, nel caso di presentazione di offerte aventi identico ribasso che queste ultime sono computate una sola volta - Previsione che la facoltà di esclusione automatica non è comunque esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci e che in tal caso si applica l'art. 86 del d.lgs. 163/2006 - Previsione che le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento producono, nell'offerta, le relative analisi giustificative che sono valutate dalla Commissione di gara nel caso risultino aggiudicatarie in sede di verifica della congruità dell'offerta - Previsione che, con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, sono individuate le modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.**

– Legge della Regione Siciliana 10 luglio 2015, n. 14, art. 1

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).....

Pag. 23

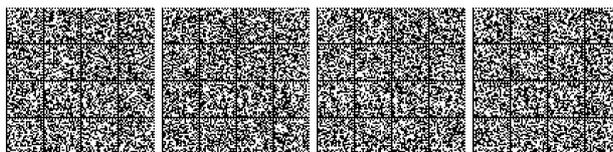
- N. 85. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 settembre 2015 (della Regione Veneto)

**Istruzione - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione - Previsione che l'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale è definita dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata esorbitanza dalla competenza statale in materia di "norme generali sull'istruzione" - Violazione della competenza esclusiva delle Regioni in materia di "istruzione e formazione professionale" - Lesione dell'autonomia amministrativa regionale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di leale collaborazione.**

– Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, comma 44.

– Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. n), terzo e quarto, 118 e 120.

**Istruzione - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione - Previsione che, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sono emanate linee guida per conseguire specifici obiettivi, tra i quali quello di prevedere che le fondazioni possono attivare nel territorio provinciale altri percorsi di formazione anche in filiere diverse - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata prevista possibilità per le fondazioni di partecipazione, cui fanno capo gli istituti tecnici superiori, di attivare altri percorsi formativi nel territorio provinciale - Esorbitanza dalla competenza statale in materia di "norme generali sull'istruzione" - Violazione della compe-**



tenza esclusiva delle Regioni in materia di “istruzione e formazione professionale” - Lesione dell'autonomia amministrativa regionale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, comma 47, lett. f).
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. n), terzo e quarto, 118 e 120.

**Istruzione - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione - Norme concernenti la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata prevista attribuzione ad organi periferici dello Stato della competenza a definire l'ampiezza degli ambiti territoriali - Violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di istruzione - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, per effetto della sovrapposizione tra gli ambiti previsti dalla norma impugnata e quelli territoriali già individuati dalla Regione - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, comma 66.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. n), terzo e quarto, 118 e 120.

**Istruzione - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione - Previsione che il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione - Indicazione dei principi e criteri direttivi da adottare nei suddetti decreti legislativi - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata determinazione di una fitta rete di interferenze con la competenza esclusiva regionale in materia di istruzione e formazione professionale - Lamentata attribuzione al legislatore delegato della competenza ad adottare anche disposizioni di dettaglio in materia di istruzione, con riguardo, in particolare, al sistema di formazione iniziale e al suo completamento, nonché all'istituzione di percorsi di formazione - Lamentata previsione di un sistema formativo della professionalità degli educatori e dei docenti in possesso di specifiche abilitazioni e di specifiche competenze artistico-musicali - Assenza di un necessario coinvolgimento decisorio delle Regioni - Violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di “istruzione e formazione professionale” - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, commi 180 e 181.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. n), terzo e quarto, 118 e 120. . . . . Pag. 26

N. 220. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 aprile 2015

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108. . . . . Pag. 36



## N. 221. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 aprile 2015

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale**  
 - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi  
 - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento  
 - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.

- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.....

Pag. 43

## N. 222. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 aprile 2015

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale**  
 - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi  
 - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento  
 - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.

- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.....

Pag. 51

## N. 223. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 aprile 2015

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale**  
 - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi  
 - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento  
 - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.

- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.....

Pag. 58



## N. 224. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 aprile 2015

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale**  
 - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi  
 - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento  
 - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.

- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.....

Pag. 65

## N. 225. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 aprile 2015

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale**  
 - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi  
 - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento  
 - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.

- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.....

Pag. 72

## N. 226. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 aprile 2015

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale**  
 - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi  
 - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento  
 - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.

- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.....

Pag. 79



## N. 227. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 21 aprile 2015

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale**  
 - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi  
 - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento  
 - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.

- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.....

Pag. 86

## N. 228. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 21 aprile 2015

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale**  
 - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi  
 - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento  
 - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.

- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.....

Pag. 93

## N. 229. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 21 aprile 2015

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale**  
 - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi  
 - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento  
 - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.

- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.....

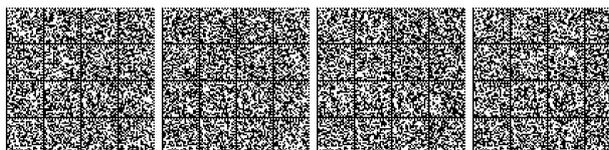
Pag. 100

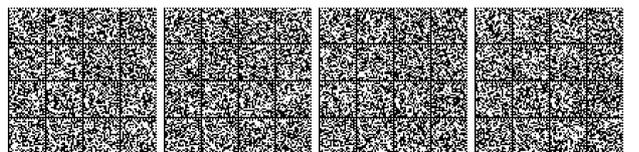


N. 230. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 21 aprile 2015

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.....





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 210

*Sentenza 7 - 29 ottobre 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

## **Radiotelevisione - Emittenti televisive a pagamento - Limiti orari alla trasmissione di messaggi pubblicitari.**

- Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), art. 38, comma 5, come sostituito dall'art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive).
- 

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

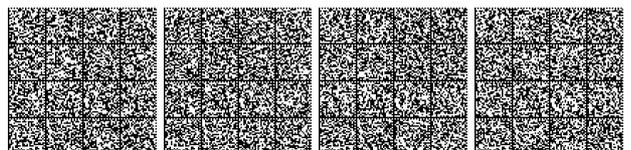
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), come sostituito dall'art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nel procedimento vertente tra Sky Italia srl, Autorità garante per le comunicazioni e Reti Televisive Italiane spa, con ordinanza del depositata il 17 febbraio 2014 e iscritta al n. 104 del registro ordinanze del 2014, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione di Sky Italia srl, di Reti Televisive Italiane spa, nonché gli atti di intervento di Italia 7 Gold srl e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza del 6 ottobre 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Felice Vaccaro per Italia Sette Gold srl, Roberto Mastroianni, Luisa Torchia e Mario Siragusa per Sky Italia srl, Francesco Saverio Marini e Gian Michele Roberti per Reti Televisive Italiane spa e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 febbraio 2014, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 41 e 76 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), come sostituito dall'art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive).

La disposizione censurata prevede che «La trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte di emittenti a pagamento, anche analogiche, non può eccedere per l'anno 2010 il 16 per cento, per l'anno 2011 il 14 per cento, e, a decorrere dall'anno 2012, il 12 per cento di una determinata e distinta ora d'orologio; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso dell'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva».

La disposizione in esame stabilisce quindi - per le emittenti televisive a pagamento - limiti orari alla trasmissione di spot pubblicitari più restrittivi di quelli stabiliti per le emittenti cosiddette "in chiaro".

Ad avviso del giudice rimettente, essa si porrebbe in contrasto in primo luogo con l'art. 76 Cost., poiché tale misura sarebbe del tutto innovativa e non giustificata da alcuna previsione della stessa legge delega, né da una *ratio* implicita della direttiva cui la disposizione dovrebbe dare attuazione.

Viene, inoltre, denunciato il contrasto con l'art. 3 Cost., per l'intrinseca irrazionalità della disposizione, che introdurrebbe un'ingiustificata differenziazione tra i limiti orari di affollamento pubblicitario applicabili alle emittenti televisive a pagamento e quelli applicabili alle emittenti in chiaro, nonostante l'unicità del mercato in cui le stesse operano; ed infine, con l'art. 41 Cost., poiché la disposizione incide sulla libertà di iniziativa economica delle emittenti televisive a pagamento in difetto di una chiara ed inequivoca finalità sociale, che giustifichi l'intervento normativo in questione.

2.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere in ordine al ricorso proposto da Sky Italia spa (di seguito, «Sky») al fine di ottenere l'annullamento della delibera con cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha irrogato alla ricorrente una sanzione amministrativa pecuniaria, in conseguenza del superamento dei limiti di affollamento pubblicitario stabiliti dall'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005.

2.1.- Il TAR Lazio riferisce di avere rinviato alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), fatto a Roma il 25 marzo 1957, alcune questioni interpretative, relative alla compatibilità del richiamato art. 38, comma 5, con la normativa comunitaria. Tali questioni sono state risolte con sentenza del 18 luglio 2013 in causa C-234/12, in cui la Corte di giustizia ha affermato che la normativa italiana sulla pubblicità televisiva - nel prescrivere limiti orari di affollamento pubblicitario più bassi per le emittenti televisive a pagamento rispetto a quelli stabiliti per le emittenti in chiaro - è conforme al diritto dell'Unione, sempre che sia rispettato il principio di proporzionalità, circostanza che deve essere verificata dal giudice del rinvio.

2.2.- Nel giudizio, riassunto a cura della parte ricorrente, il TAR Lazio ritiene la questione non manifestamente infondata, in relazione alla violazione dei parametri di cui all'art. 76 Cost. e agli artt. 3 e 41 Cost.

2.2.1.- Quanto alla violazione dell'art. 76 Cost. per eccesso di delega, il TAR Lazio osserva che la legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008), ha delegato il Governo ad adottare i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione, tra le altre, alla direttiva 11 dicembre 2007, n. 2007/65/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive).

I principi e i criteri direttivi generali della delega sono previsti all'art. 2 della legge n. 88 del 2009, ma è l'art. 26 a dettare i criteri specifici, i quali sarebbero riferiti, peraltro, alla sola attività di product placement e alla relativa disciplina sanzionatoria.

D'altra parte, la direttiva da attuare, pur contenendo puntuali disposizioni in tema di pubblicità televisive e televendite, non conterrebbe la previsione di alcuna differenziazione - quanto ai tetti di affollamento pubblicitario - tra emittenti televisive a pagamento ed emittenti televisive in chiaro.

E tuttavia il nuovo art. 38 del d.lgs. n. 177 del 2005, come sostituito dall'art. 12 del d.lgs. n. 44 del 2010, mentre lascia invariati i limiti di affollamento pubblicitario per la concessionaria del servizio pubblico, nonché quelli delle emittenti televisive in chiaro, introdurrebbe per la prima volta - riguardo ai limiti di affollamento pubblicitario - una differenziazione tra emittenti in chiaro ed emittenti a pagamento.



Ad avviso del giudice *a quo*, il legislatore delegato non è stato autorizzato ad introdurre alcuna modifica ulteriore rispetto a quelle previste dalla direttiva n. 2007/65/CE. L'ambito della delega sarebbe espressamente circoscritto alle modifiche che tale direttiva ha apportato alla precedente. Viceversa, la previsione di limiti più stringenti per le emittenti a pagamento sarebbe una misura del tutto innovativa, non giustificata da alcuna previsione, né da alcuna *ratio* implicita, della direttiva da attuare, né della legge delega.

Tale natura innovativa impedirebbe di ricondurre la disposizione in esame ad un'ipotesi di delega di coordinamento, la quale consente interventi modificativi solo in via strumentale, ossia ove necessario ai fini del coordinamento della normativa previgente con quella introdotta con la legge delega. Resterebbe esclusa, pertanto, la possibilità di introdurre per questa via innovazioni sostanziali alla disciplina previgente.

Inoltre, ad avviso del giudice *a quo*, la «revisione» o il «riordino», in quanto possono comportare l'introduzione di innovazioni della preesistente disciplina, esigono comunque la previsione di principi e criteri direttivi, idonei a circoscrivere le scelte discrezionali del Governo.

Viene quindi richiamata la giurisprudenza costituzionale in merito ai rapporti fra legge delega e norma attuativa, evidenziando la necessità che l'interpretazione dei principi e dei criteri direttivi sia effettuata in riferimento alla *ratio* della legge delega, tenendo conto del contesto normativo in cui gli stessi sono inseriti e delle finalità che ispirano la delega ed i suoi principi e i criteri direttivi.

Il giudice *a quo* si dichiara consapevole che la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato e che l'art. 76 Cost. non osta all'emanazione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante; nell'attuazione della delega è quindi possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le scelte conseguenti, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.

Tuttavia, ad avviso del TAR rimettente, l'innovazione introdotta dal d.lgs. n. 44 del 2010 non sarebbe qualificabile come operazione di «completamento», né di «riempimento». La disposizione censurata non troverebbe, infatti, alcun «ancoraggio» nella legge delega, risultando viceversa adottata in violazione dei principi e criteri direttivi della stessa.

2.2.2.- Quanto al denunciato contrasto con l'art. 3 Cost., il TAR Lazio evidenzia che con la disposizione in esame viene introdotta un'ingiustificata differenziazione tra i tetti orari di affollamento pubblicitario applicabili alle emittenti televisive a pagamento e quelli applicabili alle emittenti televisive in chiaro. Tale differenziazione non terrebbe conto dell'unicità del mercato di riferimento.

2.2.3.- Riguardo alla violazione dell'art. 41 Cost., il TAR Lazio rileva che la disposizione censurata inciderebbe oggettivamente sulla libertà di iniziativa economica dell'emittente televisiva a pagamento, in difetto di una chiara ed inequivoca finalità generale, che giustifichi la misura in questione.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

3.1.- L'Avvocatura generale dello Stato osserva che effettivamente non si rinvergono, né fra i criteri di cui all'art. 2, né fra quelli di cui all'art. 26 della legge n. 88 del 2009, specifiche indicazioni quanto ai limiti di affollamento pubblicitario nei rapporti fra le emittenti televisive a pagamento e quelle gratuite. Ciò non significherebbe, tuttavia, che il legislatore delegato abbia ecceduto la delega. Infatti, sia l'oggetto, sia i principi ed i criteri direttivi, vanno rinvenuti attraverso una valutazione complessiva della disposizione delegante, da coordinare con la normativa europea da attuare, tenendo presente che quanto più i principi ed i criteri direttivi sono analitici, tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità del legislatore delegato.

I criteri della legge delega vanno, quindi, coordinati con i precetti posti dalla direttiva europea di cui la norma censurata costituisce attuazione. Nel caso in esame, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il legislatore delegato avrebbe correttamente applicato tali criteri, circoscrivendo l'ambito della delega, così da perseguire le finalità che l'hanno determinata, ma anche consentendo di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare, nella fisiologica attività di «riempimento» che lega i due livelli normativi.

D'altra parte, la Corte di giustizia, nella sentenza resa nell'ambito del medesimo giudizio, ha affermato che «per garantire un'integrale ed adeguata protezione degli interessi della categoria di consumatori costituita dai telespettatori, gli Stati membri conservano la facoltà di richiedere ai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione di rispettare norme più particolareggiate o più rigorose e, in alcuni casi, condizioni differenti nei settori coordinati da tale direttiva, purché tali norme siano conformi al diritto dell'Unione e, in particolare, ai suoi principi generali».



Nella normativa europea di riferimento, sarebbe quindi centrale la tutela dell'utente, quale consumatore, ed è in questa prospettiva che la Corte di giustizia inquadra il tema dei limiti di affollamento pubblicitario, rilevando che le disposizioni che prevedono tali limiti mirano ad instaurare una tutela equilibrata degli interessi finanziari delle emittenti televisive e degli inserzionisti, da un lato, e degli interessi degli aventi diritto, ossia gli autori e i realizzatori, e della categoria di consumatori, rappresentata dai telespettatori, dall'altro.

Nel caso di specie, la Corte di giustizia ha ritenuto che l'equilibrata tutela di tali interessi sia diversa per le emittenti a pagamento rispetto alle emittenti in chiaro, essendo diverse le rispettive posizioni sul piano finanziario. Mentre le prime ricavano introiti dagli abbonamenti sottoscritti dai telespettatori, le seconde non beneficiano di una siffatta fonte di finanziamento diretto e devono finanziarsi con le entrate della pubblicità televisiva o mediante altre fonti. Una simile differenza è, in linea di massima, tale da porre le emittenti televisive a pagamento in una situazione oggettivamente diversa per quanto riguarda l'incidenza economica dei limiti di affollamento pubblicitario sulle modalità di finanziamento delle emittenti stesse.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe, dunque, la stessa disciplina europea a prevedere, quale strumento di tutela del consumatore, la differenziazione fra i limiti pubblicitari fra le emittenti televisive in chiaro e quelle a pagamento.

Il legislatore delegato, nell'attuare la direttiva, avrebbe avuto come criterio di riferimento proprio questa esigenza di tutela del consumatore. Tale criterio sarebbe stato, quindi, legittimamente trasposto nell'art. 38 del d.lgs. n. 177 del 2005. Risulterebbe, pertanto, smentita la premessa logica del TAR Lazio, secondo la quale la previsione di limiti differenziati e più restrittivi per le emittenti a pagamento costituirebbe misura del tutto innovativa ed eccedente i limiti della delega.

3.2.- D'altra parte, con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato osserva che non contrasta con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza prevedere discipline differenti per situazioni diverse. Il principio generale di uguaglianza richiede, da un lato, l'eguaglianza di trattamento a parità di condizioni e, dall'altro, una regolamentazione differenziata, ma non arbitraria, per diversità di situazioni.

Le emittenti televisive in chiaro e quelle a pagamento sarebbero soggetti diversi, operanti in mercati diversi e in situazioni diverse. Diversa sarebbe la relazione tra operatori e consumatori; diverse le modalità di finanziamento, e quindi gli obiettivi degli operatori (ricavi pubblicitari a fronte di ricavi dagli abbonamenti); diversa anche l'offerta, sul piano qualitativo e quantitativo, di contenuti televisivi.

La previsione di discipline differenziate per situazioni diverse, a tutela dei consumatori, non sarebbe dunque in contrasto, bensì in sintonia con il principio di parità di trattamento.

3.3.- Quanto alla dedotta violazione dell'art. 41 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità della questione per la genericità dell'ordinanza di rinvio.

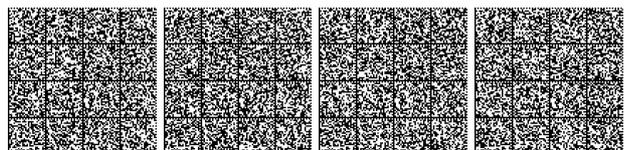
Nel merito, la difesa statale osserva che la disciplina nazionale è attuazione di quella europea, nella quale la tutela dei consumatori, ed in particolare dei telespettatori, contro l'eccessiva pubblicità costituisce un aspetto essenziale.

Nel caso di specie, i principi e i criteri direttivi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario mirano ad instaurare una tutela equilibrata degli interessi finanziari delle emittenti televisive, da un lato, e degli interessi degli utenti, dall'altro, al fine di garantire un bilanciamento tra le contrapposte posizioni, in ossequio alla stessa direttiva comunitaria.

4.- Con memoria depositata il 15 luglio 2014, si è costituita la società Reti televisive italiane spa (di seguito, «RTI spa»), parte controinteressata nel giudizio *a quo*, la quale ha chiesto che sia dichiarata la manifesta infondatezza della questione sollevata dal TAR Lazio.

4.1.- Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 76 Cost., RTI spa osserva che l'art. 26 della legge n. 88 del 2009, riferito specificamente alla direttiva n. 2007/65/CE, prevede che il recepimento abbia luogo «attraverso le opportune modifiche al testo unico della radiotelevisione, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177». Il Governo è stato inoltre delegato ad introdurre nel decreto legislativo le modifiche «opportune», per assicurare, secondo la discrezione del legislatore delegato, la coerenza dell'ordinamento interno alla *ratio* della direttiva.

Ad avviso di RTI spa, la scelta del legislatore delegato sarebbe corretta, in considerazione non solo dell'ampiezza delle modificazioni apportate alla precedente direttiva, ma anche della circostanza che, nel dettare una nuova cornice normativa in materia di pubblicità radiotelevisiva, la direttiva n. 2007/65/CE ha previsto norme di armonizzazione minimale, lasciando agli Stati il compito di intervenire con opportune previsioni di dettaglio. La legge delega ha pertanto riconosciuto al Governo la necessaria discrezionalità ai fini del recepimento della precitata direttiva.



Si sottolinea che la *ratio* delle previsioni in tema di affollamento pubblicitario consisterebbe nella tutela dei telespettatori (e degli autori dei programmi), avverso l'eccessivo affollamento pubblicitario, e nel bilanciamento con gli interessi di natura finanziaria delle emittenti. Ciò troverebbe conferma nella pronuncia della Corte di giustizia resa nel caso in esame, laddove si riconosce che la normativa nazionale che prevede la modulazione di tetti di affollamento pubblicitario si iscrive nell'attuazione della direttiva da parte dello Stato membro e forma oggetto di controllo di compatibilità ai sensi della stessa direttiva e del principio di eguaglianza. La medesima pronuncia ha affermato la compatibilità della disciplina nazionale alla direttiva, tenuto conto delle diverse esigenze di tutela che, rispettivamente, connotano le emittenti a pagamento e quelle in chiaro.

4.2.- Per le medesime ragioni, RTI spa evidenzia l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale formulata in riferimento all'art. 3 Cost. Viene in particolare rilevato che la pronuncia della Corte di giustizia ha escluso il contrasto della norma interna con il principio europeo di parità di trattamento, in quanto gli interessi coinvolti dall'emittenza gratuita ed a pagamento sono diversi, sia dal lato dell'utente, sia da quello dell'emittente.

4.3.- Quanto all'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale relativo alla violazione dell'art. 41 Cost., RTI spa osserva che l'intervento normativo in esame sarebbe giustificato da una chiara ed inequivoca finalità sociale, individuata dalla stessa Corte di giustizia nell'esigenza di assicurare la parità di trattamento in senso sostanziale, attraverso la modulazione dei tetti di affollamento pubblicitario rispetto a categorie di emittenti, le quali versino in condizioni oggettivamente diverse. Verrebbe infatti correttamente prevista una tutela dei consumatori di servizi televisivi a pagamento contro la "doppia imposizione" (canone di abbonamento - esposizione alla pubblicità in misura massima pari a quella consentita alla televisione gratuita). Anche tale censura sarebbe pertanto infondata.

4.4.- Nella memoria depositata il 14 settembre 2015, RTI spa ha eccepito l'inammissibilità della questione, evidenziando che - per effetto dell'intervento puramente demolitorio invocato dal giudice *a quo* - la normativa residua risulterebbe inficiata da vizi di costituzionalità assai più gravi e intollerabili di quelli ravvisati dallo stesso remittente.

Infatti, in forza del residuo articolato, le uniche emittenti assoggettate ai limiti di affollamento pubblicitario sarebbero la concessionaria pubblica (4% dell'orario settimanale di programmazione e 12% ogni *ora*) e le emittenti in chiaro (15% dell'orario giornaliero di programmazione e 18% ogni *ora*).

Verrebbe meno ogni limitazione per le emittenti a pagamento. Esse infatti non potrebbero essere ricondotte - in via di interpretazione estensiva - entro il perimetro delle norme recate dagli altri commi, le quali non sono generali, ma ciascuna espressamente riferita alla concessionaria pubblica o alle emittenti in chiaro; e neppure potrebbero esservi ricondotte in via analogica, posta la totale diversità delle fattispecie.

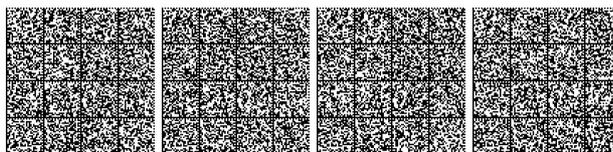
4.4.1.- RTI spa deduce, inoltre, che la normativa di risulta si porrebbe, altresì, in contrasto con la normativa europea, nonché con l'obbligo di dare piena e completa attuazione alla direttiva 10 marzo 2010, n. 2010/13/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi - direttiva sui servizi di media audiovisivi), che ha sostituito la precedente direttiva n. 2007/65/CE.

Infatti, se la Corte procedesse all'annullamento dell'art. 38, comma 5, così come richiesto dal remittente, si creerebbe un ambito soggettivo - quello delle emittenti a pagamento - sottratto a qualsivoglia limite di affollamento pubblicitario. Siffatta eventualità sarebbe in contrasto con la normativa europea, la quale impone un tetto massimo a tutte le emittenti, sia pur modulabile dagli Stati membri. Ciò porrebbe l'Italia in una situazione di inadempimento rispetto all'obbligo di attuazione della direttiva (a termine peraltro già ampiamente scaduto) e, dunque, di violazione degli obblighi europei.

4.4.2.- Nel merito, RTI spa ha ribadito le ragioni a sostegno dell'infondatezza della violazione dell'art. 76 Cost., evidenziando che le scelte del legislatore delegato sarebbero già state riconosciute pienamente aderenti alla direttiva n. 2007/65/CE dalla Corte di giustizia, la quale ha stabilito che la differenziazione sancita dalle norme nazionali costituisce legittima espressione della discrezionalità degli Stati, coerente con i contenuti e gli obiettivi della disciplina europea.

In particolare, con specifico riguardo alla disciplina dell'affollamento pubblicitario, le modifiche introdotte dalla direttiva n. 2007/65/CE avrebbero esteso la discrezionalità degli Stati membri, in considerazione dell'esigenza di assicurare adeguate risorse finanziarie alla televisione in chiaro, come risulterebbe anche dai lavori preliminari della stessa direttiva.

4.4.3.- RTI ribadisce l'infondatezza delle ulteriori censure, relative alla violazione degli artt. 3 e 41 Cost., evidenziando che la norma in esame non solo non sarebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, ma sarebbe viceversa illegittimo (proprio in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.) l'assoggettamento di tutte le emittenti a un medesimo



limite, esito cui chiaramente tende il petitum del giudice rimettente. Si realizzerebbe, infatti, un trattamento uguale di situazioni obiettivamente diverse, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

Per le stesse ragioni - connesse alla oggettiva differenza fra emittenti televisive a pagamento ed emittenti in chiaro - sarebbe configurabile, in modo inequivoco, la «finalità sociale» che giustifica la misura normativa in esame, anche ai fini dell'art. 41 Cost.

5.- Con memoria depositata l'11 luglio 2014, è intervenuta nel giudizio di costituzionalità la società Italia 7 Gold srl, chiedendo che la questione sollevata dal TAR Lazio venga dichiarata irrilevante ed infondata.

5.1.- La società interveniente riferisce di gestire dal 1999 la trasmissione di programmi e di pubblicità nazionale in contemporanea da parte di concessionari privati per la radiotelevisiva in ambito locale. La società riferisce di essere soggetta, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 44 del 2010, a limiti di affollamento pubblicitario identici a quelli delle emittenti in chiaro in ambito nazionale.

Sarebbe pertanto ravvisabile, in capo alla interveniente, un interesse qualificato ad opporsi ad iniziative giudiziarie di soggetti concorrenti, che appaiono in contrasto al principio di equilibrata tutela degli interessi in gioco, delle emittenti, degli inserzionisti, degli autori dei programmi e dei consumatori (i telespettatori); si sottolinea, a questo riguardo, che - in riferimento ai principi e agli obiettivi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo - gli interessi finanziari delle emittenti televisive a pagamento sono diversi da quelli delle emittenti televisive in chiaro, le quali non beneficiano dei proventi degli abbonamenti sottoscritti dai telespettatori.

L'interesse all'intervento dell'esponente, ancorché estranea al giudizio *a quo*, per sostenere la legittimità della norma in discussione, sarebbe quindi inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio. Infatti, dall'accoglimento della questione potrebbe derivare un aumento della percentuale di spot pubblicitari consentiti a Sky, con grave pregiudizio per l'attività della società interveniente. Ciò costituirebbe altresì violazione degli artt. 21 e 41 Cost.

5.2.- Nel merito, viene contestata la dedotta discriminazione delle emittenti a pagamento, rispetto alle emittenti in chiaro; d'altra parte, un aumento della percentuale di pubblicità consentita alle emittenti a pagamento sarebbe inammissibile, in quanto sarebbe pregiudicata la raccolta degli altri operatori nazionali in chiaro, i quali non possono contare sul sostegno proveniente dai rapporti di abbonamento.

Si osserva inoltre che, come affermato dalla Corte di giustizia, la direttiva 3 ottobre 1989, n. 89/552/CEE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi - direttiva sui servizi dei media audiovisivi) non ha l'obiettivo di una completa armonizzazione, ma stabilisce solo «prescrizioni minime»; gli Stati membri conservano, quindi, «la facoltà di richiedere ai fornitori di servizi di media», «di rispettare norme più particolareggiate e più rigorose e, in alcuni casi, condizioni differenti nei settori coordinati da tale direttiva». Ciò dimostrerebbe l'infondatezza della denunciata violazione dell'art. 76 Cost., per eccesso di delega.

Considerazioni analoghe varrebbero anche in ordine all'asserita lesione dell'art. 3 Cost., da ritenersi insussistente, stante la facoltà del legislatore nazionale di imporre condizioni differenti, nel rispetto delle direttive comunitarie.

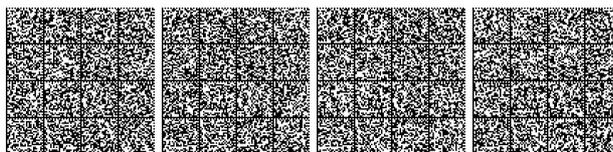
L'eventuale accoglimento della questione sollevata dal TAR Lazio si porrebbe perciò in contrasto con gli obiettivi delle norme comunitarie e nazionali relative all'affollamento pubblicitario, nonché con gli artt. 41 e 21 Cost., poiché arrecherebbe un danno irreparabile ai soggetti autorizzati alle trasmissioni in contemporanea e non terrebbe conto dell'utilità sociale di tale attività, in quanto espressione del pluralismo televisivo.

5.3.- In prossimità dell'udienza pubblica, Italia 7 Gold srl ha depositato una memoria in cui ha insistito perché la questione di legittimità dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005 sia dichiarata irrilevante, o comunque infondata.

5.3.1.- Sono stati ribaditi gli argomenti a sostegno della legittimazione all'intervento, in considerazione della titolarità di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale di cui si discute, interesse suscettibile di essere inciso direttamente dall'esito del giudizio costituzionale.

L'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale determinerebbe, infatti, un aumento dei quantitativi di spot pubblicitari trasmessi da Sky e finirebbe per erodere la già limitata quota di pubblicità nazionale fino ad oggi conquistata dalla parte interveniente. Da ciò conseguirebbe, da un lato, la violazione del legittimo affidamento in ordine alla vigenza della disposizione censurata, dall'altro, l'esposizione della stessa interveniente al rischio della risoluzione dei rapporti contrattuali con gli operatori consorziati, così mettendo in pericolo la sua stessa sopravvivenza.

6.- La società Sky Italia srl è intervenuta nel giudizio di costituzionalità con memoria depositata il 15 luglio 2014, in cui ha chiesto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR per il Lazio.



6.1.- La parte ricorrente ritiene, in primo luogo, che l'introduzione, da parte del legislatore delegato, di una disciplina dei limiti di affollamento pubblicitario differenziata per le emittenti a pagamento violi l'art. 76 Cost., sotto due diversi profili: l'eccesso di delega rispetto all'oggetto e la violazione dei principi e dei criteri direttivi.

Sotto il primo profilo, si osserva che l'oggetto della delega consiste nel dettare le «norme occorrenti per dare attuazione», tra le altre, alla direttiva n. 2007/65/CE, recante modifiche alla direttiva n. 89/552/CEE in materia di esercizio delle attività televisive (art. 1, comma 1, della legge n. 88 del 2009). Ad avviso di Sky, i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega, non prevedono che il legislatore delegato introduca alcuna modifica ulteriore rispetto a quelle apportate dalla direttiva n. 2007/65/CE alla direttiva n. 89/552/CEE. Un intervento sulla disciplina della comunicazione e della pubblicità commerciale, coperta da riserva di legge (artt. 21 e 41 Cost.), non avrebbe potuto realizzarsi in assenza di un preciso riferimento nella legge delega.

La disposizione censurata sarebbe estranea rispetto alle previsioni della direttiva n. 2007/65/CE, la quale nulla dispone in punto di differenziazione dei tetti di affollamento pubblicitario tra emittenti televisive in chiaro ed emittenti televisive a pagamento.

Tale differenza di trattamento sarebbe in aperta contraddizione con gli obiettivi di liberalizzazione e di incremento della concorrenza che la direttiva n. 2007/65/CE ha voluto perseguire nel modificare la precedente disciplina della pubblicità televisiva. In particolare, nel considerando n. 57 della direttiva viene ritenuto ingiustificato «il mantenimento di una normativa dettagliata in materia di inserimento di spot pubblicitari a tutela dei telespettatori», in considerazione delle «maggiori possibilità per gli spettatori di evitare la pubblicità grazie al ricorso a nuove tecnologie quali i videoregistratori digitali personali ed all'aumento della scelta di canali».

La previsione di limiti più stringenti per le emittenti televisive a pagamento costituisce quindi una misura innovativa e non giustificata da alcuna previsione, né da alcuna *ratio* implicita, della legge di delega. Di qui il suo contrasto con l'art. 76 Cost.

6.2.- Con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., Sky ritiene del tutto ingiustificata la differenziazione dei limiti orari di affollamento pubblicitario rispettivamente applicabili alle emittenti televisive a pagamento e a quelle in chiaro.

L'unicità del mercato della raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo rappresenterebbe un dato acquisito nella prassi applicativa nazionale e europea, non sussistendo alcuna differenza tra modelli aziendali che giustifichi l'imposizione di limiti differenziati per le emittenti a pagamento e le emittenti in chiaro.

In definitiva, la norma censurata avrebbe natura discriminatoria e realizzerebbe, come vero obiettivo, una conformazione del mercato della raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo diversa da quella che si realizzerebbe in base alle pure dinamiche concorrenziali. L'effetto sarebbe quello di consolidare i vincoli all'ingresso o alla crescita dei concorrenti nel mercato italiano e quindi di perpetuare, ovvero di rafforzare, la situazione di stabile duopolio, tradizionalmente rinvenuta nel settore.

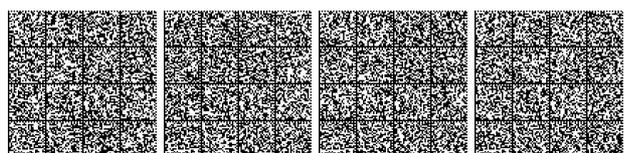
Una giustificazione dell'intervento in esame non sarebbe ravvisabile nella finalità di garantire gli utenti delle emittenti a pagamento. Infatti, tale finalità di tutela non si concilierebbe con la libertà del telespettatore stesso di accedere al rapporto - di tipo sinallagmatico e consensuale - che lo lega alla piattaforma televisiva a pagamento. Ad avviso della società ricorrente, la possibilità di esercitare il diritto di recesso varrebbe ad attribuire al consumatore il più efficace mezzo di tutela nei confronti dell'eccessiva pubblicità. L'esigenza di protezione degli utenti sarebbe, quindi, inidonea a fondare la legittimità del trattamento differenziato.

Inoltre, il canone della ragionevolezza risulterebbe violato poiché la misura adottata risulterebbe palesemente sproporzionata e incongrua.

In primo luogo, la norma non sarebbe giustificata da alcuna esigenza di tutela di interessi di rango costituzionale. Sicché nell'eventuale bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica, sotto il profilo della capacità di vendita degli spazi pubblicitari, e interessi di rango inferiore, questi ultimi risulterebbero in ogni caso recessivi.

D'altra parte, una misura che rafforza la posizione dominante di un operatore, Mediaset, già favorito nel mercato della pubblicità televisiva dalla posizione di debolezza del principale concorrente (RAI), non realizzerebbe l'interesse superiore dei telespettatori a confrontarsi con un sistema radiotelevisivo pluralistico e concorrenziale.

6.3.- La disposizione dell'art. 38, comma 5, si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 41 Cost., incidendo sulla libertà di iniziativa economica dell'emittente televisiva a pagamento, in assenza di alcuna chiara finalità sociale che giustifichi un simile intervento.



L'inasprimento dei limiti orari di affollamento pubblicitario determinerebbe, a carico delle emittenti televisive a pagamento, una significativa limitazione della capacità di vendita degli spazi pubblicitari agli inserzionisti - che costituisce pacificamente un'attività di impresa, tutelata dall'art. 41 Cost. - in assenza di ragioni di utilità sociale dichiarate o, comunque, implicitamente ricavabili dall'intervento normativo nel suo complesso.

La disposizione censurata avrebbe ingiustamente favorito - sul mercato della raccolta pubblicitaria - le emittenti televisive in chiaro, avvantaggiando in particolare il soggetto che - ancor prima dell'introduzione della misura in esame - già deteneva una posizione dominante all'interno di tale mercato, con conseguente violazione dell'art. 41 Cost.

6.4.- In prossimità dell'udienza pubblica, Sky ha depositato una memoria in cui ha eccepito l'inammissibilità dell'intervento di Italia 7 Gold srl nel giudizio incidentale di costituzionalità, evidenziando che la stessa non sarebbe titolare di un interesse immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

6.4.1.- Con riferimento alla violazione dell'art. 76 Cost., la società ricorrente ha ribadito le ragioni a sostegno della ritenuta estraneità della norma censurata sia rispetto alle previsioni della direttiva n. 2007/65/CE, sia rispetto alla legge delega n. 88 del 2009.

Quanto al primo profilo, Sky ritiene che la direttiva non preveda affatto la distinzione in base alla tipologia di operatori. Nessuna disposizione consentirebbe, d'altra parte, l'introduzione di misure conformative della libertà di impresa e del libero dispiegarsi della concorrenza, come la previsione di limiti di affollamento pubblicitario differenziati. Ad avviso della società ricorrente, la direttiva persegue, all'opposto, obiettivi di liberalizzazione.

Quanto al secondo profilo, viene rilevato che la possibilità assegnata al legislatore delegato di apportare «opportune modifiche al testo unico della radiotelevisione» per recepire le disposizioni europee in materia di product placement non fornirebbe alcuna copertura alla norma censurata, la quale si presenterebbe come innovativa ed eccentrica, sia rispetto alla materia del product placement, sia rispetto alle previsioni della direttiva n. 2007/65/CE. Ad avviso della ricorrente, la disposizione censurata non costituirebbe affatto una disposizione «occorrente» a dare attuazione alla direttiva n. 2007/65/CE, come invece richiede l'art. 1 della legge delega.

6.4.2.- Con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., Sky ribadisce che la disparità di trattamento operata attraverso i limiti di affollamento pubblicitario differenziati sarebbe tanto più grave in considerazione dell'intenzione del legislatore di garantire alle emittenti televisive private maggiori entrate pubblicitarie, nonché della circostanza che la disposizione in esame finirebbe per rappresentare una misura di protezione in favore del gruppo Mediaset, già dominante nel mercato della raccolta pubblicitaria.

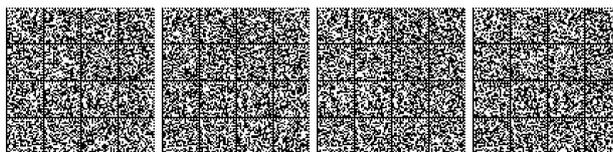
6.4.3.- Infine, quanto alla denunciata violazione dell'art. 41 Cost., Sky esclude che ragioni di utilità sociale giustificative della misura controversa siano ravvisabili nell'esigenza di tutelare i telespettatori dagli eccessi di pubblicità e, in particolare, di offrire una speciale protezione agli utenti delle emittenti televisive a pagamento, soggetti ad una sorta di doppia imposizione (canone di abbonamento - esposizione alla pubblicità in misura massima pari a quella consentita alla televisione gratuita). Infatti, la presunta esigenza di una tutela rafforzata degli utenti delle emittenti a pagamento non sarebbe contenuta né nel testo della norma censurata, né emergerebbe dai suoi atti preparatori.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 17 febbraio 2014, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 41 e 76 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), come sostituito dall'art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive).

La disposizione censurata prevede che «La trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte di emittenti a pagamento, anche analogiche, non può eccedere per l'anno 2010 il 16 per cento, per l'anno 2011 il 14 per cento, e, a decorrere dall'anno 2012, il 12 per cento di una determinata e distinta ora d'orologio; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso dell'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva».

La disposizione in esame stabilisce quindi - per le emittenti televisive a pagamento - limiti orari alla trasmissione di spot pubblicitari più restrittivi di quelli previsti per le emittenti cosiddette "in chiaro".



Ad avviso del giudice rimettente, essa si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con l'art. 76 Cost., poiché tale misura sarebbe del tutto innovativa e non giustificata da alcuna previsione della legge delega, né da una *ratio* implicita della direttiva cui la disposizione dovrebbe dare attuazione.

Viene, inoltre, denunciato il contrasto con l'art. 3 Cost., per l'intrinseca irrazionalità della disposizione, che introdurrebbe un'ingiustificata differenziazione tra i limiti orari di affollamento pubblicitario applicabili alle emittenti televisive a pagamento e quelli applicabili alle emittenti in chiaro, nonostante l'unicità del mercato di riferimento; ed infine, con l'art. 41 Cost., poiché la disposizione inciderebbe sulla libertà di iniziativa economica delle emittenti televisive a pagamento, in difetto di una chiara ed inequivoca finalità sociale che giustifichi l'intervento normativo in questione.

2.- In via preliminare, va ribadito quanto statuito con l'ordinanza della quale è stata data lettura in pubblica udienza, allegata al presente provvedimento, in ordine all'inammissibilità dell'intervento spiegato dalla società Italia 7 Gold srl.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale, le parti del giudizio principale.

L'intervento di soggetti estranei a quest'ultimo giudizio è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanza emessa all'udienza del 7 ottobre 2014, confermata con sentenza n. 244 del 2014; ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014, confermata con sentenza n. 162 del 2014; ordinanza letta all'udienza del 23 aprile 2013, confermata con sentenza n. 134 del 2013; ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2013, confermata con sentenza n. 85 del 2013).

Nella specie, Italia 7 Gold srl non è parte del giudizio principale, sorto a seguito del ricorso, proposto da Sky Italia srl, per l'annullamento della delibera con cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha irrogato alla ricorrente una sanzione amministrativa pecuniaria, né risulta essere titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Da quanto esposto consegue l'inammissibilità dell'intervento indicato.

3.- Sempre in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dalla Avvocatura generale dello Stato, in riferimento alla denunciata violazione dell'art. 41 Cost., è infondata.

Non sussiste, infatti, la lamentata genericità dell'ordinanza di rinvio.

La fattispecie concreta risulta descritta in modo sufficiente (per quanto rileva ai fini di causa) e viene individuato con chiarezza il *petitum*, volto ad ottenere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, ritenuta in contrasto (tra gli altri) con il parametro costituzionale dell'art. 41 Cost., in quanto inciderebbe oggettivamente sulla libertà di iniziativa economica delle emittenti televisive a pagamento, in difetto di una chiara ed inequivoca finalità generale, atta a giustificare la misura in questione.

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005, per violazione dell'art. 3 Cost., deve essere, invece, dichiarata inammissibile.

4.1.- Secondo la prospettazione dell'ordinanza di rimessione, l'introduzione di limiti orari di affollamento pubblicitario differenziati per le emittenti televisive a pagamento, rispetto a quelli per le emittenti televisive in chiaro, non terrebbe conto dell'unicità del mercato di riferimento e costituirebbe, pertanto, una misura discriminatoria, che penalizza in maniera ingiustificata le emittenti televisive a pagamento.

Il parametro di cui all'art. 3 Cost. viene invocato dal giudice rimettente sotto il duplice versante della violazione del principio di eguaglianza e dell'intrinseca irragionevolezza della norma impugnata.

4.2.- Al fine di eliminare tale ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento, il giudice *a quo* richiede un intervento puramente demolitorio della disposizione dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005.

Ne consegue che, laddove la stessa fosse annullata, le uniche emittenti televisive assoggettate a specifici limiti di affollamento pubblicitario sarebbero la concessionaria pubblica (art. 38, comma 1) e le emittenti in chiaro (art. 38, comma 2).

Verrebbe meno, quindi, ogni limitazione per le emittenti a pagamento, le quali non potrebbero essere ricondotte nell'ambito applicativo delle altre disposizioni dell'art. 38, che specificamente riguardano la concessionaria pubblica e le emittenti in chiaro.

Anche laddove si ritenessero applicabili i limiti previsti «in ogni caso» dal precedente comma 4 dell'art. 38, tale soluzione non sarebbe coerente con il *petitum* formulato dal giudice *a quo*, volto ad realizzare il recupero della legalità



costituzionale attraverso una piena equiparazione dei limiti di affollamento pubblicitario per le emittenti a pagamento e per quelle in chiaro.

4.3.- In definitiva, l'esito prefigurato dal rimettente - l'equiparazione delle emittenti a pagamento a quelle in chiaro, quanto ai limiti di affollamento pubblicitario - non potrebbe scaturire dalla caducazione dal contesto normativo dell'art. 38 della disposizione censurata. L'intervento correttivo invocato, afferente al solo comma 5, non varrebbe a ricondurre ad omogeneità le situazioni poste a raffronto e sarebbe, quindi, inidoneo a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal rimettente, conseguibile non per decisione della Corte, ma attraverso la rimodulazione legislativa dei limiti di affollamento.

Ciò è motivo di inammissibilità della questione (sentenze n. 163 e n. 30 del 2014; ordinanze n. 200 del 2000; n. 259 del 1998).

Tale profilo di inammissibilità, in quanto fondato sulla ritenuta inidoneità dell'intervento invocato ad eliminare il prospettato vulnus al principio dell'art. 3 Cost., non si estende alle ulteriori censure formulate dal rimettente in riferimento a diversi parametri costituzionali, che devono pertanto essere esaminate partitamente.

5.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., non è fondata.

5.1.- La previsione di limiti più stringenti di affollamento pubblicitario per le emittenti a pagamento costituirebbe, ad avviso del giudice *a quo*, violazione dei principi e criteri della legge delega, in quanto si tratterebbe di una misura del tutto innovativa, non giustificata da alcuna previsione espressa, né da alcuna *ratio* implicita della legge delega (legge 7 luglio 2009, n. 88, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008»), e della stessa direttiva alla quale il d.lgs. n. 44 del 2010 ha dato attuazione.

5.2.- In linea generale, va ribadito come, secondo la giurisprudenza costituzionale costante, il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000).

La disposizione censurata è stata introdotta dall'art. 12 del d.lgs. n. 44 del 2010, adottato in esecuzione della delega conferita dalla legge n. 88 del 2009. Con essa, il Governo è stato delegato ad adottare i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione, tra le altre, alla direttiva 11 dicembre 2007, n. 2007/65/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive).

5.3.- Al di là del fatto che, con specifico riferimento all'attuazione di tale direttiva, il legislatore delegante ha conferito al Governo uno spazio di intervento particolarmente ampio, autorizzando l'adozione delle modifiche ritenute «opportune» (art. 26) e non solo «occorrenti» (art. 2, comma 1, lettera *b*), ciò che più conta è che, nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato (sentenze n. 134 del 2013 e n. 32 del 2005).

Nell'individuazione del contenuto precettivo della direttiva rilevano il considerando n. 32, che richiama l'obiettivo della armonizzazione minimale, il n. 59, che ribadisce la necessità di mantenere limiti orari di affollamento - attesa la loro preminenza sui limiti giornalieri - e, nella parte dispositiva, l'art. 3. Quest'ultimo consente agli Stati membri di stabilire, per i fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione, norme più particolareggiate o più rigorose nei settori coordinati dalla direttiva, purché tali norme siano conformi al diritto comunitario.

All'interno dei limiti tracciati dal diritto dell'Unione europea, risultano quindi espressamente consentite disposizioni nazionali più rigorose in materia di pubblicità televisiva.

Di questa possibilità si è avvalso il legislatore delegato, nello stabilire limiti di affollamento pubblicitario differenziati per le emittenti a pagamento.

5.4.- La conformità al diritto europeo della nuova modulazione - introdotta dalla disposizione censurata - dei limiti di affollamento pubblicitario televisivo è stata positivamente accertata dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 18 luglio 2013, in causa C-234/12, resa nel caso in esame e avente natura vincolante nei confronti del giudice rimettente.

In tale pronuncia, l'obiettivo perseguito dalle direttive in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi viene espressamente individuato nella tutela equilibrata degli interessi finanziari delle emittenti televisive e degli inserzio-



nisti, da un lato, e degli interessi degli aventi diritto - autori e realizzatori - e della categoria di consumatori, ossia i telespettatori, dall'altro (paragrafo 18 della sentenza della Corte di giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12).

La ricerca di tale equilibrio deve tenere conto della diversità degli interessi finanziari delle emittenti televisive a pagamento rispetto a quelli delle emittenti televisive in chiaro. Infatti, mentre le prime ricavano introiti dagli abbonamenti sottoscritti dai telespettatori, le seconde non beneficiano di una siffatta fonte di finanziamento diretto e devono finanziarsi con le entrate della pubblicità televisiva o mediante altre fonti (paragrafo 20 della sentenza della Corte di giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12).

Le emittenti televisive a pagamento si pongono, pertanto, in una situazione oggettivamente diversa da quella delle emittenti in chiaro, quanto all'incidenza economica dei limiti all'affollamento pubblicitario sulle modalità di finanziamento delle stesse emittenti. È stata, quindi, esclusa la violazione del principio della parità di trattamento nella previsione, da parte del legislatore nazionale, di limiti orari di affollamento pubblicitario, differenziati in funzione della tipologia di emittenti (paragrafi 21 e 23 della sentenza della Corte di giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12).

L'art. 38 del d.lgs. n. 177 del 2005 - nel modulare i limiti di affollamento pubblicitario in funzione delle oggettive diversità degli operatori - risulta coerente con la *ratio* della direttiva (come espressamente individuata dalla Corte di giustizia), in quanto volta a realizzare la equilibrata tutela degli interessi delle emittenti televisive, da un lato, e di quelli dei consumatori - telespettatori, dall'altro.

La disposizione censurata rientra, pertanto, nell'area di operatività della direttiva comunitaria, come definita dalla Corte di giustizia con la sentenza 18 luglio 2013, e rientra, altresì, nel perimetro tracciato dal legislatore delegante.

Da ciò discende l'infondatezza della censura formulata in riferimento alla violazione dell'art. 76 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di delega.

6.- Del pari non fondata, infine, è la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 41 Cost.

Il legislatore statale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro, la coerenza dell'ordinamento interno con gli obiettivi di armonizzazione stabiliti dalle direttive europee; in tal senso, la libertà d'iniziativa economica può essere anche «ragionevolmente limitata» (art. 41, commi 2 e 3, Cost.), nel quadro di un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 242 del 2014).

Nel caso in esame, la disciplina nazionale oggetto di censura si conforma a quella europea, nella quale - come sottolineato dalla stessa Corte di giustizia nella sentenza 18 luglio 2013, in causa C-234/12 - i principi e i criteri direttivi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, ed in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo. In tali obiettivi si ravvisa, in modo inequivoco, quella «finalità sociale» che appare in sé idonea a giustificare la misura normativa in esame.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), come sostituito dall'art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive), promossa - in riferimento all'art. 3 della Costituzione - dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe;*



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005, come sostituito dall'art. 12 del d.lgs. n. 44 del 2010, promossa - in riferimento agli artt. 76 e 41 Cost. - dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 6 ottobre 2015

#### ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, depositata il 17 febbraio 2014 (n. 104 del registro ordinanze 2014);

rilevato che la società Italia 7 Gold srl ha depositato atto di intervento.

Considerato che la suddetta società non è parte del giudizio principale;

che la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, *cf.* le ordinanze allegate alle sentenze n. 318 del 2013 e n. 134 del 2013) è nel senso che la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale);

che a tale disciplina è possibile derogare – senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità – soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura;

che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non deve derivare, come per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla legge denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la decisione della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*;

che, nel giudizio da cui trae origine la questione di legittimità costituzionale in discussione, la società interveniente non riveste l'anzidetta posizione di terzo legittimato a partecipare al giudizio dinanzi a questa Corte;

che, infatti, la suddetta società sarebbe investita soltanto da effetti riflessi della pronuncia di questa Corte sull'art. 38, comma 5, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici);

che, pertanto, l'intervento spiegato deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento della società Italia 7 Gold srl.

F.to: Alessandro Criscuolo, *Presidente*



## N. 211

*Ordinanza 23 settembre - 29 ottobre 2015*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Immunità parlamentare - Ricorso proposto dalla Corte d'appello di Palermo avverso delibera del Senato della Repubblica.**

– Delibera del Senato della Repubblica del 29 gennaio 2009 (doc. IV-ter, n. 5-A).

–

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera del Senato della Repubblica del 29 gennaio 2009 (doc. IV-ter, n. 5-A), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Costantino Garraffa nei confronti del dott. Stapino Greco, promosso dalla Corte d'appello di Palermo con ricorso trasmesso il 29 dicembre 2014, depositato in cancelleria il 13 febbraio 2015 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2014, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza-ricorso del 4-6 marzo 2014, depositata il successivo 9 maggio, la Corte d'appello di Palermo, nel corso di un giudizio civile per il risarcimento dei danni, instaurato da Stapino Greco nei confronti del senatore Costantino Garraffa, ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica affermare, con deliberazione del 29 gennaio 2009 (doc. IV-ter, n. 5-A), che le dichiarazioni rese da Costantino Garraffa, senatore all'epoca dei fatti, nei confronti di Stapino Greco concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e di adottare i provvedimenti consequenziali;

che la Corte palermitana - investita dell'appello avverso la decisione di primo grado che, dopo aver sospeso il giudizio in attesa della deliberazione del Senato ai sensi dell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), aveva condannato il convenuto al risarcimento dei danni patiti dall'attore - espone che i fatti oggetto del giudizio riguardano le dichiarazioni rese dal Garraffa nel corso di una conferenza stampa tenutasi il 3 novembre 2003;

che, in quell'occasione, il Garraffa affermò di aver ricevuto una minaccia di morte da parte di un anonimo interlocutore telefonico a causa dell'attività di controllo svolta sulla contabilità dell'Ente autonomo Fiera del Mediterraneo, aggiungendo, in particolare, alla presenza di numerosi giornalisti, che: «Non è un caso che la telefonata sia arrivata proprio il 1° novembre, cioè il giorno seguente alla scadenza dell'incarico del commissario dell'Ente Stapino Greco»;



che, ad avviso della Corte ricorrente, le dichiarazioni oggetto del procedimento civile non potrebbero essere coperte dalla guarentigia di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione - come, invece, ritenuto dal Senato della Repubblica con l'atto oggetto del conflitto che ha fatto riferimento ad un'interrogazione parlamentare del senatore Garraffa del 3 ottobre 2003, concernente la gestione commissariale dell'ente, sotto il profilo finanziario e contabile, da parte del Greco - non potendosi individuare, alla luce della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo citata nel ricorso, uno specifico «nesso funzionale» tra le dichiarazioni rese extra moenia e l'attività parlamentare, ravvisabile solo se sussista una corrispondenza contenutistica tra l'atto parlamentare e detta manifestazione di pensiero;

che, nel caso in esame, non vi sarebbe detta corrispondenza, non controvertendosi, nel giudizio civile, sulla valenza diffamatoria delle critiche alla gestione dell'ente formulate con la citata interrogazione parlamentare, bensì sull'implicito riferimento («accostamento») all'appellato delle minacce di morte, evidentemente del tutto estranee, anche perché successive, all'interrogazione stessa;

che questa Corte, con ordinanza n. 271 del 2014, ha dichiarato, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, rilevando, sotto il profilo del requisito soggettivo, che il conflitto è sollevato da un organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene e che, parimenti, è legittimato ad essere parte il Senato della Repubblica, nei cui confronti il conflitto medesimo è stato sollevato, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, sussiste la materia del conflitto, dal momento che il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, da parte della impugnata deliberazione del Senato della Repubblica;

che, in questa fase di giudizio, si è costituito il Senato della Repubblica che ha concluso per l'inammissibilità, improcedibilità ovvero infondatezza del conflitto.

Considerato che questa Corte, con la citata ordinanza n. 271 del 2014, in base all'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha assegnato alla Corte d'appello ricorrente il termine di sessanta giorni, con decorso dalla comunicazione della stessa, per notificare al Senato della Repubblica il ricorso e l'ordinanza dichiarativa dell'ammissibilità, e il successivo termine di trenta giorni dall'ultima notificazione per il deposito degli stessi atti nella cancelleria di questa Corte;

che la Corte d'appello di Palermo ha ricevuto in data 10 dicembre 2014 la comunicazione dell'ordinanza di ammissibilità del conflitto e ne ha trasmesso copia, a mezzo posta, al Senato della Repubblica, copia ricevuta il 29 dicembre 2014, come risulta dal timbro di ricezione apposto alla busta indirizzata al Senato della Repubblica;

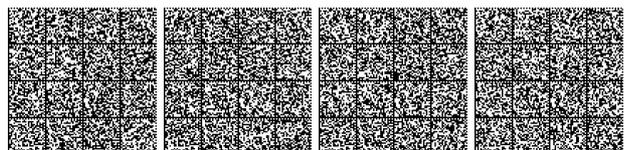
che, successivamente, la Corte d'appello di Palermo ha spedito a mezzo posta a questa Corte la suddetta copia il 10 febbraio 2015, pervenuta in data 13 febbraio 2015;

che, ai sensi dell'art. 28, comma 2, delle norme integrative, nel caso di deposito effettuato avvalendosi del servizio postale, ai fini dell'osservanza dei termini per il deposito, vale la data di spedizione postale;

che, a prescindere da ogni rilievo in ordine alla ritualità della notificazione eseguita con dette modalità, è assorbente la considerazione che il prescritto deposito risulta effettuato oltre il termine di trenta giorni stabilito dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, per reiterata affermazione di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2005 e n. 172 del 2002 ed ordinanze n. 317 del 2011, n. 41 del 2010, n. 188 del 2009, n. 430 del 2008, n. 253 del 2007 e n. 304 del 2006), il predetto termine - al pari del termine per la notificazione del ricorso e della relativa ordinanza di ammissibilità - ha carattere perentorio e deve essere osservato a pena di decadenza, perché da esso decorre l'intera catena degli ulteriori termini stabiliti per la prosecuzione del giudizio, con la fase procedurale destinata a concludersi con la decisione definitiva sul merito;

che, dunque, non può procedersi allo svolgimento della fase di merito del giudizio sul conflitto di attribuzione, non risultando rispettato il termine perentorio per il deposito degli atti notificati nella cancelleria di questa Corte.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara improcedibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Corte d'appello di Palermo, nei confronti del Senato della Repubblica, indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T\_150211

N. 212

*Ordinanza 7 - 29 ottobre 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Revoca della patente a carico dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti con sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

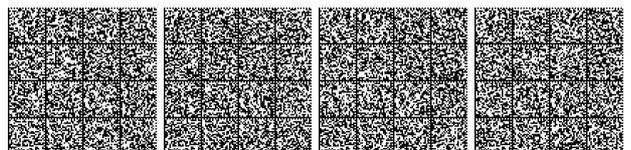
*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dal Tribunale ordinario di Trieste con quattro ordinanze, tre del 30 agosto ed una del 23 dicembre 2011, iscritte ai nn. da 253 a 256 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.



Ritenuto che nel corso di quattro giudizi - aventi tutti analogamente ad oggetto la richiesta di annullamento di provvedimenti di revoca della patente di guida adottati nei confronti di soggetti cui era stata applicata, per reati concernenti gli stupefacenti, una pena a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, con sentenze emesse anteriormente all'entrata in vigore del testo dell'art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come da ultimo sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) - l'adito Tribunale ordinario di Trieste ha sollevato, con altrettante ordinanze di identico contenuto (r.o. n. 253, n. 254, n. 255 e n. 256 del 2014), questione di legittimità costituzionale del predetto art. 120 del d.lgs. n. 285 del 1992, nella parte in cui (a seguito della ricordata sostituzione ex art. 3, comma 52, lettera a, della legge n. 94 del 2009) prevede che «1. Non possono conseguire la patente di guida [...] le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 [Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza], fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi [...]» e che «2. [...] se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida [...]»;

che, secondo il rimettente, l'«anomala» sanzione che la normativa denunciata ricollega alla condanna per taluni reati - da cui deriverebbe, per presunzione assoluta, la carenza dei requisiti morali per il conseguimento ed il mantenimento della patente - sarebbe irragionevole e lesiva del diritto di difesa, in violazione, quindi, degli artt. 3 e 24 della Costituzione;

che, nei quattro giudizi innanzi a questa Corte, che per l'identità del rispettivo oggetto possono riunirsi, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha concluso per l'inammissibilità od infondatezza della riferita questione.

Considerato che, nei giudizi a quibus, ciò che propriamente ed unicamente si contesta dai ricorrenti è la legittimità della revoca della patente ex art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) in quanto, disposta nei confronti di soggetti condannati (per reati in materia di stupefacenti) con sentenze pronunciate ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale e divenute definitive in data anteriore a quella di entrata in vigore della norma denunciata;

che, in relazione a tale censurato profilo applicativo, la predetta norma risulta, però già caducata dalla sentenza di questa Corte n. 281 del 2013, che ha, appunto dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui si applica anche con riferimento a sentenze pronunciate ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009»;

che - alla luce di tale pronuncia, esaustiva al fine della decisione da adottare nei processi principali - perdono di rilevanza le censure genericamente formulate nei confronti della normativa in esame con riguardo alla sua applicazione a regime e con riferimento, quindi, a situazioni estranee allo specifico *thema decidendum* che occupa il rimettente;

che la questione sollevata è, per tal profilo, manifestamente, pertanto, inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'articolo 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trieste, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 7 ottobre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



## N. 213

*Ordinanza 7 - 29 ottobre 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dall'accisa sui tabacchi lavorati, da altre entrate tributarie e dalla lotta all'evasione fiscale.**

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 - art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36.
- 

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

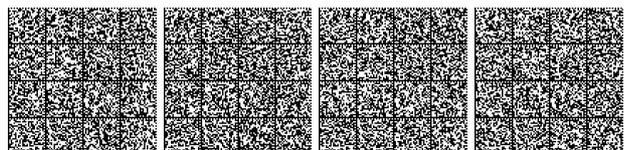
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorsi notificati il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 23 novembre 2011 ed iscritti rispettivamente ai numeri 142, 143 e 152 del registro ricorsi 2011.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con i ricorsi iscritti rispettivamente al reg. ric. n. 142, n. 143 e n. 152 del 2011, la Provincia autonoma di Trento, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Provincia autonoma di Bolzano hanno impugnato, tra le altre disposizioni, l'art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148;

che, in particolare, le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno proposto la citata impugnativa in riferimento agli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli artt. 9, 10 e 10-bis del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), nonché in riferimento al principio di leale collaborazione;



che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha proposto la citata impugnativa in riferimento agli artt. 69, 79, 103, 104 e 107 dello statuto speciale, in relazione agli artt. 9, 10 e 10-bis del d.lgs. n. 268 del 1992, nonché in riferimento al principio di leale collaborazione;

che con riferimento a tutti i ricorsi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendone il rigetto, in quanto le censure mosse alle norme impugnate sarebbero inammissibili o, comunque, non fondate;

che il censurato comma 36 dell'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011 è stato modificato dall'art. 1, comma 299, lettera a), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»;

che successivamente, a seguito dell'accordo in materia di finanza pubblica raggiunto con il Governo il 15 ottobre 2014, le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol hanno rinunciato all'impugnazione dell'art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36, del d.l. n. 138 del 2011;

che dette rinunce sono state accettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato che i ricorsi indicati in epigrafe, avendo ad oggetto le medesime norme, censurate in riferimento a parametri in larga misura coincidenti, vanno riuniti, essendo stata riservata a separata decisione la trattazione delle questioni vertenti sull'altra disposizione con essi impugnata;

che con riguardo alle questioni da scrutinare in questa sede vi è stata rinuncia da parte delle ricorrenti ed accettazione ad opera del Presidente del Consiglio dei ministri;

che la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*riuniti i giudizi,*

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



## N. 214

*Ordinanza 7 - 29 ottobre 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Efficienza degli uffici giudiziari - Copertura di minori entrate mediante aumento del contributo unificato.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114 - art. 53, comma 1.
- 

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento con ricorsi notificati il 15-27 ottobre 2014 ed il 17 ottobre 2014, depositati in cancelleria il 21 ed il 27 ottobre 2014 ed iscritti ai nn. 78 e 82 del registro ricorsi 2014.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con ricorso notificato con il mezzo della posta il 15-27 ottobre 2014 e depositato il 21 ottobre (reg. ric. n. 78 del 2014), la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato l'art. 53, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, per violazione del Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in particolare degli artt. 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83 e 84; nonché degli artt. 8, 9, 16, 103, 104 e 107 del medesimo statuto; degli artt. 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); degli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché degli artt. 81 e 136 della Costituzione; dell'art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010); dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza;



che, ai sensi della disposizione impugnata, «Alla copertura delle minori entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni del presente capo, valutate in 18 milioni di euro per l'anno 2014 e 52,53 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, di cui 3 milioni di euro per l'anno 2014 e 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 per l'attuazione dell'articolo 46, comma 1, lettera *d*), 15 milioni di euro per l'anno 2014 e 42,53 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 per l'attuazione dell'articolo 52, comma 2, lettere *a*), *b*) e *c*), si provvede con le maggiori entrate derivanti dall'aumento del contributo unificato di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, al quale sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) all'articolo 13, comma 1, alla lettera *a*) le parole: "euro 37" sono sostituite dalle seguenti: "euro 43"; *b*) all'articolo 13, comma 1, alla lettera *b*) le parole: "euro 85" sono sostituite dalle seguenti: "euro 98"; *c*) all'articolo 13, comma 1, alla lettera *c*) le parole: "euro 206" sono sostituite dalle seguenti: "euro 237"; *d*) all'articolo 13, comma 1, alla lettera *d*) le parole: "euro 450" sono sostituite dalle seguenti: "euro 518"; *e*) all'articolo 13, comma 1, alla lettera *e*) le parole: "euro 660" sono sostituite dalle seguenti: "euro 759"; *f*) all'articolo 13, comma 1, alla lettera *f*) le parole: "euro 1.056" sono sostituite dalle seguenti: "euro 1.214"; *g*) all'articolo 13, comma 1, alla lettera *g*) le parole: "euro 1.466" sono sostituite dalle seguenti: "euro 1.686"; *h*) all'articolo 13, il comma 2 è sostituito dal seguente: "2. Per i processi di esecuzione immobiliare il contributo dovuto è pari a euro 278. Per gli altri processi esecutivi lo stesso importo è ridotto della metà. Per i processi esecutivi mobiliari di valore inferiore a 2.500 euro il contributo dovuto è pari a euro 43. Per i processi di opposizione agli atti esecutivi il contributo dovuto è pari a euro 168"; *i*) all'articolo 13, comma 5, le parole: "euro 740" sono sostituite dalle seguenti: "euro 851".»;

che, ad avviso della ricorrente, tale disposizione non soddisferebbe le condizioni richieste dallo statuto e dalle relative norme di attuazione per la riserva all'erario del gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi;

che, in particolare, per la parte in cui essa dispone la riserva «a decorrere dall'anno 2015», difetterebbe il requisito della delimitazione temporale e della distinta contabilizzazione del gettito nel bilancio statale e, quindi, della sua precisa quantificazione; per la parte in cui determina la riserva per l'anno 2014, si configurerebbe come una misura strutturale, violando il requisito della destinazione per legge alla copertura «di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province»;

che, inoltre, il maggior gettito non sarebbe destinato al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica; né le minori entrate corrisponderebbero a spese, ma ad oneri di carattere continuativo;

che la disposizione impugnata non sarebbe neppure rispettosa dei meccanismi paritetici contemplati dallo statuto e dalle norme di attuazione ai fini del concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica; essa, infatti, modificherebbe il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma, in violazione del procedimento collaborativo statutariamente previsto;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 25 novembre 2014, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità delle censure della ricorrente per la mancanza di una prova diretta e concreta del danno lamentato; nonché per la carenza di lesività della norma impugnata, in quanto la riserva sarebbe limitata al solo maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato e non pregiudicherebbe l'entità delle compartecipazioni ai tributi erariali garantite dallo statuto;

che nel merito, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione censurata sarebbe finalizzata a garantire risorse idonee per l'efficienza del sistema giudiziario e dunque sarebbe espressione della competenza esclusiva statale in materia di «sistema tributario» e «perequazione delle risorse finanziarie», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.; essa, inoltre, soddisferebbe i requisiti della novità del tributo e della destinazione alla copertura di nuove specifiche spese;

che, con ricorso notificato il 17 ottobre 2014 e depositato il successivo 27 ottobre (reg. ric. n. 82 del 2014), la Provincia autonoma di Trento ha impugnato il medesimo art. 53, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, per violazione dell'art. 75 del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché degli artt. 9, 10 e 10-*bis*, del d.lgs. n. 268 del 1992;

che, secondo la Provincia ricorrente, la disposizione censurata non prevederebbe una limitazione temporale né del maggior gettito, né della riserva di esso al bilancio statale e non prevederebbe neppure la separata contabilizzazione;

che, inoltre, il maggior gettito non sarebbe destinato a coprire spese, ma minori entrate e dunque la riserva avrebbe sostanzialmente uno scopo di riequilibrio della finanza pubblica, non contemplato dall'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992; tali minori entrate, peraltro, sarebbero anche continuative;



che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 26 novembre 2014, deducendo l'infondatezza del ricorso, in quanto sussisterebbero tutti i presupposti per la riserva allo Stato della nuova entrata derivante dall'incremento del contributo unificato.

Considerato che con due distinti ricorsi, depositati il 21 e il 27 ottobre 2014 e iscritti rispettivamente al n. 78 e al n. 82 del registro ricorsi 2014, le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno impugnato l'art. 53, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114;

che la disposizione impugnata destina allo Stato le maggiori entrate derivanti dall'aumento del contributo unificato di cui all'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A);

che entrambe le ricorrenti lamentano, in sostanza, l'insussistenza dei requisiti previsti dalla normativa di attuazione ai fini della riserva all'erario del gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi;

che i due giudizi, aventi ad oggetto la medesima disposizione statale, vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia;

che con atto depositato il 27 gennaio 2015, la Provincia autonoma di Trento ha dichiarato di rinunciare all'impugnativa, in seguito all'Accordo in materia di finanza pubblica stipulato con il Governo il 15 ottobre 2014 e attuato con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015);

che con atto depositato il 23 marzo 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia al ricorso;

che con atto depositato il 3 marzo 2015, la Provincia autonoma di Bolzano ha dichiarato di rinunciare all'impugnativa;

che anche tale rinuncia è stata accettata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con atto depositato il 9 aprile 2015;

che all'avvenuta accettazione della rinuncia al ricorso consegue l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo cui «la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'estinzione dei processi.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

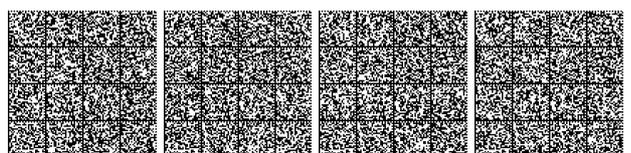
Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 84

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 settembre 2015*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

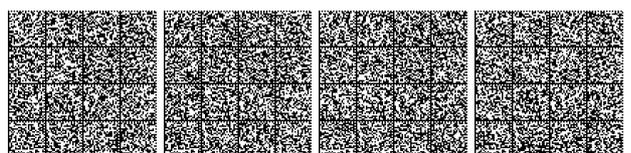
**Appalti - Norme della Regione Siciliana - Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - Appalti di lavori, servizi o forniture non aventi carattere transfrontaliero - Previsione che, nel caso in cui il criterio di aggiudicazione sia quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando che si applichi il criterio dell'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata dalla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e quelle di minor ribasso, incrementate o decrementate percentualmente di un valore pari alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi - Previsione, nel caso in cui il valore così determinato risulti inferiore all'offerta di minor ribasso ammessa, che la gara è aggiudicata a quest'ultima - Previsione, per la determinazione della media, nel caso di presentazione di offerte aventi identico ribasso che queste ultime sono computate una sola volta - Previsione che la facoltà di esclusione automatica non è comunque esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci e che in tal caso si applica l'art. 86 del d.lgs. 163/2006 - Previsione che le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento producono, nell'offerta, le relative analisi giustificative che sono valutate dalla Commissione di gara nel caso risultino aggiudicatarie in sede di verifica della congruità dell'offerta - Previsione che, con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, sono individuate le modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Siciliana 10 luglio 2015, n. 14, art. 1
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

Ricorso n. 84 del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80213330584), con il patrocinio dell'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) — fax: 0696514000 - PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it — presso cui domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12 nei confronti della Regione Sicilia, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della Legge della Regione Sicilia n. 14 del 10.07.2015 (in particolare, articolo 1), recante modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12.7.2011 n. 12 recante "Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme, in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali.", supplemento ord. n. 1 alla G.U.R. n. 29 del 17.7.2013.

Ritiene il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri che la Legge della Regione Sicilia n. 14 recante modifiche alla legge regionale 12.7.2011 n. 12 ("Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali") sia illegittima con riguardo al disposto dell'articolo 1 che prevede disposizioni in contrasto con l'art. 117, comma 2 lett. e della Costituzione.

In particolare, è avviso del Governo che, con la legge denunciata in epigrafe, la Regione Sicilia abbia ecceduto dalla propria sfera di attribuzioni in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare di seguito con l'illustrazione dei seguenti



## M O T I V I

In via preliminare, si osserva che lo Statuto della Regione Sicilia recante “Testo coordinato dello Statuto speciale della Regione Siciliana approvato con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella *G.U.* del Regno d’Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 26 dell’1° febbraio 2001)”, all’art. 14, comma 1, attribuisce alla Regione Sicilia legislazione esclusiva, tra l’altro, in materia di “lavori pubblici, .eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale” (lettera g).

Detta competenza, ai sensi del medesimo articolo 14, comma 1, deve esercitarsi “nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato”.

Orbene, l’articolo 1 della legge regionale in epigrafe sostituisce, sino al 31 dicembre 2015, il comma 6 dell’articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12, ed inserisce i nuovi commi 6, 6-bis, 6-ter e 6-quater, riguardanti i criteri di aggiudicazione negli appalti di lavori, servizi e forniture in casi di offerte anomale.

In particolare tale disposizione testualmente recita:

“6. Per gli appalti di lavori, servizi o forniture che non abbiano carattere transfrontaliero, nel caso in cui il criterio di aggiudicazione sia quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando che si applichi il criterio dell’esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata al comma 6 bis.

6 bis. La soglia di anomalia è individuata dalla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all’unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e quelle di minor ribasso, incrementata o decrementata percentualmente di un valore pari alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi. L’incremento o il decremento è stabilito in base alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi, rispettivamente se pari o dispari. Nel caso in cui il valore così determinato risulti inferiore all’offerta di minor ribasso ammessa, la gara è aggiudicata a quest’ultima. Per la determinazione della media, in caso di presentazione di offerte aventi identico ribasso, queste ultime sono computate una sola volta. La facoltà di esclusione automatica non è comunque esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a 10; in tal caso si applica l’articolo 86, comma 3, del decreto legislativo n. 163/2006.

6 ter. Le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento producono, nell’offerta, le relative analisi giustificative che sono valutate dalla Commissione di gara nel caso risultino aggiudicatarie in sede di verifica di congruità dell’offerta.

6 quater. Con decreto dell’Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità sono individuate le modalità di verifica per la congruità dell’offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell’offerta e l’esecuzione delle opere.”.

Al riguardo, si evidenzia che, mentre per gli appalti di lavori, servizi o forniture di valore inferiore alla soglia comunitaria (che non hanno carattere transfrontaliero), nel caso in cui il criterio di aggiudicazione sia quello del prezzo più basso, il previgente comma 6 dell’articolo 19 della L.R. n. 12/2011, ai fini della possibilità di prevedere nel bando il criterio dell’esclusione automatica, dalla gara delle offerte anormalmente basse, per l’individuazione della soglia di anomalia faceva, correttamente, espresso riferimento all’articolo 86 del Codice dei contratti pubblici, il nuovo articolo 6-bis, primo, secondo, terzo e quarto periodo, fissa criteri non conformi a quelli indicati dal medesimo Codice.

In particolare, l’articolo 86 del Codice dei Contratti pubblici, ai commi 1, 3 e 4, dispone: “1. Nei contratti di cui al presente codice, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte che presentano un ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all’unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media.

2. (omissis)

3. In ogni caso le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa.

3 bis (omissis);

3 ter (omissis)



4. Il comma 1 non si applica quando il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque. In tal caso le stazioni appaltanti procedono ai sensi del comma 3.”

Con la norma regionale in esame, pertanto, la soglia di anomalia, ai fini della esclusione automatica, non viene più individuata in applicazione dei criteri univoci e di valore economico indicati nel descritto articolo 86 del Codice dei contratti pubblici, bensì attraverso un meccanismo che, in sostanza, ne determina in modo casuale la variazione in aumento o in diminuzione. Ciò, con la conseguenza di determinare una sostanziale variazione del numero delle offerte escluse automaticamente rispetto all'esclusione automatica che deriverebbe dall'applicazione del predetto articolo 86 del codice.

Ciò posto, si evidenzia che il Codice, all'articolo 4, disciplina il riparto di competenze legislative di Stato, Regioni e Province autonome, individuando, al comma 2, le materie oggetto di competenza concorrente tra Stato, Regioni e Province autonome, e, al comma 3, le materie oggetto di competenza esclusiva dello Stato. Il comma 5 dispone che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione. Pertanto negli ambiti e nei profili normativi di competenza esclusiva dello Stato, individuati al comma 3, le Regioni e Province autonome non possono prevedere una disciplina diversa dal Codice, e in detti ambiti e profili lo Stato mantiene il potere regolamentare per dettare la disciplina esecutiva e attuativa del codice in relazione ai contratti non solo delle amministrazioni ed enti centrali, ma anche delle Regioni.

Si deve evidenziare che il riparto di competenze tra Stato, Regioni e province autonome delineato dal Codice è stato chiarito nella sua portata effettiva dalle sentenze della Corte costituzionale n. 401 del 23 novembre 2007 e n. 431 del 14 dicembre 2007 e l'orientamento in esse assunto si è mantenuto costante negli anni successivi: in entrambe le pronunce vengono ricondotti a titoli di competenza esclusiva statale sia l'affidamento del contratto che la sua esecuzione. La Corte riconosce, infatti, nelle suddette pronunce l'inderogabilità sia delle disposizioni del Codice che regolano la procedura di evidenza pubblica sia di quelle concernenti l'attuazione del rapporto contrattuale. In particolare, in base a tale orientamento, le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella del codice, in materia di qualificazione e gare (selezione dei concorrenti, procedure, criteri di aggiudicazione), in materia di esecuzione dei contratti (compresi subappalto, direzione dei lavori, contabilità e collaudo) e in materia di contenzioso: ciò in quanto le procedure di affidamento vanno ricondotte alla nozione di “tutela della concorrenza”, i rapporti connessi all'esecuzione del contratto alla nozione di “ordinamento civile”, e la materia del contenzioso alla “giurisdizione”, materie tutte rientranti nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2 della Costituzione.

Per quel che interessa nella presente sede, inoltre, si evidenzia che secondo la giurisprudenza costituzionale la disciplina del Codice, nella parte concernente le procedure di selezione ed i criteri di aggiudicazione, è strumentale a garantire la tutela della concorrenza (tra le molte, sentenze n. 186 del 2010, n. 320 del 2008) e, conseguentemente, anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome che siano titolari di competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici non possono stabilire al riguardo una disciplina suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato (sentenze n. 221 del 2010 e n. 45 del 2010).

Siffatto carattere connota, altresì, le norme aventi ad oggetto la disciplina delle offerte anomale (sentenza n. 184 del 2011; sentenza n. 411 del 2008; sentenza n. 320 del 2008), anche se relative agli appalti sotto la soglia di rilevanza comunitaria.

La distinzione tra contratti sotto soglia e sopra soglia non costituisce, infatti, utile criterio ai fini dell'identificazione delle norme statali strumentali a garantire la tutela della concorrenza, in quanto tale finalità può sussistere in riferimento anche ai contratti riconducibili alla prima di dette categorie e la disciplina stabilita al riguardo dal legislatore statale mira ad assicurare, tra l'altro, «il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione (in questo senso, da ultimo, nella materia in esame, Corte di giustizia 15 maggio 2008, C-147/06 e C-148/06)» (sentenza n. 160 del 2009).

Alla luce dei consolidati orientamenti della Corte Costituzionale, pertanto, la disposizione regionale in commento, risultando adottata in violazione dell'articolo 117, comma 2, lett. e), della Costituzione che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di “tutela della concorrenza” eccede dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione siciliana dallo Statuto Speciale di autonomia (R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale n. 2/1948). Seppure, come sopra detto, la Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera g) dello Statuto Speciale, gode di competenza legislativa esclusiva in materia di appalti pubblici, tale competenza, in base al comma 1 del medesimo articolo 14, deve esercitarsi “nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato”.



Si rileva, infine, che il nuovo comma 6-ter dell'articolo 19 della L.R. n. 12/2011, introdotto dall'articolo 1 della legge regionale in esame, prevede l'obbligo per le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento di produrre nell'offerta le relative analisi giustificative. Tale disposizione non tiene conto della modifica apportata dall'articolo 4-*quater*, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che ha abrogato il comma 5 dell'articolo 86 del Codice, eliminando l'obbligo di corredare le offerte, sin dalla presentazione, delle giustificazioni di cui all'articolo 87, comma 2 del Codice.

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei Ministri propone impugnazione delle disposizioni indicate in epigrafe ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, chiedendo che ne sia dichiarata la incostituzionalità, con ogni conseguente statuizione.*

Roma, 11 settembre 2015

*L'Avvocato dello Stato: NUNZIATA*

15C00341

N. 85

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 settembre 2015  
(della Regione Veneto)*

**Istruzione - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione - Previsione che l'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale è definita dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata esorbitanza dalla competenza statale in materia di "norme generali sull'istruzione" - Violazione della competenza esclusiva delle Regioni in materia di "istruzione e formazione professionale" - Lesione dell'autonomia amministrativa regionale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, comma 44.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. *n*), terzo e quarto, 118 e 120.

**Istruzione - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione - Previsione che, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sono emanate linee guida per conseguire specifici obiettivi, tra i quali quello di prevedere che le fondazioni possono attivare nel territorio provinciale altri percorsi di formazione anche in filiere diverse - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata prevista possibilità per le fondazioni di partecipazione, cui fanno capo gli istituti tecnici superiori, di attivare altri percorsi formativi nel territorio provinciale - Esorbitanza dalla competenza statale in materia di "norme generali sull'istruzione" - Violazione della competenza esclusiva delle Regioni in materia di "istruzione e formazione professionale" - Lesione dell'autonomia amministrativa regionale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, comma 47, lett. *f*).
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. *n*), terzo e quarto, 118 e 120.

**Istruzione - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione - Norme concernenti la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata prevista attribuzione ad organi periferici dello Stato della competenza a definire l'ampiezza degli ambiti territoriali - Violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di istruzione - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, per effetto della sovrapposizione tra gli ambiti previsti dalla norma impugnata e quelli territoriali già individuati dalla Regione - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, comma 66.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. *n*), terzo e quarto, 118 e 120.



**Istruzione - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione - Previsione che il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione - Indicazione dei principi e criteri direttivi da adottare nei suddetti decreti legislativi - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata determinazione di una fitta rete di interferenze con la competenza esclusiva regionale in materia di istruzione e formazione professionale - Lamentata attribuzione al legislatore delegato della competenza ad adottare anche disposizioni di dettaglio in materia di istruzione, con riguardo, in particolare, al sistema di formazione iniziale e al suo completamento, nonché all'istituzione di percorsi di formazione - Lamentata previsione di un sistema formativo della professionalità degli educatori e dei docenti in possesso di specifiche abilitazioni e di specifiche competenze artistico-musicali - Assenza di un necessario coinvolgimento decisorio delle Regioni - Violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di "istruzione e formazione professionale" - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, commi 180 e 181.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. n), terzo e quarto, 118 e 120.

Proposto dalla regione Veneto (codice fiscale n. 80007580279 - partita IVA n. 02392630279), in persona del Presidente della giunta regionale dott. Luca Zaia (codice fiscale ZAILCU68C27C9570), autorizzato con delibera della giunta regionale n. 1157 dell'8 settembre 2015 (allegato 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avvocati Ezio Zanon (codice fiscale ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale e Luigi Manzi (codice fiscale MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org), contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44, 47, lettera f), 66, 180 e 181, della legge 13 luglio 2015, n. 107, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» (in *Gazzetta Ufficiale* 15 luglio 2015, n. 162).

#### MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 44, della legge 13 luglio 2015, n. 107, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» per violazione degli articoli 97, 117, commi 2, 3 e 4, 118 e 120 della Costituzione della Repubblica italiana.

L'art. 1, comma 44, della legge 13 luglio 2015, n. 107, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti», statuisce che, «nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione e nel rispetto delle competenze delle regioni, al potenziamento e alla valorizzazione delle conoscenze e delle competenze degli studenti del secondo ciclo nonché alla trasparenza e alla qualità dei relativi servizi possono concorrere anche le istituzioni formative accreditate dalle regioni per la realizzazione di percorsi di istruzione e formazione professionale, finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. L'offerta formativa dei percorsi di cui al presente comma è definita, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Al fine di garantire agli allievi iscritti ai percorsi di cui al presente comma pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali di istruzione secondaria di secondo grado, si tiene conto, nel rispetto delle competenze delle regioni, delle disposizioni di cui alla presente legge. All'attuazione del presente comma si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e della dotazione organica dell'autonomia e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.».

Onde giudicare della legittimità costituzionale di tale disposizione occorre in via prodromica ricostruire il complesso quadro delle competenze legislative disegnato dalla Carta costituzionale in ordine alle materie istruzione e formazione professionale.

L'art. 117, comma 2, lettera n), della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la peculiare materia «norme generali sull'istruzione». Il successivo comma 3, inserisce, invece, tra le materie di compe-



tenza concorrente, «l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale».

Ne emerge un complesso e sovrapposto quadro di competenze, che esige, al fine di delimitare reciprocamente le attribuzioni statali e regionali e definire la rispettiva interferenza, di sciogliere le difficoltà esegetiche connesse alla determinazione del significato e della portata dell'espressione «norme generali sull'istruzione» di cui all'art. 117, comma 2, lettera n), Cost., e del rapporto-differenziazione di queste rispetto ai principi fondamentali dell'istruzione di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

A tal riguardo la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che: «le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose» (sentenza n. 279/2005).

Pare, dunque, che il discrimine tra norme generali e principi fondamentali vada rinvenuto nella «dimensione» teleologica e precettiva delle disposizioni. Ossia, ove sottese alle norme vi siano «esigenze unitarie» che prescindano e travalichino le peculiarità territoriali, si avrà una «norma generale», mentre, laddove la disposizione esigerà un'attuazione «territoriale», ci si troverà innanzi a meri principi fondamentali.

Tale criterio è stato ulteriormente specificato e chiarito nella fondamentale decisione n. 200 del 2009 della Corte costituzionale, che costituisce uno snodo esegetico imprescindibile nel fissare una precisa linea di demarcazione tra le competenze legislative statali e regionali in materia di istruzione e formazione.

In essa i giudici di codesta ecc.ma Corte hanno ritenuto essere «norme generali sull'istruzione (...) quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge». Si specifica, poi, che tali «norme generali», devono essere suscettibili di «disciplinare un dato settore ordinamentale con piena idoneità normativa dal punto di vista verticale (dall'alto verso il basso, o meglio dal soggetto regolatore ai soggetti regolati)» e devono essere «funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.».

Ciò che, dunque, caratterizza le norme generali sull'istruzione è la loro «infrazionabilità» e autosufficienza precettiva, che ne espande necessariamente la portata sull'intero territorio nazionale, sia sotto un profilo regolamentare che organizzatorio. Il che giustifica, se non impone, il riconoscimento di una competenza legislativa esclusiva in capo allo Stato.

I principi fondamentali dell'«istruzione», invece, a differenza delle norme generali, portano con sé l'idea del limite dell'esercizio della potestà statale e, secondo codesta ecc.ma Corte, conglobano in sé «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi» (sentenza n. 200/2009).

Peraltro, ad avviso di codesto ecc.mo Giudice, «lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle regioni, anche sotto il profilo socio-economico». Ossia «la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale (...) Ciò implica, nella concreta attuazione, che i principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le «norme generali» e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle regioni, adottata nell'ambito di scelte riservate all'autonomia del legislatore regionale». «In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle regioni» (sentenza n. 200/2009).

In tale quadro prospettico, l'elemento definitorio che conforma e demarca lo spazio d'intervento riservato al legislatore regionale è allora il criterio della «specificità territoriale», il quale «affiora principalmente nel settore della pro-



grammazione scolastica regionale e in quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica» (sentenza n. 200/2009), ove non è legittima, dunque, alcuna indebita compressione della potestà regionale.

Tale ricostruzione esegetica necessita però di un'ulteriore specificazione. Infatti, l'art. 117, comma 3, Cost., nel ricomprendere la materia «istruzione» tra quelle di competenza concorrente tra Stato e regioni, prevede espressamente due eccezioni, la prima, con riguardo alla «autonomia delle istituzioni scolastiche» e la seconda con riferimento alla «istruzione e formazione professionale».

Ora, l'autonomia delle istituzioni scolastiche è ritenuta essere una «non materia», ovvero un mero ambito di azione amministrativa, organizzativa e didattica, che deve essere lasciato al libero esercizio delle istituzioni, fermo restando che tale autonomia «non può in ogni caso risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare» (sentenza n. 37/2005).

Invece, la «istruzione e formazione professionale» è da considerare una materia a pieno titolo, da far rientrare, per effetto e nei limiti del silenzio dei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., nella competenza esclusiva delle regioni (decisioni n. 253/2006 e n. 287/2012).

A tal riguardo, però, occorre rilevare che l'espressione in parola non è considerata nella giurisprudenza costituzionale un'endiadi, che circoscriva un unitario ambito di competenza legislativa. Occorre, cioè, distinguere gli aspetti relativi all'istruzione, i quali soggiaceranno ai «limiti delle norme generali sull'istruzione», dando vita così a quella che è definita una competenza residuale regionale, da quelli afferenti la sola formazione professionale. La quale deve ritenersi *sussumibile in toto* nella competenza legislativa esclusiva delle regioni, soggiacendo perciò ai soli limiti «esterni» derivanti dall'eventuale interferenza con altre materie di competenza statale.

Si può così rilevare come il comma 44 dell'art. 1 della legge in questa sede impugnata, nell'affidare al Ministero dell'istruzione il compito di definire l'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale, viola il combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost., nella parte in cui viene attribuita alla competenza esclusiva delle regioni la materia «istruzione e formazione professionale».

E non è sufficiente a sanare tale illegittima compressione della competenza legislativa regionale da parte dello Stato la mera previsione di una concertazione, sotto forma di intesa, con la Conferenza Stato-regioni. Ciò in quanto il raccordo in sede di conferenze intergovernative, quale strumento di leale collaborazione, può servire a raccordare i vari livelli territoriali di governo della Repubblica, in caso di concorrenza di materie, rispetto alle quali non sia possibile stabilire una prevalenza dell'una sull'altra, ovvero può servire a giustificare una «attrazione» di competenze a favore dello Stato, ove sia necessario soddisfare esigenze unitarie, altrimenti esposte a pregiudizio. Ma non può in nessun caso costituire un grimaldello per scardinare il riparto di competenze, sovvertendo l'ordine delle stesse, come pare avvenuto nel caso di specie, in cui si elide o, meglio, si espropria la competenza regionale in materia di formazione professionale senza che sussista e senza che sia menzionata alcuna ragione a giustificazione di ciò. Si determina, per effetto di ciò, anche una lesione dell'art. 120 Cost. per effetto dell'utilizzo discorsivo delle forme in cui ordinariamente si attua il principio di leale collaborazione.

D'altronde, il ripetuto utilizzo nel testo della legge statale impugnata della formula di stile «nel rispetto delle competenze delle regioni» lascia intendere che lo stesso legislatore statale abbia avuto presente il problema dell'interferenza e forse anche della «invasione» dell'ambito di competenza regionale per effetto della disposizione in parola, senza peraltro che, a parte una generica formula di salvaguardia, abbia inteso giustificare la stessa in alcun modo, se non facendo un vago richiamo al «sistema nazionale di istruzione e formazione» e alle esigenze di «potenziare e valorizzare le conoscenze e le competenze degli studenti del secondo ciclo nonché la trasparenza e la qualità dei relativi servizi». Esigenze le quali non costituiscono un valido fondamento per la violazione della competenza regionale e per la attribuzione a un organo statale della competenza a definire l'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale, non facendo transitare esse la norma in parola nell'ambito delle norme generali sull'istruzione, che ricomprendono unicamente le disposizioni dirette a definire la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, ove sia necessaria una applicazione unitaria e uniforme sull'intero territorio nazionale, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale.

Infatti, per effetto del combinato disposto dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 117 Cost., si deve ritenere che la competenza in materia di «istruzione e formazione professionale» appartenga alle regioni, con la conseguenza che il riconoscere al Ministero dell'istruzione il compito di definire la relativa offerta formativa determina una illegittima lesione delle competenze legislative riconosciute dalla Carta costituzionale alle regioni. Le quali vedono così marginalizzato se non eliso il loro ruolo decisivo, potendo unicamente esprimere le loro valutazioni in sede di Conferenza Stato-regioni sotto forma di intesa. Peraltro surrogabile secondo il meccanismo di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 281/1997, espressamente richiamato dal comma 44 dell'art. 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107.



In questo modo, la disposizione qui impugnata determina anche una lesione degli articoli 97 e 118 della Costituzione, in quanto viola l'autonomia amministrativa riconosciuta alle regioni dalla Carta costituzionale, senza che ricorrano né siano menzionate le ragioni giustificative di una attrazione in sussidiarietà, oltretutto il canone di buon andamento dell'agire pubblico.

Il demandare, infatti, la puntuale definizione dell'offerta formativa alle strutture ministeriali determina la materiale impossibilità di tener conto delle peculiarità e delle variegate realtà territoriali disseminate sul territorio nazionale, sotto un profilo socio-geografico-economico, con conseguente pregiudizio dell'efficienza e del buon andamento dell'agire pubblico, cui viene reso difficile soddisfare l'interesse pubblico sotteso ad un sistema di formazione che garantisca, a fini di efficienza, il necessario riconoscimento delle peculiarità locali.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 47, della legge 13 luglio 2015, n. 107, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» per violazione degli articoli 97, 117, commi 2, 3 e 4, 118 e 120 della Costituzione della Repubblica italiana.

L'art. 1, comma 47, della legge 13 luglio 2015, n. 107, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» statuisce che: «per favorire le misure di semplificazione e di promozione degli istituti tecnici superiori, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono emanate le linee guida per conseguire i seguenti obiettivi, a sostegno delle politiche di istruzione e formazione sul territorio e dello sviluppo dell'occupazione dei giovani:

(omissis);

f) prevedere che le fondazioni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge possano attivare nel territorio provinciale altri percorsi di formazione anche in filiere diverse, fermo restando il rispetto dell'iter di autorizzazione e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. In questo caso gli istituti tecnici superiori devono essere dotati di un patrimonio non inferiore a 100.000 euro.».

Tale norma, nel quadro esegetico esplicitato in precedenza, esorbita dalla competenza statale in materia di «norme generali sull'istruzione» di cui all'art. 117, comma 2, lettera n), Cost. nonché dall'ambito dei principi fondamentali in materia di «istruzione» di cui all'art. 117, comma 3 Cost.

Essa, infatti, dispone esclusivamente in materia di formazione e non di istruzione, invadendo e ledendo perciò la potestà legislativa regionale esclusiva in materia di «istruzione e formazione professionale».

E ciò avviene in modo particolarmente invasivo, in quanto si consente alle fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori di attivare altri percorsi formativi nel territorio provinciale, ove invece la definizione dell'offerta dei percorsi realizzati da istituzioni formative dovrebbe ricadere nella esclusiva competenza regionale. In tal modo determinando non solo una elisione delle attribuzioni riconosciute alle regioni, sotto forma di lesione della competenza legislativa e amministrativa regionale, ma ingenerando pur anche la possibilità di sovrapposizioni e discordanze nella programmazione formativa territoriale complessiva e locale, con conseguente ulteriore lesione del canone di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

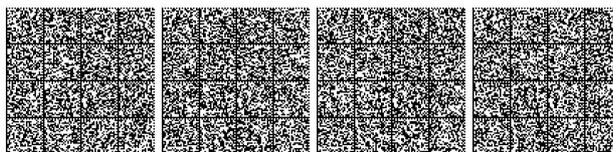
Come rilevato nel precedente motivo di impugnazione, anche per questo profilo, il legislatore statale utilizza il mezzo dell'intesa in seno alle conferenze intergovernative come strumento di elusione del dettato costituzionale o, meglio, come grimaldello atto a creare una apparente giustificazione della lesione delle competenze regionali.

Infatti l'intesa nella Conferenza unificata non può costituire valido titolo legittimante l'espropriazione della competenza regionale esclusiva in materia di formazione, né può sanare la conseguente illegittimità costituzionale in assenza dei presupposti delineati dalla giurisprudenza costituzionale, ossia in assenza di ragioni unitarie imprescindibili che giustificano un accentramento delle competenze legislative e amministrative. Ove, invece, la leale collaborazione serve a controbilanciare fenomeni «centripeti» e non a giustificare e legittimare gli stessi.

Ne deriva perciò una violazione anche dell'art. 120 Cost. sotto forma di elusione o, *rectius*, di una distorta applicazione del canone di leale collaborazione.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 66, della legge 13 luglio 2015, n. 107, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» per violazione degli articoli 97, 117, commi 2, 3 e 4, 118 e 120 della Costituzione della Repubblica italiana.

L'art. 1, comma 66, della legge 13 luglio 2015, n. 107, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti», statuisce che: «A decorrere dall'anno scolastico 2016/2017 i ruoli del personale docente sono regionali, articolati in ambiti territoriali, suddivisi in sezioni separate per



gradi di istruzione, classi di concorso e tipologie di posto. Entro il 30 giugno 2016 gli uffici scolastici regionali, su indicazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti le regioni e gli enti locali, definiscono l'ampiezza degli ambiti territoriali, inferiore alla provincia o alla città metropolitana, considerando:

a) la popolazione scolastica;

b) la prossimità delle istituzioni scolastiche;

c) le caratteristiche del territorio, tenendo anche conto delle specificità delle aree interne, montane e delle piccole isole, della presenza di scuole nelle carceri, nonché di ulteriori situazioni o esperienze territoriali già in atto.»

Codesta ecc.ma Corte, a tal riguardo, ha già affermato che, «nel complesso intrecciarsi in una stessa materia (istruzione) di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle rete scolastica» (sentenza n. 13/2004). E, conseguentemente, con specifico riferimento alla distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, ha dichiarato, sempre nella medesima decisione, che «la competenza statale non possa esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle regioni svolgere con una propria disciplina».

Conferma di tali assunti si rinviene in una recente pronuncia di codesta ecc.ma Corte, ove si afferma che la «rete scolastica e il dimensionamento degli istituti» è materia che «non può ricondursi nell'ambito delle norme generali sull'istruzione e va, invece, ricompresa nella competenza concorrente relativa all'istruzione» (sentenza n. 147/2012).

Ciò in quanto il dimensionamento della rete scolastica ha una diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali e alle esigenze socio-economiche di un territorio (sentenza n. 200/2009).

In un caso specifico si è, poi, sostenuto che «la distribuzione del personale all'interno delle istituzioni scolastiche sulla base di scelte programmatiche e gestionali che rilevano solamente all'interno della regione è da ritenere appartenente alla competenza legislativa dell'ente territoriale» (sentenza n. 235/2010).

Tale esegesi ricostruttiva trova inoltre un diretto addentellato nella legislazione ordinaria precedente la riforma costituzionale del 2001, che, nell'art. 138 del decreto legislativo n. 112/1998, delega alle regioni la programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica. Disposizione più volte riconosciuta da codesta ecc.ma Corte, quale parametro esegetico della portata precettiva da riconoscere all'art. 117 Cost. in materia di istruzione e formazione professionale (decisioni n. 13/2004 e n. 200/2009).

Ne consegue che, secondo i criteri elaborati dalla Corte costituzionale, la definizione degli ambiti territoriali dei ruoli del personale docente, in un dimensionamento inferiore alla provincia o alla città metropolitana, deve ritenersi di competenza regionale e non può essere affidato ad organi statali, quali sono gli uffici scolastici regionali.

Tale attribuzione a organi periferici dello Stato della competenza a definire l'ampiezza degli ambiti territoriali, dunque, lede la competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di istruzione, in quanto la norma impugnata non si limita a prevedere principi fondamentali cui la regione debba attenersi nell'esercizio della propria potestà legislativa.

Ma, invece, prescrive una disciplina attributiva di una competenza amministrativa e organizzativa puntuale, che non lascia alcun spazio decisorio alle regioni, né alcun margine di esercizio dei poteri amministrativi che competono loro.

E non vale a sanare tale illegittimità la previsione della mera consultazione delle regioni e degli enti locali, incapace di garantire il rispetto dell'architettura delle competenze delineate dalla Carta costituzionale.

Si determina, perciò, una lesione della competenza regionale così come delineata dai commi 2, 3 e 4, dell'art. 117 Cost., nonché degli articoli 118 e 120 Cost. sotto forma di lesione/elusione del canone di leale collaborazione.

Si può, con questo, prospettare una correlata lesione dell'art. 97 Cost., essendo ben possibile immaginare una sovrapposizione tra gli ambiti individuati dalla regione nel dimensionamento della rete scolastica regionale e gli ambiti di cui al comma 66 dell'art. 1 della legge in questa sede impugnata. Con conseguente lesione del buon andamento e dell'efficienza dell'agire pubblico per effetto della sovrapposta e scoordinata attribuzione di competenze derivante dall'interferenza della disposizione impugnata con il quadro normativo costituzionale e legislativo vigente.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge 13 luglio 2015, n. 107, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» per violazione degli articoli 97, 117, commi 2, 3 e 4, 118 e 120 della Costituzione della Repubblica italiana.

Al fine di permettere una compiuta contestualizzazione del quarto motivo di impugnazione appare opportuno esporre il complessivo e articolato quadro normativo tracciato dai commi 180 e 181 dell'art. 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107.

Il comma 180 statuisce che «Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, anche in coordinamento con le disposizioni di cui alla presente legge».



Il successivo art. 181 prevede, tra i principi ed i criteri direttivi, il «riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria, in modo da renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, mediante:

1) l'introduzione di un sistema unitario e coordinato che comprenda sia la formazione iniziale dei docenti sia le procedure per l'accesso alla professione, affidando i diversi momenti e percorsi formativi alle università o alle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e alle istituzioni scolastiche statali, con una chiara distinzione dei rispettivi ruoli e competenze in un quadro di collaborazione strutturata;

2) l'avvio di un sistema regolare di concorsi nazionali per l'assunzione, con contratto retribuito a tempo determinato di durata triennale di tirocinio, di docenti nella scuola secondaria statale. L'accesso al concorso è riservato a coloro che sono in possesso di un diploma di laurea magistrale o di un diploma accademico di secondo livello per le discipline artistiche e musicali, coerente con la classe disciplinare di concorso. I vincitori sono assegnati a un'istituzione scolastica o a una rete tra istituzioni scolastiche. A questo fine sono previsti:

2.1) la determinazione di requisiti per l'accesso al concorso nazionale, anche in base al numero di crediti formativi universitari acquisiti nelle discipline antro-po- psico-pedagogiche e in quelle concernenti le metodologie e le tecnologie didattiche, comunque con il limite minimo di ventiquattro crediti conseguibili sia come crediti curricolari che come crediti aggiuntivi;

2.2) la disciplina relativa al trattamento economico durante il periodo di tirocinio, tenuto anche conto della graduale assunzione della funzione di docente;

3) il completamento della formazione iniziale dei docenti assunti secondo le procedure di cui al numero 2) tramite:

3.1) il conseguimento, nel corso del primo anno di contratto, di un diploma di specializzazione per l'insegnamento secondario al termine di un corso annuale istituito, anche in convenzione con istituzioni scolastiche o loro reti, dalle università o dalle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, destinato a completare la preparazione degli iscritti nel campo della didattica delle discipline afferenti alla classe concorsuale di appartenenza, della pedagogia, della psicologia e della normativa scolastica;

3.2) la determinazione degli standard nazionali per la valutazione finalizzata al conseguimento del diploma di specializzazione, nonché del periodo di apprendistato;

3.3) per i vincitori dei concorsi nazionali, l'effettuazione, nei due anni successivi al conseguimento del diploma, di tirocini formativi e la graduale assunzione della funzione docente, anche in sostituzione di docenti assenti, presso l'istituzione scolastica o presso la rete tra istituzioni scolastiche di assegnazione;

3.4) la possibilità, per coloro che non hanno partecipato o non sono risultati vincitori nei concorsi nazionali di cui al numero 2), di iscriversi a proprie spese ai percorsi di specializzazione per l'insegnamento secondario di cui al numero 3.1);

4) la sottoscrizione del contratto di lavoro a tempo indeterminato, all'esito di positiva conclusione e valutazione del periodo di tirocinio, secondo la disciplina di cui ai commi da 63 a 85 del presente articolo;

5) la previsione che il percorso di cui al numero 2) divenga gradualmente l'unico per accedere all'insegnamento nella scuola secondaria statale, anche per l'effettuazione delle supplenze; l'introduzione di una disciplina transitoria in relazione ai vigenti percorsi formativi e abilitanti e al reclutamento dei docenti nonché in merito alla valutazione della competenza e della professionalità per coloro che hanno conseguito l'abilitazione prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui alla presente lettera;

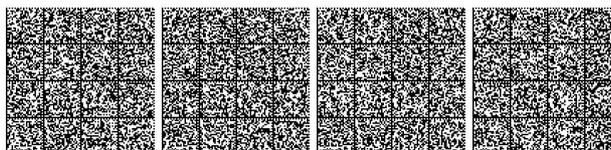
6) il riordino delle classi disciplinari di afferenza dei docenti e delle classi di laurea magistrale, in modo da assicurarne la coerenza ai fini dei concorsi di cui al numero 2), nonché delle norme di attribuzione degli insegnamenti nell'ambito della classe disciplinare di afferenza secondo principi di semplificazione e di flessibilità, fermo restando l'accertamento della competenza nelle discipline insegnate;

7) la previsione dell'istituzione di percorsi di formazione in servizio, che integrino le competenze disciplinari e pedagogiche dei docenti, consentendo, secondo principi di flessibilità e di valorizzazione, l'attribuzione di insegnamenti anche in classi disciplinari affini;

8) la previsione che il conseguimento del diploma di specializzazione di cui al numero 3.1) costituisca il titolo necessario per l'insegnamento nelle scuole paritarie;

c) promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione attraverso:

1) la ridefinizione del ruolo del personale docente di sostegno al fine di favorire l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, anche attraverso l'istituzione di appositi percorsi di formazione universitaria;



2) la revisione dei criteri di inserimento nei ruoli per il sostegno didattico, al fine di garantire la continuità del diritto allo studio degli alunni con disabilità, in modo da rendere possibile allo studente di fruire dello stesso insegnante di sostegno per l'intero ordine o grado di istruzione;

3) l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni scolastiche, sanitarie e sociali, tenuto conto dei diversi livelli di competenza istituzionale;

4) la previsione di indicatori per l'autovalutazione e la valutazione dell'inclusione scolastica;

5) la revisione delle modalità e dei criteri relativi alla certificazione, che deve essere volta a individuare le abilità residue al fine di poterle sviluppare attraverso percorsi individuati di concerto con tutti gli specialisti di strutture pubbliche, private o convenzionate che seguono gli alunni riconosciuti disabili ai sensi degli articoli 3 e 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e della legge 8 ottobre 2010, n. 170, che partecipano ai gruppi di lavoro per l'integrazione e l'inclusione o agli incontri informali;

6) la revisione e la razionalizzazione degli organismi operanti a livello territoriale per il supporto all'inclusione;

7) la previsione dell'obbligo di formazione iniziale e in servizio per i dirigenti scolastici e per i docenti sugli aspetti pedagogico-didattici e organizzativi dell'integrazione scolastica;

8) la previsione dell'obbligo di formazione in servizio per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, rispetto alle specifiche competenze, sull'assistenza di base e sugli aspetti organizzativi ed educativo-relazionali relativi al processo di integrazione scolastica;

9) la previsione della garanzia dell'istruzione domiciliare per gli alunni che si trovano nelle condizioni di cui all'art. 12, comma 9, della legge 5 febbraio 1992, n. 104;

d) revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, attraverso:

1) la ridefinizione degli indirizzi, delle articolazioni e delle opzioni dell'istruzione professionale;

2) il potenziamento delle attività didattiche laboratoriali anche attraverso una rimodulazione, a parità di tempo scolastico, dei quadri orari degli indirizzi, con particolare riferimento al primo biennio;

e) istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, della promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie, attraverso:

1) la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni della scuola dell'infanzia e dei servizi educativi per l'infanzia previsti dal Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, prevedendo:

1.1) la generalizzazione della scuola dell'infanzia;

1.2) la qualificazione universitaria e la formazione continua del personale dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia;

1.3) gli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia, diversificati in base alla tipologia, all'età dei bambini e agli orari di servizio, prevedendo tempi di compresenza del personale dei servizi educativi per l'infanzia e dei docenti di scuola dell'infanzia, nonché il coordinamento pedagogico territoriale e il riferimento alle indicazioni nazionali per il *curricolo* della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, adottate con il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 16 novembre 2012, n. 254;

2) la definizione delle funzioni e dei compiti delle regioni e degli enti locali al fine di potenziare la ricettività dei servizi educativi per l'infanzia e la qualificazione del sistema integrato di cui alla presente lettera;

3) l'esclusione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia dai servizi a domanda individuale;

4) l'istituzione di una quota capitaria per il raggiungimento dei livelli essenziali, prevedendo il cofinanziamento dei costi di gestione, da parte dello Stato con trasferimenti diretti o con la gestione diretta delle scuole dell'infanzia e da parte delle regioni e degli enti locali al netto delle entrate da compartecipazione delle famiglie utenti del servizio;

5) l'approvazione e il finanziamento di un piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato di cui alla presente lettera, finalizzato al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni;



6) la copertura dei posti della scuola dell'infanzia per l'attuazione del piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato anche avvalendosi della graduatoria a esaurimento per il medesimo grado di istruzione come risultante alla data di entrata in vigore della presente legge;

7) la promozione della costituzione di poli per l'infanzia per bambini di età fino a sei anni, anche aggregati a scuole primarie e istituti comprensivi;

8) l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, di un'apposita commissione con compiti consultivi e propositivi, composta da esperti nominati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dalle regioni e dagli enti locali;

f) garanzia dell'effettività del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale, nel rispetto delle competenze delle regioni in tale materia, attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio, sia in relazione ai servizi strumentali; potenziamento della Carta dello studente, tenuto conto del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale, al fine di attestare attraverso la stessa lo *status* di studente e rendere possibile l'accesso a programmi relativi a beni e servizi di natura culturale, a servizi per la mobilità nazionale e internazionale, ad ausili di natura tecnologica per lo studio e per l'acquisto di materiale scolastico, nonché possibilità di associare funzionalità aggiuntive per strumenti di pagamento attraverso borsellino elettronico;

g) promozione e diffusione della cultura umanistica, valorizzazione del patrimonio e della produzione culturali, musicali, teatrali, coreutici e cinematografici e sostegno della creatività connessa alla sfera estetica, attraverso:

1) l'accesso, nelle sue varie espressioni amatoriali e professionali, alla formazione artistica, consistente nell'acquisizione di conoscenze e nel contestuale esercizio di pratiche connesse alle forme artistiche, musicali, coreutiche e teatrali, mediante:

1.1) il potenziamento della formazione nel settore delle arti nel *curricolo* delle scuole di ogni ordine e grado, compresa la prima infanzia, nonché la realizzazione di un sistema formativo della professionalità degli educatori e dei docenti in possesso di specifiche abilitazioni e di specifiche competenze artistico-musicali e didattico-metodologiche;

1.2) l'attivazione, da parte di scuole o reti di scuole di ogni ordine e grado, di accordi e collaborazioni anche con soggetti terzi, accreditati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ovvero dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano anche mediante accordi quadro tra le istituzioni interessate;

1.3) il potenziamento e il coordinamento dell'offerta formativa extrascolastica e integrata negli ambiti artistico, musicale, coreutico e teatrale anche in funzione dell'educazione permanente;

2) il riequilibrio territoriale e il potenziamento delle scuole secondarie di primo grado a indirizzo musicale nonché l'aggiornamento dell'offerta formativa anche ad altri settori artistici nella scuola secondaria di primo grado e l'avvio di poli, nel primo ciclo di istruzione, a orientamento artistico e performativo;

3) la presenza e il rafforzamento delle arti nell'offerta formativa delle scuole secondarie di secondo grado;

4) il potenziamento dei licei musicali, coreutici e artistici promuovendo progettualità e scambi con gli altri Paesi europei;

5) l'armonizzazione dei percorsi formativi di tutta la filiera del settore artistico-musicale, con particolare attenzione al percorso pre-accademico dei giovani talenti musicali, anche ai fini dell'accesso all'alta formazione artistica, musicale e coreutica e all'università;

6) l'incentivazione delle sinergie tra i linguaggi artistici e le nuove tecnologie valorizzando le esperienze di ricerca e innovazione;

7) il supporto degli scambi e delle collaborazioni artistico-musicali tra le diverse istituzioni formative sia italiane che straniere, finalizzati anche alla valorizzazione di giovani talenti;

8) la sinergia e l'unitarietà degli obiettivi nell'attività dei soggetti preposti alla promozione della cultura italiana all'estero;

h) revisione, riordino e adeguamento della normativa in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero al fine di realizzare un effettivo e sinergico coordinamento tra il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nella gestione della rete scolastica e della promozione della lingua italiana all'estero attraverso:

1) la definizione dei criteri e delle modalità di selezione, destinazione e permanenza in sede del personale docente e amministrativo;

2) la revisione del trattamento economico del personale docente e amministrativo;



- 3) la previsione della disciplina delle sezioni italiane all'interno di scuole straniere o internazionali;
- 4) la revisione della disciplina dell'insegnamento di materie obbligatorie secondo la legislazione locale o l'ordinamento scolastico italiano da affidare a insegnanti a contratto locale;

i) adeguamento della normativa in materia di valutazione e certificazione delle competenze degli studenti, nonché degli esami di Stato, anche in raccordo con la normativa vigente in materia di certificazione delle competenze, attraverso:

- 1) la revisione delle modalità di valutazione e certificazione delle competenze degli studenti del primo ciclo di istruzione, mettendo in rilievo la funzione formativa e di orientamento della valutazione, e delle modalità di svolgimento dell'esame di Stato conclusivo del primo ciclo;

- 2) la revisione delle modalità di svolgimento degli esami di Stato relativi ai percorsi di studio della scuola secondaria di secondo grado in coerenza con quanto previsto dai regolamenti di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, nn. 87, 88 e 89.».

Il complesso delle enunciate disposizioni determina una fitta rete di interferenze con la competenza esclusiva regionale in materia di istruzione e formazione professionale e potenzialmente attribuisce allo Stato competenza ad adottare non solo norme di principio ma anche disposizioni di dettaglio in materia di istruzione, al di là dei limiti delle norme generali sull'istruzione.

In particolare, paiono lesive del riparto di competenze, come delineato da codesta ecc.ma Corte, le disposizioni che affidano al legislatore delegato il compito di definire, e in modo dettagliato, il sistema di formazione iniziale e il suo completamento, nonché l'istituzione di percorsi di formazione che integrano le competenze disciplinari e pedagogiche dei docenti, senza prevedere, peraltro in alcun modo, la partecipazione regionale nella relativa definizione. Ciò lede, in primo luogo, la competenza esclusiva regionale in materia di «istruzione e formazione professionale» e, altresì, consente al legislatore delegato di delineare un sistema formativo dei docenti che, anche ove lo si volesse far rientrare nella materia «istruzione», comunque dovrebbe lasciare al legislatore regionale margini di attuazione.

Analogamente, la successiva previsione di un sistema formativo della professionalità degli educatori e dei docenti in possesso di specifiche abilitazioni e di specifiche competenze artistico-musicali e didattico-metodologiche, il potenziamento e il coordinamento dell'offerta formativa extrascolastica e integrata negli ambiti artistico, musicale, coreutico e teatrale e similari disposizioni disseminate nel corpo del comma impugnato, determinano, in assenza di un necessario coinvolgimento decisivo delle regioni, una elisione o, *rectius*, l'illegittima compressione della competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di istruzione e formazione professionale nonché una lesione del canone di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., mancando ogni riferimento al limite derivante dalle competenze riservate alle regioni; con ciò quindi abilitando il legislatore delegato ad invadere le potestà decisorie delle regioni.

Si determina perciò una lesione del quadro di competenze così come delineato dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 117 Cost. nonché dagli articoli 118 e 120 Cost. che induce a chiedere la declaratoria di illegittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 180 e 181, nelle parti in cui gli stessi determinano una indebita compressione delle competenze regionali.

*P. Q. M.*

*La regione del Veneto chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 1, commi 44, 47, lettera f), 66, 180 e 181 della legge 13 luglio 2015, n. 107, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» (in Gazzetta Ufficiale 15 luglio 2015, n. 162).*

Si depositano:

- 1) delibera della giunta regionale n. 1157 dell'8 settembre 2015, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale.

Venezia-Roma, 11 settembre 2015

*L'avv. EZIO ZANON - L'avv. LUIGI MANZI*



N. 220

*Ordinanza del 17 aprile 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Basile Sergio contro Corte dei conti ed altri*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

### (SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 12162 del 2014, proposto da: Sergio Basile, rappresentato e difeso dagli avv.ti Paola Salvatore, Mario Sanino, Marco Di Lullo, con domicilio eletto presso Studio Legale del medesimo avv. Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

Contro la Corte dei Conti e il Segretariato Generale della Corte dei Conti, rappresentati e difesi per legge dall'avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento del provvedimento adottato dal Segretario Generale della Corte dei Conti con nota: prot. n. 0003367 del 18 luglio 2014 con la quale è stato.

Preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei Conti, sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 80.619,02 come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento;

Di ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale nonché per la declaratoria del diritto al trattamento retributivo e a quello pensionistico spettanti senza applicazione delle decurtazioni di cui all'art. 1, comma 489, l. 27 dicembre 2013 n. 147 e ss.mm.

Nonché per la condanna dell'Amministrazione al versamento e alla restituzione delle somme nelle more illegittimamente trattenute e recuperate.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto Patto di costituzione in giudizio della Corte dei Conti e del Segretariato Generale della Corte dei Conti;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato e ritenuto in fatto ed in diritto:

1. - Che con il ricorso in epigrafe, proposto da un consigliere della Corte dei conti nominato dal Governo ai sensi dell'art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, viene impugnato il provvedimento adottato dal Segretario Generale della Corte dei Conti con nota. prot. n. 0003367 del 18 luglio 2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il suo trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte



dei Conti, sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 80.619,02 come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento, unitamente ogni altro atto annesso, connesso, presupposto o consequenziale.

Il ricorrente chiede inoltre l'accertamento del diritto a percepire, nella loro interezza, gli emolumenti connessi al servizio prestato come magistrato della Corte dei conti, nonché al versamento dei relativi contributi previdenziali e degli accantonamenti per il trattamento di fine servizio (TFS), con la conseguente condanna dell'Amministrazione al versamento ed alla restituzione delle somme nelle more indebitamente trattenute;

2. - Che il contenzioso in esame concerne la vicenda applicativa conseguente all'adozione dell'art. 23-ter del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale stabilisce, al comma 1, primo periodo, che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione»;

3. - Che, in attuazione della citata disposizione, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato il decreto 23 marzo 2012 che, all'art. 3, stabilisce che «a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, trattamento retributivo percepito annualmente, comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza [...i non può superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a euro 293.658,95. Qualora superiore, si riduce al predetto limite».

Successivamente, l'art. 1, comma 489, della l. 27 dicembre 2013, n. 147, ha previsto che «ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici (...) non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite» e che «Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive, facendo peraltro salvi «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi». L'ultimo periodo della disposizione prevede che «gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti». Infine, l'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ha stabilito che «a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente»;

4. - Che il ricorrente afferma l'illegittimità degli atti impugnati deducendo i motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

eccesso di potere sotto plurimi profili sintomatici e violazione della normativa di legge di riferimento, e in particolare violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, non avendo l'Amministrazione applicato la prevista deroga concernente «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», nonostante la condizione del ricorrente di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della previsione di legge;

la medesima decurtazione della remunerazione determinerebbe altresì una violazione del diritto al lavoro e dell'obbligo di retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto ai sensi degli artt. 4 e 36 Cost. ed un vulnus allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati (anche contabili), protetto dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., oltre a violare il principio di irretroattività dei trattamenti in pejus ed il legittimo affidamento del ricorrente in violazione dell'art. 6 CEDU e quindi dell'art. 117 Cost.;

in via subordinata, illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, se interpretato nel senso di escludere il ricorrente dall'ambito della descritta deroga riferita ai «contratti e gli incarichi in corso» al servizio della P.A., per violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in ragione di un trattamento irragionevolmente deteriore per il ricorrente rispetto a quello degli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni, nonché un'irragionevole lesione del legittimo affidamento del ricorrente stesso (tutelato dall'art. 6 CEDU), non giustificato né sul piano del contenimento della spesa pubblica, né da altro interesse di pregio costituzionale;



ancora in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della l. n. 147 del 2013 (nell'interpretazione datane dalla P.A. resistente), per violazione degli artt. 101, II comma, e 104, I comma, della Costituzione, che tutelano l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, valori, questi, che verrebbero irragionevolmente lesi dall'ingiustificata incisione del trattamento economico - e quindi anche del credito e del prestigio sociale-dell'esercizio della funzione giurisdizionale;

ulteriore illegittimità costituzionale in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporterebbe una forte ed irragionevole riduzione, con effetto retroattivo, della remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti svolta dal ricorrente e lederebbe il suo diritto ed il suo ragionevole affidamento ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto in violazione degli artt. 4 e 36 Cost, del principio di irretroattività delle norme incidenti su diritti consolidati e dei fondamentali principi costituzionali comunitari di certezza giuridica e di tutela dell'affidamento;

Il limite retributivo e pensionistico di cui all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 precluderebbe altresì, del tutto irragionevolmente, la possibilità riconosciuta, dall'ordinamento al Governo di individuare alte professionalità e competenze amministrative da inserire nella compagine della Corte dei Conti, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Cost. Infatti, essendo ex art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, riservata a coloro che hanno già conseguito (quantomeno) la qualifica di direttore generale e ispettore generale nell'Amministrazione statale (o equivalenti), la nomina a consigliere della Corte dei conti cade naturaliter su persone che hanno già maturato il diritto al trattamento di quiescenza. La disposizione in esame risulterebbe pertanto irragionevolmente contraddittoria in violazione dell'art. 97 Cost, penalizzando e disincentivando l'assunzione nei ruoli della magistratura contabile dei migliori curricula disponibili, relativi a funzionari che, inevitabilmente, sconterebbero i più forti effetti del limite al cumulo con il trattamento di quiescenza di cui alla disposizione in esame;

inoltre, ciò corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, illegittimo perché violativo degli artt. 3 e 53 Cost., e comporterebbe anche una indebita riduzione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo;

la irragionevolezza della previsione normativa in esame sarebbe infine confermata dalla mancata esclusione, ai fini del tetto massimo degli emolumenti percepibili, delle indennità integrativa speciale e giudiziaria di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981 e del contributo solidarietà imposto dall'art. 2, comma 5, del decreto del Presidente del Senato n. 11246 del 2008;

5. – Che l'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge, legge le cui disposizioni vengono altresì argomentatamente ritenute scevre dai dedotti vizi di legittimità costituzionale;

6. – Che alla camera di consiglio convocata per l'esame della domanda cautelare il ricorrente ha chiesto il rinvio della decisione sulle istanze cautelate alla trattazione del ricorso nel merito, e che all'esito dell'udienza pubblica del 25 febbraio 2015 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

7. – Che, ai fini della dedizione delle complesse e delicate questioni evocate dal ricorrente, il Collegio deve esaminare paritativamente le singole censure, partendo da quelle (maggiormente soddisfattive dell'interesse al bene della vita. azionato con il ricorso) volte a far valere la violazione della normativa di riferimento (essenzialmente, art. 1, comma 489 della legge n. 147 del 2013) in quanto non applicabile al caso in esame. Solo in caso di mancato accoglimento delle predette censure, si potrà poi passare all'esame della non manifesta infondatezza delle dedotte censure di illegittimità costituzionale della medesima norma, divenute in tal modo rilevanti nel giudizio *a quo*, ai fini dell'eventuale rimessione della questione incidentale di costituzionalità alla Corte costituzionale, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure e della questione di legittimità costituzionale, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità (riferite ad esempio all'estensione alle indennità integrative spedali e giudiziarie ed al computo del contributo di solidarietà) con cui la norma sarebbe stata applicata.

8. – Che, con il primo gruppo di motivi di gravame indicati, il ricorrente deduce la violazione del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, poiché la predetta norma sarebbe stata illegittimamente applicata al ricorrente sotto il profilo temporale, per la mancata applicazione della prevista deroga concernente «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», nonostante la sua condizione di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della nuova previsione di legge.

Secondo il ricorrente, infatti, l'ampiezza della previsione normativa circa la deroga implica la sua applicazione sia ai contratti e rapporti di lavoro c.d. «privatizzati», sia — come nel caso in esame — al pubblico impiego non privatizzato, ponendosi in evidente parallelismo con la stessa norma istitutiva del tetto massimo di cumulo (art. 23-ter del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, che ha espressamente esteso l'intera disciplina del tetto massimo al «personale in regime di



diritto pubblico»). Inoltre, il termine «incarico» abbraccerebbe qualunque conferimento di compiti da parte dell'Amministrazione, ivi compreso il conferimento di funzioni nell'ambito di un rapporto di impiego non privatizzato.

9. - Che, ai fini della decisione circa la fondatezza della predetta censura, il Collegio osserva preliminarmente che la previsione normativa introdotta dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011 e rafforzata dalla legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, in particolare per quanto d'interesse con l'art. 1, commi 471 e ss), così come chiarito dalla definizione degli ambiti applicativi della norma risultanti dalla circolare n. 8/2012 del Ministro per la Pubblica amministrazione e la Semplificazione e dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3/2014, è volta a limitare la soglia massima dei trattamenti retributivi e pensionistici che fanno comunque carico a risorse pubbliche, riguardando l'ambito soggettivo di applicazione del decreto tutti i titolari di rapporto di lavoro subordinato o autonomo con «le pubbliche amministrazioni», e ciò — in un sistema pensionistico ancora essenzialmente retributivo come quello del ricorrente, e quindi non legato ad uno specifico rapporto sinallagmatico con i contributi versati durante la vita lavorativa — non appare né in contrasto con alcuna disposizione dell'ordinamento né irragionevole, a condizione peraltro di estendere il limite a tutti i soggetti posti nelle medesime condizioni sotto il predetto profilo, alla stregua dell'art. 3, primo comma, della Costituzione;

10. - Che viene quindi in rilievo la citata circolare n. 3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che chiarisce che il nuovo regime limitativo si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, limitandosi ad interpretare il dettato normativo già in vigore nella disciplina del contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico, mentre l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, ha ridotto ad 240.000 annui il limite massimo retributivo lordo solo a decorrere dal 1° maggio 2014. Si è quindi in presenza, osserva il Collegio, di una questione controversa concernente non una vera e propria retroattività della legge (con tutti i conseguenti divieti e limiti costituzionali a tutela della certezza del diritto, dell'affidamento e della ragionevolezza del legislatore, ampiamente affrontati anche dalla Corte costituzionale), bensì una questione di diritto intertemporale connessa all'entrata in vigore della nuova disciplina, disposta dal legislatore - nell'ambito del legittimo esercizio della proprio spazio di discrezionalità riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, senza la previsione di un periodo transitorio, fatta eccezione per la tassativa deroga prevista per «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», ovverosia per tutti i rapporti - indifferentemente di diritto privato o pubblico, così come affermato dal ricorrente - che a quel momento, peraltro, non solo erano già in corso, bensì erano anche individuati da un naturale termine di «scadenza», e non già, quindi, per l'esercizio in atto di una funzione giurisdizionale «togata» e non onoraria, ovverosia svolta a seguito dell'inserimento a pieno titolo in un plesso giurisdizionale, con la conseguente creazione di un rapporto d'ufficio caratterizzato non già da una prefissata temporaneità bensì al contrario — da particolari garanzie di stabilità.

11. - Che le pregresse considerazioni valgono anche a far escludere la fondatezza delle dedotte censure di irragionevolezza e di lesione dei principi comunitari e nazionali di tutela della certezza giuridica e dell'affidamento dei cittadini e di buon andamento dell'Amministrazione, atteso che — in via generale — la previsione di compensi e trattamenti pensionistici massimi a carico della finanza pubblica per i singoli soggetti titolari di pubblici uffici non appare intrinsecamente illogica o negativa ai fini di una razionalizzazione della c.d. «giungla retributiva» che storicamente ha caratterizzato — secondo numerose indagini del Parlamento, del Governo e di Organi indipendenti — un'Amministrazione non sempre caratterizzata da massimi livelli di efficienza, mentre - dal punto di vista dei singoli trattamenti retributivi oggetto del presente giudizio — all'atto dell'accettazione della nomina alla Corte dei Conti l'interessato — anche in virtù delle stesse competenze ed esperienze professionali che ne avevano motivato la scelta — era o ben poteva essere a conoscenza delle recenti misure di legge volte al contenimento della spesa pubblica ed adottate proprio su iniziativa dello stesso Potere esecutivo che li aveva proposti al nuovo incarico, di modo che — da un lato — l'accettazione non poteva non implicare la piena consapevolezza circa i prevedibili limiti al proprio compenso e dall'altro — la proposta di nomina assolutamente fiduciaria da parte del Governo non poteva ragionevolmente suscitare l'aspettativa di un trattamento differenziato quanto alla sorte del proprio compenso a carico della finanza pubblica, in quanto ciò si sarebbe tradotto in una ampissima facoltà di deroga del Governo — rispetto dalle norme dallo stesso proposte — in favore di singoli soggetti dallo stesso individuati, suscitando profili di problematica coesistenza con i principi di legalità ed uguaglianza davanti alla legge sanciti dal nostro ordinamento.

12. - Che, avendo l'Amministrazione dato legittimamente applicazione all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 alla stregua delle pregresse considerazioni, il Collegio deve esaminare le plurime questioni di possibile illegittimità costituzionale della medesima — rilevante e delicatissima-disposizione, sollevate dal ricorrente — ma deducibili d'ufficio ed in tal senso integrate anche da questo Collegio — per la possibile violazione degli artt. 3, 4, 36, 38, 53, 97, 100, 101, 104, 108 e 117 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 6 della CEDU;



13 - Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che i provvedimenti impugnati trovano un'ineffabile base normativa nel citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di modo che il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati con conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti — alla stregua delle pregresse considerazioni — dovrebbe essere respinto, almeno per la parte di maggiore interesse e salvo passare all'esame delle parimenti impuginate specifiche modalità applicative, fermo restando — osserva altresì il Collegio — che la sopraindicata stabilità nel tempo della nomina del ricorrente alla Corte dei Conti radicherebbe un suo interesse strumentale anche ai fini della novazione della disciplina che seguirebbe ad una eventuale pronuncia additiva o interpretativa della Corte costituzionale;

14 - Che ben più complesso è il vaglio della «non manifesta infondatezza» dei numerosi profili di illegittimità costituzionale sopra indicati, riservato al giudice *a quo*. Non fondata appare, in primo luogo, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. riferita al trattamento irragionevolmente deteriore e discriminatorio che la norma avrebbe riservato al ricorrente sia quanto all'applicazione di un tetto economico incompatibile proprio con gli stessi percorsi professionali e di carriera che ne avevano motivato la scelta per la Corte dei Conti, sia quanto alla mancata estensione nei suoi confronti della deroga in sede di prima applicazione prevista solo per gli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni contrattualizzati o titolari di «incarichi» e «contratti» a tempo determinato (ma rinnovabili senza limiti).

Al riguardo il ricorrente deduce che ogni prestazione può essere indifferentemente resa in regime pubblicistico o privatistico, ovvero sulla base di un contratto individuale o della generale disciplina delle mansioni affidate al personale appartenente ad un determinato ruolo, senza che ciò determini una diversità ontologica tra questa o quella prestazione o fra questa o quella categoria di lavoratori, né a tal fine può fungere la differente durata del rapporto, perché anche un contratto può ben essere (ed è normalmente) rinnovato a tempo indeterminato.

Al contrario, considera il Collegio che la scelta fra l'uno e l'altro regime spetta alla discrezionalità del legislatore e non è oggetto del presente giudizio, che il tetto di legge a retribuzioni e pensioni — come già sopra indicato — trova un'ineffabile condizione di legittimità costituzionale proprio nella sua generale applicabilità a tutte le analoghe fattispecie poste a carico della finanza pubblica e che l'esistenza di una deroga per i contratti in corso, pur ontologicamente diversi dalla fattispecie in esame in quanto non assistiti da specifiche garanzie di stabilità, potrebbe quindi — ove ciò fosse oggetto del giudizio — essere casomai sottoposta a vaglio costituzionale sotto il profilo dell'indebita posizione di vantaggio riservata ai beneficiari.

La questione in esame si rivela pertanto, a giudizio del Collegio, non fondata;

15 - Che, quanto al possibile profilo di illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della CEDU, il Collegio osserva che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha espressamente chiarito che questo principio è fondamentale nell'ordinamento europeo: fra le altre, la sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C-183/04, ha sancito che «i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie», mentre sul piano interno la migliore dottrina e giurisprudenza gli riconosce valenza costituzionale alla stregua dei principi di legalità (art. 1 Cost.), e di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) in condizioni di eguaglianza davanti alla legge (artt. 3 e 97).

Al riguardo, riconosciuta la piena operatività nel nostro ordinamento del principio di tutela della certezza giuridica e del legittimo affidamento, il Collegio rinvia a quanto già osservato nell'esame della medesima questione quale possibile vizio di illegittimità nell'applicazione della stessa norma. In particolare, il nuovo tetto economico in esame risponde agli obiettivi d'interesse pubblico generale lasciati alla discrezionalità dei singoli Stati quanto al contenimento, alla trasparenza ed alla congruità della spesa pubblica, nel quadro dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione e dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, mentre la Corte costituzionale ha più volte chiarito che, salvi i limiti in materia penale derivati dall'art. 25, comma 2, Cost., non è in linea di principio precluso al legislatore intervenire per mutare la disciplina dei rapporti di durata in corso, anche con — disposizioni che modificano in senso sfavorevole situazioni soggettive perfette, purché nel limite del rispetto del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del principio di affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, che — come sopra chiarito — non appaiono violati nella fattispecie in esame (in senso conforme, Corte cost., sentt. n. 92 del 2013, n. 166 del 2012, n. 525 del 2000, n. 211 del 1997, n. 409 del 1995),

Anche la questione di legittimità ora esaminata si palesa pertanto non fondata;



16 - Che ugualmente non fondata - salvo quanto si dirà al numero successivo - è, a giudizio del Collegio, la possibile questione di legittimità per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. riferita all'effetto della disposizione in esarne di trattenimento forzoso di una parte (ampia) della remunerazione dell'attività lavorativa, che corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, ovvero di un prelievo di natura tributaria perché imposto a fini di finanza pubblica e incidente in beni materiali dei percossi, ma discriminatoti in quanto gravante solo sui pensionati titolari di incarichi o rapporti di lavoro pubblici, lasciando indenne la posizione dei pensionati che prestino servizio alle dipendenze di un datore di lavoro privato o esercitino attività libero-professionale.

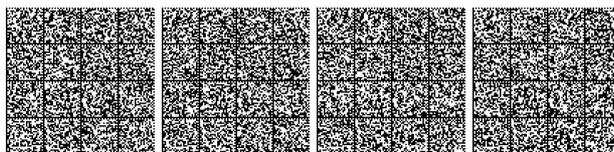
Infatti, considera il Collegio, le descritte finalità di contenimento, trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica determinano, non irragionevolmente, una progressiva decurtazione, disciplinata *ex lege*, dei possibili ulteriori redditi al raggiungimento del tetto prefissato, indifferenziatamente applicata a tutti i compensi comunque posti a carico della finanza pubblica, senza che ciò possa generare, proprio per la sua trasversalità, indebite disparità di trattamento, divenendo quindi non rilevante, ai fini del giudizio *a quo*, la sua invocata qualificazione quale imposizione fiscale, che sembra comunque doversi escludere, in quanto la legge, in estrema sintesi, pone un «tetto» a regime all'erogazione a chiunque di somme a titolo retributivo e pensionistico poste a carico della finanza pubblica, anziché imporre un prelievo forzoso sulle somme percepite dal singolo interessato oltre il tetto prefissato.

17 - Che a conclusioni più articolate si presta la questione di possibile illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 4, 36, 38 e 97 nonché dagli artt. 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta che la remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti risulti fortemente ridotta o del tutto azzerata, con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo, con la possibile violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione «proporzionata alla quantità e qualità» del lavoro prestato, potendone altresì conseguire una disparità di trattamento fra soggetti svolgenti la medesima attività, una irrazionale organizzazione amministrativa ed un indebolimento delle necessarie garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni affidate.

Al riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione non il pur elevatissimo standard qualitativo dell'attività svolta da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza per aver ricoperto in anni di servizio alle dipendenze dello Stato cariche apicali (avendo di conseguenza maturato l'elevato trattamento pensionistico «causa» del taglio del compenso), in quanto ciò potrebbe giustificare anche un incarico «onorario», in ipotesi anche del tutto gratuito, bensì la circostanza dello svolgimento continuativo, con lo stabile ed organico inserimento nel relativo organico e con particolari garanzie di stabilità, della funzione di Consigliere della Corte dei conti, con l'assunzione da parte dell'interessato di tutte le connesse prerogative e delicate e — non da oggi — rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell'attività professionale stabilmente svolta dal ricorrente, a seguito della nomina alla Corte dei Conti, sotto la propria responsabilità e con pieno inserimento organico, nell'ambito di una «magistratura togata» vale dunque a configurare l'esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici «onorari», di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i Tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell'ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (come accade per i seggi elettorali);

18 - Che in tal modo la scelta dello Stato, mediante la disposizione di legge in esame, di continuare ad avvalersi del pieno apporto professionale del ricorrente (nulla la norma dicendo al riguardo, salve le sue eventuali dimissioni per evitare, in applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di prestare attività lavorativa non retribuita o retribuita in maniera estremamente esigua), anziché, disciplinare normativamente l'ipotesi in esame (ad esempio, prevedendo la decadenza o una opzione per funzioni più limitate e retribuite in minor misura, oppure del tutto onorarie e gratuite) ma al tempo stesso di «di auto-esonerarsi» in tutto o in parte dalla loro retribuzione (non ponendo alcuna deroga al tetto a tale riguardo), pur avendo esso Stato chiesto all'interessato di svolgere tale prestazione lavorativa mediante la proposta di nomina alla funzione (ordinariamente retribuita) di Consigliere della Corte dei Conti — dichiaratamente motivata dalla sua eccellenza professionale in ragione della delicatezza e quindi dell'impegno delle funzioni da svolgerte — appare costituzionalmente irragionevole, con la conseguente possibile violazione dell'art. 36, primo comma, della Costituzione, quanto al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità (oltreché alla qualità) del lavoro, nonché, indirettamente, dell'art. 38 della Costituzione, in quanto la drastica riduzione o addirittura l'azzeramento della retribuzione — e qui di della relativa contribuzione — precludono la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento;



19 - Che medesime considerazioni conducono a far ritenere la possibile violazione degli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sotto un duplice profilo — diverso ed ulteriore rispetto a quelli esaminati ai punti precedenti — in quanto, premessa la determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità in modo indifferenziato per i Consiglieri di concorso ovvero di nomina governativa, la disposizione di legge che pone il tetto retributivo e pensionistico — e quindi differenzia nell'ambito di questi ultimi fra quelli retribuiti, ovvero privi in tutto o in parte di retribuzione a seguito del raggiungimento del tetto, senza disciplinare la loro sorte, potrebbe essere ritenuta suscettibile di determinare, da un lato, una ingiustificata disparità di trattamento quanto alla retribuzione ovvero mancata retribuzione della medesima attività professionale, e, dall'altro, una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo parzialmente o del tutto gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza, atteso che anche la retribuzione dei funzionari pubblici deve rispondere — alla stregua del Trattato, della Convenzione europea e degli articoli 36 e 97 della Costituzione, ad un rapporto sinallagmatico («proporzionato») riguardo alla quantità e qualità del lavoro svolto, non potendo quindi essere considerati fungibili il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione;

20 - Che a giudizio del Collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile vulnus allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante rappresentamento di garanzie circa lo status dei componenti concernenti, fra l'altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre, sentenza n. 1 del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte cost., sent. n. 223 del 2012).

21 - Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 nei termini sopra evidenziati determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione, ed esime il Collegio, allo stato, dal procedere all'esame delle ulteriori censure sopra individuate, che, riguardando le modalità applicative della norma quanto individuazione del «tetto» ed alle sue conseguenze sul piano contributivo-previdenziale, risponderanno ad un interesse attuale del ricorrente solo ove risulti possibile applicare legittimamente la disposizione sopraindicata alle fattispecie oggetto del presente giudizio.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità Costituzionale, meglio evidenziata in premessa, dell'art. 1, comma 489, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 in relazione agli articoli 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giulia Ferrari, Presidente FF;

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore;

Ivo Correale, Consigliere.

*Il Presidente:* FERRARI

*L'estensore:* SESTINI



N. 221

*Ordinanza del 17 aprile 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Mencarelli Franco ed altri contro Corte dei conti ed altri*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 11438 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Franco Mencarelli, Nicola Benedizione, Roberto Milaneschi, Paolo Santomauro, Clemente Forte, Italo Scotti, Giuseppe Troccoli, Elio Berarducci, rappresentati e difesi dall'avv. Federico Sorrentino, con domicilio eletto presso lo stesso avv. Federico Sorrentino in Roma, Lungotevere delle Navi, 30;

Contro:

Segretario generale della Corte dei conti, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, Corte dei conti, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

Inps - Gestione ex Inpdap, rappresentato e difeso dall'avv. Dario Marinuzzi, con domicilio eletto presso i propri uffici legali in Roma, Via Cesare Beccaria, 29;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*:

Claudio Boccia, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Luciani, con domicilio eletto presso lo stesso avv. Massimo Luciani in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, 9;

per l'annullamento delle comunicazioni aventi tutte ad oggetto «comunicazione ai fini dell'applicazione del limite retributivo». Sospensione emolumenti mese di giugno 2014;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Segretario generale della Corte dei conti, della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Corte dei conti e dell'Inps - Gestione ex Inpdap;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



*Considerato e ritenuto in fatto ed in diritto:*

1 — Che con il ricorso in epigrafe, proposto da ex consiglieri della Camera dei deputati e del Senato nominati dal Governo consiglieri della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7 del regio decreto n. 1214 del 1934, vengono impugnate le comunicazioni del Segretariato generale della Corte dei conti n. 2739-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; n. 2741-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; n. 2743-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; n. 2744-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; n. 274013/06/2014-TEQMAG-C3-P; n. 2745-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; 2746-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; 2742-13/06/2014-TEQMAG-C3-P che hanno disposto, in dichiarata applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, che dal mese di giugno 2014 il Segretariato si asterrà dal corrispondere gli importi relativi agli emolumenti mensili connessi al servizio prestato in qualità di magistrato della Corte dei conti», precisando che, poiché l'Amministrazione ha già versato — nelle more del procedimento volto ad acquisire le informazioni necessarie — somme eccedenti il tetto previsto dalla succitata disposizione, entrata in vigore il 1° gennaio 2014, i ricorrenti dovranno restituire tali somme secondo modalità da stabilirsi.

Vengono altresì impugnati tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali e, in particolare, la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3 del 2014, concernente le modalità di applicazione delle predette norme.

Con i motivi aggiunti vengono poi impugnate le note, in data 29 ottobre 2014, con le quali il Segretariato generale della Corte dei conti, in attuazione dei provvedimenti impugnati, ha dettato modalità e tempi per il recupero delle somme percepite a titolo di retribuzione dai ricorrenti nel periodo 10 gennaio-31 maggio 2014.

I ricorrenti chiedono inoltre l'accertamento del diritto a percepire, nella loro interezza, gli emolumenti connessi al servizio prestato come magistrati della Corte dei conti, nonché al versamento dei relativi contributi previdenziali e degli accantonamenti per il trattamento di fine servizio (TFS), con la conseguente condanna dell'Amministrazione al versamento ed alla restituzione delle somme nelle more indebitamente trattenute e/o recuperate;

2 — Che il contenzioso in esame concerne le vicende applicative successive all'art. 23-ter del decreto-legge n. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge n. 22 dicembre 2011, n. 214, il quale stabilisce, al comma 1, primo periodo, che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione»;

3 — Che, in attuazione della citata disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha adottato il decreto n. 23 marzo 2012 che, all'art. 3, stabilisce che «a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il trattamento retributivo percepito annualmente, comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza [...] non può superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a euro 293.658,95. Qualora superiore, si riduce al predetto limite».

Successivamente, l'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, ha previsto che «ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici (...) non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite» e che «Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive», facendo peraltro salvi «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi». L'ultimo periodo della disposizione prevede che «gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti». Infine, l'art. 13 del decreto legge n. 24 aprile 2014, n. 66, ha stabilito che «a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge n. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente»;

4 — Che i ricorrenti affermano l'illegittimità degli atti impugnati deducendo gli otto motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

1) violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, che limita la propria applicazione ai «soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche», mentre i ricorrenti beneficiano



di un trattamento di quiescenza erogato direttamente dalla Camera dei deputati e dal Senato, i quali non potrebbero essere considerati (né accomunati alle) «gestioni previdenziali pubbliche» richiamate dalla legge;

2) violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, sotto altro profilo, non avendo l'Amministrazione applicato la deroga concernente «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», nonostante la condizione dei ricorrenti di pubblici funzionari già in carica all'entrata in vigore della previsione di legge;

3) in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, se interpretato nel senso di escludere i ricorrenti dall'ambito della descritta deroga riferita ai «contratti e gli incarichi in corso» al servizio della P.A., per violazione degli articoli 3 e 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in ragione di un trattamento irragionevolmente deteriore per i ricorrenti rispetto a quello degli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni, nonché un'irragionevole lesione del legittimo affidamento dei ricorrenti stessi (tutelato dall'art. 6 CEDU), non giustificato né sul piano del contenimento della spesa pubblica, né da altro interesse di pregio costituzionale;

4) ancora in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 (nell'interpretazione datane dalla P.A. resistente), per violazione degli articoli 3, 4, 36, 53, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost. in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta la forte decurtazione o l'azzeramento della remunerazione della loro funzione di consigliere della Corte dei conti svolta dai ricorrenti risulti fortemente decurtata, se non addirittura azzerata, in violazione degli articoli 4 e 36 Cost.

La medesima decurtazione della remunerazione determinerebbe altresì un *vulnus* allo *status* di indipendenza ed autonomia dei magistrati (anche contabili), protetto dagli articoli 100, 101, 104 e 108 Cost.

Inoltre, ciò corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, illegittimo perché violativo degli articoli 3 e 53 Cost. Infine, essendo, ex art. 7 del regio decreto n. 1214 del 1934, riservata a coloro che hanno già conseguito (quantomeno) la qualifica di direttore generale e ispettore generale nell'Amministrazione statale (o equivalenti), la nomina a consigliere della Corte dei conti cade *naturaliter* su persone che hanno già maturato il diritto al trattamento di quiescenza. La disposizione in esame risulterebbe pertanto irragionevolmente contraddittoria in violazione dell'art. 97 Cost., penalizzando e disincentivando l'assunzione nei ruoli della magistratura contabile dei migliori *curricula* disponibili, relativi a funzionari che, inevitabilmente, sconterebbero i più forti effetti del limite al cumulo tra trattamento di quiescenza di cui alla disposizione in esame;

5) ancora, illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli articoli 3, 36 e 38 Cost., dato che alla diminuzione o alla mancata corresponsione della retribuzione consegue la decurtazione dei contributi previdenziali e, quindi, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo;

6) illegittima applicazione in senso retroattivo dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, dato che gli atti impugnati, adottati solo nel giugno del 2014, hanno prodotto effetti a far data dal gennaio 2014;

7) violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per aver ritenuto rilevanti, ai fini del tetto massimo degli emolumenti percepibili, anche le indennità integrativa speciale e giudiziaria di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, nonostante non abbiano natura retributiva;

8) violazione, sotto altro profilo, dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, per aver calcolato il trattamento di quiescenza corrisposto dal Senato al lordo del contributo di solidarietà imposto dall'art. 2, comma 5, del decreto del Presidente del Senato n. 11246 del 2008;

5 — Che con atto depositato in data 15 dicembre 2014, i ricorrenti hanno proposto motivi aggiunti di ricorso intesi a censurare gli ulteriori atti applicativi del citato art. 1, comma 489, legge n. 147/2013 adottati *medio tempore* ai fini dell'applicazione del limite al cumulo tra trattamento di quiescenza e remunerazione dell'attività lavorativa svolta al servizio della P.A. deducendo analoghe censure;

6 — Che sono altresì intervenuti in giudizio *ad adiuvandum* numerosi Consiglieri di Stato a seguito di nomina con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri (ex art. 19, comma 1, n. 2, della legge 27 aprile 1982, n. 186), titolari di trattamento di quiescenza erogato dalla Camera dei deputati, dal Senato o da gestioni previdenziali pubbliche, che hanno già separatamente impugnato dinnanzi al TAR i provvedimenti adottati nei loro confronti dalle proprie Amministrazioni per la limitazione del cumulo tra remunerazione delle funzioni in corso di svolgimento e il trattamento di quiescenza già maturato in dichiarata applicazione del medesimo art. 1, comma 489 della legge n. 147 del 2013;

7 — Che l'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge, legge le cui disposizioni vengono altresì argomentatamente ritenute scevre dai dedotti vizi di legittimità costituzionale;



8 — Che alla camera di consiglio dell'8 ottobre 2014, i ricorrenti hanno chiesto il rinvio della decisione sulle istanze cautelati alla trattazione del ricorso nel merito, e che all'esito dell'udienza pubblica del 25 febbraio 2015 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

9 — Che preliminarmente il Collegio deve dichiarare inammissibile (così come comunicato alle parti ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a.), l'intervento *ad adiuvandum* spiegato da numerosi Consiglieri di Stato di nomina governativa in quanto l'intervento consentito nel processo amministrativo è quello di tipo adesivo dipendente, fatto valere dai soggetti titolari di un interesse giuridicamente rilevante, ma riflesso rispetto a quello azionato in via di principalità dal ricorrente, e non direttamente coinvolto dall'atto da quest'ultimo impugnato (Cons. St., sez. V, ord., 31 marzo 2015, n. 1687);

10 — Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dai ricorrenti, il Collegio deve esaminare partitamente le singole censure, partendo da quelle (maggiormente soddisfattive dell'interesse al bene della vita azionato con il ricorso) volte a far valere la violazione della normativa di riferimento (essenzialmente, art. 1, comma 489 della legge n. 147 del 2013) in quanto non applicabile al caso in esame, per poi passare all'esame della non manifesta infondatezza delle dedotte censure di illegittimità costituzionale della medesima norma, rilevanti nel giudizio *a quo* solo in caso di mancato accoglimento delle precedenti censure, ai fini dell'eventuale rimessione della questione incidentale di costituzionalità alla Corte costituzionale, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità (riferite ad esempio all'estensione alle indennità integrative speciali e giudiziarie ed al computo del contributo di solidarietà) con cui la norma sarebbe stata applicata.

11 — Che, con il primo gruppo di motivi di ricorso indicati, i ricorrenti deducono la violazione del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, in primo luogo poiché l'Amministrazione avrebbe preteso di applicare un comma dichiaratamente destinato ai «soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche» a soggetti che invece beneficiano di un trattamento di quiescenza erogato direttamente dalla Camera dei deputati e dal Senato, i quali non possono essere considerati (né accomunati alle) «gestioni previdenziali pubbliche» richiamate dalla legge.

12 — Che il Collegio ritiene il motivo infondato, in quanto le Camere, in virtù del principio costituzionale di indipendenza ed autonomia organizzativa rispetto agli altri poteri dello Stato, amministrano in via diretta la corresponsione ai propri dipendenti sia del trattamento retributivo che del trattamento di quiescenza, che nel caso in esame non viene specificamente toccato, facendo invece gli impugnati provvedimento riferimento ad ulteriori compensi versati da altre Amministrazioni.

In altri termini, la previsione normativa introdotta dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011 e rafforzata dalla legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, in particolare per quanto d'interesse con l'art. 1, commi 471 e ss), così come chiarito dalla definizione degli ambiti applicativi della norma risultanti dalla circolare n. 8/2012 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3/2014, è volta a limitare la soglia massima dei trattamenti retributivi e pensionistici che fanno comunque carico a risorse pubbliche, riguardando l'ambito soggettivo di applicazione del decreto tutti i titolari di rapporto di lavoro subordinato o autonomo con «le pubbliche amministrazioni», e ciò — in un sistema pensionistico ancora essenzialmente retributivo come quello dei ricorrenti, e quindi non legato ad uno specifico rapporto sinallagmatico con i contributi versati durante la vita lavorativa — non appare né in contrasto con alcuna disposizione dell'ordinamento né irragionevole, a condizione peraltro di estendere il limite a tutti i soggetti posti nelle medesime condizioni sotto il predetto profilo, alla stregua dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, mentre le tradizionali garanzie organizzative delle Assemblee elettive trovano nel vigente assetto costituzionale fondamento e limite nella diretta strumentalità all'esercizio della sovranità popolare (art. 1 Cost.), ed a tale riguardo non sembra che un limite massimo pensionistico comune a tutti i trattamenti posti a carico della finanza pubblica possa configurare, per il solo fatto di impedire di fatto agli ex funzionari parlamentari oramai in pensione di svolgere ulteriori attività retribuite a seguito di nomina fiduciaria alla Corte dei conti su designazione del Governo, ovvero di un altro potere dello Stato, una lesione delle necessarie garanzie di autonomia del Parlamento;

13 — Che con le medesime censure si afferma inoltre che la predetta norma sarebbe altresì stata illegittimamente applicata ai ricorrenti sotto il profilo temporale, innanzitutto per la mancata applicazione della prevista deroga concernente «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», nonostante la loro condizione di pubblici funzionari già in carica all'entrata in vigore della nuova previsione di legge.

Secondo i ricorrenti, infatti, l'ampiezza della previsione normativa circa la deroga implica la sua applicazione sia ai contratti e rapporti di lavoro c.d. «privatizzati», sia — come nel caso in esame — al pubblico impiego non privatizzato, ponendosi in evidente parallelismo con la stessa norma istitutiva del tetto massimo di cumulo (art. 23-ter del



decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, che ha espressamente esteso l'intera disciplina del tetto massimo al «personale in regime di diritto pubblico»). Inoltre, il termine «incarico» abbraccerebbe qualunque conferimento di compiti da parte dell'Amministrazione, ivi compreso il conferimento di funzioni nell'ambito di un rapporto di impiego non privatizzato.

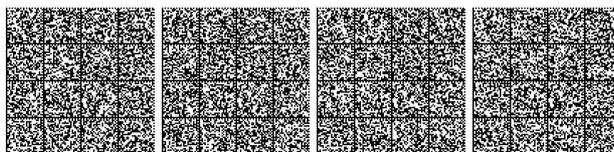
14 — Che la citata circolare n. 3/2014 della Presidenza del Consiglio dei ministri indica, viceversa, che il nuovo regime limitativo si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, limitandosi a chiarire l'interpretazione del dettato normativo già in vigore nella disciplina del contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico, mentre l'art. 13, comma 1, del decreto-legge n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, ha ridotto ad € 240.000 annui il limite massimo retributivo lordo solo a decorrere dal 1° maggio 2014. Si è quindi in presenza, osserva il Collegio, di una questione controversa concernente non una vera e propria retroattività della legge (con tutti i conseguenti divieti e limiti costituzionali a tutela della certezza del diritto, dell'affidamento e della ragionevolezza del legislatore, ampiamente affrontati anche dalla Corte costituzionale), bensì una questione di diritto intertemporale connessa all'entrata in vigore della nuova disciplina, disposta dal legislatore — nell'ambito del legittimo esercizio del proprio spazio di discrezionalità riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale — senza la previsione di un periodo transitorio, fatta eccezione per la tassativa deroga prevista per «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», ovverosia per tutti i rapporti — indifferentemente di diritto privato o pubblico, così come affermato dai ricorrenti — che a quel momento, peraltro, non solo erano già in corso, bensì erano anche individuati da un naturale termine di «scadenza», e non già, quindi, per l'esercizio in atto di una funzione giurisdizionale «togata» e non onoraria, ovverosia svolta a seguito dell'inserimento a pieno titolo in un plesso giurisdizionale, con la conseguente creazione di un rapporto d'ufficio caratterizzato non già da una prefissata temporaneità bensì — al contrario — dalla stabilità ed anzi dalla garanzia di inamovibilità.

15 — Che le pregresse considerazioni valgono anche a far escludere la fondatezza delle dedotte censure di irragionevolezza e di lesione dei principi comunitari e nazionali di tutela della certezza giuridica e dell'affidamento dei cittadini e di buon andamento dell'Amministrazione, atteso che — in via generale — la previsione di compensi e trattamenti pensionistici massimi a carico della finanza pubblica per i singoli soggetti titolari di pubblici uffici non appare intrinsecamente illogica o negativa ai fini di una razionalizzazione della c.d. «giungla retributiva» che storicamente ha caratterizzato — secondo numerose indagini del Parlamento, del Governo e di Organi indipendenti — un'Amministrazione non sempre caratterizzata da massimi livelli di efficienza, mentre — dal punto di vista dei singoli trattamenti retributivi oggetto del presente giudizio — all'atto dell'accettazione della nomina alla Corte dei conti gli interessati — anche in virtù delle stesse competenze ed esperienze professionali che ne avevano motivato la scelta — erano o ben potevano essere a conoscenza delle recenti misure di legge volte al contenimento della spesa pubblica ed adottate proprio su iniziativa dello stesso potere esecutivo che li aveva proposti al nuovo incarico, di modo che — da un lato — l'accettazione non poteva non implicare la piena consapevolezza circa i prevedibili limiti al proprio compenso e — dall'altro — la proposta di nomina assolutamente fiduciaria da parte del Governo non poteva ragionevolmente suscitare l'aspettativa di un trattamento differenziato quanto alla sorte del proprio compenso a carico della finanza pubblica, in quanto ciò si sarebbe tradotto in una ampissima facoltà di deroga del Governo — rispetto alle norme da esso proposte in favore di singoli soggetti dallo stesso individuati, suscitando profili di problematica coesistenza con i principi di legalità ed uguaglianza davanti alla legge sanciti dal nostro ordinamento.

16 — Che, avendo l'Amministrazione dato legittimamente applicazione all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 alla stregua delle pregresse considerazioni, il Collegio deve esaminare le plurime questioni di possibile illegittimità costituzionale della medesima — rilevante e delicatissima — disposizione, sollevate dai ricorrenti — ma deducibili d'ufficio ed in tal senso integrate anche dal Collegio — per la possibile violazione degli articoli 3, 4, 36, 38, 53, 97, 100, 101, 104, 108 e 117 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 6 della CEDU;

17 — Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che i provvedimenti impugnati trovano la loro indefettibile base normativa nel citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di modo che il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti — alla stregua delle pregresse considerazioni — dovrebbe essere respinto, almeno per la parte di maggiore interesse e salvo passare all'esame delle parimenti impugnate specifiche modalità applicative, fermo restando — osserva altresì il Collegio — che la sopraindicata stabilità nel tempo della nomina dei ricorrenti alla Corte dei conti radicherebbe un loro interesse strumentale anche ai fini della novazione della disciplina che seguirebbe ad una eventuale pronuncia additiva o interpretativa della Corte costituzionale;

18 — Che ben più complesso è il vaglio della «non manifesta infondatezza» dei numerosi profili di illegittimità costituzionale sopra indicati, riservato al giudice *a quo*;



19 — Che non fondata appare, in primo luogo, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. riferita al trattamento irragionevolmente deteriore e discriminatorio che la norma avrebbe riservato ai ricorrenti sia quanto all'applicazione di un tetto economico incompatibile proprio con gli stessi percorsi professionali e di carriera che ne avevano motivato la scelta per la Corte dei conti, sia quanto alla mancata estensione nei loro confronti della deroga in sede di prima applicazione prevista solo per gli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni contrattualizzati o titolari di «incarichi» e «contratti» a tempo determinato (ma rinnovabili senza limiti).

Al riguardo i ricorrenti deducono che ogni prestazione può essere indifferentemente resa in regime pubblicistico o privatistico, ovvero sulla base di un contratto individuale o della generale disciplina delle mansioni affidate al personale appartenente ad un determinato ruolo, senza che ciò determini una diversità ontologica tra questa o quella prestazione o fra questa o quella categoria di lavoratori, né a tal fine può fungere la differente durata del rapporto, perché anche un contratto può ben essere (ed è normalmente) rinnovato a tempo indeterminato.

Al contrario, considera il Collegio che la scelta fra l'uno e l'altro regime spetta alla discrezionalità del legislatore e non è oggetto del presente giudizio, che il tetto, di legge a retribuzioni e pensioni — come già sopra indicato — trova un'ineffabile condizione di legittimità costituzionale proprio nella sua generale applicabilità a tutte le analoghe fattispecie poste a carico della finanza pubblica e che l'esistenza di una deroga per i contratti in corso, pur ontologicamente diversi dalla fattispecie in esame in quanto non assistiti da specifiche garanzie di stabilità, potrebbe quindi — ove ciò fosse oggetto del giudizio — essere casomai sottoposta a vaglio costituzionale sotto il profilo dell'indebita posizione di vantaggio riservata ai beneficiari.

La questione in esame si rivela pertanto, a giudizio del Collegio, non fondata;

20 — Che, quanto al possibile profilo di illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della CEDU, il Collegio osserva che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha espressamente chiarito che questo principio è fondamentale nell'ordinamento europeo (fra le altre, la sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C-183/04, ha sancito che «i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie»), mentre sul piano interno la migliore dottrina e giurisprudenza gli riconosce valenza costituzionale alla stregua dei principi di legalità (art. 1 Cost.) e di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) in condizioni di eguaglianza davanti alla legge (articoli 3 e 97).

Al riguardo, riconosciuta la piena operatività nel nostro ordinamento del principio di tutela della certezza giuridica e del legittimo affidamento, il Collegio rinvia a quanto già osservato nell'esame della medesima questione quale possibile vizio di illegittimità nell'applicazione della stessa norma. In particolare, il nuovo generale tetto economico in esame risponde agli obiettivi d'interesse pubblico lasciati alla discrezionalità dei singoli Stati quanto al contenimento, alla trasparenza ed alla congruità della spesa pubblica, nel quadro dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione e dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, mentre la Corte costituzionale ha più volte chiarito che, salvi i limiti in materia penale derivanti dall'art. 25, comma 2, Cost., non è in linea di principio precluso al legislatore intervenire per mutare la disciplina dei rapporti di durata in corso, anche con disposizioni che modificano in senso sfavorevole situazioni soggettive perfette, purché nel limite del rispetto del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del principio di affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, che — come sopra chiarito — non appaiono violati nella fattispecie in esame (in senso conforme, Corte costituzionale, sentenze n. 92 del 2013, n. 166 del 2012, n. 525 del 2000, n. 211 del 1997, n. 409 del 1995).

Anche la questione di legittimità ora esaminata si palesa pertanto non fondata;

21 — Che ugualmente non fondata — salvo quanto si dirà al numero successivo — è, a giudizio del Collegio, la possibile questione di legittimità per violazione degli articoli 3 e 53 Cost. riferita all'effetto della disposizione in esame di trattenimento forzoso di una parte (ampia) della remunerazione dell'attività lavorativa, che corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, ovvero di un prelievo di natura tributaria perché imposto a fini di finanza pubblica e incidente in beni materiali dei percossi, ma discriminatorio in quanto gravante solo sui pensionati titolari di incarichi o rapporti di lavoro pubblici, lasciando indenne la posizione dei pensionati che prestino servizio alle dipendenze di un datore di lavoro privato o esercitino attività libero-professionale.

Infatti, considera il Collegio, le descritte finalità di contenimento, trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica determinano, non irragionevolmente, una progressiva decurtazione, disciplinata *ex lege*, dei possibili ulteriori



redditi al raggiungimento del tetto prefissato, indifferenziatamente applicata a tutti i compensi comunque posti a carico della finanza pubblica, senza che ciò possa generare, proprio per la sua trasversalità, indebite disparità di trattamento, divenendo quindi non rilevante, ai fini del giudizio *a quo*, la sua invocata qualificazione quale imposizione fiscale, che sembra comunque doversi escludere, in quanto la legge, in estrema sintesi, pone un «tetto» a regime all'erogazione a chiunque di somme a titolo retributivo e pensionistico poste a carico della finanza pubblica, anziché imporre un prelievo forzoso sulle somme percepite dal singolo interessato oltre il tetto prefissato.

22 — Che a conclusioni più articolate si presta la questione di possibile illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli articoli 3, 4, 36, 38 e 97 nonché dagli articoli 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta che la remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti risulti fortemente ridotta o del tutto azzerata, con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo, con la possibile violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione «proporzionata alla quantità e qualità» del lavoro prestato, potendone altresì conseguire una disparità di trattamento fra soggetti svolgenti la medesima attività, una irrazionale organizzazione amministrativa ed un indebolimento delle necessarie garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni affidate.

Al riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione non il pur elevatissimo standard qualitativo dell'attività svolta da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza per aver ricoperto in anni di servizio alle dipendenze dello Stato cariche apicali (avendo di conseguenza maturato l'elevato trattamento pensionistico «causa» del taglio del compenso), in quanto ciò potrebbe giustificare anche un incarico «onorario», in ipotesi anche gratuito, bensì la circostanza dello svolgimento continuativo, con lo stabile ed organico inserimento nel relativo organico e con particolari garanzie di stabilità, della funzione di Consigliere della Corte dei conti, con l'assunzione da parte degli interessati di tutte le connesse prerogative e delicate e — non da oggi — rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell'attività professionale stabilmente svolta dai ricorrenti, a seguito della nomina alla Corte dei conti, sotto la propria responsabilità e con pieno inserimento organico, nell'ambito di una «magistratura togata» vale dunque a configurare l'esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici «onorari», di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell'ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (come accade per i seggi elettorali);

24 — Che in tal modo la scelta dello Stato, mediante la disposizione di legge in esame, di continuare ad avvalersi del pieno apporto professionale dei ricorrenti (nulla la norma dicendo al riguardo, salve le loro eventuali dimissioni per evitare, in applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di prestare attività lavorativa non retribuita o retribuita in maniera estremamente esigua), anziché disciplinare normativamente l'ipotesi in esame (ad esempio, prevedendo la incompatibilità o decadenza ovvero una opzione per funzioni differenziate con minore compenso o del tutto onorarie e gratuite) e al tempo stesso di «di auto-esonerarsi» in tutto o in parte dalla loro retribuzione (non ponendo la norma alcuna deroga al tetto a tale riguardo), pur avendo esso Stato chiesto agli interessati di svolgere tale funzione mediante la proposta di nomina alla funzione (retribuita) di consigliere della Corte dei conti — dichiaratamente motivata dalla loro eccellenza professionale in ragione della delicatezza e quindi dell'impegno delle funzioni da svolgere — appare costituzionalmente irragionevole, con la conseguente possibile violazione dell'art. 36, primo comma, della Costituzione, quanto al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità (oltreché alla qualità) del lavoro, nonché, indirettamente, dell'art. 38 della Costituzione, in quanto la drastica riduzione o addirittura l'azzeramento della retribuzione — e quindi della relativa contribuzione — precludono la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento;

24 — Che medesime considerazioni conducono a far ritenere la possibile violazione degli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sotto un duplice profilo — diverso ed ulteriore rispetto a quelli esaminati ai punti precedenti — in quanto, premessa la determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità in modo indifferenziato per i consiglieri di concorso ovvero di nomina governativa, la disposizione di legge che pone il tetto retributivo e pensionistico — e quindi differenzia nell'ambito di questi ultimi fra quelli retribuiti, ovvero privi di retribuzione a seguito del raggiungimento del tetto, senza disciplinare la loro sorte, potrebbe essere ritenuta suscettibile di determinare, da un lato, una ingiustificata disparità di trattamento quanto alla retribuzione ovvero mancata retribuzione della medesima attività professionale, e, dall'altro, una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento ammi-



nistrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza, atteso che anche la retribuzione dei funzionari pubblici deve rispondere — alla stregua del Trattato, della Convenzione europea e degli articoli 36 e 97 della Costituzione, ad un rapporto sinallagmatico («proporzionato») riguardo alla quantità e qualità del lavoro svolto, non potendo quindi essere considerati fungibili il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione;

25 — Che a giudizio del Collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione dagli articoli 100, 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile *vulnus* allo *status* di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l'apprestamento di garanzie circa lo *status* dei componenti concernenti, fra l'altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre, sentenza n. 1 del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte costituzionale, sent. n. 223 del 2012).

26 — Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 nei termini sopra evidenziati determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione, ed esime il Collegio, allo stato, dal procedere all'esame delle ulteriori censure sopra individuate, che, riguardando le modalità applicative della norma quanto alla individuazione del «tetto» ed alle sue conseguenze sul piano contributivo-previdenziale, risponderanno ad un interesse attuale dei ricorrenti solo ove risulti possibile applicare legittimamente la disposizione sopraindicata alle fattispecie oggetto del presente giudizio.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli articoli 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, previa declaratoria di inammissibilità dell'atto di intervento ad adiuvandum, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata ai punti da 21 a 24 della premessa, dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 in relazione agli articoli 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

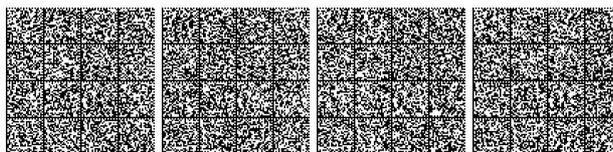
Giulia Ferrari, Presidente FF;

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore;

Ivo Correale, Consigliere.

*Il Presidente:* FERRARI

*L'estensore:* SESTINI



N. 222

*Ordinanza del 17 aprile 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da D'Isanto Francesco ed altri contro Corte dei conti ed altri*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

### (SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 11437 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Francesco D'Isanto, Angelo Ferraro, Corrado Borruso, Ugo Marchetti, rappresentati e difesi dall'avv. Federico Sorrentino, con domicilio eletto presso lo stesso avv. Federico Sorrentino in Roma, Lungotevere delle Navi, 30;

Contro Segretariato generale della Corte dei conti, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12; Inps - Gestione ex Inpdap, rappresentato e difeso dall'avv. Darlo Marinuzzi, con domicilio eletto presso i propri uffici legali in Roma, Via Cesare Beccaria, 29;

Per l'annullamento delle note del 13 giugno 2014 aventi ad oggetto "comunicazione ai fini dell'applicazione del limite retributivo ai sensi dell'art. 23 del d.l. del 6 dicembre 2011 n. 201. sospensione emolumenti mese di giugno 2014.»

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

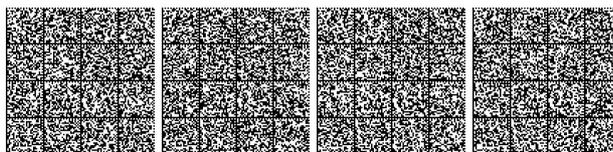
Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Segretariato generale della Corte dei conti, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Inps - Gestione ex Inpdap;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

### *Considerato e ritenuto in fatto ed in diritto*

1 — Che con il ricorso in epigrafe, proposto da consiglieri della Corte dei conti nominati dal Governo ai sensi dell'art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, vengono impugnate le comunicazioni del Segretariato generale della Corte dei conti n. 2739-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; n. 2741-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; n. 2743-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; n. 2744-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; n. 2740-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; n. 2745-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; 2746-13/06/2014-TEQMAG-C3-P; 2742-13/06/2014-TEQMAG-C3-P che hanno disposto, in dichiarata applicazione



dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, che dal mese di giugno 2014 il Segretariato si asterrà dal corrispondere gli importi relativi agli emolumenti mensili connessi al servizio prestato in qualità di magistrato della Corte dei conti", precisando che, poiché l'Amministrazione ha già versato — nelle more del procedimento volto ad acquisire le informazioni necessarie — somme eccedenti il tetto previsto dalla succitata disposizione, entrata in vigore il 1° gennaio 2014, i ricorrenti dovranno restituire tali somme secondo modalità da stabilirsi.

Vengono altresì impugnati tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali e, in particolare, la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3 del 2014, concernente le modalità di applicazione delle predette norme.

Con i motivi aggiunti vengono poi impugnate le note, in data 29 ottobre 2014, con le quali il Segretariato generale della Corte dei conti, in attuazione dei provvedimenti impugnati, ha dettato modalità e tempi per il recupero delle somme percepite a titolo di retribuzione dai ricorrenti nel periodo 10 gennaio-31 maggio 2014,

I ricorrenti chiedono inoltre l'accertamento del diritto a percepire, nella loro interezza, gli emolumenti connessi al servizio prestato come magistrati della Corte dei conti, nonché al versamento dei relativi contributi previdenziali e degli accantonamenti per il trattamento di fine servizio (TFS), con la conseguente condanna dell'Amministrazione al versamento ed alla restituzione delle somme nelle more indebitamente trattenute o recuperate;

2 — Che il contenzioso in esame concerne le vicende applicative successive all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale stabilisce, al comma 1, primo periodo, che "con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione";

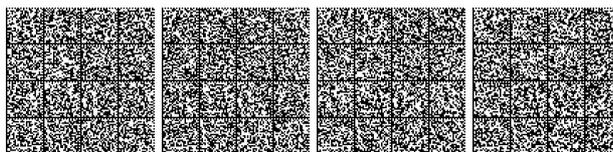
3 — Che, in attuazione della citata disposizione, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato il decreto 23 marzo 2012 che, all'art. 3, stabilisce che "a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il trattamento retributivo percepito annualmente, comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza [...] non può superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a euro 293.658,95. Qualora superiore, si riduce al predetto limite".

Successivamente, l'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha previsto che "ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici (...) non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite" e che "Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive, facendo peraltro salvi "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi". L'ultimo periodo della disposizione prevede che "gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti". Infine, l'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ha stabilito che "a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente";

4 — Che i ricorrenti affermano l'illegittimità degli atti impugnati deducendo i motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, non avendo l'Amministrazione applicato la deroga concernente "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza", nonostante la condizione di ricorrenti di pubblici funzionari già in carica all'entrata in vigore della previsione di legge;

in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, se interpretato nel senso di escludere i ricorrenti dall'ambito della descritta deroga riferita ai "contratti e gli incarichi in corso" al servizio della P.A., per violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in ragione di un trattamento irragionevolmente deteriore per i ricorrenti rispetto a quello degli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni, nonché un'irragionevole lesione del legittimo affidamento dei ricorrenti stessi (tutelato dall'art. 6 CEDU), non giustificato né sul piano del contenimento della spesa pubblica, né da altro interesse di pregio costituzionale;



ancora in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 (nell'interpretazione datane dalla P.A. resistente), per violazione degli artt. 3, 4, 36, 53, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost. in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta la forte decurtazione o l'azzeramento della remunerazione della loro funzione di consigliere della Corte dei conti svolta dai ricorrenti risulti fortemente decurtata, se non addirittura azzerata, in violazione degli artt. 4 e 36 Cost.

La medesima decurtazione della remunerazione determinerebbe altresì un vulnus allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati (anche contabili), protetto dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost.

Inoltre, ciò corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, illegittimo perché violativo degli artt. 3 e 53 Cost. Infine, essendo, ex art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, riservata a coloro che hanno già conseguito (quantomeno) la qualifica di direttore generale e ispettore generale nell'Amministrazione statale (o equivalenti), la nomina a consigliere della Corte dei conti cade *naturaliter* su persone che hanno già maturato il diritto al trattamento di quiescenza. La disposizione in esame risulterebbe pertanto irragionevolmente contraddittoria in violazione dell'art. 97 Cost., penalizzando e disincentivando l'assunzione nei ruoli della magistratura contabile dei migliori curricula disponibili, relativi a funzionari che, inevitabilmente, sconterebbero i più forti effetti del limite al cumulo tra trattamento di quiescenza di cui alla disposizione in esame;

ancora, illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., dato che alla diminuzione o alla mancata corresponsione della retribuzione consegue la decurtazione dei contributi previdenziali e, quindi, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo;

illegittima applicazione in senso retroattivo dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, dato che gli atti impugnati, adottati solo nel giugno del 2014, hanno prodotto effetti a far data dal gennaio 2014;

violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per aver ritenuto rilevanti, ai fini del tetto massimo degli emolumenti percepibili, anche le indennità integrativa speciale e giudiziaria di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, nonostante non abbiano natura retributiva;

violazione, sotto altro profilo, dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, per aver calcolato il trattamento di quiescenza corrisposto dal Senato al lordo del contributo di solidarietà imposto dall'art. 2, comma 5, del decreto del Presidente del Senato n. 11246 del 2008;

5 — Che i ricorrenti hanno poi proposto motivi aggiunti di ricorso intesi a censurare gli ulteriori atti applicativi del citato art. 1, comma 489, legge n. 147/2013 adottati *medio tempore* ai fini dell'applicazione del limite al cumulo tra trattamento di quiescenza e remunerazione dell'attività lavorativa svolta al servizio della P.A. deducendo analoghe censure;

6 — Che l'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge, legge le cui disposizioni vengono altresì argomentatamente ritenute scevre dai dedotti vizi di legittimità costituzionale;

7 — Che alla camera di consiglio convocata per l'esame della domanda cautelare i ricorrenti hanno chiesto il rinvio della decisione sulle istanze cautelari alla trattazione del ricorso nel merito, e che all'esito dell'udienza pubblica del 25 febbraio 2015 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

8 — Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dai ricorrenti, il Collegio deve esaminare partitamente le singole censure, partendo da quelle (maggiormente soddisfattive dell'interesse al bene della vita azionato con il ricorso) volte a far valere la violazione della normativa di riferimento (essenzialmente, art. 1, comma 489 della legge n. 147 del 2013) in quanto non applicabile al caso in esame.

9 — Che solo in caso di mancato accoglimento delle predette censure, si potrà poi passare all'esame della non manifesta infondatezza delle dedotte censure di illegittimità costituzionale della medesima norma, divenute in tal modo rilevanti nel giudizio *a quo*, ai fini dell'eventuale rimessione della questione incidentale di costituzionalità alla Corte costituzionale, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure della questione di legittimità costituzionale, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità (riferite ad esempio all'estensione alle indennità integrative speciali e giudiziarie ed al computo del contributo di solidarietà) con cui la norma sarebbe stata applicata.

10 — Che con la prima censura si afferma che la predetta norma sarebbe stata illegittimamente applicata ai ricorrenti sotto il profilo temporale per la mancata applicazione della prevista deroga concernente "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza", nonostante la loro condizione di pubblici funzionari già in carica all'entrata in vigore della nuova previsione di legge.

Secondo i ricorrenti, infatti, l'ampiezza della previsione normativa circa la deroga implica la sua applicazione sia ai contratti e rapporti di lavoro c.d. "privatizzato", sia — come nel caso in esame — al pubblico impiego non privatizzato, ponendosi in evidente parallelismo con la stessa norma istitutiva del tetto massimo di cumulo (art. 23-*ter* del d.l.



6 dicembre 2011, n. 201, che ha espressamente esteso l'intera disciplina del tetto massimo al "personale in regime di diritto pubblico"). Inoltre, il termine "incarico" abbraccerebbe qualunque conferimento di compiti da parte dell'Amministrazione, ivi compreso il conferimento di funzioni nell'ambito di un rapporto di impiego non privatizzato.

11 — Che, ai fini della decisione circa la fondatezza della predetta censura, il Collegio osserva preliminarmente che la previsione normativa introdotta dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011 e rafforzata dalla legge di stabilità per il 2014 (legge 27.12.2013, n. 147, in particolare per quanto d'interesse con l'art. 1, commi 471 e ss), così come chiarito dalla definizione degli ambiti applicativi della norma risultanti dalla circolare n. 8/2012 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3/2014, è volta a limitare la soglia massima dei trattamenti retributivi e pensionistici che fanno comunque carico a risorse pubbliche, riguardando l'ambito soggettivo di applicazione del decreto tutti i titolari di rapporto di lavoro subordinato o autonomo con "le pubbliche amministrazioni", e ciò — in un sistema pensionistico ancora essenzialmente retributivo come quello dei ricorrenti, e quindi non legato ad uno specifico rapporto sinallagmatico con i contributi versati durante la vita lavorativa — non appare né in contrasto con alcuna disposizione dell'ordinamento né irragionevole, a condizione peraltro di estendere il limite a tutti i soggetti posti nelle medesime condizioni sotto il predetto profilo, alla stregua dell'art. 3, primo comma, della Costituzione,

12 — Che, quanto al profilo temporale, la citata circolare n. 3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri chiarisce, viceversa, che il nuovo regime limitativo si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, limitandosi ad integrare il dettato normativo già in vigore nella disciplina del contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico, mentre l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, ha ridotto ad € 240.000 annui il limite massimo retributivo lordo solo a decorrere dal 1.05.2014. Si è quindi in presenza, osserva il Collegio, di una questione controversa concernente non una vera e propria retroattività della legge (con tutti i conseguenti divieti e limiti costituzionali a tutela della certezza del diritto, dell'affidamento e della ragionevolezza del legislatore, ampiamente affrontati anche dalla Corte costituzionale), bensì una questione di diritto intertemporale connessa all'entrata in vigore della nuova disciplina, disposta dal legislatore — nell'ambito del legittimo esercizio della proprio spazio di discrezionalità riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, senza la previsione di un periodo transitorio, fatta eccezione per la tassativa deroga prevista per "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza", ovverosia per tutti i rapporti — indifferentemente di diritto privato o pubblico, così come affermato dai ricorrenti — che a quel momento, peraltro, non solo erano già in corso, bensì erano anche individuati da un naturale termine di "scadenza", e non già, quindi, per l'esercizio in atto di una funzione giurisdizionale "togata" e non onoraria, ovverosia svolta a seguito dell'inserimento a pieno titolo in un plesso giurisdizionale, con la conseguente creazione di un rapporto d'ufficio caratterizzato non già da una prefissata temporaneità bensì — al contrario — da particolari garanzie di stabilità.

13 — Che le pregresse considerazioni valgono anche a far escludere la fondatezza delle dedotte censure di irragionevolezza e di lesione dei principi comunitari e nazionali di tutela della certezza giuridica e dell'affidamento dei cittadini e di buon andamento dell'Amministrazione, atteso che — in via generale — la previsione di compensi e trattamenti pensionistici massimi a carico della finanza pubblica per i singoli soggetti titolari di pubblici uffici non appare intrinsecamente illogica o negativa ai fini di una razionalizzazione della c.d. "giungla retributiva" che storicamente ha caratterizzato — secondo numerose indagini del Parlamento, del Governo e di Organi indipendenti — un'Amministrazione non sempre caratterizzata da massimi livelli di efficienza, mentre — dal punto di vista dei singoli trattamenti retributivi oggetto del presente giudizio — all'atto dell'accettazione della nomina alla Corte dei conti gli interessati — anche in virtù delle stesse competenze ed esperienze professionali, che ne avevano motivato la scelta — erano o ben potevano essere a conoscenza delle recenti misure di legge volte al contenimento della spesa pubblica ed adottate proprio su iniziativa di esso Potere Esecutivo che li aveva proposti al nuovo incarico, di modo che — da un lato — l'accettazione non poteva non implicare la piena consapevolezza circa i prevedibili limiti al proprio compenso e — dall'altro — la proposta di nomina assolutamente fiduciaria da parte del Governo non poteva ragionevolmente suscitare l'aspettativa di un trattamento differenziato quanto alla sorte del proprio compenso a carico della finanza pubblica, in quanto ciò si sarebbe tradotto in una ampissima facoltà di deroga del Governo — rispetto dalle norme dallo stesso proposte — in favore di singoli soggetti dallo stesso individuati, suscitando profili di problematica coesistenza con i principi di legalità ed uguaglianza davanti alla legge sanciti dal nostro ordinamento.

14 — Che, avendo l'Amministrazione dato legittimamente applicazione all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 alla stregua delle pregresse considerazioni, il Collegio deve esaminare le plurime questioni di possibile illegittimità costituzionale della medesima — rilevante e delicatissima disposizione, sollevate dai ricorrenti — ma deducibili d'ufficio ed in tal senso integrate anche da questo Collegio — per la possibile violazione degli artt. 3, 4, 36, 38, 53, 97, 100, 101, 104, 108 e 117 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 6 della CEDU;



15 — Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che i provvedimenti impugnati trovano la loro indefettibile base normativa nel citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di modo che il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti — alla stregua delle pregresse considerazioni — dovrebbe essere respinto, almeno per la parte di maggiore interesse e salvo passare all'esame delle parimenti impugnate specifiche modalità applicative, fermo restando — osserva altresì il Collegio — che la sopraindicata stabilità nel tempo della nomina dei ricorrenti alla Corte dei conti radicherebbe un loro interesse strumentale anche ai fini della novazione della disciplina che seguirebbe ad una eventuale pronuncia additiva o interpretativa della Corte costituzionale;

16 — Che ben più complesso è il vaglio della “non manifesta infondatezza” dei numerosi profili di illegittimità costituzionale sopra indicati, riservato al giudice *a quo*;

17 — Che non fondata appare, in primo luogo, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. riferita al trattamento irragionevolmente deteriore e discriminatorio che la norma avrebbe riservato ai ricorrenti sia quanto all'applicazione di un tetto economico incompatibile proprio con gli stessi percorsi professionali e di carriera che ne avevano motivato la scelta per la Corte dei conti, sia quanto alla mancata estensione nei loro confronti della deroga in sede di prima applicazione prevista solo per gli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni contrattualizzati o titolari di “incarichi” e “contratti” a tempo determinato (ma rinnovabili senza limiti).

Al riguardo i ricorrenti deducono che ogni prestazione può essere indifferentemente resa in regime pubblicistico o privatistico, ovvero sulla base di un contratto individuale o della generale disciplina delle mansioni affidate al personale appartenente ad un determinato ruolo, senza che ciò determini una diversità ontologica tra questa o quella prestazione o fra questa o quella categoria di lavoratori, né a tal fine può fungere la differente durata del rapporto, perché anche un contratto può ben essere (ed è normalmente) rinnovato a tempo indeterminato.

Al contrario, considera il Collegio che la scelta fra l'uno e l'altro regime spetta alla discrezionalità del legislatore e non è oggetto del presente giudizio, che il tetto di legge a retribuzioni e pensioni — come già sopra indicato — trova un' indefettibile condizione di legittimità costituzionale proprio nella sua generale applicabilità a tutte le analoghe fattispecie poste a carico della finanza pubblica e che l'esistenza di una deroga per i contratti in corso, pur ontologicamente diversi dalla fattispecie in esame in quanto non assistiti da specifiche garanzie di stabilità, potrebbe quindi — ove ciò fosse oggetto del giudizio — essere casomai sottoposta a vaglio costituzionale sotto il profilo dell'indebita posizione di vantaggio riservata ai beneficiari.

La questione in esame si rivela pertanto, a giudizio del Collegio, non fondata;

18 — Che, quanto al possibile profilo di illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della CEDU, il Collegio osserva che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha espressamente chiarito che questo principio è fondamentale nell'ordinamento europeo: fra le altre, la sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C-183/04, ha sancito che “i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie”), mentre sul piano interno la migliore dottrina e giurisprudenza gli riconosce valenza costituzionale alla stregua dei principi di legalità (art. 1 Cost.), e di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) in condizioni di eguaglianza davanti alla legge (artt. 3 e 97).

Al riguardo, riconosciuta la piena operatività nel nostro ordinamento del principio di tutela della certezza giuridica e del legittimo affidamento, il Collegio rinvia a quanto già osservato nell'esame della medesima questione quale possibile vizio di illegittimità nell'applicazione della stessa norma. In particolare, il nuovo generale tetto economico in esame risponde agli obiettivi d'interesse pubblico generale lasciati alla discrezionalità dei singoli Stati quanto al contenimento, alla trasparenza ed alla congruità della spesa pubblica, nel quadro dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione e dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, mentre la Corte costituzionale ha più volte chiarito che, salvi i limiti in materia penale derivanti dall'art. 25, comma 2, Cost., non è in linea di principio precluso al legislatore intervenire per mutare la disciplina dei rapporti di durata in corso, anche con disposizioni che modificano in senso sfavorevole situazioni soggettive perfette, purché nel limite del rispetto del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del principio di affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, che — come sopra chiarito — non appaiono violati nella fattispecie in esame (in senso conforme, Corte cost., sentt. n. 92 del 2013, n. 166 del 2012, n. 525 del 2000, n. 211 del 1997, n. 409 del 1995).

Anche la questione di legittimità ora esaminata si palesa pertanto non fondata;



19 — Che ugualmente non fondata — salvo quanto si dirà al numero successivo — è, a giudizio del Collegio, la possibile questione di legittimità per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. riferita all'effetto della disposizione in esame di trattenimento forzoso di una parte (ampia) della remunerazione dell'attività lavorativa, che corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, ovvero di un prelievo di natura tributaria perché imposto a fini di finanza pubblica e incidente in beni materiali dei percossi, ma discriminatorio in quanto gravante solo sui pensionati titolari di incarichi o rapporti di lavoro pubblici, lasciando indenne la posizione dei pensionati che prestino servizio alle dipendenze di un datore di lavoro privato o esercitino attività libero-professionale.

Infatti, considera il Collegio, le descritte finalità di contenimento; trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica determinano, non irragionevolmente, una progressiva decurtazione, disciplinata *ex lege*, dei possibili ulteriori redditi al raggiungimento del tetto prefissato, indifferenziatamente applicata a tutti i compensi comunque posti a carico della finanza pubblica, senza che ciò possa generare, proprio per la sua trasversalità, indebite disparità di trattamento, divenendo quindi non rilevante, ai fini del giudizio *a quo*, la sua invocata qualificazione quale imposizione fiscale, che sembra comunque doversi escludere, in quanto la legge, in estrema sintesi, pone un "tetto" a regime all'erogazione a chiunque di somme a titolo retributivo e pensionistico poste a carico della finanza pubblica, anziché imporre un prelievo forzoso sulle somme percepite dal singolo interessato oltre il tetto prefissato.

20 — Che a conclusioni più articolate si presta la questione di possibile illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 4, 36, 38 e 97 nonché dagli artt. 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta che la remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti risulti fortemente ridotta o del tutto azzerata, con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo, con la possibile violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione "proporzionata alla quantità e qualità" del lavoro prestato, potendone altresì conseguire una disparità di trattamento fra soggetti svolgenti la medesima attività, una irrazionale organizzazione amministrativa ed un indebolimento delle necessarie garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni affidate.

Al riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione non il pur elevatissimo standard qualitativo dell'attività svolta da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza per aver ricoperto in anni di servizio alle dipendenze dello Stato cariche apicali (avendo di conseguenza maturato l'elevato trattamento pensionistico "causa" del taglio del compenso), in quanto ciò potrebbe giustificare anche un incarico "onorario", in ipotesi anche gratuito, bensì la circostanza dello svolgimento continuativo, con lo stabile ed organico inserimento nel relativo organico e con particolari garanzie di stabilità, della funzione di Consigliere della Corte dei conti, con l'assunzione da parte degli interessati di tutte le connesse prerogative e delicate e — non da oggi — rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell'attività professionale stabilmente svolta dai ricorrenti, a seguito della nomina alla Corte dei conti, sotto la propria responsabilità e con pieno inserimento organico, nell'ambito di una "magistratura togata" vale dunque a configurare l'esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici "onorari", di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i Tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell'ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (come accade per i seggi elettorali);

21 — Che in tal modo la scelta dello Stato, mediante la disposizione di legge in esame, di continuare ad avvalersi del pieno apporto professionale dei ricorrenti (nulla la norma dicendo al riguardo, salve le loro eventuali dimissioni per evitare, in applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di prestare attività lavorativa non retribuita o retribuita in maniera estremamente esigua), anziché disciplinare normativamente l'ipotesi in esame (ad esempio, prevedendo la decadenza o una opzione per funzioni onorarie gratuite) ma al tempo stesso di "di auto-esonerarsi" dalla loro retribuzione (non ponendo alcuna deroga al tetto a tale riguardo), pur avendo esso Stato chiesto agli interessati di svolgere tale prestazione lavorativa mediante la proposta di nomina alla funzione (retribuita) di Consigliere della Corte dei Conti — dichiaratamente motivata dalla loro eccellenza professionale in ragione della delicatezza e quindi dell'impegno delle funzioni da svolgere — appare costituzionalmente irragionevole, con la conseguente possibile violazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, quanto al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità (oltreché alla qualità) del lavoro, nonché, indirettamente, dell'articolo 38 della Costituzione, in quanto la drastica riduzione o addirittura l'azzeramento della retribuzione — e quindi della relativa contribuzione — precludono la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento;

22 — Che medesime considerazioni conducono a far ritenere la possibile violazione degli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sotto un duplice profilo — diverso ed ulteriore rispetto a quelli esaminati ai punti precedenti — in quanto, premessa la determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità in modo indifferenziato



per i Consiglieri di concorso ovvero di nomina governativa, la disposizione di legge che pone il tetto retributivo e pensionistico — e quindi differenzia nell'ambito di questi ultimi fra quelli retribuiti, ovvero privi di retribuzione a seguito del raggiungimento del tetto, senza disciplinare la loro sorte, potrebbe essere ritenuta suscettibile di determinare, da un lato, una ingiustificata disparità di trattamento quanto alla retribuzione ovvero mancata retribuzione della medesima attività professionale, e, dall'altro, una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza, atteso che anche la retribuzione dei funzionari pubblici deve rispondere — alla stregua del Trattato, della Convenzione europea e degli articoli 36 e 97 della Costituzione, ad un rapporto sinallagmatico ("proporzionato") riguardo alla quantità e qualità del lavoro svolto, non potendo quindi essere considerati fungibili il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione;

23 — Che a giudizio del collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile *vulnus* allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti concernenti, fra l'altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre, sentenza n. 1 del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte cost., sent. n. 223 del 2012).

24 — Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 nei termini sopra evidenziati determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione, ed esime il Collegio, allo stato, dal procedere all'esame delle ulteriori censure sopra individuate, che, riguardando le modalità applicative della norma quanto alla individuazione del "tetto" ed alle sue conseguenze sul piano contributivo-previdenziale, risponderanno ad un interesse attuale dei ricorrenti solo ove risulti possibile applicare legittimamente la disposizione sopraindicata alle fattispecie oggetto del presente giudizio.

26 — Che la complessità e parziale novità delle questioni sopra esaminate giustifica infine la compensazione delle spese di giudizio fra le parti.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata ai punti da 21 a 24 della premessa, dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 in relazione agli articoli 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giulia Ferrari, Presidente FF;

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore;

Ivo Correale, Consigliere.

*Il Presidente:* FERRARI

*L'estensore:* SESTINI



N. 223

*Ordinanza del 17 aprile 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Ventre Riccardo contro Corte dei conti ed altri*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

### (SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 12157 del 2014, proposto da: Riccardo Ventre, rappresentato e difeso dagli avv.ti Marco Di Lullo, Mario Sanino, Paola Salvatore, con domicilio eletto presso lo Studio del medesimo avv. Sanino in Roma, viale Parioli, 180; contro Corte dei conti, Segretariato generale della Corte dei conti, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento

del provvedimento adottato dal Segretario generale della Corte dei conti con nota prot. n. 0003364 del 18.7.2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei Conti sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 67.597,45, come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento;

di ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale

nonché per la declaratoria

del diritto al trattamento retributivo e a quello pensionistico spettanti senza applicazione delle decurtazioni di cui all'art. 1, comma 489, l. 27.12.2013 n. 147 e ss.mm.

nonché per la condanna

dell'Amministrazione al versamento e alla restituzione delle somme nelle more illegittimamente trattenute e recuperate.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

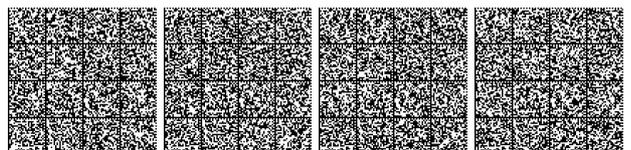
Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Segretariato generale della Corte dei conti, della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato e ritenuto in fatto ed in diritto:

1. — Che con il ricorso in epigrafe, proposto da un consigliere della Corte dei conti nominato dal Governo ai sensi dell'art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, del provvedimento adottato dal Segretario Generale della Corte dei conti con nota



prot. n. 0003364 del 18.7.2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei conti, sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 67.597,45 come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento, unitamente ad ogni altro atto annesso, connesso, presupposto o consequenziale.

Il ricorrente chiede inoltre l'accertamento del diritto a percepire, nella loro interezza, gli emolumenti connessi al servizio prestato come magistrato della Corte dei conti, nonché al versamento dei relativi contributi previdenziali e degli accantonamenti per il trattamento di fine servizio (TFS), con la conseguente condanna dell'Amministrazione al versamento ed alla restituzione delle somme nelle more indebitamente trattenute;

2. — Che il contenzioso in esame concerne la vicenda applicativa conseguente all'adozione dell'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale stabilisce, al comma 1, primo periodo, che “con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione”;

3. — Che, in attuazione della citata disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha adottato il decreto 23 marzo 2012 che, all'art. 3, stabilisce che “a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il trattamento retributivo percepito annualmente, comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza [...] non può superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a euro 293.658,95. Qualora superiore, si riduce al predetto limite”.

Successivamente, l'art. 1, comma 489, della l. 27 dicembre 2013, n. 147, ha previsto che “ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici (...) non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite” e che “Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive, facendo peraltro salvi “i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi”. L'ultimo periodo della disposizione prevede che “gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti”. Infine, l'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ha stabilito che “a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente”.

4. — Che il ricorrente afferma l'illegittimità degli atti impugnati deducendo i motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

eccesso di potere sotto plurimi profili sintomatici e violazione della normativa di legge di riferimento, e in particolare violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, non avendo l'Amministrazione applicato la prevista deroga concernente “i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza”, nonostante la condizione del ricorrente di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della previsione di legge;

la medesima decurtazione della remunerazione determinerebbe altresì una violazione del diritto al lavoro e dell'obbligo di retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto ai sensi degli artt. 4 e 36 Cost. ed un vulnus allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati (anche contabili), protetto dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., oltre a violare il principio di irretroattività dei trattamenti in pejus ed il legittimo affidamento del ricorrente in violazione dell'art. 6 CEDU e quindi dell'art. 117 Cost.,

in via subordinata, illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, se interpretato nel senso di escludere il ricorrente dall'ambito della descritta deroga riferita ai “contratti e gli incarichi in corso” al servizio della P.A., per violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, Cost. in riferimento all'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, in ragione di un trattamento irragionevolmente deteriore per il ricorrente rispetto a quello degli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni, nonché un'irragionevole lesione del legittimo affidamento del ricorrente stesso (tutelato dall'art. 6 CEDU), non giustificato né sul piano del contenimento della spesa pubblica, né da altro interesse di pregio costituzionale;



ancora in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della l. n. 147 del 2013 (nell'interpretazione datane dalla P.A. resistente), per violazione degli artt. 101, II comma, e 104, I comma, della Costituzione, che tutelano l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, valori, questi, che verrebbero irragionevolmente lesi dall'ingiustificata incisione del trattamento economico — e quindi anche del credito e del prestigio sociale — dell'esercizio della funzione giurisdizionale;

ulteriore illegittimità costituzionale ... in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporterebbe una forte ed irragionevole riduzione, con effetto retroattivo, della remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti svolta dal ricorrente e lederebbe il suo diritto ed il suo ragionevole affidamento ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto in violazione degli artt. 4 e 36 Cost. del principio di irretroattività delle norme incidenti su diritti consolidati e dei "fondamentali principi costituzionali comunitari di certezza giuridica e di tutela dell'affidamento";

Il limite retributivo e pensionistico di cui all'art. 1, comma 489, della l. n. 147 del 2013 precluderebbe altresì, del tutto irragionevolmente, la possibilità riconosciuta dall'ordinamento al Governo di individuare alte professionalità e competenze amministrative da inserire nella compagine della Corte dei conti, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Cost. Infatti, essendo ex art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, riservata a coloro che hanno già conseguito (quantomeno) la qualifica di direttore generale e ispettore generale nell'Amministrazione statale (o equivalenti), la nomina a consigliere della Corte dei conti cade naturaliter su persone che hanno già maturato il diritto al trattamento di quiescenza. La disposizione in esame risulterebbe pertanto irragionevolmente contraddittoria in violazione dell'art. 97 Cost., penalizzando e disincentivando l'assunzione nei ruoli della magistratura contabile dei migliori curricula disponibili, relativi a funzionari che, inevitabilmente, sconterebbero i più forti effetti del limite al cumulo con il trattamento di quiescenza di cui alla disposizione in esame;

inoltre, ciò corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, illegittimo perché violativo degli artt. 3 e 53 Cost., e comporterebbe anche una indebita riduzione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo;

la irragionevolezza della previsione normativa in esame sarebbe infine confermata dalla mancata esclusione, ai fini del tetto massimo degli emolumenti percepibili, delle indennità integrativa speciale e giudiziaria di cui all'art. 3 della l. n. 27 del 1981 e del contributo di solidarietà imposto dall'art. 2, comma 5, del decreto del Presidente del Senato n. 11246 del 2008;

5. — Che l'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge, legge le cui disposizioni vengono altresì argomentatamente ritenute scevre dai dedotti vizi di legittimità costituzionale;

6. — Che alla camera di consiglio convocata per l'esame della domanda cautelare il ricorrente ha chiesto il rinvio della decisione sulle istanze cautelate alla trattazione del ricorso nel merito, e che all'esito dell'udienza pubblica del 25 febbraio 2015 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

7. — Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dal ricorrente, il Collegio deve esaminare partitamente le singole censure, partendo da quelle (maggiormente soddisfattive dell'interesse al bene della vita azionato con il ricorso) volte a far valere la violazione della normativa di riferimento (essenzialmente, art. 1, comma 489 della legge n. 147 del 2013) in quanto non applicabile al caso in esame. Solo in caso di mancato accoglimento predette censure, si potrà poi passare all'esame della non manifesta infondatezza delle dedotte censure di illegittimità costituzionale della medesima norma, divenute in tal modo rilevanti nel giudizio *a quo*, ai fini dell'eventuale rimessione della questione incidentale di costituzionalità alla Corte costituzionale, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure e della questione di legittimità costituzionale, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità (riferite ad esempio all'estensione alle indennità integrative speciali e giudiziarie ed al computo del contributo di solidarietà) con cui la norma sarebbe stata applicata.

8. — Che, con il primo gruppo di motivi di gravarne indicati, il ricorrente deduce la violazione del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, poiché la predetta norma sarebbe stata illegittimamente applicata al ricorrente sotto il profilo temporale, per la mancata applicazione della prevista deroga concernente "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza", nonostante la sua condizione di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della nuova previsione di legge.

Secondo il ricorrente, infatti, l'ampiezza della previsione normativa circa la deroga implica la sua applicazione sia ai contratti e rapporti di lavoro c.d. "privatizzati", sia — come nel caso in esame — al pubblico impiego non privatizzato, ponendosi in evidente parallelismo con la stessa norma istitutiva del tetto massimo di cumulo (art. 23-ter del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, che ha espressamente esteso l'intera disciplina del tetto massimo al "personale in regime di



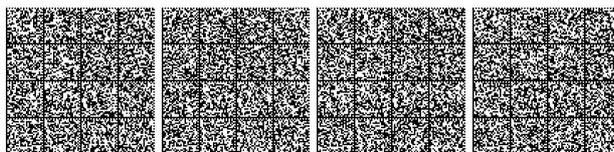
diritto pubblico”). Inoltre, il termine “incarico” abbraccerebbe qualunque conferimento di compiti da parte dell’Amministrazione, ivi compreso il conferimento di funzioni nell’ambito di un rapporto di impiego non privatizzato.

9. — Che, ai fini della decisione circa la fondatezza della predetta censura, il Collegio osserva preliminarmente che la previsione normativa introdotta dall’art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011 e rafforzata dalla legge di stabilità per il 2014 (legge 27.12.2013, n. 147, in particolare per quanto d’interesse con l’art. 1, commi 471 e ss), così come chiarito dalla definizione degli ambiti applicativi della norma risultanti dalla circolare n. 8/2012 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3/2014, è volta a limitare la soglia massima dei trattamenti retributivi e pensionistici che fanno comunque carico a risorse pubbliche, riguardando l’ambito soggettivo di applicazione del decreto tutti i titolari di rapporto di lavoro subordinato o autonomo con “le pubbliche amministrazioni”, e ciò — in un sistema pensionistico ancora essenzialmente retributivo come quello del ricorrente, e quindi non legato ad uno specifico rapporto sinallagmatico con i contributi versati durante la vita lavorativa — non appare né in contrasto con alcuna disposizione dell’ordinamento né irragionevole, a condizione peraltro di estendere il limite a tutti i soggetti posti nelle medesime condizioni sotto il predetto profilo, alla stregua dell’art. 3, primo comma, della Costituzione;

10. — Che viene quindi in rilievo la citata circolare n. 3/2014 della Presidenza del Consiglio dei ministri, che chiarisce che il nuovo regime limitativo si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, limitandosi ad interpretare il dettato normativo già in vigore nella disciplina del contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico, mentre l’art. 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, ha ridotto ad € 240.000 annui il limite massimo retributivo lordo solo a decorrere dal 1.05.2014. Si è quindi in presenza, osserva il Collegio, di una questione controversa concernente non una vera e propria retroattività della legge (con tutti i conseguenti divieti e limiti costituzionali a tutela della certezza del diritto, dell’affidamento e della ragionevolezza del legislatore, ampiamente affrontati anche dalla Corte costituzionale), bensì una questione di diritto intertemporale connessa all’entrata in vigore della nuova disciplina, disposta dal legislatore — nell’ambito del legittimo esercizio della proprio spazio di discrezionalità riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, senza la previsione di un periodo transitorio, fatta eccezione per la tassativa deroga prevista per “i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza”, ovverosia per tutti i rapporti — indifferentemente di diritto privato o pubblico, così come affermato dal ricorrente — che a quel momento, peraltro, non solo erano già in corso, bensì erano anche individuati da un naturale termine di “scadenza”, e non già, quindi, per l’esercizio in atto di una funzione giurisdizionale “togata” e non onoraria, ovverosia svolta a seguito dell’inserimento a pieno titolo in un plesso giurisdizionale, con la conseguente creazione di un rapporto d’ufficio caratterizzato non già da una prefissata temporaneità bensì — al contrario — da particolari garanzie di stabilità.

11. — Che le pregresse considerazioni valgono anche a far escludere la fondatezza delle dedotte censure di irragionevolezza e di lesione dei principi comunitari e nazionali di tutela della certezza giuridica e dell’affidamento dei cittadini e di buon andamento dell’Amministrazione, atteso che — in via generale — la previsione di compensi e trattamenti pensionistici massimi a carico della finanza pubblica per i singoli soggetti titolari di pubblici uffici non appare intrinsecamente illogica o negativa ai fini di una razionalizzazione della c.d. “giungla retributiva” che storicamente ha caratterizzato secondo numerose indagini del Parlamento, del Governo e di Organi indipendenti — un’Amministrazione non sempre caratterizzata da massimi livelli di efficienza, mentre — dal punto di vista dei singoli trattamenti retributivi oggetto del presente giudizio — all’atto dell’accettazione della nomina alla Corte dei conti l’interessato — anche in virtù delle stesse competenze ed esperienze professionali che ne avevano motivato la scelta — era o ben poteva essere a conoscenza delle recenti misure di legge volte al contenimento della spesa pubblica ed adottate proprio su iniziativa dello stesso Potere Esecutivo che lo aveva proposto al nuovo incarico, di modo che — da un lato — l’accettazione non poteva non implicare la piena consapevolezza circa i prevedibili limiti al proprio compenso e — dall’altro — la proposta di nomina assolutamente fiduciaria da parte del Governo non poteva ragionevolmente suscitare l’aspettativa di un trattamento differenziato quanto alla sorte del proprio compenso a carico della finanza pubblica, in quanto ciò si sarebbe tradotto in una ampissima facoltà di deroga del Governo — rispetto dalle norme dallo stesso proposte — in favore di singoli soggetti dallo stesso individuati, suscitando profili di problematica coesistenza con i principi di legalità ed uguaglianza davanti alla legge sanciti dal nostro ordinamento.

12. — Che, avendo l’Amministrazione dato legittimamente applicazione all’art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 alla stregua delle pregresse considerazioni, il Collegio deve esaminare le plurime questioni di possibile illegittimità costituzionale della medesima — rilevante e delicatissima-disposizione, sollevate dal referente — ma deducibili d’ufficio ed in tal senso integrate anche da questo Collegio — per la possibile violazione degli artt. 3, 4, 36, 38, 53, 97, 100, 101, 104, 108 e 117 della Costituzione, anche in riferimento all’art. 6 della CEDU;



13. — Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che i provvedimenti impugnati trovano un'inevitabile base normativa nel citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di modo che il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti — alla stregua delle pregresse considerazioni — dovrebbe essere respinto, almeno per la parte di maggiore interesse e salvo passare all'esame delle parimenti impuginate specifiche modalità applicative, fermo restando — osserva altresì il Collegio — che la sopraindicata stabilità nel tempo della nomina del ricorrente alla Corte dei conti radicherebbe un suo interesse strumentale anche ai fini della novazione della disciplina che seguirebbe ad una eventuale pronuncia additiva o interpretativa della Corte costituzionale;

14. — Che ben più complesso è il vaglio della “non manifesta infondatezza” dei numerosi profili di illegittimità costituzionale sopra indicati, riservato al giudice *a quo*. Non fondata appare, in primo luogo, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. riferita al trattamento irragionevolmente deteriore e discriminatorio che la norma avrebbe riservato al ricorrente sia quanto all'applicazione di un tetto economico incompatibile proprio con gli stessi percorsi professionali e di carriera che ne avevano motivato la scelta per la Corte dei conti, sia quanto alla mancata estensione nei suoi confronti della deroga in sede di prima applicazione prevista solo per gli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni contrattualizzati o titolari di “incarichi” e “contratti” a tempo determinato (ma rinnovabili senza limiti).

Al riguardo il ricorrente deduce che ogni prestazione può essere indifferentemente resa in regime pubblicistico o privatistico, ovvero sulla base di un contratto individuale o della generale disciplina delle mansioni affidate al personale appartenente ad un determinato ruolo, senza che ciò determini una diversità ontologica tra questa o quella prestazione o fra questa o quella categoria di lavoratori, né a tal fine può fungere la differente durata del rapporto, perché anche un contratto può ben essere (ed è normalmente) rinnovato a tempo indeterminato.

Al contrario, considera il Collegio che la scelta fra l'uno e l'altro regime spetta alla discrezionalità del legislatore e non è oggetto del presente giudizio, che il tetto di legge a retribuzioni e pensioni — come già sopra indicato — trova un'inevitabile condizione di legittimità costituzionale proprio nella sua generale applicabilità a tutte le analoghe fattispecie poste a carico della finanza pubblica e che l'esistenza di una deroga per i contratti in corso, pur ontologicamente diversi dalla fattispecie in esame in quanto non assistiti da specifiche garanzie di stabilità, potrebbe quindi — ove ciò fosse oggetto del giudizio — essere casomai sottoposta a vaglio costituzionale sotto il profilo dell'indebita posizione di vantaggio riservata ai beneficiari.

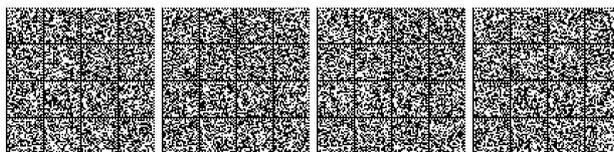
La questione in esame si rivela pertanto, a giudizio del Collegio, non fondata;

15. — Che, quanto al possibile profilo di illegittimità dell'art. 1, comma 489, della l. n. 147 del 2013 per violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della CEDU, il Collegio osserva che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha espressamente chiarito che questo principio è fondamentale nell'ordinamento europeo: fra le altre, la sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C-183/04, ha sancito che “i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie”), mentre sul piano interno la migliore dottrina e giurisprudenza gli riconosce valenza costituzionale alla stregua dei principi di legalità (art. 1 Cost.), e di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) in condizioni di eguaglianza davanti alla legge (artt. 3 e 97).

Al riguardo, riconosciuta la piena operatività nel nostro ordinamento del principio di tutela della certezza giuridica e del legittimo affidamento il Collegio rinvia a quanto già osservato nell'esame della medesima questione quale possibile vizio di illegittimità nell'applicazione della stessa norma. In particolare, il nuovo tetto economico in esame risponde agli obiettivi d'interesse pubblico generale lasciati alla discrezionalità dei singoli Stati quanto al contenimento, alla trasparenza ed alla congruità della spesa pubblica, nel quadro dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione e dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, mentre la Corte costituzionale ha più volte chiarito che, salvi i limiti in materia penale derivanti dall'art. 25, comma 2, Cost., non è in linea di principio precluso al legislatore intervenire per mutare la disciplina dei rapporti di durata in corso, anche con disposizioni che modificano in senso sfavorevole situazioni soggettive perfette, purché nel limite del rispetto del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del principio di affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, che — come sopra chiarito — non appaiono violati nella fattispecie in esame (in senso conforme, Corte cost. sent. n. 92 del 2013, n. 166 del 2012, n. 525 del 2000, n. 211 del 1997, n. 409 del 1995).

Anche la questione di, legittimità ora esaminata si palesa pertanto non fondata;

16. — Che ugualmente non fondata — salvo quanto si dirà al numero successivo — è, a giudizio del Collegio, la possibile questione di legittimità per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. riferita all'effetto della disposizione in esame



di trattenimento forzoso di una parte (ampia) della remunerazione dell'attività lavorativa, che corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, ovvero di un prelievo di natura tributaria perché imposto a fini di finanza pubblica e incidente in beni materiali dei percossi, ma discriminatorio in quanto gravante solo sui pensionati titolari di incarichi o rapporti di lavoro pubblici, lasciando indenne la posizione dei pensionati che prestino servizio alle dipendenze di un datore di lavoro privato o esercitino attività libero-professionale.

Infatti, considera il Collegio, le descritte finalità di contenimento, trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica determinano, non irragionevolmente, una progressiva decurtazione, disciplinata *ex lege*, dei possibili ulteriori redditi al raggiungimento del tetto prefissato, indifferenziatamente applicata a tutti i compensi comunque posti a carico della finanza pubblica, senza che ciò possa generare, proprio per la sua trasversalità, indebite disparità di trattamento, divenendo quindi non rilevante, ai fini del giudizio *a quo*, la sua invocata qualificazione quale imposizione fiscale, che sembra comunque doversi escludere, in quanto la legge, in estrema sintesi, pone un "tetto" a regime all'erogazione a chiunque di somme a titolo retributivo e pensionistico poste a carico della finanza pubblica, anziché imporre un prelievo forzoso sulle somme percepite dal singolo interessato oltre il tetto prefissato.

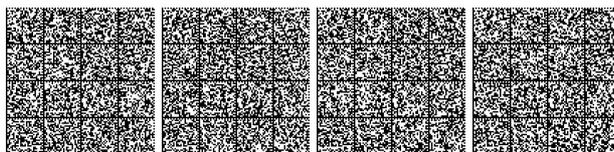
17. — Che a conclusioni più articolate si presta la questione di possibile illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 4, 36, 38 e 97 nonché dagli artt. 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta che la remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti risulti fortemente ridotta o del tutto azzerata, con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo, con la possibile violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione "proporzionata alla quantità e qualità" del lavoro prestato, potendone altresì conseguire una disparità di trattamento fra soggetti svolgenti la medesima attività, una irrazionale organizzazione amministrativa ed un indebolimento delle necessarie garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni affidate.

Al riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione non il pur elevatissimo standard qualitativo dell'attività svolta da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza per aver ricoperto in anni di servizio alle dipendenze dello Stato cariche apicali (avendo di conseguenza maturato l'elevato trattamento pensionistico "causa" del taglio del compenso), in quanto ciò potrebbe giustificare anche un incarico "onorario", in ipotesi anche del tutto gratuito, bensì la circostanza dello svolgimento continuativo, con lo stabile ed organico inserimento nel relativo organico e con particolari garanzie di stabilità, della funzione di Consigliere della Corte dei conti, con l'assunzione da parte dell'interessato di tutte le connesse prerogative e delicate e — non da oggi — rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell'attività professionale stabilmente svolta dal ricorrente, a seguito della nomina alla Corte dei conti, sotto la propria responsabilità e con pieno inserimento organico, nell'ambito di una "magistratura togata" vale dunque a configurare l'esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici "onorari", di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i Tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell'ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (come accade — per i seggi elettorali).

18. — Che in tal modo la scelta dello Stato, mediante la disposizione di legge in esame, di continuare ad avvalersi del pieno apporto professionale del ricorrente (nulla la norma dicendo al riguardo, salve le sue eventuali dimissioni per evitare, in applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di prestare attività lavorativa non retribuita o retribuita in maniera estremamente esigua), anziché, disciplinare normativamente l'ipotesi in esame (ad esempio, prevedendo la decadenza o una opzione per funzioni più limitate e retribuite in minor misura, oppure del tutto onorarie e gratuite) ma al tempo stesso di "di auto-esonerarsi" in tutto o in parte dalla loro retribuzione (non ponendo alcuna deroga al tetto a tale riguardo), pur avendo esso Stato chiesto all'interessato di svolgere tale prestazione lavorativa mediante la proposta di nomina alla funzione (ordinariamente retribuita) di Consigliere della Corte dei conti — dichiaratamente motivata dalla sua eccellenza professionale in ragione della delicatezza e quindi dell'impegno delle funzioni da svolgere — appare costituzionalmente irragionevole, con la conseguente possibile violazione dell'art. 36, primo comma, della Costituzione, quanto al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità (oltreché alla qualità) del lavoro, nonché, indirettamente, dell'art. 38 della Costituzione, in quanto la drastica, riduzione o addirittura, l'azzeramento della retribuzione — e quindi della relativa contribuzione — precludono la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento.

19. — Che medesime considerazioni conducono a far ritenere la possibile violazione degli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sotto un duplice profilo — diverso ed ulteriore rispetto a quelli esaminati ai punti precedenti — in quanto, premessa la determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità in modo



indifferenziato per i Consiglieri di concorso ovvero di nomina governativa, la disposizione di legge che pone il tetto retributivo e pensionistico — e quindi differenza nell'ambito di questi ultimi fra quelli retribuiti, ovvero privi in tutto o in parte di retribuzione a seguito del raggiungimento del tetto, senza disciplinare la loro sorte, potrebbe essere ritenuta suscettibile di determinare, da un lato, una ingiustificata disparità di trattamento quanto alla retribuzione ovvero mancata retribuzione della medesima attività professionale, e, dall'altro, una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo parzialmente o del tutto gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza, atteso che anche la retribuzione dei funzionari pubblici deve rispondere — alla stregua del Trattato, della Convenzione europea e degli articoli 36 e 97 della Costituzione, ad un rapporto sinallagmatico ("proporzionato") riguardo alla quantità e qualità del lavoro svolto, non potendo quindi essere considerati fungibili il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione.

20. — Che a giudizio del Collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile *vulnus* allo *status* di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo magistrati, ha affermato che l'indipendenza, degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l'apprestamento di garanzie circa lo *status* dei componenti concernenti, fra l'altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre, sentenza n. 1. del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente — datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte cost., sent. n. 223 del 2012).

21. — Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 nei termini sopra evidenziati determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione, ed esime il Collegio, allo stato, dal procedere all'esame delle ulteriori censure sopra individuate, che, riguardando le modalità applicative della norma quanto alla individuazione del "tetto" ed alle sue conseguenze sul piano contributivo-previdenziale risponderanno ad un interesse attuale del ricorrente solo ove risulti possibile applicare legittimamente la disposizione sopraindicata alle fattispecie oggetto del presente giudizio.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata in premessa, dell'art. 1, comma 489, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 in relazione agli articoli 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

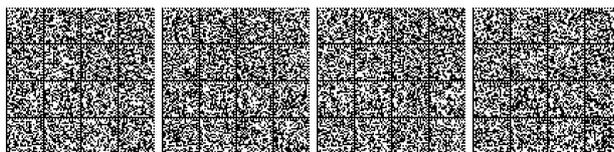
Giulia Ferrari, Presidente FF;

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore;

Ivo Correale, Consigliere.

*Il Presidente:* FERRARI

*L'estensore:* SESTINI



N. 224

*Ordinanza del 17 aprile 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Zotta Giovanni contro Corte dei conti ed altri*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente

Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 12165 del 2014, proposto da:

Giovanni Zotta, rappresentato e difeso dagli avv.ti Paola Salvatore, Mario Sanino, Marco Di Lullo, con domicilio eletto presso lo Studio Legale del medesimo avv. Sanino in Roma, viale Parioli, n. 180;

Contro la Corte dei conti e il Segretariato Generale della Corte dei conti, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento:

del provvedimento adottato dal Segretario generale della Corte dei conti con nota prot. n. 0003365 del 18 luglio 2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei conti, sarebbe stato decurtato della somma pari a € 83.556,35 come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento;

di ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale  
nonché per la declaratoria;

del diritto al trattamento retributivo e a quello pensionistico spettanti senza applicazione delle decurtazioni di cui all'art. 1, comma 489, legge 27 dicembre 2013 n. 147 e ss.mm.

nonché per la condanna

dell'Amministrazione al versamento e alla restituzione delle somme nelle more illegittimamente trattenute e recuperate.

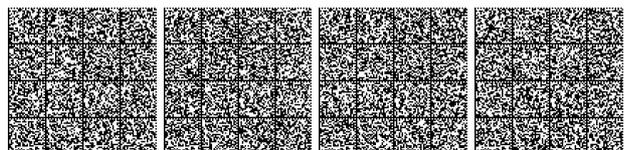
Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Corte dei conti e del Segretariato generale della Corte dei conti;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



Considerato e ritenuto in fatto ed in diritto:

1 - Che con il ricorso in epigrafe, proposto da un consigliere della Corte dei conti nominato dal Governo ai sensi dell'art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, del provvedimento adottato dal Segretario generale della Corte dei conti con nota prot. n. 0003365 del 18 luglio 2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei conti, sarebbe stato decurtato della somma pari a € 83.556,35 come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento, unitamente ad ogni altro atto annesso, connesso, presupposto o consequenziale.

Il ricorrente chiede inoltre l'accertamento del diritto a percepire, nella loro interezza, gli emolumenti connessi al servizio prestato come magistrato della Corte dei conti, nonché al versamento dei relativi contributi previdenziali e degli accantonamenti per il trattamento di fine servizio (TFS), con la conseguente condanna dell'Amministrazione al versamento ed alla restituzione delle somme nelle more indebitamente trattenute;

2 - Che il contenzioso in esame concerne la vicenda applicativa conseguente all'adozione dell'art. 23-ter del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale stabilisce, al comma 1, primo periodo, che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione»;

3 - Che, in attuazione della citata disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha adottato il decreto 23 marzo 2012 che, all'art. 3, stabilisce che «a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il trattamento retributivo percepito annualmente, comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza [...] non può superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a € 293.658,95. Qualora superiore, si riduce al predetto limite».

Successivamente, l'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha previsto che «ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici (...) non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite» e che «Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive, facendo peraltro salvi «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi». L'ultimo periodo della disposizione prevede che «gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti». Infine, l'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ha stabilito che «a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in € 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente»;

4 - Che il ricorrente afferma l'illegittimità degli atti impugnati deducendo i motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

eccesso di potere sotto plurimi profili sintomatici e violazione della normativa di legge di riferimento, e in particolare violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, non avendo l'Amministrazione applicato la prevista deroga concernente «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», nonostante la condizione del ricorrente di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della previsione di legge;

la medesima decurtazione della remunerazione determinerebbe altresì una violazione del diritto al lavoro e dell'obbligo di retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto ai sensi degli artt. 4 e 36 Cost. ed un vulnus allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati (anche contabili), protetto dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., oltre a violare il principio di irretroattività dei trattamenti in pejus ed il legittimo affidamento del ricorrente in violazione dell'art. 6 CEDU e quindi dell'art. 117 Cost.;

in via subordinata, illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, se interpretato nel senso di escludere il ricorrente dall'ambito della descritta deroga riferita ai «contratti e gli incarichi in corso» al servizio della P.A., per violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in ragione di un trattamento irragionevolmente deteriore per il ricorrente rispetto a quello degli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni, nonché



un'irragionevole lesione del legittimo affidamento del ricorrente stesso (tutelato dall'art. 6 CEDU), non giustificato né sul piano del contenimento della spesa pubblica, né da altro interesse di pregio costituzionale;

ancora in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 (nell'interpretazione datane dalla P.A. resistente), per violazione degli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione, che tutelano l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, valori, questi, che verrebbero irragionevolmente lesi dall'ingiustificata incisione del trattamento economico - e quindi anche del credito e del prestigio sociale - dell'esercizio della funzione giurisdizionale;

ulteriore illegittimità costituzionale ... in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporterebbe una forte ed irragionevole riduzione, con effetto retroattivo, della remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti svolta dal ricorrente e lederebbe il suo diritto ed il suo ragionevole affidamento ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto in violazione degli artt. 4 e 36 Cost., del principio di irretroattività delle norme incidenti su diritti consolidati e dei fondamentali principi costituzionali comunitari di certezza giuridica e di tutela dell'affidamento;

il limite retributivo e pensionistico di cui all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 precluderebbe altresì, del tutto irragionevolmente, la possibilità riconosciuta dall'ordinamento al Governo di individuare alte professionalità e competenze amministrative da inserire nella compagine della Corte dei conti, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Cost. Infatti, essendo ex art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, riservata a coloro che hanno già conseguito (quantomeno) la qualifica di direttore generale e ispettore generale nell'Amministrazione statale (o equivalenti), la nomina a consigliere della Corte dei conti cade naturaliter su persone che hanno già maturato il diritto al trattamento di quiescenza. La disposizione in esame risulterebbe pertanto irragionevolmente contraddittoria in violazione dell'art. 97 Cost, penalizzando e disincentivando l'assunzione nei ruoli della magistratura contabile dei migliori curricula disponibili, relativi a funzionari che, inevitabilmente, sconterebbero i più forti effetti del limite al cumulo con il trattamento di quiescenza di cui alla disposizione in esame;

inoltre, ciò corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, illegittimo perché violativo degli artt. 3 e 53 Cost., e comporterebbe anche una indebita riduzione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo;

la irragionevolezza della previsione normativa in esame sarebbe infine confermata dalla mancata esclusione, ai fini del tetto massimo degli emolumenti percepibili, delle indennità integrativa speciale e giudiziaria di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981 e del contributo di solidarietà imposto dall'art. 2, comma 5, del decreto del Presidente del Senato n. 11246 del 2008;

5 - Che l'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge, legge le cui disposizioni vengono altresì argomentatamente ritenute scevre dai dedotti vizi di legittimità costituzionale;

6 - Che alla camera di consiglio convocata per l'esame della domanda cautelare il ricorrente ha chiesto il rinvio della decisione sulle istanze cautelari alla trattazione del ricorso nel merito, e che all'esito dell'udienza pubblica del 25 febbraio 2015 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

7 - Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dal ricorrente, il Collegio deve esaminare partitamente le singole censure, partendo da quelle (maggiormente soddisfatti dell'interesse al bene della vita azionato con il ricorso) volte a far valere la violazione della normativa di riferimento (essenzialmente, art. 1, comma 489 della legge n. 147 del 2013) in quanto non applicabile al caso in esame. Solo in caso di mancato accoglimento delle predette censure, si potrà poi passare all'esame della non manifesta infondatezza delle dedotte censure di illegittimità costituzionale della medesima norma, divenute in tal modo rilevanti nel giudizio a quo, ai fini dell'eventuale rimessione della questione incidentale di costituzionalità alla Corte Costituzionale, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure e della questione di legittimità costituzionale, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità (riferite ad esempio all'estensione alle indennità integrative speciali e giudiziarie ed al computo del contributo di solidarietà) con cui la norma sarebbe stata applicata.

8 - Che, con il primo gruppo di motivi di gravame indicati, il ricorrente deduce la violazione del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, poiché la predetta norma sarebbe stata illegittimamente applicata al ricorrente sotto il profilo temporale, per la mancata applicazione della prevista deroga concernente «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», nonostante la sua condizione di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della nuova previsione di legge.

Secondo il ricorrente, infatti, l'ampiezza della previsione normativa circa la deroga implica la sua applicazione sia ai contratti e rapporti di lavoro c.d. «privatizzati», sia -come nel caso in esame- al pubblico impiego non priva-



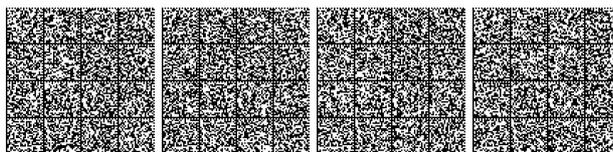
tizzato, ponendosi in evidente parallelismo con la stessa norma istitutiva del tetto massimo di cumulo (art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, che ha espressamente esteso l'intera disciplina del tetto massimo al «personale in regime di diritto pubblico»). Inoltre, il termine «incarico» abbraccerebbe qualunque conferimento di compiti da parte dell'Amministrazione, ivi compreso il conferimento di funzioni nell'ambito di un rapporto di impiego non privatizzato.

9 - Che, ai fini della decisione circa la fondatezza della predetta censura, il Collegio osserva preliminarmente che la previsione normativa introdotta dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011 e rafforzata dalla legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, in particolare per quanto d'interesse con l'art. 1, commi 471 e ss), così come chiarito dalla definizione degli ambiti applicativi della norma risultanti dalla circolare n. 8/2012 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione e dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3/2014, è volta a limitare la soglia massima dei trattamenti retributivi e pensionistici che fanno comunque carico a risorse pubbliche, riguardando l'ambito soggettivo di applicazione del decreto tutti i titolari di rapporto di lavoro subordinato o autonomo con «le pubbliche amministrazioni», e ciò -in un sistema pensionistico ancora essenzialmente retributivo come quello del ricorrente, e quindi non legato ad uno specifico rapporto sinallagmatico con i contributi versati durante la vita lavorativa- non appare né in contrasto con alcuna disposizione dell'ordinamento né irragionevole, a condizione peraltro di estendere il limite a tutti i soggetti posti nelle medesime condizioni sotto il predetto profilo, alla stregua dell'art. 3, primo comma, della Costituzione;

10 - Che viene quindi in rilievo la citata circolare n. 3/2014 della Presidenza del Consiglio dei ministri, che chiarisce che il nuovo regime limitativo si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, limitandosi ad interpretare il dettato normativo già in vigore nella disciplina del contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico, mentre l'art. 13, comma 1, del decreto-legge n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, ha ridotto ad € 240.000 annui il limite massimo retributivo lordo solo a decorrere dal 1° maggio 2014. Si è quindi in presenza, osserva il Collegio, di una questione controversa concernente non una vera e propria retroattività della legge (con tutti i conseguenti divieti e limiti costituzionali a tutela della certezza del diritto, dell'affidamento e della ragionevolezza del legislatore, ampiamente affrontati anche dalla Corte Costituzionale), bensì una questione di diritto intertemporale connessa all'entrata in vigore della nuova disciplina, disposta dal legislatore - nell'ambito del legittimo esercizio del proprio spazio di discrezionalità riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, senza la previsione di un periodo transitorio, fatta eccezione per la tassativa deroga prevista per «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», ovverosia per tutti i rapporti - indifferentemente di diritto privato o pubblico, così come affermato dal ricorrente - che a quel momento, peraltro, non solo erano già in corso, bensì erano anche individuati da un naturale termine di «scadenza», e non già, quindi, per l'esercizio in atto di una funzione giurisdizionale «togata» e non onoraria, ovverosia svolta a seguito dell'inserimento a pieno titolo in un plesso giurisdizionale, con la conseguente creazione di un rapporto d'ufficio caratterizzato non già da una prefissata temporaneità bensì - al contrario - da particolari garanzie di stabilità.

11 - Che le pregresse considerazioni valgono anche a far escludere la fondatezza delle dedotte censure di irragionevolezza e di lesione dei principi comunitari e nazionali di tutela della certezza giuridica e dell'affidamento dei cittadini e di buon andamento dell'Amministrazione, atteso che -in via generale- la previsione di compensi e trattamenti pensionistici massimi a carico della finanza pubblica per i singoli soggetti titolari di pubblici uffici non appare intrinsecamente illogica o negativa ai fini di una razionalizzazione della c.d. «giungla retributiva» che storicamente ha caratterizzato -secondo numerose indagini del Parlamento, del Governo e di Organi indipendenti- un'Amministrazione non sempre caratterizzata da massimi livelli di efficienza, mentre - dal punto di vista dei singoli trattamenti retributivi oggetto del presente giudizio- all'atto dell'accettazione della nomina alla Corte dei conti l'interessato anche in virtù delle stesse competenze ed esperienze professionali che ne avevano motivato la scelta- era o ben poteva essere a conoscenza delle recenti misure di legge volte al contenimento della spesa pubblica ed adottate proprio su iniziativa dello stesso Potere Esecutivo che lo aveva proposto al nuovo incarico, di modo che - da un lato - l'accettazione non poteva non implicare la piena consapevolezza circa i prevedibili limiti al proprio compenso e - dall'altro - la proposta di nomina assolutamente fiduciaria da parte del Governo non poteva ragionevolmente suscitare l'aspettativa di un trattamento differenziato quanto alla sorte del proprio compenso a carico della finanza pubblica, in quanto ciò si sarebbe tradotto in una ampissima facoltà di deroga del Governo -rispetto dalle norme dallo stesso proposte- in favore di singoli soggetti dallo stesso individuati, suscitando profili di problematica coesistenza con i principi di legalità ed uguaglianza davanti alla legge sanciti dal nostro ordinamento.

12 - Che, avendo l'Amministrazione dato legittimamente applicazione all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 alla stregua delle pregresse considerazioni, il Collegio deve esaminare le plurime questioni di possibile illegittimità costituzionale della medesima -rilevante e delicatissima-disposizione, sollevate dal ricorrente - ma deducibili d'ufficio ed in tal senso integrate anche da questo Collegio - per la possibile violazione degli artt. 3, 4, 36, 38, 53, 97, 100, 101, 104, 108 e 117 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 6 della CEDU;



13 - Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che i provvedimenti impugnati trovano un'ineffabile base normativa nel citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di modo che il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti - alla stregua delle pregresse considerazioni - dovrebbe essere respinto, almeno per la parte di maggiore interesse e salvo passare all'esame delle parimenti impugunate specifiche modalità applicative, fermo restando -osserva altresì il Collegio - che la sopraindicata stabilità nel tempo della nomina del ricorrente alla Corte dei conti radicherebbe un suo interesse strumentale anche ai fini della novazione della disciplina che seguirebbe ad una eventuale pronuncia additiva o interpretativa della Corte Costituzionale;

14 - Che ben più complesso è il vaglio della «non manifesta infondatezza» dei numerosi profili di illegittimità costituzionale sopra indicati, riservato al giudice *a quo*. Non fondata appare, in primo luogo, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. riferita al trattamento irragionevolmente deteriore e discriminatorio che la norma avrebbe riservato al ricorrente sia quanto all'applicazione di un tetto economico incompatibile proprio con gli stessi percorsi professionali e di carriera che ne avevano motivato la scelta per la Corte dei conti, sia quanto alla mancata estensione nei suoi confronti della deroga in sede di prima applicazione prevista solo per gli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni contrattualizzati o titolari di «incarichi» e «contratti» a tempo determinato (ma rinnovabili senza limiti).

Al riguardo il ricorrente deduce che ogni prestazione può essere indifferentemente resa in regime pubblicistico o privatistico, ovvero sulla base di un contratto individuale o della generale disciplina delle mansioni affidate al personale appartenente ad un determinato ruolo, senza che ciò determini una diversità ontologica tra questa o quella prestazione o fra questa o quella categoria di lavoratori, né a tal fine può fungere la differente durata del rapporto, perché anche un contratto può ben essere (ed è normalmente) rinnovato a tempo indeterminato.

Al contrario, considera il Collegio che la scelta fra l'uno e l'altro regime spetta alla discrezionalità del legislatore e non è oggetto del presente giudizio, che il tetto di legge a retribuzioni e pensioni - come già sopra indicato - trova un'ineffabile condizione di legittimità costituzionale proprio nella sua generale applicabilità a tutte le analoghe fattispecie poste a carico della finanza pubblica e che l'esistenza di una deroga per i contratti in corso, pur ontologicamente diversi dalla fattispecie in esame in quanto non assistiti da specifiche garanzie di stabilità, potrebbe quindi - ove ciò fosse oggetto del giudizio - essere casomai sottoposta a vaglio costituzionale sotto il profilo dell'indebita posizione di vantaggio riservata ai beneficiari.

La questione in esame si rivela pertanto, a giudizio del Collegio, non fondata;

15 - Che, quanto al possibile profilo di illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della CEDU, il Collegio osserva che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha espressamente chiarito che questo principio è fondamentale nell'ordinamento europeo: fra le altre, la sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C-183/04, ha sancito che «i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie», mentre sul piano interno la migliore dottrina e giurisprudenza gli riconosce valenza costituzionale alla stregua dei principi di legalità (art. 1 Cost.), e di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) in condizioni di eguaglianza davanti alla legge (artt. 3 e 97).

Al riguardo, riconosciuta la piena operatività nel nostro ordinamento del principio di tutela della certezza giuridica e del legittimo affidamento, il Collegio rinvia a quanto già osservato nell'esame della medesima questione quale possibile vizio di illegittimità nell'applicazione della stessa norma. In particolare, il nuovo tetto economico in esame risponde agli obiettivi d'interesse pubblico generale lasciati alla discrezionalità dei singoli Stati quanto al contenimento, alla trasparenza ed alla congruità della spesa pubblica, nel quadro dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione e dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, mentre la Corte costituzionale ha più volte chiarito che, salvi i limiti in materia penale derivanti dall'art. 25, comma 2, Cost., non è in linea di principio precluso al legislatore intervenire per mutare la disciplina dei rapporti di durata in corso, anche con disposizioni che modificano in senso sfavorevole situazioni oggettive perfette, purché nel limite del rispetto del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del principio di affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, che - come sopra chiarito- non appaiono violati nella fattispecie in esame (in senso conforme, Corte cost., sentt. n. 92 del 2013, n. 166 del 2012, n. 525 del 2000, n. 211 del 1997, n. 409 del 1995).

Anche la questione di legittimità ora esaminata si palesa pertanto non fondata;



16 - Che ugualmente non fondata - salvo quanto si dirà al numero successivo - è, a giudizio del Collegio, la possibile questione di legittimità per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. riferita all'effetto della disposizione in esame di trattenimento forzoso di una parte (ampia) della remunerazione dell'attività lavorativa, che corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, ovvero di un prelievo di natura tributaria perché imposto a fini di finanza pubblica e incidente in beni materiali dei percossi, ma discriminatorio in quanto gravante solo sui pensionati titolari di incarichi o rapporti di lavoro pubblici, lasciando indenne la posizione dei pensionati che prestino servizio alle dipendenze di un datore di lavoro privato o esercitino attività libero-professionale.

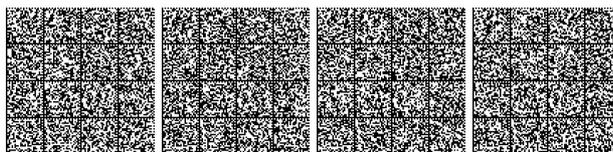
Infatti, considera il Collegio, le descritte finalità di contenimento, trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica determinano, non irragionevolmente, una progressiva decurtazione, disciplinata *ex lege*, dei possibili ulteriori redditi al raggiungimento del tetto prefissato, indifferenziatamente applicata a tutti i compensi comunque posti a carico della finanza pubblica, senza che ciò possa generare, proprio per la sua trasversalità, indebite disparità di trattamento, divenendo quindi non rilevante, ai fini del giudizio *a quo*, la sua invocata qualificazione quale imposizione fiscale, che sembra comunque doversi escludere, in quanto la legge, in estrema sintesi, pone un «tetto» a regime all'erogazione a chiunque di somme a titolo retributivo e pensionistico poste a carico della finanza pubblica, anziché imporre un prelievo forzoso sulle somme percepite dal singolo interessato oltre il tetto prefissato.

17 - Che a conclusioni più articolate si presta la questione di possibile illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 4, 36, 38 e 97 nonché dagli artt. 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta che la remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti risulti fortemente ridotta o del tutto azzerata, con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo, con la possibile violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione «proporzionata alla quantità e qualità» del lavoro prestato, potendone altresì conseguire una disparità di trattamento fra soggetti svolgenti la medesima attività, una irrazionale organizzazione amministrativa ed un indebolimento delle necessarie garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni affidate.

Al riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione non il pur elevatissimo standard qualitativo dell'attività svolta da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza per aver ricoperto in anni di servizio alle dipendenze dello Stato cariche apicali (avendo di conseguenza maturato l'elevato trattamento pensionistico «causa» del taglio del compenso), in quanto ciò potrebbe giustificare anche un incarico «onorario», in ipotesi anche del tutto gratuito, bensì la circostanza dello svolgimento continuativo, con lo stabile ed organico inserimento nel relativo organico e con particolari garanzie di stabilità, della funzione di Consigliere della Corte dei conti, con l'assunzione da parte dell'interessato di tutte le connesse prerogative e delicate e - non da oggi - rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell'attività professionale stabilmente svolta dal ricorrente, a seguito della nomina alla Corte dei conti, sotto la propria responsabilità e con pieno inserimento organico, nell'ambito di una «magistratura togata» vale dunque a configurare l'esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici «onorari», di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i Tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell'ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (come accade per i seggi elettorali);

18 - Che in tal modo la scelta dello Stato, mediante la disposizione di legge in esame, di continuare ad avvalersi del pieno apporto professionale del ricorrente (nulla la norma dicendo al riguardo, salve le sue eventuali dimissioni per evitare, in applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di prestare attività lavorativa non retribuita o retribuita in maniera estremamente esigua), anziché, disciplinare normativamente l'ipotesi in esame (ad esempio, prevedendo la decadenza o una opzione per funzioni più limitate e retribuite in minor misura, oppure del tutto onorarie e gratuite) ma al tempo stesso di «di auto-esonerarsi» in tutto o in parte dalla loro retribuzione (non ponendo alcuna deroga al tetto a tale riguardo), pur avendo esso Stato chiesto all'interessato di svolgere tale prestazione lavorativa mediante la proposta di nomina alla funzione (ordinariamente retribuita) di Consigliere della Corte dei conti - dichiaratamente motivata dalla sua eccellenza professionale in ragione della delicatezza e quindi dell'impegno delle funzioni da svolgere - appare costituzionalmente irragionevole, con la conseguente possibile violazione dell'art. 36, primo comma, della Costituzione, quanto al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità (oltreché alla qualità) del lavoro, nonché, indirettamente, dell'art. 38 della Costituzione, in quanto la drastica riduzione o addirittura l'azzeramento della retribuzione - e quindi della relativa contribuzione - precludono la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento;



19 - Che medesime considerazioni conducono a far ritenere la possibile violazione degli artt. 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sotto un duplice profilo - diverso ed ulteriore rispetto a quelli esaminati ai punti precedenti - in quanto, premessa la determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità in modo indifferenziato per i Consiglieri di concorso ovvero di nomina governativa, la disposizione di legge che pone il tetto retributivo e pensionistico - e quindi differenza nell'ambito di questi ultimi fra quelli retribuiti, ovvero privi in tutto o in parte di retribuzione a seguito del raggiungimento del tetto, senza disciplinare la loro sorte, potrebbe essere ritenuta suscettibile di determinare, da un lato, una ingiustificata disparità di trattamento quanto alla retribuzione ovvero mancata retribuzione della medesima attività professionale, e, dall'altro, una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo parzialmente o del tutto gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza, atteso che anche la retribuzione dei funzionari pubblici deve rispondere - alla stregua del Trattato, della Convenzione europea e degli artt. 36 e 97 della Costituzione, ad un rapporto sinallagmatico («proporzionato») riguardo alla quantità e qualità del lavoro svolto, non potendo quindi essere considerati fungibili il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione;

20 - Che a giudizio del Collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile *vulnus allo status* di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l'apprestamento di garanzie circa *lo status* dei componenti concernenti, fra l'altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre, sentenza n. 1 del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte cost., sent. n. 223 del 2012).

21 - Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 nei termini sopra evidenziati determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte Costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione, ed esime il Collegio, allo stato, dal procedere all'esame delle ulteriori censure sopra individuate, che, riguardando le modalità applicative della norma quanto alla individuazione del «tetto» ed alle sue conseguenze sul piano contributivo-previdenziale, risponderanno ad un interesse attuale del ricorrente solo ove risulti possibile applicare legittimamente la disposizione sopraindicata alle fattispecie oggetto del presente giudizio.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata in premessa, dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 in relazione agli articoli 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.*

*Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:*

Giulia Ferrari, Presidente FF;

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore;

Ivo Correale, Consigliere.

IL PRESIDENTE: FERRARI

L'Estensore: SESTINI



N. 225

*Ordinanza del 17 aprile 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Cosentino Michele contro Corte dei conti ed altri*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 12156 del 2014, proposto da:

Michele Cosentino, rappresentato e difeso dagli avv.ti Mario Sanino, Paola Salvatore, Marco Di Lullo, con domicilio eletto presso Studio Legale Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

Contro Corte dei Conti, Segretariato Generale della Corte dei Conti, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento:

del provvedimento adottato dal Segretario Generale della Corte dei Conti con nota prot. n. 0003369 del 18.7.2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei Conti, sarebbe stato decurtato della somma pari a € 53.464, 34, come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento;

di ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale nonché per la declaratoria;

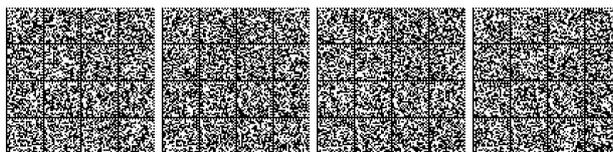
del diritto al trattamento retributivo e a quello pensionistico spettanti senza applicazione delle decurtazioni di cui all'art. 1, comma 489, l. 27.12.2013 n. 147 e ss.mm. nonché per la condanna dell'Amministrazione al versamento e alla restituzione delle somme nelle more illegittimamente trattenute e recuperate.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Corte dei Conti, del Segretariato Generale della Corte dei Conti, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Economia e delle Finanze; Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



*Considerato e ritenuto in fatto ed in diritto*

1. — Che con il ricorso in epigrafe, proposto da un consigliere della Corte dei conti nominato dal Governo ai sensi dell'art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, del provvedimento adottato dal Segretario Generale della Corte dei Conti con nota prot. n. 0003369 del 18.7.2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei Conti, sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 53.464,34 come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento, unitamente ad ogni altro atto annesso, connesso, presupposto o consequenziale.

Il ricorrente chiede inoltre l'accertamento del diritto a percepire, nella loro interezza, gli emolumenti connessi al servizio prestato come magistrato della Corte dei conti, nonché al versamento dei relativi contributi previdenziali e degli accantonamenti per il trattamento di fine servizio (TFS), con la conseguente condanna dell'Amministrazione al versamento ed alla restituzione delle somme nelle more indebitamente trattenute;

2. — Che il contenzioso in esame concerne la vicenda applicativa conseguente all'adozione dell'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale stabilisce, al comma 1, primo periodo, che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo Presidente della Corte di cassazione»;

3. — Che, in attuazione della citata disposizione, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato il decreto 23 marzo 2012 che, all'art. 3, stabilisce che «a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il trattamento retributivo percepito annualmente, comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza [...] non può superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a euro 293.658,95. Qualora superiore, si riduce al predetto limite».

Successivamente, l'art. 1, comma 489, della l. 27 dicembre 2013, n. 147, ha previsto che «ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici (...) non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite» e che «Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive, facendo peraltro salvi «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi». L'ultimo periodo della disposizione prevede che «gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti». Infine, l'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ha stabilito che «a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente»;

4. — Che il ricorrente afferma l'illegittimità degli atti impugnati deducendo i motivi di ricorso di seguito sintetizzati: eccesso di potere sotto plurimi profili sintomatici e violazione della normativa di legge di riferimento, e in particolare violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, non avendo l'Amministrazione applicato la prevista deroga concernente «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», nonostante la condizione del ricorrente di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della previsione di legge;

la medesima decurtazione della remunerazione determinerebbe altresì una violazione del diritto al lavoro e dell'obbligo di retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto ai sensi degli artt. 4 e 36 Cost. ed un vulnus allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati (anche contabili), protetto dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., oltre a violare il principio di irretroattività dei trattamenti *in pejus* ed il legittimo affidamento del ricorrente in violazione dell'art. 6 CEDU e quindi dell'art. 117 Cost.;

in via subordinata, illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, se interpretato nel senso di escludere il ricorrente dall'ambito della descritta deroga riferita ai «contratti e gli incarichi in corso» al servizio della P.A., per violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in ragione di un trattamento irragionevolmente deteriore per il ricorrente rispetto a quello degli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni, nonché



un'irragionevole lesione del legittimo affidamento del ricorrente stesso (tutelato dall'art. 6 CEDU), non giustificato né sul piano del contenimento della spesa pubblica, né da altro interesse di pregio costituzionale;

ancora in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della l. n. 147 del 2013 (nell'interpretazione datane dalla P.A. resistente), per violazione degli artt. 101, II comma, e 104, I comma, della Costituzione, che tutelano l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, valori, questi, che verrebbero irragionevolmente lesi dall'ingiustificata incisione del trattamento economico — e quindi anche del credito e del prestigio sociale dell'esercizio della funzione giurisdizionale;

ulteriore illegittimità costituzionale .. in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporterebbe una forte ed irragionevole riduzione, con effetto retroattivo, della remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti svolta dal ricorrente e lederebbe il suo diritto ed il suo ragionevole affidamento ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto in violazione degli artt. 4 e 36 Cost., del principio di irretroattività delle norme incidenti su diritti consolidati e dei fondamentali principi costituzionali comunitari di certezza giuridica e di tutela dell'affidamento;

il limite retributivo e pensionistico di cui all'art. 1, comma 489, della l. n. 147 del 2013 precluderebbe altresì, del tutto irragionevolmente, la possibilità riconosciuta dall'ordinamento al Governo di individuare alte professionalità e competenze amministrative da inserire nella compagine della Corte dei Conti, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Cost. Infatti, essendo ex art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, riservata a coloro che hanno già conseguito (quantomeno) la qualifica di direttore generale e ispettore generale nell'Amministrazione statale (o equivalenti), la nomina a consigliere della Corte dei conti cade naturaliter su persone che hanno già maturato il diritto al trattamento di quiescenza. La disposizione in esame risulterebbe pertanto irragionevolmente contraddittoria in violazione dell'art. 97 Cost., penalizzando e disincentivando l'assunzione nei ruoli della magistratura contabile dei migliori *curricula* disponibili, relativi a funzionari che, inevitabilmente, sconterebbero i più forti effetti del limite al cumulo con il trattamento di quiescenza di cui alla disposizione in esame;

inoltre, ciò corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, illegittimo perché violativo degli artt. 3 e 53 Cost., e comporterebbe anche una indebita riduzione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo;

la irragionevolezza della previsione normativa in esame sarebbe infine confermata dalla mancata esclusione, ai fini del tetto massimo degli emolumenti percepibili, delle indennità integrativa speciale e giudiziaria di cui all'art. 3 della l. n. 27 del 1981 e del contributo di solidarietà imposto dall'art. 2, comma 5, del decreto del Presidente del Senato n. 11246 del 2008;

5. — Che l'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge, legge le cui disposizioni vengono altresì argomentatamente ritenute scevre dai dedotti vizi di legittimità costituzionale;

6. — Che alla camera di consiglio convocata per l'esame della domanda cautelare il ricorrente ha chiesto il rinvio della decisione sulle istanze cautelari alla trattazione del ricorso nel merito, e che all'esito dell'udienza pubblica del 25 febbraio 2015 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

7. — Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dal ricorrente, il Collegio deve esaminare partitamente le singole censure, partendo da quelle (maggiormente soddisfattive dell'interesse al bene della vita azionato con il ricorso) volte a far valere la violazione della normativa di riferimento (essenzialmente, art. 1, comma 489 della legge n. 147 del 2013) in quanto non applicabile al caso in esame. Solo in caso di mancato accoglimento delle predette censure, si potrà poi passare all'esame della non manifesta infondatezza delle dedotte censure di illegittimità costituzionale della medesima norma, divenute in tal modo rilevanti nel giudizio *a quo*, ai fini dell'eventuale rimessione della questione incidentale di costituzionalità alla Corte costituzionale, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure e della questione di legittimità costituzionale, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità (riferite ad esempio all'estensione alle indennità integrative speciali e giudiziarie ed al computo del contributo di solidarietà) con cui la norma sarebbe stata applicata.

8. — Che, con il primo gruppo di motivi di gravame indicati, il ricorrente deduce la violazione del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, poiché la predetta norma sarebbe stata illegittimamente applicata al ricorrente sotto il profilo temporale, per la mancata applicazione della prevista deroga concernente «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», nonostante la sua condizione di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della nuova previsione di legge.

Secondo il ricorrente, infatti, l'ampiezza della previsione normativa circa la deroga implica la sua applicazione sia ai contratti e rapporti di lavoro c.d. «privatizzati», sia — come nel caso in esame — al pubblico impiego non pri-



vattizzato, ponendosi in evidente parallelismo con la stessa norma istitutiva del tetto massimo di cumulo (art. 23-ter del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, che ha espressamente esteso l'intera disciplina del tetto massimo al «personale in regime di diritto pubblico»). Inoltre, il termine «incarico» abbraccerebbe qualunque conferimento di compiti da parte dell'Amministrazione, ivi compreso il conferimento di funzioni nell'ambito di un rapporto di impiego non privatizzato.

9. — Che, ai fini della decisione circa la fondatezza della predetta censura, il Collegio osserva preliminarmente che la previsione normativa introdotta dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011 e rafforzata dalla legge di stabilità per il 2014 (legge 27.12.2013, n. 147, in particolare per quanto d'interesse con l'art. 1, commi 471 e ss), così come chiarito dalla definizione degli ambiti applicativi della norma risultanti dalla circolare n. 8/2012 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione e dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3/2014, è volta a limitare la soglia massima dei trattamenti retributivi e pensionistici che fanno comunque carico a risorse pubbliche, riguardando l'ambito soggettivo di applicazione del decreto tutti i titolari di rapporto di lavoro subordinato o autonomo con «le pubbliche amministrazioni», e ciò — in un sistema pensionistico ancora essenzialmente retributivo come quello del ricorrente, e quindi non legato ad uno specifico rapporto sinallagmatico con i contributi versati durante la vita lavorativa — non appare né in contrasto con alcuna disposizione dell'ordinamento né irragionevole, a condizione peraltro di estendere il limite a tutti i soggetti posti nelle medesime condizioni sotto il predetto profilo, alla stregua dell'art. 3, primo comma, della Costituzione;

10. — Che viene quindi in rilievo la citata circolare n. 3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che chiarisce che il nuovo regime limitativo si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, limitandosi ad interpretare il dettato normativo già in vigore nella disciplina del contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico, mentre l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, ha ridotto ad € 240.000 annui il limite massimo retributivo lordo solo a decorrere dal 1.05.2014. Si è quindi in presenza, osserva il Collegio, di una questione controversa concernente non una vera e propria retroattività della legge (con tutti i conseguenti divieti e limiti costituzionali a tutela della certezza del diritto, dell'affidamento e della ragionevolezza del legislatore, ampiamente affrontati anche dalla Corte costituzionale), bensì una questione di diritto intertemporale connessa all'entrata in vigore della nuova disciplina, disposta dal legislatore — nell'ambito del legittimo esercizio della proprio spazio di discrezionalità riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, senza la previsione di un periodo transitorio, fatta eccezione per la tassativa deroga prevista per «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», ovverosia per tutti i rapporti — indifferentemente di diritto privato o pubblico, così come affermato dal ricorrente che a quel momento, peraltro, non solo erano già in corso, bensì erano anche individuati da un naturale termine di «scadenza», e non già, quindi, per l'esercizio in atto di una funzione giurisdizionale «togata» e non onoraria, ovverosia svolta a seguito dell'inserimento a pieno titolo in un plesso giurisdizionale, con la conseguente creazione di un rapporto d'ufficio caratterizzato non già da una prefissata temporaneità bensì — al contrario — da particolari garanzie di stabilità.

11. — Che le pregresse considerazioni valgono anche a far escludere la fondatezza delle dedotte censure di irragionevolezza e di lesione dei principi comunitari e nazionali di tutela della certezza giuridica e dell'affidamento dei cittadini e di buon andamento dell'Amministrazione, atteso che — in via generale — la previsione di compensi e trattamenti pensionistici massimi a carico della finanza pubblica per i singoli soggetti titolari di pubblici uffici non appare intrinsecamente illogica o negativa ai fini di una razionalizzazione della c.d. «giungla retributiva» che storicamente ha caratterizzato — secondo numerose indagini del Parlamento, del Governo e di Organi indipendenti — un'Amministrazione non sempre caratterizzata da massimi livelli di efficienza, mentre — dal punto di vista dei singoli trattamenti retributivi oggetto del presente giudizio — all'atto dell'accettazione della nomina alla Corte dei Conti l'interessato — anche in virtù delle stesse competenze ed esperienze professionali che ne avevano motivato la scelta — era o ben poteva essere a conoscenza delle recenti misure di legge volte al contenimento della spesa pubblica ed adottate proprio su iniziativa dello stesso Potere Esecutivo che lo aveva proposto al nuovo incarico, di modo che — da un lato — l'accettazione non poteva non implicare la piena consapevolezza circa i prevedibili limiti al proprio compenso e — dall'altro — la proposta di nomina assolutamente fiduciaria da parte del Governo non poteva ragionevolmente suscitare l'aspettativa di un trattamento differenziato quanto alla sorte del proprio compenso a carico della finanza pubblica, in quanto ciò si sarebbe tradotto in una ampissima facoltà di deroga del Governo — rispetto dalle norme dallo stesso proposte — in favore di singoli soggetti dallo stesso individuati, suscitando profili di problematica coesistenza con i principi di legalità ed uguaglianza davanti alla legge sanciti dal nostro ordinamento.

12. — Che, avendo l'Amministrazione dato legittimamente applicazione all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 alla stregua delle pregresse considerazioni, il Collegio deve esaminare le plurime questioni di possibile illegittimità costituzionale della medesima — rilevante e delicatissima — disposizione, sollevate dal ricorrente — ma deducibili d'ufficio ed in tal senso integrate anche da questo Collegio — per la possibile violazione degli artt. 3, 4, 36, 38, 53, 97, 100, 101, 104, 108 e 117 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 6 della CEDU;



13. — Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che i provvedimenti impugnati trovano un'ineffabile base normativa nel citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di modo che il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti — alla stregua delle pregresse considerazioni — dovrebbe essere respinto, almeno per la parte di maggiore interesse e salvo passare all'esame delle parimenti impuginate specifiche modalità applicative, fermo restando — osserva altresì il Collegio — che la sopraindicata stabilità nel tempo della nomina del ricorrente alla Corte dei Conti radicherebbe un suo interesse strumentale anche ai fini della novazione della disciplina che seguirebbe ad una eventuale pronuncia additiva o interpretativa della Corte costituzionale;

14. — Che ben più complesso è il vaglio della «non manifesta infondatezza» dei numerosi profili di illegittimità costituzionale sopra indicati, riservato al giudice *a quo*. Non fondata appare, in primo luogo, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. riferita al trattamento irragionevolmente deteriore e discriminatorio che la norma avrebbe riservato al ricorrente sia quanto all'applicazione di un tetto economico incompatibile proprio con gli stessi percorsi professionali e di carriera che ne avevano motivato la scelta per la Corte dei Conti, sia quanto alla mancata estensione nei suoi confronti della deroga in sede di prima applicazione prevista solo per gli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni contrattualizzati o titolari di «incarichi» e «contratti» a tempo determinato (ma rinnovabili senza limiti).

Al riguardo il ricorrente deduce che ogni prestazione può essere indifferentemente resa in regime pubblicistico o privatistico, ovvero sulla base di un contratto individuale o della generale disciplina delle mansioni affidate al personale appartenente ad un determinato ruolo, senza che ciò determini una diversità ontologica tra questa o quella prestazione o fra questa o quella categoria di lavoratori, né a tal fine può fungere la differente durata del rapporto, perché anche un contratto può ben essere (ed è normalmente) rinnovato a tempo indeterminato.

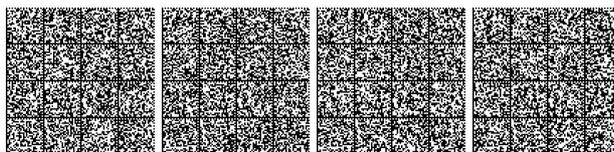
Al contrario, considera il Collegio che la scelta fra l'uno e l'altro regime spetta alla discrezionalità del legislatore e non è oggetto del presente giudizio, che il tetto di legge a retribuzioni e pensioni — come già sopra indicato — trova un'ineffabile condizione di legittimità costituzionale proprio nella sua generale applicabilità a tutte le analoghe fattispecie poste a carico della finanza pubblica e che l'esistenza di una deroga per i contratti in corso, pur ontologicamente diversi dalla fattispecie in esame in quanto non assistiti da specifiche garanzie di stabilità, potrebbe quindi — ove ciò fosse oggetto del giudizio — essere casomai sottoposta a vaglio costituzionale sotto il profilo dell'indebita posizione di vantaggio riservata ai beneficiari.

La questione in esame si rivela pertanto, a giudizio del Collegio, non fondata;

15. — Che, quanto al possibile profilo di illegittimità dell'art. 1, comma 489, della l. n. 147 del 2013 per violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della CEDI), il Collegio osserva che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha espressamente chiarito che questo principio è fondamentale nell'ordinamento europeo: fra le altre, la sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C-183/04, ha sancito che «i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie», mentre sul piano interno la migliore dottrina e giurisprudenza gli riconosce valenza costituzionale alla stregua dei principi di legalità (art. 1 Cost.), e di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) in condizioni di eguaglianza davanti alla legge (artt. 3 e 97).

Al riguardo, riconosciuta la piena operatività nel nostro ordinamento del principio di tutela della certezza giuridica e del legittimo affidamento, il Collegio rinvia a quanto già osservato nell'esame della medesima questione quale possibile vizio di illegittimità nell'applicazione della stessa norma. In particolare, il nuovo tetto economico in esame risponde agli obiettivi d'interesse pubblico generale lasciati alla discrezionalità dei singoli Stati quanto al contenimento, alla trasparenza ed alla congruità della spesa pubblica, nel quadro dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione e dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, mentre la Corte costituzionale ha più volte chiarito che, salvi i limiti in materia penale derivanti dall'art. 25, comma 2, Cost., non è in linea di principio precluso al legislatore intervenire per mutare la disciplina dei rapporti di durata in corso, anche con disposizioni che modificano in senso sfavorevole situazioni soggettive perfette, purché nel limite del rispetto del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del principio di affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, che — come sopra chiarito — non appaiono violati nella fattispecie in esame (in senso conforme, Corte cost., sentt. n. 92 del 2013, n. 166 del 2012, n. 525 del 2000, n. 211 del 1997, n. 409 del 1995).

Anche la questione di legittimità ora esaminata si palesa pertanto non fondata;



16. — Che ugualmente non fondata — salvo quanto si dirà al numero successivo — è, a giudizio del Collegio, la possibile questione di legittimità per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. riferita all'effetto della disposizione in esame di trattenimento forzoso di una parte (ampia) della remunerazione dell'attività lavorativa, che corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, ovvero di un prelievo di natura tributaria perché imposto a fini di finanza pubblica e incidente in beni materiali dei percossi, ma discriminatorio in quanto gravante solo sui pensionati titolari di incarichi o rapporti di lavoro pubblici, lasciando indenne la posizione dei pensionati che prestino servizio alle dipendenze di un datore di lavoro privato o esercitino attività libero-professionale.

Infatti, considera il Collegio, le descritte finalità di contenimento, trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica determinano, non irragionevolmente, una progressiva decurtazione, disciplinata *ex lege*, dei possibili ulteriori redditi al raggiungimento del tetto prefissato, indifferenziatamente applicata a tutti i compensi comunque posti a carico della finanza pubblica, senza che ciò possa generare, proprio per la sua trasversalità, indebite disparità di trattamento, divenendo quindi non rilevante, ai fini del giudizio *a quo*, la sua invocata qualificazione quale imposizione fiscale, che sembra comunque doversi escludere, in quanto la legge, in estrema sintesi, pone un «tetto» a regime all'erogazione a chiunque di somme a titolo retributivo e pensionistico poste a carico della finanza pubblica, anziché imporre un prelievo forzoso sulle somme percepite dal singolo interessato oltre il tetto prefissato.

17. — Che a conclusioni più articolate si presta la questione di possibile illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 4, 36, 38 e 97 nonché dagli artt. 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta che la remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti risulti fortemente ridotta o del tutto azzerata, con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo, con la possibile violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione «proporzionata alla quantità e qualità» del lavoro prestato, potendone altresì conseguire una disparità di trattamento fra soggetti svolgenti la medesima attività, una irrazionale organizzazione amministrativa ed un indebolimento delle necessarie garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni affidate.

Al riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione non il pur elevatissimo standard qualitativo dell'attività svolta da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza per aver ricoperto in anni di servizio alle dipendenze dello Stato cariche apicali (avendo di conseguenza maturato l'elevato trattamento pensionistico «causa» del taglio del compenso), in quanto ciò potrebbe giustificare anche un incarico «onorario», in ipotesi anche del tutto gratuito, bensì la circostanza dello svolgimento continuativo, con lo stabile ed organico inserimento nel relativo organico e con particolari garanzie di stabilità, della funzione di Consigliere della Corte dei conti, con l'assunzione da parte dell'interessato di tutte le connesse prerogative e delicate e — non da oggi — rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell'attività professionale stabilmente svolta dal ricorrente, a seguito della nomina alla Corte dei Conti, sotto la propria responsabilità e con pieno inserimento organico, nell'ambito di una «magistratura togata» vale dunque a configurare l'esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici «onorari», di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i Tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell'ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (come accade per i seggi elettorali);

18. — Che in tal modo la scelta dello Stato, mediante la disposizione di legge in esame, di continuare ad avvalersi del pieno apporto professionale del ricorrente (nulla la norma dicendo al riguardo, salve le sue eventuali dimissioni per evitare, in applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di prestare attività lavorativa non retribuita o retribuita in maniera estremamente esigua), anziché, disciplinare normativamente l'ipotesi in esame (ad esempio, prevedendo la decadenza o una opzione per funzioni più limitate e retribuite in minor misura, oppure del tutto onorarie e gratuite) ma al tempo stesso di «di auto-esonerarsi» in tutto o in parte dalla loro retribuzione (non ponendo alcuna deroga al tetto a tale riguardo), pur avendo esso Stato chiesto all'interessato di svolgere tale prestazione lavorativa mediante la proposta di nomina alla funzione (ordinariamente retribuita) di Consigliere della Corte dei Conti — dichiaratamente motivata dalla sua eccellenza professionale in ragione della delicatezza e quindi dell'impegno delle funzioni da svolgere — appare costituzionalmente irragionevole, con la conseguente possibile violazione dell'art. 36, primo comma, della Costituzione, quanto al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità (oltreché alla qualità) del lavoro, nonché, indirettamente, dell'art. 38 della Costituzione, in quanto la drastica riduzione o addirittura l'azzeramento della retribuzione — e quindi della relativa contribuzione — precludono la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento;



19. — Che medesime considerazioni conducono a far ritenere la possibile violazione degli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sotto un duplice profilo — diverso ed ulteriore rispetto a quelli esaminati ai punti precedenti — in quanto, premessa la determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità in modo indifferenziato per i Consiglieri di concorso ovvero di nomina governativa, la disposizione di legge che pone il tetto retributivo e pensionistico — e quindi differenza nell'ambito di questi ultimi fra quelli retribuiti, ovvero privi in tutto o in parte di retribuzione a seguito del raggiungimento del tetto, senza disciplinare la loro sorte, potrebbe essere ritenuta suscettibile di determinare, da un lato, una ingiustificata disparità di trattamento quanto alla retribuzione ovvero mancata retribuzione della medesima attività professionale, e, dall'altro, una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo parzialmente o del tutto gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza, atteso che anche la retribuzione dei funzionari pubblici deve rispondere — alla stregua del Trattato, della Convenzione europea e degli articoli 36 e 97 della Costituzione, ad un rapporto sinallagmatico («proporzionato») riguardo alla quantità e qualità del lavoro svolto, non potendo quindi essere considerati fungibili il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione;

20. — Che a giudizio del Collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile vulnus allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti concernenti, fra l'altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre, sentenza n. 1 del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte cost., sent. n. 223 del 2012).

21. — Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 nei termini sopra evidenziati determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione, ed esime il Collegio, allo stato, dal procedere all'esame delle ulteriori censure sopra individuate, che, riguardando le modalità applicative della norma quanto alla individuazione del «tetto» ed alle sue — conseguenze sul piano contributivo-previdenziale risponderanno ad un interesse attuale del ricorrente solo ove risulti possibile applicare legittimamente la disposizione sopraindicata alle fattispecie oggetto del presente giudizio.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli artt., 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata in premessa, dell'art. 1, comma 489, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 in relazione agli articoli 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giulia Ferrari, Presidente FF;

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore;

Ivo Correale, Consigliere.

IL PRESIDENTE: FERRARI

*L'estensore: SESTINI*



## N. 226

*Ordinanza del 17 aprile 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Di Virgilio Silvio contro Corte dei conti ed altri*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(Sezione Prima)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 12161 del 2014, proposto da:

Silvio Di Virgilio, rappresentato e difeso dagli avv.ti Marco Di Lullo, Mario Sanino, Paola Salvatore, con domicilio eletto presso lo studio legale del medesimo avv. Sanino in Roma, viale Patioi, 180;

Contro

la Corte dei Conti e il Segretariato Generale della Corte dei Conti, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, non costituiti;

Per l'annullamento del provvedimento adottato dal Segretario Generale della Corte dei Conti con nota prot. n. 0003371 del 18 luglio 2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei Conti, sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 60.485,21 come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento;

di ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale;

nonché per la declaratoria del diritto al trattamento retributivo e a quello pensionistico spettanti senza applicazione delle decurtazioni di cui all'art. 1, comma 489, legge 27 dicembre 2013 n. 147, e successive modifiche;

nonché per la condanna dell'Amministrazione al versamento e alla restituzione delle somme nelle more illegittimamente trattenute e recuperate.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Corte dei Conti e del Segretariato Generale della Corte dei Conti;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato e ritenuto in fatto ed in diritto:

1. — Che con il ricorso in epigrafe, proposto da un consigliere della Corte dei conti nominato dal Governo ai sensi dell'art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, viene impugnato il provvedimento adottato dal Segretario Generale della Corte dei Conti con nota prot. n. 0003371 del 18 luglio 2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa



Corte dei Conti, sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 60.485, 21 come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento, unitamente ad ogni altro atto annesso, connesso, presupposto o consequenziale.

Il ricorrente chiede inoltre l'accertamento del diritto a percepire, nella loro interezza, gli emolumenti connessi al servizio prestato come magistrato della Corte dei conti, nonché al versamento dei relativi contributi previdenziali e degli accantonamenti per il trattamento di fine servizio (TFS), con la conseguente condanna dell'Amministrazione al versamento ed alla restituzione delle somme nelle more indebitamente trattenute;

2. — Che il contenzioso in esame concerne la vicenda applicativa conseguente all'adozione dell'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale stabilisce, al comma 1, primo periodo, che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione»;

3. — Che, in attuazione della citata disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha adottato il decreto 23 marzo 2012 che, all'art. 3, stabilisce che «a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il trattamento retributivo percepito annualmente, comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza [...] non può superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a euro 293.658,95. Qualora superiore, si riduce al predetto limite».

Successivamente, l'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha previsto che «ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici (...) non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite» e che «Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive, facendo peraltro salvi «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi». L'ultimo periodo della disposizione prevede che «gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti». Infine, l'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ha stabilito che «a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente»;

4. — Che il ricorrente afferma l'illegittimità degli atti impugnati deducendo i motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

eccesso di potere sotto plurimi profili sintomatici e violazione della normativa di legge di riferimento, e in particolare violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, non avendo l'Amministrazione applicato la prevista deroga concernente «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», nonostante la condizione del ricorrente di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della previsione di legge;

la medesima decurtazione della remunerazione determinerebbe altresì una violazione del diritto al lavoro e dell'obbligo di retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto ai sensi degli artt. 4 e 36 Cost. ed un *vulnus* allo *status* di indipendenza ed autonomia dei magistrati (anche contabili), protetto dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., oltre a violare il principio di irretroattività dei trattamenti *in pejus* ed il legittimo affidamento del ricorrente in violazione dell'art. 6 CEDU e quindi dell'art. 117 Cost.;

in via subordinata, illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, se interpretato nel senso di escludere il ricorrente dall'ambito della descritta deroga riferita ai «contratti e gli incarichi in corso» al servizio della P.A., per violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in ragione di un trattamento irragionevolmente deteriore per il ricorrente rispetto a quello degli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni, nonché un'irragionevole lesione del legittimo affidamento del ricorrente stesso (tutelato dall'art. 6 CEDU), non giustificato né sul piano del contenimento

della spesa pubblica, né da altro interesse di pregio costituzionale;

ancora in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 (nell'interpretazione datane dalla P.A. resistente), per violazione degli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma



della Costituzione, che tutelano l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, valori, questi, che verrebbero irragionevolmente lesi dall'ingiustificata incisione del trattamento economico — e quindi anche del credito e del prestigio sociale — dell'esercizio della funzione giurisdizionale;

ulteriore illegittimità costituzionale ... in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporterebbe una forte ed irragionevole riduzione, con effetto retroattivo, della remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti svolta dal ricorrente e lederebbe il suo diritto ed il suo ragionevole affidamento ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto in violazione degli artt. 4 e 36 Cost., del principio di irretroattività delle norme incidenti su diritti consolidati e dei fondamentali principi costituzionali comunitari di certezza giuridica, e di tutela dell'affidamento;

Il limite retributivo e pensionistico di cui all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 precluderebbe altresì, del tutto irragionevolmente, la possibilità riconosciuta dall'ordinamento al Governo di individuare alte professionalità e competenze amministrative da inserire nella compagine della Corte dei Conti, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Cost. Infatti, essendo ex art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, riservata a coloro che hanno già conseguito (quantomeno) la qualifica di direttore generale e ispettore generale nell'Amministrazione statale (o equivalenti), la nomina a consigliere della Corte dei conti cade naturalmente su persone che hanno già maturato il diritto al trattamento di quiescenza. La disposizione in esame risulterebbe pertanto irragionevolmente contraddittoria in violazione dell'art. 97 Cost., penalizzando e disincentivando l'assunzione nei ruoli della magistratura contabile dei migliori *curricula* disponibili, relativi a funzionari che, inevitabilmente, sconterebbero i più forti effetti del limite al cumulo con il trattamento di quiescenza di cui alla disposizione in esame;

inoltre, ciò corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, illegittimo perché violativo degli artt. 3 e 53 Cost., e comporterebbe anche una indebita riduzione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo;

la irragionevolezza della previsione normativa in esame sarebbe infine confermata dalla mancata esclusione, ai fini del tetto massimo degli emolumenti percepibili, delle indennità integrativa speciale e giudiziaria di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981 e del contributo di solidarietà imposto dall'art. 2, comma 5, del decreto del Presidente del Senato n. 11246 del 2008;

5. — Che l'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge, legge le cui disposizioni vengono altresì argomentatamente ritenute scevre dai dedotti vizi di legittimità costituzionale;

6. — Che alla camera di consiglio convocata per l'esame della domanda cautelate il ricorrente ha chiesto il rinvio della decisione sulle istanze cautelate alla trattazione del ricorso nel merito, e che all'esito dell'udienza pubblica del 25 febbraio 2015 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

7. — Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dal ricorrente, il Collegio deve esaminare partitamente le singole censure, partendo da quelle (maggiormente soddisfattive dell'interesse al bene della vita azionato con il ricorso) volte a far valere la violazione della normativa di riferimento (essenzialmente, art. 1, comma 489 della legge n. 147 del 2013) in quanto non applicabile al caso in esame. Solo in caso di mancato accoglimento delle predette censure, si potrà poi passare all'esame della non manifesta infondatezza delle dedotte censure di illegittimità costituzionale della medesima norma, divenute in tal modo rilevanti nel giudizio *a quo*, ai fini dell'eventuale rimessione della questione incidentale di costituzionalità alla Corte costituzionale, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure e della questione di legittimità costituzionale, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità (riferite ad esempio all'estensione alle indennità integrative speciali e giudiziarie ed al computo del contributo di solidarietà) con cui la norma sarebbe stata applicata.

8. — Che, con il primo gruppo di motivi di gravame indicati, il ricorrente deduce la violazione del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, poiché la predetta norma sarebbe stata illegittimamente applicata al ricorrente sotto il profilo temporale, per la mancata applicazione della prevista deroga concernente «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», nonostante la sua condizione di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della nuova previsione di legge.

Secondo il ricorrente, infatti, l'ampiezza della previsione normativa circa la deroga implica la sua applicazione sia ai contratti e rapporti di lavoro c.d. «privatizzato», sia — come nel caso in esame — al pubblico impiego non privatizzato, ponendosi in evidente parallelismo con la stessa norma istitutiva del tetto massimo di cumulo (art. 23-ter del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, che ha espressamente esteso l'intera disciplina del tetto massimo al «personale in regime di diritto pubblico»). Inoltre, il termine «incarico» abbraccerebbe qualunque conferimento di compiti da parte dell'Amministrazione, ivi compreso il conferimento di funzioni nell'ambito di un rapporto di impiego non privatizzato.



9. — Che, ai fini della decisione circa la fondatezza della predetta censura, il Collegio osserva preliminarmente che la previsione normativa introdotta dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011 e rafforzata dalla legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, in particolare per quanto d'interesse con l'art. 1, commi 471 e ss.), così come chiarito dalla definizione degli ambiti applicativi della norma risultanti dalla circolare n. 8/2012 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3/2014, è volta a limitare la soglia massima dei trattamenti retributivi e pensionistici che fanno comunque carico a risorse pubbliche, riguardando l'ambito soggettivo di applicazione del decreto tutti i titolari di rapporto di lavoro subordinato o autonomo con «le pubbliche amministrazioni», e ciò — in un sistema pensionistico ancora essenzialmente retributivo come quello del ricorrente, e quindi non legato ad uno specifico rapporto sinallagmatico con i contributi versati durante la vita lavorativa — non appare né in contrasto con alcuna disposizione dell'ordinamento né irragionevole, a condizione peraltro di estendere il limite a tutti i soggetti posti nelle medesime condizioni sotto il predetto profilo, alla stregua dell'art. 3, primo comma, della Costituzione;

10. — Che viene quindi in rilievo la citata circolare n. 3/2014 della Presidenza del Consiglio dei ministri, che chiarisce che il nuovo regime limitativo si applica a, decorrere dal 1° gennaio 2014, limitandosi ad interpretare il dettato normativo già in vigore nella disciplina del contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico, mentre l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, ha ridotto ad € 240.000 annui il limite massimo retributivo lordo solo a decorrere dal 1° maggio 2014. Si è quindi in presenza, osserva il Collegio, di una questione controversa concernente non una vera e propria retroattività della legge (con tutti i conseguenti divieti e limiti costituzionali a tutela della certezza del diritto, dell'affidamento e della ragionevolezza del legislatore, ampiamente affrontati anche dalla Corte costituzionale), bensì una questione di diritto intertemporale connessa all'entrata in vigore della nuova disciplina, disposta dal legislatore — nell'ambito del legittimo esercizio della proprio spazio di discrezionalità riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, senza la previsione di un periodo transitorio, fatta eccezione per la tassativa deroga prevista per «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza», ovverosia per tutti i rapporti — indifferentemente di diritto privato o pubblico, così come affermato dal ricorrente — che a quel momento, peraltro, non solo erano già in corso, bensì erano anche individuati da un naturale termine di «scadenza», e non già, quindi, per l'esercizio in atto di una funzione giurisdizionale «togata» e non onoraria, ovverosia svolta a seguito dell'inserimento a pieno titolo in un plesso giurisdizionale, con la conseguente creazione di un rapporto d'ufficio caratterizzato non già da una prefissata temporaneità bensì — al contrario — da particolari garanzie di stabilità.

11. — Che le pregresse considerazioni valgono anche a far escludere la fondatezza delle dedotte censure di irragionevolezza e di lesione dei principi comunitari e nazionali di tutela della certezza giuridica e dell'affidamento dei cittadini e di buon andamento dell'Amministrazione, atteso che — in via generale — la previsione di compensi e trattamenti pensionistici massimi a carico della finanza pubblica per i singoli soggetti titolari di pubblici uffici non appare intrinsecamente illogica o negativa ai fini di una razionalizzazione della c.d. «giungla retributiva» che storicamente ha caratterizzato — secondo numerose indagini del Parlamento, del Governo e di Organi indipendenti — un'Amministrazione non sempre caratterizzata da massimi livelli di efficienza, mentre — dal punto di vista dei singoli trattamenti retributivi oggetto del presente giudizio — all'atto dell'accettazione della nomina alla Corte dei Conti l'interessato — anche in virtù delle stesse competenze ed esperienze professionali che ne avevano motivato la scelta — era o ben poteva essere a conoscenza delle recenti misure di legge volte al contenimento della spesa pubblica ed adottate proprio su iniziativa dello stesso Potere Esecutivo che lo aveva proposto al nuovo incarico, di modo che — da un lato — l'accettazione non poteva non implicare la piena consapevolezza circa i prevedibili limiti al proprio compenso e — dall'altro — la proposta di nomina assolutamente fiduciaria da parte del Governo non poteva ragionevolmente suscitare l'aspettativa di un trattamento differenziato quanto alla sorte del proprio compenso a carico della finanza pubblica, in quanto ciò si sarebbe tradotto in una ampissima facoltà di deroga del Governo — rispetto dalle norme dallo stesso proposte — in favore di singoli soggetti dallo stesso individuati, suscitando profili di problematica coesistenza con i principi di legalità ed uguaglianza davanti alla legge sanciti dal nostro ordinamento.

12. — Che, avendo l'Amministrazione dato legittimamente applicazione all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 alla stregua delle pregresse considerazioni, il Collegio deve esaminare le plurime questioni di possibile illegittimità costituzionale della medesima — rilevante e delicatissima — disposizione, sollevate dal ricorrente — ma deducibili d'ufficio ed in tal senso integrate andie da questo Collegio — per la possibile violazione degli artt. 3, 4, 36, 38, 53, 97, 100, 101, 104, 108 e 117 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 6 della CEDU;

13. — Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che i provvedimenti impugnati trovano un'infedibile base normativa nel citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di modo che il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati



con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti — alla stregua delle pregresse considerazioni — dovrebbe essere respinto, almeno per la parte di maggiore interesse e salvo passare all'esame delle parimenti impugnate specifiche modalità applicative, fermo restando — osserva altresì il Collegio — che la sopraindicata stabilità nel tempo della nomina del ricorrente alla Corte dei Conti radicherebbe un suo interesse strumentale anche ai fini della novazione della disciplina che seguirebbe ad una eventuale pronuncia additiva o interpretativa della Corte costituzionale;

14. — Che ben più complesso è il vaglio della «non manifesta infondatezza» dei numerosi profili di illegittimità costituzionale sopra indicati, riservato al giudice *a quo*. Non fondata appare, in primo luogo, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. riferita al trattamento irragionevolmente deteriore e discriminatorio che la norma avrebbe riservato al ricorrente sia quanto all'applicazione di un tetto economico incompatibile proprio con gli stessi percorsi professionali e di carriera che ne avevano motivato la scelta per la Corte dei Conti, sia quanto alla mancata estensione nei suoi confronti della deroga in sede di prima applicazione prevista solo per gli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni contrattualizzati o titolari di «incarichi» e «contratti» a tempo determinato (ma rinnovabili senza limiti).

Al riguardo il ricorrente deduce che ogni prestazione può essere indifferentemente resa in regime pubblicistico o privatistico, ovvero sulla base di un contratto individuale o della generale disciplina delle mansioni affidate al personale appartenente ad un determinato ruolo, senza che ciò determini una diversità ontologica tra questa o quella prestazione o fra questa o quella categoria di lavoratori, né a tal fine può fungere la differente durata del rapporto, perché anche un contratto può ben essere (ed è normalmente) rinnovato a tempo indeterminato.

Al contrario, considera il Collegio che la scelta fra l'uno e l'altro regime spetta alla discrezionalità del legislatore e non è oggetto del presente giudizio, che il tetto di legge a retribuzioni e pensioni — come già sopra indicato — trova un indefettibile condizione di legittimità costituzionale proprio nella sua generale applicabilità a tutte le analoghe fattispecie poste a carico della finanza pubblica e che l'esistenza di una deroga per i contratti in corso, pur ontologicamente diversi dalla fattispecie in esame in quanto non assistiti da specifiche garanzie di stabilità, potrebbe quindi — ove ciò fosse oggetto del giudizio — essere casomai sottoposta a vaglio costituzionale sotto il profilo dell'indebita posizione di vantaggio riservata ai beneficiari.

La questione in esame si rivela pertanto, a giudizio del Collegio, non fondata;

15. — Che, quanto al possibile profilo di illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della CEDU, il Collegio osserva che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha espressamente chiarito che questo principio è fondamentale nell'ordinamento europeo: fra le altre, la sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C483/04, ha sancito che «i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie»), mentre sul piano interno la migliore dottrina e giurisprudenza gli riconosce valenza costituzionale alla stregua dei principi di legalità (art. 1 Cost.), e di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) in condizioni di eguaglianza davanti alla legge (artt. 3 e 97).

Al riguardo, riconosciuta la piena operatività nel nostro ordinamento del principio di tutela della certezza giuridica e del legittimo affidamento, il Collegio rinvia a quanto già osservato nell'esame della medesima questione quale possibile vizio di illegittimità nell'applicazione della stessa norma. In particolare, il nuovo tetto economico in esame risponde agli obiettivi d'interesse pubblico generale lasciati alla discrezionalità dei singoli Stati quanto al contenimento, alla trasparenza ed alla congruità della spesa pubblica, nel quadro dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione e dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, mentre la Corte costituzionale ha più volte chiarito che, salvi i limiti in materia penale derivanti dall'art. 25, comma 2, Cost., non è in linea di principio precluso al legislatore intervenire per mutare la disciplina dei rapporti di durata in corso, anche con disposizioni che modificano in senso sfavorevole situazioni soggettive perfette, purché nel limite del rispetto del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del principio di affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, che — come sopra chiarito — non appaiono violati nella fattispecie in esame (in senso conforme, Corte cost., sentt. n. 92 del 2013, n. 166 del 2012, n. 525 del 2000, n. 211 del 1997, n. 409 del 1995).

Anche la questione di legittimità ora esaminata si palesa pertanto non fondata;

16. — Che ugualmente non fondata — salvo quanto si dirà al numero successivo — è, a giudizio del Collegio, la possibile questione di legittimità per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. riferita all'effetto della disposizione in esame di trattenimento forzoso di una parte (ampia) della remunerazione dell'attività lavorativa, che corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, ovvero di un prelievo di natura tributaria perché imposto a fini di finanza pubblica e incidente in beni materiali dei percossi, ma discriminatorio in quanto gravante solo sui pensionati titolari di



incarichi o rapporti di lavoro pubblici, lasciando indenne la posizione dei pensionati che prestino servizio alle dipendenze di un datore di lavoro privato o esercitino attività libero-professionale.

Infatti, considera il Collegio, le descritte finalità di contenimento, trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica determinano, non irragionevolmente, una progressiva decurtazione, disciplinata *ex lege*, dei possibili ulteriori redditi al raggiungimento del tetto prefissato, indifferenziatamente applicata a tutti i compensi comunque posti a carico della finanza pubblica, senza che ciò possa generare, proprio per la sua trasversalità, indebite disparità di trattamento, divenendo quindi non rilevante, ai fini del giudizio *a quo*, la sua invocata qualificazione quale imposizione fiscale, che sembra comunque doversi escludere, in quanto la legge, in estrema sintesi, pone un «tetto» a regime all'erogazione a chiunque di somme a titolo retributivo e pensionistico poste a carico della finanza pubblica, anziché imporre un prelievo forzoso sulle somme percepite dal singolo interessato oltre il tetto prefissato.

17. — Che a conclusioni più articolate si presta la questione di possibile illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 4, 36, 38 e 97 nonché dagli artt. 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta che la remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti risulti fortemente ridotta o del tutto azzerata, con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo, con la possibile violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione «proporzionata alla quantità e qualità» del lavoro prestato, potendone altresì conseguire una disparità di trattamento fra soggetti svolgenti la medesima attività, una irrazionale organizzazione amministrativa ed un indebolimento delle necessarie garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni affidate.

Al riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione non il pur elevatissimo standard qualitativo dell'attività svolta da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza per aver ricoperto in anni di servizio alle dipendenze dello Stato cariche apicali (avendo di conseguenza maturato l'elevato trattamento pensionistico «causa» del taglio del compenso), in quanto ciò potrebbe giustificare anche un incarico «onorario», in ipotesi anche del tutto gratuito, bensì la circostanza dello svolgimento continuativo, con lo stabile ed organico inserimento nel relativo organico e con particolari garanzie di stabilità, della funzione di Consigliere della Corte dei conti, con l'assunzione da parte dell'interessato di tutte le connesse prerogative e delicate e — non da oggi — rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell'attività professionale stabilmente svolta dal ricorrente, a seguito della nomina alla Corte dei Conti, sotto la propria responsabilità e con pieno inserimento organico, nell'ambito di una «magistratura togata» vale dunque a configurare l'esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici «onorari», di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i Tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell'ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (come accade per i seggi elettorali);

18. — Che in tal modo la scelta dello Stato, mediante la disposizione di legge in esame, di continuare ad avvalersi del pieno apporto professionale del ricorrente (nulla la norma dicendo al riguardo, salve le sue eventuali dimissioni per evitare, in applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di prestare attività lavorativa non retribuita o retribuita in maniera estremamente esigua), anziché, disciplinare normativamente l'ipotesi in esame (ad esempio, prevedendo la decadenza o una opzione per funzioni più limitate e retribuite in minor misura, oppure del tutto onorarie e gratuite) ma al tempo stesso di «di auto-esonerarsi» in tutto o in parte dalla loro

retribuzione (non ponendo alcuna deroga al tetto a tale riguardo), pur avendo esso Stato chiesto all'interessato di svolgere tale prestazione lavorativa mediante la proposta di nomina alla funzione (ordinariamente retribuita) di Consigliere della Corte dei Conti — dichiaratamente motivata dalla sua eccellenza professionale in ragione della delicatezza e quindi dell'impegno delle funzioni da svolgere — appare costituzionalmente irragionevole, con la conseguente possibile violazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, quanto al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità (oltreché alla qualità) del lavoro, nonché, indirettamente, dell'articolo 38 della Costituzione, in quanto la drastica riduzione o addirittura l'azzeramento della retribuzione — e quindi della relativa contribuzione — precludono la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento;

19. — Che medesime considerazioni conducono a far ritenere la possibile violazione degli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sotto un duplice profilo — diverso ed ulteriore rispetto a quelli esaminati ai punti precedenti — in quanto, premessa la determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità in modo indifferenziato per i Consiglieri di concorso ovvero di nomina governativa, la disposizione di legge che pone il tetto



retributivo e pensionistico — e quindi differenza nell'ambito di questi ultimi fra quelli retribuiti, ovvero privi in tutto o in parte di retribuzione a seguito del raggiungimento del tetto, senza disciplinare la loro sorte, potrebbe essere ritenuta suscettibile di determinare, da un lato, una ingiustificata disparità di trattamento quanto alla retribuzione ovvero mancata retribuzione della medesima attività professionale, e, dall'altro, una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo parzialmente o del tutto gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza, atteso che anche la retribuzione dei funzionari pubblici deve rispondere — alla stregua del Trattato, della Convenzione europea e degli articoli 36 e 97 della Costituzione, ad un rapporto sinallagmatico («proporzionato») riguardo alla quantità e qualità del lavoro svolto, non potendo quindi essere considerati fungibili il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione;

20. — Che a giudizio del Collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile *vulnus* allo *status* di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l'apprestamento di garanzie circa lo *status* dei componenti concernenti, fra l'altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre, sentenza n. 1 del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte cost., sent. n. 223 del 2012).

21. — Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 nei termini sopra evidenziati determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione, ed esime il Collegio, allo stato, dal procedere all'esame delle ulteriori censure sopra individuate, che, riguardando le modalità applicative della norma quanto alla individuazione del «tetto» ed alle sue conseguenze sul piano contributivo-previdenziale, risponderanno ad un interesse attuale del ricorrente solo ove risulti possibile applicate legittimamente la disposizione sopraindicata alle fattispecie oggetto del presente giudizio.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata in premessa, dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in relazione agli articoli 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giulia Ferrari, Presidente FF;

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore;

Ivo Correale, Consigliere.

*Il Presidente:* FERRARI

*L'estensore:* SESTINI



N. 227

*Ordinanza del 21 aprile 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Valletta Paolo contro Corte dei conti ed altri*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 12159 del 2014, proposto da: Paolo Valletta, rappresentato e difeso dagli avv.ti Mario Sanino, Paola Salvatore, Marco Di Lullo, con domicilio eletto presso Studio Legale Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

Contro Corte dei conti, Segretariato generale della Corte dei conti, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento:

del provvedimento adottato dal Segretario generale della Corte dei conti con nota prot. n. 0003373 del 18 luglio 2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei conti sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 25.408, 39, come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento;

di ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale;

nonché per la declaratoria del diritto al trattamento retributivo e a quello pensionistico spettanti senza applicazione delle decurtazioni di cui all'art. 1, comma 489, legge 27 dicembre 2013 n. 147 e ss.mm.;

nonché per la condanna dell'Amministrazione al versamento e alla restituzione delle somme nelle more illegittimamente trattenute e recuperate.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Segretariato generale della Corte dei conti, della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Che con il ricorso in epigrafe, proposto da un consigliere della Corte dei conti nominato dal Governo ai sensi dell'art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, viene impugnato il provvedimento adottato dal Segretario generale della Corte dei conti con nota prot. n. 0003373 del 18 luglio 2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte



dei conti, sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 25.408,39 come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento, unitamente ad ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale.

Il ricorrente chiede inoltre l'accertamento del diritto a percepire, nella loro interezza, gli emolumenti connessi al servizio prestato come magistrato della Corte dei conti, nonché al versamento dei relativi contributi previdenziali e degli accantonamenti per trattamento di fine servizio (TFS), con la conseguente condanna dell'Amministrazione al versamento ed alla restituzione delle somme nelle more indebitamente trattenute;

2. — Che il contenzioso in esame concerne la vicenda applicativa conseguente all'adozione dell'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale stabilisce, al comma 1, primo periodo, che “con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione”;

3. — Che, in attuazione della citata disposizione, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato il decreto 23 marzo 2012 che, all'art. 3, stabilisce che “a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il trattamento retributivo percepito annualmente, comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza [...] non può superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a euro 293.658,95. Qualora superiore, si riduce al predetto limite”.

Successivamente, l'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n.147, ha previsto che “ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici (...) non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite” e che “Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive, facendo peraltro salvi “i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi”. L'ultimo periodo della disposizione prevede che “gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti”. Infine, l'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ha stabilito che “a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente”;

4. — Che il ricorrente afferma l'illegittimità degli atti impugnati deducendo i motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

eccesso di potere sotto plurimi profili sintomatici e violazione della normativa di legge di riferimento, e in particolare violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, non avendo l'Amministrazione applicato la prevista deroga concernente “i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza”, nonostante la condizione del ricorrente di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della previsione di legge;

la medesima riduzione della remunerazione determinerebbe altresì una violazione del diritto al lavoro e dell'obbligo di retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto ai sensi degli artt. 4 e 36 Cost. ed un *vulnus* allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati (anche contabili), protetto dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., oltre a violare il principio di irretroattività dei trattamenti *in pejus* ed il legittimo affidamento del ricorrente in violazione dell'art. 6 CEDU e quindi dell'art. 117 Cost.;

in via subordinata, illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, se interpretato nel senso di escludere il ricorrente dall'ambito della descritta deroga riferita ai “contratti e gli incarichi in corso” al servizio della P.A., per violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in ragione di un trattamento irragionevolmente deteriore per il ricorrente rispetto a quello degli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni, nonché un'irragionevole lesione del legittimo affidamento del ricorrente stesso (tutelato dall'art. 6 CEDU), non giustificato né sul piano del contenimento della spesa pubblica, né da altro interesse di pregio costituzionale;

ancora in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 (nell'interpretazione datane dalla P.A. resistente), per violazione degli artt. 101, II comma, e 104, I comma, della Costituzione, che tutelano l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, valori, questi, che verrebbero irragionevol-



mente lesi dall'ingiustificata incisione da trattamento economico — e quindi anche del credito e del prestigio sociale — dell'esercizio della funzione giurisdizionale;

ulteriore illegittimità costituzionale, in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporterebbe una forte ed irragionevole riduzione, con effetto retroattivo, della remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti svolta dal ricorrente e lederebbe il suo diritto ed il suo ragionevole affidamento ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto in violazione degli artt. 4 e 36 Cost., del principio di irretroattività delle norme incidenti su diritti consolidati e dei fondamentali principi costituzionali comunitari di certezza giuridica e di tutela dell'affidamento;

il limite retributivo e pensionistico di cui all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 precluderebbe altresì, del tutto irragionevolmente, la possibilità riconosciuta dall'ordinamento al Governo di individuare alte professionalità e competenze amministrative da inserire nella compagine della Corte dei conti, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Cost. Infatti, essendo ex art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, riservata a coloro che hanno già conseguito (quantomeno) la qualifica di direttore generale e ispettore generale nell'Amministrazione statale (o equivalenti), la nomina a consigliere della Corte dei conti cade *naturaliter* su persone che hanno già maturato il diritto al trattamento di quiescenza. La disposizione in esame risulterebbe pertanto irragionevolmente contraddittoria in violazione dell'art. 97 Cost., penalizzando e disincentivando l'assunzione nei ruoli della magistratura contabile dei migliori curricula disponibili, relativi a funzionari che, inevitabilmente, sconterebbero i più forti effetti del limite al cumulo con il trattamento di quiescenza di cui alla disposizione in esame;

inoltre, ciò corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, illegittimo perché violativo degli artt. 3 e 53 Cost., e comporterebbe anche una indebita riduzione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo;

la irragionevolezza della previsione normativa in esame sarebbe infine confermata dalla mancata esclusione, ai fini del tetto massimo degli emolumenti percepibili, delle indennità integrativa speciale e giudiziaria di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981 e del contributo di solidarietà imposto dall'art. 2, comma 5, del decreto del Presidente del Senato n. 11246 del 2008;

5. — Che l'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge, legge le cui disposizioni vengono altresì argomentatamente ritenute scevre dai dedotti vizi di legittimità costituzionale;

6. — Che alla camera di consiglio convocata per l'esame della domanda cautelare il ricorrente ha chiesto il rinvio della decisione sulle istanze cautelate alla trattazione del ricorso nel merito, e che all'esito dell'udienza pubblica del 25 febbraio 2015 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

7. — Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dal ricorrente, il Collegio deve esaminare partitamente le singole censure, partendo da quelle (maggiormente soddisfattive dell'interesse al bene della vita azionato con il ricorso) volte a far valere la violazione della normativa di riferimento (essenzialmente, art. 1, comma 489 della legge n. 147 del 2013) in quanto non applicabile al caso in esame. Solo in caso di mancato accoglimento delle predette censure, si potrà poi passare all'esame della non manifesta infondatezza delle dedotte censure di illegittimità costituzionale della medesima norma, divenute in tal modo rilevanti nel giudizio *a quo*, ai fini dell'eventuale rimessione della questione incidentale di costituzionalità alla Corte costituzionale, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure e della questione di legittimità costituzionale, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità (riferite ad esempio all'estensione alle indennità integrative speciali e giudiziarie ed al computo del contributo di solidarietà) con cui la norma sarebbe stata applicata.

8. — Che, con il primo gruppo di motivi di gravame indicati, il ricorrente deduce la violazione del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, poiché la predetta norma sarebbe stata illegittimamente applicata al ricorrente sotto il profilo temporale, per la mancata applicazione della prevista deroga concernente "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza", nonostante la sua condizione di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della nuova previsione di legge.

Secondo il ricorrente, infatti, l'ampiezza della previsione normativa circa la deroga implica la sua applicazione sia ai contratti e rapporti di lavoro c.d. "privatizzato", sia — come nel caso in esame — al pubblico impiego non privatizzato, ponendosi in evidente parallelismo con la stessa norma istitutiva del tetto massimo di cumulo (art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, che ha espressamente esteso l'intera disciplina del tetto massimo al "personale in regime di diritto pubblico"). Inoltre, il termine "incarico" abbraccerebbe qualunque conferimento di compiti da parte dell'Amministrazione, ivi compreso conferimento di funzioni nell'ambito di un rapporto di impiego non privatizzato.



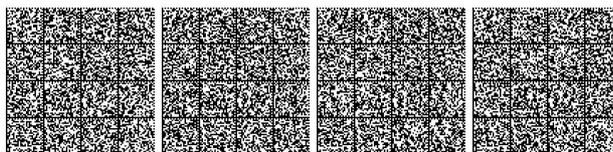
9. — Che, ai fini della decisione circa la fondatezza della predetta censura, il Collegio osserva preliminarmente che la previsione normativa introdotta dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011 e rafforzata dalla legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, in particolare per quanto d'interesse con l'art. 1, commi 471 e ss), così come chiarito dalla definizione degli ambiti applicativi della norma risultanti dalla circolare n. 8/2012 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3/2014, è volta a limitare la soglia massima dei trattamenti retributivi e pensionistici che fanno comunque carico a risorse pubbliche, riguardando l'ambito soggettivo di applicazione del decreto tutti i titolari di rapporto di lavoro subordinato o autonomo con "le pubbliche amministrazioni", e ciò — in un sistema pensionistico ancora essenzialmente retributivo come quello del ricorrente, e quindi non legato ad uno specifico rapporto sinallagmatico con i contributi versati durante la vita lavorativa — non appare né in contrasto con alcuna disposizione dell'ordinamento né irragionevole, a condizione peraltro di estendere il limite a tutti i soggetti posti nelle medesime condizioni sotto il predetto profilo, alla stregua dell'art. 3, primo comma, della Costituzione;

10. — Che viene quindi in rilievo la citata circolare n. 3/2014 della Presidenza del Consiglio dei ministri, che chiarisce che il nuovo regime limitativo si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, limitandosi ad interpretare il dettato normativo già in vigore nella disciplina del contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico, mentre l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, ha ridotto ad € 240.000 annui il limite massimo retributivo lordo solo a decorrere dal 1° maggio 2014. Si è quindi in presenza, osserva il Collegio, di una questione controversa concernente non una vera e propria retroattività della legge (con tutti i conseguenti divieti e limiti costituzionali a tutela della certezza del diritto, dell'affidamento e della ragionevolezza del legislatore, ampiamente affrontati anche dalla Corte costituzionale), bensì una questione di diritto intertemporale connessa all'entrata in vigore della nuova disciplina, disposta dal legislatore — nell'ambito del legittimo esercizio della proprio spazio di discrezionalità riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, senza la previsione di un periodo transitorio, fatta eccezione per la tassativa deroga prevista per "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza", ovvero per tutti i rapporti — indifferentemente di diritto privato o pubblico, così come affermato dal ricorrente — che a quel momento, peraltro, non solo erano già in corso, bensì erano anche individuati da un naturale termine di "scadenza", e non già, quindi, per l'esercizio in atto di una funzione giurisdizionale "togata" e non onoraria, ovvero svolta a seguito dell'inserimento a pieno titolo in un plesso giurisdizionale, con la conseguente creazione di un rapporto d'ufficio caratterizzato non già da una prefissata temporaneità bensì — al contrario — da particolari garanzie di stabilità.

11. — Che le pregresse considerazioni valgono anche a far escludere la fondatezza delle dedotte censure di irragionevolezza e di lesione dei principi comunitari e nazionali di tutela della certezza giuridica e dell'affidamento dei cittadini e di buon andamento dell'Amministrazione, atteso che — in via generale — la previsione di compensi e trattamenti pensionistici massimi a carico della finanza pubblica per i singoli soggetti titolari di pubblici uffici non appare intrinsecamente illogica o negativa ai fini di una razionalizzazione della c.d. "giungla retributiva" che storicamente ha caratterizzato — secondo numerose indagini del Parlamento, del Governo e di Organi indipendenti — un'Amministrazione non sempre caratterizzata da massimi livelli di efficienza, mentre — dal punto di vista dei singoli trattamenti retributivi oggetto del presente giudizio — all'atto dell'accettazione della nomina alla Corte dei conti l'interessato — anche in virtù delle stesse competenze ed esperienze professionali che ne avevano motivato la scelta — era o ben poteva essere a conoscenza, delle recenti Misure di legge volte al contenimento della spesa pubblica ed adottate proprio su iniziativa dello stesso Potere Esecutivo che lo aveva proposto al nuovo incarico, di modo che — da un lato — l'accettazione non poteva non implicare la piena consapevolezza circa i prevedibili limiti al proprio compenso e — dall'altro — la proposta di nomina assolutamente fiduciaria da parte del Governo non poteva ragionevolmente suscitare l'aspettativa di un trattamento differenziato quanto alla sorte del proprio compenso a carico della finanza pubblica, in quanto ciò si sarebbe tradotto in una ampissima facoltà di deroga del Governo — rispetto dalle norme dallo stesso proposte — in favore di singoli soggetti dallo stesso individuati, suscitando profili di problematica coesistenza con i principi di legalità ed uguaglianza davanti alla legge sanciti dal nostro ordinamento.

12. — Che, avendo l'Amministrazione dato legittimamente applicazione all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 alla stregua delle pregresse considerazioni, il Collegio deve esaminare le plurime questioni di possibile illegittimità costituzionale della medesima — rilevante e delicatissima — disposizione, sollevate dal ricorrente — ma deducibili d'ufficio ed in tal senso integrate anche da questo Collegio e — per la possibile violazione degli artt. 3, 4, 36, 38, 53, 97, 100, 101, 104, 108 e 117 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 6 della CEDU;

13. — Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che i provvedimenti impugnati trovano un'indefettibile base normativa nel citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di modo che il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti — alla stregua delle pregresse considerazioni — dovrebbe essere respinto,



almeno per la parte di maggiore interesse e salvo passare all'esame delle parimenti impugnate specifiche modalità applicative, fermo restando —osserva altresì il Collegio — che la sopraindicata stabilità nel tempo della nomina del ricorrente alla Corte dei conti radicherebbe un suo interesse strumentale anche ai fini della novazione della disciplina che seguirebbe ad una eventuale pronuncia additiva o interpretativa della Corte costituzionale;

14. — Che ben più complesso è il vaglio della “non manifesta infondatezza” dei numerosi profili di illegittimità costituzionale sopra indicati, riservato al giudice *a quo*. Non fondata appare, in primo luogo, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. riferita al trattamento irragionevolmente deteriore e discriminatorio che la norma avrebbe riservato al ricorrente sia quanto all'applicazione di un tetto economico incompatibile proprio con gli stessi percorsi professionali e di carriera che ne avevano motivato la scelta per la Corte dei conti, sia quanto alla mancata estensione nei suoi confronti della deroga in sede di prima applicazione prevista solo per gli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni contrattualizzati o titolari di “incarichi” e “contratti” a tempo determinato (ma rinnovabili senza limiti).

Al riguardo il ricorrente deduce che ogni prestazione può essere indifferentemente resa in regime pubblicistico o privatistico, ovvero sulla base di un contratto individuale o della generale disciplina delle mansioni affidate al personale appartenente ad un determinato ruolo, senza che ciò determini una diversità ontologica tra questa o quella prestazione o fra questa o quella categoria di lavoratori, né a tal fine può fungere la differente durata del rapporto, perché anche un contratto può ben essere (ed è normalmente) rinnovato a tempo indeterminato.

Al contrario, considera il Collegio che la scelta fra l'uno e l'altro regime spetta alla discrezionalità del legislatore e non è oggetto del presente giudizio, che il tetto di legge a retribuzioni e pensioni — come già sopra indicato — trova un indefettibile condizione di legittimità costituzionale proprio nella sua generale applicabilità a tutte le analoghe fattispecie poste a carico della finanza pubblica e che l'esistenza di una deroga per i contratti in corso, pur ontologicamente diversi dalla fattispecie in esame in quanto non assistiti da specifiche garanzie di stabilità, potrebbe quindi — ove ciò fosse oggetto del giudizio — essere casomai sottoposta a vaglio costituzionale sotto il profilo dell'indebita posizione di vantaggio riservata ai beneficiari.

La questione in esame si rivela pertanto, a giudizio del Collegio, non fondata;

15. — Che, quanto al possibile profilo di illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della CEDU, il Collegio osserva che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha espressamente chiarito che questo principio è fondamentale nell'ordinamento europeo: fra le altre, la sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C-183/04, ha sancito che “i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie”), mentre sul piano interno la migliore dottrina e giurisprudenza gli riconosce valenza costituzionale alla stregua dei principi di legalità (art. Cost.), e di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) in condizioni di eguaglianza davanti alla legge (artt. 3 e 97).

Al riguardo, riconosciuta la piena operatività nel nostro ordinamento del principio di tutela della certezza giuridica e del legittimo affidamento, il Collegio rinvia a quanto già osservato nell'esame della medesima questione quale possibile vizio di illegittimità nell'applicazione della stessa norma. In particolare, il nuovo tetto economico in esame risponde agli obiettivi d'interesse generale lasciati alla discrezionalità dei singoli Stati quanto al contenimento, alla trasparenza ed alla congruità della spesa pubblica, nel quadro dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione e dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, mentre la Corte costituzionale ha più volte chiarito che, salvi i limiti in materia penale derivanti dall'art. 25, comma 2, Cost., non è in linea di principio precluso al legislatore intervenire per mutare la disciplina dei rapporti di durata in corso, anche con disposizioni che modificano in senso sfavorevole situazioni soggettive perfette, purché nel limite del rispetto del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del principio di affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, che — come sopra chiarito — non appaiono violati nella fattispecie in esame (in senso conforme, Corte cost., sentt. n. 92 del 2013, n. 166 del 2012, n. 525 del 2000, n. 211 del 1997, n. 409 del 1995).

Anche la questione di legittimità ora esaminata si palesa pertanto non fondata;

16. — Che ugualmente non fondata — salvo quanto si dirà al numero successivo — è, a giudizio del Collegio, la possibile questione di legittimità per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. riferita all'effetto della disposizione in esame di trattenimento forzoso di una parte (ampia) della remunerazione dell'attività lavorativa, che corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, ovvero di un prelievo di natura tributaria perché imposto a fini finanza pubblica e incidente in beni materiali dei percossi, ma discriminatorio in quanto gravante solo sui pensionati titolari di incarichi o rapporti di lavoro pubblici, lasciando indenne la posizione dei pensionati che prestino servizio alle dipendenze di un datore di lavoro privato o esercitino attività libero-professionale.



Infatti, considera il Collegio, le descritte finalità di contenimento, trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica determinano, non irragionevolmente, una progressiva decurtazione, disciplinata *ex lege*, dei possibili ulteriori redditi al raggiungimento del tetto prefissato, indifferenziatamente applicata a tutti i compensi comunque posti a carico della finanza pubblica, senza che ciò possa generare, proprio per la sua trasversalità, indebite disparità di trattamento, divenendo quindi non rilevante, ai fini del giudizio *a quo*, la sua invocata qualificazione quale imposizione fiscale, che sembra comunque doversi escludere, in quanto la legge, in estrema sintesi, pone un “tetto” a regime all'erogazione a chiunque di somme a titolo retributivo e pensionistico poste a carico della finanza pubblica, anziché imporre un prelievo forzoso sulle somme percepite dal singolo interessato oltre il tetto prefissato.

17. — Che a conclusioni più articolate si presta la questione di possibile illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 4, 36, 38 e 97 nonché dagli artt. 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta che la remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti risulti fortemente ridotta o del tutto azzerata, con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo, con la possibile violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione “proporzionata alla quantità e qualità” del lavoro prestato, potendone altresì conseguire una disparità di trattamento fra soggetti svolgenti la medesima attività, una irrazionale organizzazione amministrativa ed un indebolimento delle necessarie garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni affidate.

Al riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione non il pur elevatissimo standard qualitativo dell'attività svolta da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza per aver ricoperto in anni di servizio alle dipendenze dello Stato cariche apicali (avendo di conseguenza maturato l'elevato trattamento pensionistico “causa” del taglio del compenso), in quanto ciò potrebbe giustificare anche un incarico “onorario”, in ipotesi anche del tutto gratuito, bensì la circostanza dello svolgimento continuativo, con lo stabile ed organico inserimento nel relativo organico e con particolari garanzie di stabilità, della funzione di Consigliere della Corte dei conti, con l'assunzione da parte dell'interessato di tutte le connesse prerogative e delicate e — non da oggi — rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell'attività professionale stabilmente svolta dal ricorrente, a seguito della nomina alla Corte dei conti, sotto la propria responsabilità e con pieno inserimento organico, nell'ambito di una “magistratura togata” vale dunque a configurare l'esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici “onorari”, di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i Tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell'ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (come accade per i seggi elettorali);

18. — Che in tal modo la scelta dello Stato, mediante la disposizione di legge in esame, di continuare ad avvalersi del pieno apporto professionale del ricorrente (nulla la norma dicendo al riguardo, salve le sue eventuali dimissioni per evitare, in applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di prestare attività lavorativa non retribuita o retribuita in maniera estremamente esigua), anziché, disciplinare normativamente l'ipotesi in esame (ad esempio, prevedendo la decadenza o una opzione per funzioni più limitate e retribuite in minor misura, oppure del tutto onorarie e gratuite) ma al tempo stesso di “di auto-esonerarsi” in tutto o in parte dalla loro retribuzione (non ponendo alcuna deroga al tetto a tale riguardo), pur avendo esso Stato chiesto all'interessato di svolgere tale prestazione lavorativa mediante la proposta di nomina alla funzione (ordinariamente retribuita) di Consigliere della Corte dei conti — dichiaratamente motivata dalla sua eccellenza professionale in ragione della delicatezza e quindi dell'impegno delle funzioni da svolgere — appare costituzionalmente irragionevole, con la conseguente possibile violazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, quanto al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità (oltreché alla qualità) del lavoro, nonché, indirettamente, dell'articolo 38 della Costituzione, in quanto la drastica riduzione o addirittura l'azzeramento della retribuzione — e quindi della relativa contribuzione — precludono la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento;

19. — Che medesime considerazioni conducono a far ritenere la possibile violazione degli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sotto un duplice profilo — diverso ed ulteriore rispetto a quelli esaminati ai punti precedenti — in quanto, premessa la determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità in modo indifferenziato per i Consiglieri di concorso ovvero di nomina governativa, la disposizione di legge che pone il tetto retributivo e pensionistico — e quindi differenzia nell'ambito di questi ultimi fra quelli retribuiti, ovvero privi in tutto o in parte di retribuzione a seguito del raggiungimento del tetto, senza disciplinare là loro sorte, potrebbe essere ritenuta suscettibile di determinare, da un lato, una ingiustificata disparità di trattamento quanto alla retribuzione ovvero man-



cata retribuzione della medesima attività professionale, e, dall'altro, una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo parzialmente o del tutto gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza, atteso che anche la retribuzione dei funzionari pubblici deve rispondere — alla stregua del Trattato, della Convenzione europea e degli articoli 36 e 97 della Costituzione, ad un rapporto sinallagmatico (“proporzionato”) riguardo alla quantità e qualità del lavoro svolto, non potendo quindi essere considerati fungibili trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione;

20. — Che a giudizio del Collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile *vulnus* allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti concernenti, fra l'altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre, sentenza n. 1 del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte cost., sent. n. 223 del 2012).

21. — Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 nei termini sopra evidenziati determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione, ed esime il Collegio, allo stato, dal procedere all'esame delle ulteriori censure sopra individuate, che, riguardando le modalità applicative della norma quanto alla individuazione del “tetto” ed alle sue conseguenze sul piano contributivo-previdenziale risponderanno ad un interesse attuale del ricorrente solo ove risulti possibile applicare legittimamente la disposizione sopraindicata alle fattispecie oggetto del presente giudizio.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata in premessa, dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 in relazione agli articoli 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giulia Ferrari, Presidente FF;

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore;

Ivo Correale, Consigliere.

*Il Presidente:* FERRARI

*L'estensore:* SESTINI



N. 228

*Ordinanza del 21 aprile 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Caprino Daniele contro Corte dei conti ed altri*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 16623 del 2014, proposto da:

Daniele Caprino, rappresentato e difeso dall'avv. Federico Sorrentino, con domicilio eletto presso lo stesso Federico Sorrentino in Roma, Lungotevere delle Navi, 30;

CONTRO

Segretariato Generale della Corte dei Conti, Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - Gestione ex Inpdap; Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Corte dei Conti, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

PER L'ANNULLAMENTO

della comunicazione del 12 dicembre 2014 (prot. n. 5461-12/12/2014-TEQMAG-C3-P), con la quale il Segretario generale della Corte dei Conti ha affermato l'applicabilità nei confronti del ricorrente del cd. divieto di cumulo di cui all'art. 1, comma 489, della legge n. 147/2013 e per l'accertamento del diritto del ricorrente a percepire, nella loro interezza, gli emolumenti connessi al servizio prestato come magistrato della Corte dei conti, nonché al versamento dei relativi contributi previdenziali e degli accantonamenti per il TFS.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Corte dei Conti;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il Dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



## CONSIDERATO E RITENUTO IN FATTO ED IN DIRITTO

1 - Che con il ricorso in epigrafe, proposto da un consigliere della Corte dei conti nominato dal Governo ai sensi dell'art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, viene impugnata la comunicazione del 12 dicembre 2014 (prot. n. 5461-12/12/2014-TEQMAG-C3-P), con la quale il Segretariato generale della Corte dei Conti ha affermato l'applicabilità nei confronti del ricorrente del cd. divieto di cumulo di cui all'art. 1, comma 489, della legge n. 147/2013, chiedendo la restituzione di quanto corrisposto in eccesso, unitamente ad ogni altro atto annesso, connesso, presupposto o consequenziale.

Il ricorrente chiede inoltre l'accertamento del diritto a percepire, nella loro interezza, gli emolumenti connessi al servizio prestato come magistrato della Corte dei conti, nonché al versamento dei relativi contributi previdenziali e degli accantonamenti per il trattamento di fine servizio (TFS) con la conseguente condanna dell'Amministrazione al versamento ed alla restituzione delle somme nelle more indebitamente trattenute;

2 - Che il contenzioso in esame concerne la vicenda applicativa conseguente all'adozione dell'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale stabilisce, al comma 1, primo periodo, che "con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione".

3 - Che, in attuazione della citata disposizione, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato il decreto 23 marzo 2012 che, all'art. 3, stabilisce che "a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il trattamento retributivo percepito annualmente, comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza [...] non può superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a € 293.658,95. Qualora superiore, si riduce al predetto limite".

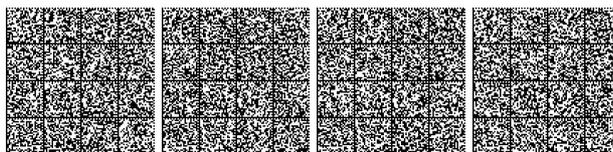
Successivamente, l'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha previsto che "ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici (...) non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite" e che "nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive, facendo peraltro salvi i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi". L'ultimo periodo della disposizione prevede che "gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti". Infine, l'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ha stabilito che "a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in € 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente";

4 - Che il ricorrente afferma l'illegittimità degli atti impugnati deducendo i motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

1) violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 che si riferisce a trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, trattandosi invece, nella fattispecie, di un trattamento economico provvisorio erogato dal Comando generale della Guardia di Finanza;

2) violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 ovvero illegittimità costituzionale della medesima disposizione per violazione dell'art. 3 Cost., non avendo l'Amministrazione applicato la prevista deroga concernente "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza", nonostante la condizione del ricorrente di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della previsione di legge, violando la norma che, ove avesse il significato attribuito dall'Amministrazione, determinerebbe una illegittima disparità di trattamento in violazione dell'art. 3 Cost.;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 che, ove ritenuto applicabile ai rapporti in corso, violerebbe il principio di irretroattività dei trattamenti in pejus e lederebbe il legittimo affidamento del ricorrente in violazione dell'art. 6 CEDU, e quindi degli artt. 3 e 117 Cost., in ragione di un trattamento irragionevolmente deteriore per il ricorrente rispetto a quello degli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Ammini-



strazioni, nonché di un'irragionevole lesione del legittimo affidamento del ricorrente stesso (tutelato dall'art. 6 CEDU), non giustificato né sul piano del contenimento della spesa pubblica, né da altro interesse di pregio costituzionale;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 4, 36, 53, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost. Infatti, la riduzione o eliminazione della remunerazione del ricorrente determinerebbe una violazione del diritto al lavoro e dell'obbligo di retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto ai sensi degli artt. 4 e 36 Cost. ed un *vulnus* allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati (anche contabili), protetto dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., valori, questi, che verrebbero irragionevolmente lesi dall'ingiustificata incisione del trattamento economico - e quindi anche del credito e del prestigio sociale - dell'esercizio della funzione giurisdizionale. Inoltre, il limite retributivo e pensionistico di cui all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 (assimilabile all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, certamente illegittimo) precluderebbe, del tutto irragionevolmente, la possibilità riconosciuta dall'ordinamento al Governo di individuare alte professionalità e competenze amministrative da inserire nella compagine della Corte dei Conti, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Cost. Infatti, essendo ex art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, riservata a coloro che hanno già conseguito (quantomeno) la qualifica di direttore generale e ispettore generale nell'Amministrazione statale (o equivalenti), la nomina a consigliere della Corte dei conti cade naturaliter su persone che hanno già maturato il diritto al trattamento di quiescenza. La disposizione in esame risulterebbe pertanto irragionevolmente contraddittoria in violazione dell'art. 97 Cost. penalizzando e disincentivando l'assunzione nei ruoli della magistratura contabile dei migliori curricula disponibili, relativi a funzionari che, inevitabilmente, sconterebbero i più forti effetti del limite al cumulo con il trattamento di quiescenza di cui alla disposizione in esame.

5) ulteriore illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 38 Cost., incidendo la riduzione retributiva sul versamento dei contributi previdenziali; numerose ulteriori censure si riferiscono alle specifiche modalità operative con le quali la disposizione è stata applicata, con particolare riguardo: 6) all'applicazione retroattiva della disciplina; 7) all'inclusione nel computo delle indennità integrativa speciale e giudiziaria.

5 - Che l'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge, legge le cui disposizioni vengono altresì argomentatamente ritenute scevre dai dedotti vizi di legittimità costituzionale.

6 - Che alla Camera di consiglio convocata per l'esame della domanda cautelare il ricorrente ha chiesto il rinvio della decisione sulle istanze cautelate alla trattazione del ricorso nel merito, e che all'esito dell'udienza pubblica del 25 febbraio 2015 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione.

7 - Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dal ricorrente, il Collegio deve esaminare partitamente le singole censure, partendo da quelle (maggiormente soddisfattive dell'interesse al bene della vita azionato con il ricorso) volte a far valere la violazione della normativa di riferimento (essenzialmente, art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013) in quanto non applicabile al caso in esame. Solo in caso di mancato accoglimento delle predette censure, si potrà poi passare all'esame della non manifesta infondatezza delle dedotte censure di illegittimità costituzionale della medesima norma, divenute in tal modo rilevanti nel giudizio *a quo*, ai fini dell'eventuale rimessione della questione incidentale di costituzionalità alla Corte costituzionale, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure e della questione di legittimità costituzionale, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità (riferite ad esempio all'estensione alle indennità integrative speciali e giudiziarie ed al computo del contributo di solidarietà) con cui la norma sarebbe stata applicata.

8 - Che, con il primo gruppo di motivi di ricorso indicati, il ricorrente deduce la violazione del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, in primo luogo poiché la fattispecie esulerebbe dall'ordinario regime previdenziale cui la nuova disciplina Sarebbe limitata;

9 - Che la predetta censura non può peraltro essere accolta dal Collegio, considerato che la previsione normativa introdotta dall'art 23 ter del decreto-legge n. 201/2011 e rafforzata dalla legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, in particolare per quanto d'interesse con l'art. 1, commi 471 e ss), così come chiarito dalla definizione degli ambiti applicativi della norma risultanti dalla circolare n. 8/2012 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione e dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3/2014, è volta a limitare la soglia massima dei trattamenti retributivi e pensionistici che fanno comunque carico a risorse pubbliche, riguardando l'ambito soggettivo di applicazione del decreto tutti i titolari di rapporto di lavoro subordinato o autonomo con "le pubbliche amministrazioni", e ciò - in un sistema pensionistico ancora essenzialmente retributivo come quello del ricorrente, e quindi non legato ad uno specifico rapporto sinallagmatico con i contributi versati durante la vita lavorativa, non appare né in contrasto con alcuna disposizione dell'ordinamento né irragionevole, a condizione peraltro di estendere il limite



a tutti i soggetti posti nelle medesime condizioni sotto il predetto profilo, alla stregua dell'art. 3, primo comma, della Costituzione;

10 - Che il ricorrente deduce altresì che la predetta norma sarebbe stata illegittimamente applicata nei suoi confronti sotto il profilo temporale, per la mancata applicazione della prevista deroga concernente “i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza”, nonostante la sua condizione di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della nuova previsione di legge.

Secondo il ricorrente, infatti, l'ampiezza della previsione normativa circa la deroga implica la sua applicazione sia ai contratti e rapporti di lavoro c.d. “privatizzato”, sia - come nel caso in esame - al pubblico impiego non privatizzato, ponendosi in evidente parallelismo con la stessa norma istitutiva del tetto massimo di cumulo (art. 23-ter del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, che ha espressamente esteso l'intera disciplina del tetto massimo al “personale in regime di diritto pubblico”). Inoltre, il termine “incarico” abbraccerebbe qualunque conferimento di compiti da parte dell'Amministrazione, ivi compreso il conferimento di funzioni nell'ambito di un rapporto di impiego non privatizzato.

11 - Che a giudizio del Collegio al contrario, come sopra evidenziato, la previsione normativa introdotta dall'art. 23 ter del decreto-legge n. 201/2011 e rafforzata dalla legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, in particolare per quanto d'interesse con l'art. 1, commi 471 e ss), è necessariamente riferita a tutti trattamenti retributivi e pensionistici che fanno comunque carico a risorse pubbliche, alla stregua dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, e pertanto la citata circolare n. 3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, chiarisce che il nuovo regime limitativo si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, limitandosi ad interpretare il dettato normativo già in vigore nella disciplina del contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico, mentre l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, ha ridotto ad € 240.000 annui il limite massimo retributivo lordo solo a decorrere dal 1° maggio 2014. Si è quindi in presenza, osserva il Collegio, di una questione controversa concernente non una vera e propria retroattività della legge (con tutti i conseguenti divieti e limiti costituzionali a tutela della certezza del diritto, dell'affidamento e della ragionevolezza del legislatore, ampiamente affrontati anche dalla Corte costituzionale), bensì una questione di diritto intertemporale connessa all'entrata in vigore della nuova disciplina, disposta dal legislatore - nell'ambito del legittimo esercizio della proprio spazio di discrezionalità riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, senza la previsione di un periodo transitorio, fatta eccezione per la tassativa deroga prevista per “i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza”, ovverosia per tutti i rapporti - indifferentemente di diritto privato o pubblico, così come affermato dal ricorrente - che a quel momento, peraltro, non solo erano già in corso, bensì erano anche individuati da un naturale termine di “scadenza”, e non già, quindi, per l'esercizio in atto di una funzione giurisdizionale “togata” e non onoraria, ovverosia svolta a seguito dell'inserimento a pieno titolo in un plesso giurisdizionale, con la conseguente creazione di un rapporto d'ufficio caratterizzato non già da una prefissata temporaneità bensì - al contrario - da particolari garanzie di stabilità.

12 - Che le pregresse considerazioni valgono anche a far escludere la fondatezza delle dedotte censure di irragionevolezza e di lesione dei principi comunitari e nazionali di tutela della certezza giuridica e dell'affidamento dei cittadini e di buon andamento dell'Amministrazione, atteso che - in via generale - la previsione di compensi e trattamenti pensionistici massimi a carico della finanza pubblica per i singoli soggetti titolari di pubblici uffici non appare intrinsecamente illogica o negativa ai fini di una razionalizzazione della c.d. “giungla retributiva” che storicamente ha caratterizzato - secondo numerose indagini del Parlamento, del Governo e di Organi indipendenti - un'Amministrazione non sempre caratterizzata da massimi livelli di efficienza, mentre - dal punto di vista dei singoli trattamenti retributivi oggetto del presente giudizio - all'atto dell'accettazione della nomina alla Corte dei Conti l'interessato - anche in virtù delle stesse competenze ed esperienze professionali che ne avevano motivato la scelta - era o ben poteva essere a conoscenza delle recenti misure di legge volte al contenimento della spesa pubblica ed adottate proprio su iniziativa dello stesso Potere Esecutivo che lo aveva proposto al nuovo incarico, di modo che - da un lato - l'accettazione non poteva non implicare la piena consapevolezza circa i prevedibili limiti al proprio compenso e - dall'altro - la proposta di nomina assolutamente fiduciaria da parte del Governo non poteva ragionevolmente suscitare l'aspettativa di un trattamento differenziato quanto alla sorte del proprio compenso a carico della finanza pubblica, in quanto ciò si sarebbe tradotto in una ampissima facoltà di deroga del Governo - rispetto dalle norme dallo stesso proposte - in favore di singoli soggetti dallo stesso individuati, suscitando profili di problematica coesistenza con i principi di legalità ed uguaglianza davanti alla legge sanciti dal nostro ordinamento.

13 - Che, avendo l'Amministrazione dato legittimamente applicazione all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 alla stregua delle pregresse considerazioni, il Collegio deve esaminare le plurime questioni di possibile illegittimità costituzionale della medesima - rilevante e delicatissima-disposizione, sollevate dal ricorrente - ma deducibili d'ufficio ed in tal senso integrate anche da questo Tribunale - per la possibile violazione degli artt. 3, 4, 36, 38, 53, 97, 100, 101, 104, 108 e 117 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 6 della CEDU.



14 - Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che i provvedimenti impugnati trovano un'inevitabile base normativa nel citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di modo che il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti - alla stregua delle pregresse considerazioni - dovrebbe essere respinto, almeno per la parte di maggiore interesse e salvo passare all'esame delle parimenti impuginate specifiche modalità applicative, fermo restando - osserva altresì il Collegio - che la sopraindicata stabilità nel tempo della nomina del ricorrente alla Corte dei Conti radicherebbe un suo interesse strumentale anche ai fini della novazione della disciplina che seguirebbe ad una eventuale pronuncia additiva o interpretativa della Corte costituzionale.

15 - Che ben più complesso è il vaglio della "non manifesta infondatezza" dei numerosi profili di illegittimità costituzionale sopra indicati, riservato al giudice *a quo*. Non fondata appare, in primo luogo, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. riferita al trattamento irragionevolmente deteriore e discriminatorio che la norma avrebbe riservato al ricorrente sia quanto all'applicazione di un tetto economico incompatibile proprio con gli stessi percorsi professionali e di carriera che ne avevano motivato la scelta per la Corte dei Conti, sia quanto alla mancata estensione nei suoi confronti della deroga in sede di prima applicazione prevista solo per gli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni contrattualizzati o titolari di "incarichi" e "contratti" a tempo determinato (ma rinnovabili senza limiti).

Al riguardo il ricorrente deduce che ogni prestazione può essere indifferentemente resa in regime pubblicistico o privatistico, ovvero sulla base di un contratto individuale o della generale disciplina delle mansioni affidate al personale appartenente ad un determinato ruolo, senza che ciò determini una diversità ontologica tra questa o quella prestazione o fra questa o quella categoria di lavoratori, né a tal fine può fungere la differente durata del rapporto, perché anche un contratto può ben essere (ed è normalmente) rinnovato a tempo indeterminato.

Al contrario, considera il Collegio che la scelta fra l'uno e l'altro regime spetta alla discrezionalità del legislatore e non è oggetto del presente giudizio, che il tetto di legge a retribuzioni e pensioni - come già sopra indicato - trova un'inevitabile condizione di legittimità costituzionale proprio nella sua generale applicabilità a tutte le analoghe fattispecie poste a carico della finanza pubblica e che l'esistenza di una deroga per i contratti in corso, pur ontologicamente diversi dalla fattispecie in esame in quanto non assistiti da specifiche garanzie di stabilità, potrebbe quindi - ove ciò fosse oggetto del giudizio - essere casomai sottoposta a vaglio costituzionale sotto il profilo dell'indebita posizione di vantaggio riservata ai beneficiari.

La questione in esame si rivela pertanto, a giudizio del Collegio, non fondata.

16 - Che, quanto al possibile profilo di illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della CEDU, il Collegio osserva che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha espressamente chiarito che questo principio è fondamentale nell'ordinamento europeo: fra le altre, la sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C-183/04, ha sancito che "i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie", mentre sul piano interno la migliore dottrina e giurisprudenza gli riconosce valenza costituzionale alla stregua dei principi di legalità (art. 1 Cost.), e di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) in condizioni di eguaglianza davanti alla legge (artt. 3 e 97).

Al riguardo, riconosciuta la piena operatività nel nostro ordinamento del principio di tutela della certezza giuridica e del legittimo affidamento, il Collegio rinvia a quanto già osservato nell'esame della medesima questione quale possibile vizio di illegittimità nell'applicazione della stessa norma. In particolare, il nuovo tetto economico in esame risponde agli obiettivi d'interesse pubblico generale lasciati alla discrezionalità dei singoli Stati quanto al contenimento, alla trasparenza ed alla congruità della spesa pubblica, nel quadro dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione e dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, mentre la Corte costituzionale ha più volte chiarito che, salvi i limiti in materia penale derivanti dall'art. 25, comma 2, Cost., non è in linea di principio precluso al legislatore intervenire per mutare la disciplina dei rapporti di durata in corso, anche con disposizioni che modificano in senso sfavorevole situazioni soggettive perfette, purché nel limite del rispetto del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del principio di affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, che - come sopra chiarito - non appaiono violati nella fattispecie in esame (in senso conforme, Corte cost., sentt. n. 92 del 2013, n. 166 del 2012, n. 525 del 2000, n. 211 del 1997, n. 409 del 1995).

Anche la questione di legittimità ora esaminata si palesa pertanto non fondata.

17 - Che ugualmente non fondata - salvo quanto si dirà al numero successivo - è, a giudizio del Collegio, la possibile questione di legittimità per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. riferita all'effetto della disposizione in esame di tratte-



nimento forzoso di una parte (ampia) della remunerazione dell'attività lavorativa, che corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, ovvero di un prelievo di natura tributaria perché imposto a fini di finanza pubblica e incidente in beni materiali dei percossi, ma discriminatorio in quanto gravante solo sui pensionati titolari di incarichi o rapporti di lavoro pubblici, lasciando indenne la posizione dei pensionati che prestino servizio alle dipendenze di un datore di lavoro privato o esercitino attività libero-professionale.

Infatti, considera il Collegio, le descritte finalità di contenimento, trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica determinano, non irragionevolmente, una progressiva decurtazione, disciplinata *ex lege*, dei possibili ulteriori redditi al raggiungimento del tetto prefissato, indifferenziatamente applicata a tutti i compensi comunque posti a carico della finanza pubblica, senza che ciò possa generare, proprio per la sua trasversalità, indebite disparità di trattamento, divenendo quindi non rilevante, ai fini del giudizio *a quo*, la sua invocata qualificazione quale imposizione fiscale, che sembra comunque doversi escludere, in quanto la legge, in estrema sintesi, pone un "tetto" a regime all'erogazione a chiunque di somme a titolo retributivo e pensionistico poste a carico della finanza pubblica, anziché imporre un prelievo forzoso sulle somme percepite dal singolo interessato oltre il tetto prefissato.

18 - Che a conclusioni più articolate si presta la questione di possibile illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 4, 36, 38 e 97 nonché dagli artt. 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta che la remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti risulti fortemente ridotta o del tutto azzerata, con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo, con la possibile violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione "proporzionata alla quantità e qualità" del lavoro prestato, potendone altresì conseguire una disparità di trattamento fra soggetti svolgenti la medesima attività, una irrazionale organizzazione amministrativa ed un indebolimento delle necessarie garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni affidate.

Al riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione non il pur elevatissimo standard qualitativo dell'attività svolta da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza per aver ricoperto in anni di servizio alle dipendenze dello Stato cariche apicali (avendo di conseguenza maturato l'elevato trattamento pensionistico "causa" del taglio del compenso), in quanto ciò potrebbe giustificare anche un incarico "onorario", in ipotesi anche del tutto gratuito, bensì la circostanza dello svolgimento continuativo, con lo stabile ed organico inserimento nel relativo organico e con particolari garanzie di stabilità, della funzione di Consigliere della Corte dei conti, con l'assunzione da parte dell'interessato di tutte le connesse prerogative e delicate e - non da oggi- rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell'attività professionale stabilmente svolta dal ricorrente, a seguito della nomina alla Corte dei Conti, sotto la propria responsabilità e con pieno inserimento organico, nell'ambito di una "magistratura togata" vale dunque a configurare l'esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici "onorari", di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i Tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell'ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (come accade per i seggi elettorali).

19 - Che in tal modo la scelta dello Stato, mediante la disposizione di legge in esame, di continuare ad avvalersi del pieno apporto professionale del ricorrente (nulla la norma dicendo al riguardo, salve le sue eventuali dimissioni per evitare, in applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di prestare attività lavorativa non retribuita o retribuita in maniera estremamente esigua), anziché, disciplinare normativamente l'ipotesi in esame (ad esempio, prevedendo la decadenza o una opzione per funzioni più limitate e retribuite in minor misura, oppure del tutto onorarie e gratuite) ma al tempo stesso di "di auto-esonerarsi" in tutto o in parte dalla loro retribuzione (non ponendo alcuna deroga al tetto a tale riguardo), pur avendo esso Stato chiesto all'interessato di svolgere tale prestazione lavorativa mediante la proposta di nomina alla funzione (ordinariamente retribuita) di Consigliere della Corte dei Conti - dichiaratamente motivata dalla sua eccellenza professionale in ragione della delicatezza e quindi dell'impegno delle funzioni da svolgere - appare costituzionalmente irragionevole, con la conseguente possibile violazione dell'art. 36, primo comma, della Costituzione, quanto al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità (oltreché alla qualità) del lavoro, nonché, indirettamente, dell'art. 38 della Costituzione, in quanto la drastica riduzione o addirittura l'azzeramento della retribuzione - e quindi della relativa contribuzione - precludono la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento.



20 - Che medesime considerazioni conducono a far ritenere la possibile violazione degli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sotto un duplice profilo - diverso ed ulteriore rispetto a quelli esaminati ai punti precedenti - in quanto, premessa la determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità in modo indifferenziato per i Consiglieri di concorso ovvero di nomina governativa, la disposizione di legge che pone il tetto retributivo e pensionistico - e quindi differenza nell'ambito di questi ultimi fra quelli retribuiti, ovvero privi in tutto o in parte di retribuzione a seguito del raggiungimento del tetto, senza disciplinare la loro sorte, potrebbe essere ritenuta suscettibile di determinare, da un lato, una ingiustificata disparità di trattamento quanto alla retribuzione ovvero mancata retribuzione della medesima attività professionale, e, dall'altro, una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo parzialmente o del tutto gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza, atteso che anche la retribuzione dei funzionari pubblici deve rispondere - alla stregua del Trattato, della Convenzione europea e degli articoli 36 e 97 della Costituzione, ad un rapporto sinallagmatico ("proporzionato") riguardo alla quantità e qualità del lavoro svolto, non potendo quindi essere considerati fungibili il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione.

21 - Che a giudizio del Collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile vulnus allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti concernenti, fra l'altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre sentenze n. 1 del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente - datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte cost., sent. n. 223 del 2012).

22 - Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 nei termini sopra evidenziati determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione, ed esime il Collegio, allo stato, dal procedere all'esame delle ulteriori censure sopra individuate, che, riguardando le modalità applicative della norma quanto alla individuazione del "tetto" ed alle sue conseguenze sul piano contributivo - previdenziale, risponderanno ad un interesse attuale del ricorrente solo ove risulti possibile applicare legittimamente la disposizione sopraindicata alle fattispecie oggetto del presente giudizio.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata in premessa, dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 in relazione agli articoli 3, 4, 36, 38, 97, 100 101, 104 e 108 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.*

*Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:*

*Giulia Ferrari, Presidente FF;*

*Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore;*

*Ivo Correale, Consigliere.*

*Il Presidente: FERRARI*

*L'estensore: SESTINI*



## N. 229

*Ordinanza del 21 aprile 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Pacifico Luigi contro Corte dei conti ed altri*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## (SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 12158 del 2014, proposto da:

Luigi Pacifico, rappresentato e difeso dagli avv. Paola Salvatore, Marco Di Lullo, Mario Sanino, con domicilio eletto presso lo Studio Legale del medesimo avv. Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

contro Corte dei conti, Segretariato Generale della Corte dei conti, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

— del provvedimento adottato dal Segretario generale della Corte dei conti con nota prot. N. 0003363 del 18.7.2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei conti sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 77.197,33, come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento;

— di ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale

nonché per la declaratoria

— del diritto al trattamento retributivo e a quello pensionistico spettanti senza applicazione delle declinazioni di cui all'art. 1, comma 489, L. 27.12.2013 n. 147 e ss.mm.

nonché per la condanna

dell'Amministrazione al versamento e alla restituzione delle somme nelle more illegittimamente trattenute e recuperate.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Segretariato Generale della Corte dei conti, della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



Considerato e ritenuto in fatto ed in diritto:

1 — Che con il ricorso in epigrafe, proposto da un consigliere della Corte dei conti nominato dal Governo ai sensi dell'art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, del provvedimento adottato dal Segretario generale della Corte dei conti con nota prot. N. 0003363 del 18.7.2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei conti, sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 77.197,33 come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento, unitamente ad ogni altro atto annesso, connesso, presupposto o consequenziale.

Il ricorrente chiede inoltre l'accertamento del diritto a percepire, nella loro interezza, gli emolumenti connessi al servizio prestato come magistrato della Corte dei conti, nonché al versamento dei relativi contributi previdenziali e degli accantonamenti per il trattamento di fine servizio (TFS), con la conseguente condanna dell'Amministrazione al versamento ed alla restituzione delle somme nelle more indebitamente trattenute;

2 — Che il contenzioso in esame concerne la vicenda applicativa conseguente all'adozione dell'art. 23-ter del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale stabilisce, al comma 1, primo periodo, che “con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione”;

3 — Che, in attuazione della citata disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha adottato il decreto 23 marzo 2012 che, all'art. 3, stabilisce che “a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il trattamento retributivo percepito annualmente, comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza [...] non può superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a euro 293.658,95. Qualora superiore, si riduce al predetto limite”.

Successivamente, l'art. 1, comma 489, della l. 27 dicembre 2013, n. 147, ha previsto che “ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici (...) non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite” e che “Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive, facendo peraltro salvi “i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi”. L'ultimo periodo della disposizione, infine, prevede che “gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti”. Infine, l'art. 13 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, ha stabilito che “a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto da gli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente”;

4 — Che il ricorrente afferma l'illegittimità degli atti impugnati deducendo i motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

— violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, non avendo l'Amministrazione applicato la deroga concernente “i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza”, nonostante la condizione del ricorrente di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della previsione di legge;

— in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, se interpretato nel senso di escludere il ricorrente dall'ambito della descritta deroga riferita ai “contratti e gli incarichi in corso” al servizio della P.A., per violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in ragione di un trattamento irragionevolmente deteriore per il ricorrente rispetto a quello degli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni, nonché un'irragionevole lesione del legittimo affidamento del ricorrente stesso (tutelato dall'art. 6 CEDU), non giustificato né sul piano del contenimento della spesa pubblica, né da altro interesse di pregio costituzionale;

— ancora in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della l. n. 147 del 2013 (nell'interpretazione datane dalla P.A, resistente), per violazione degli artt. 3, 4, 36, 53, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost. in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta la forte decurtazione o l'azzeramento della remunerazione della loro funzione di consigliere della Corte dei conti svolta dal ricorrente risulti fortemente decurtata, se non addirittura azzerata, in violazione degli artt. 4 e 36 Cost.



La medesima decurtazione della remunerazione determinerebbe altresì un *vulnus* allo *status* di indipendenza ed autonomia dei magistrati (anche contabili), protetto dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost.

Inoltre, ciò corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, illegittimo perché violativo degli artt. 3 e 53 Cost. Infine, essendo, ex art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, riservata a coloro che hanno già conseguito (quantomeno) la qualifica di direttore generale e ispettore generale nell'Amministrazione statale (o equivalenti), la nomina a consigliere della Corte dei conti cade *naturaliter* su persone che hanno già maturato il diritto al trattamento di quiescenza. La disposizione in esame risulterebbe pertanto irragionevolmente contraddittoria in violazione dell'art. 97 Cost, penalizzando e disincentivando l'assunzione nei ruoli della magistratura contabile dei migliori *curricula* disponibili, relativi a funzionari che, inevitabilmente, sconterebbero i più forti effetti del limite al cumulo tra trattamento di quiescenza di cui alla disposizione in esame;

— ancora, illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., dato che alla decurtazione è corrisposta la decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo;

— illegittima applicazione in senso retroattivo dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, dato che gli atti impugnati, adottati solo nel giugno del 2014, hanno prodotto effetti a far data dal gennaio 2014;

— violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per aver ritenuto rilevanti, ai fini del tetto massimo degli emolumenti percepibili, anche le indennità integrativa speciale e giudiziaria di cui all'art. 3 della l. n. 27 del 1981, nonostante non abbiano natura retributiva;

— violazione, sotto altro profilo, dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, per aver calcolato il trattamento di quiescenza corrisposto dal Senato al lordo del contributo di solidarietà imposto dall'art. 2, comma 5, del decreto del Presidente del Senato n. 11246 del 2008;

5 — Che l'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge, legge le cui disposizioni vengono altresì argomentatamente ritenute scevre dai dedotti vizi di legittimità costituzionale;

6 — Che alla camera di consiglio convocata per l'esame della domanda cautelare il ricorrente ha chiesto il rinvio della decisione sulle istanze cautelari alla trattazione del ricorso nel merito, e che all'esito dell'udienza pubblica del 25 febbraio 2015 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

7 — Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dal ricorrente, il Collegio deve esaminare partitivamente le singole censure, partendo da quelle (maggiormente soddisfattive dell'interesse al bene della vita azionato con il ricorso) volte a far valere la violazione della normativa di riferimento (essenzialmente, art. 1, comma 489 della legge n. 147 del 2013) in quanto non applicabile al caso in esame. Solo in caso di mancato accoglimento delle predette censure, si potrà poi passare all'esame della non manifesta infondatezza delle dedotte censure di illegittimità costituzionale della medesima, norma, divenute in tal modo rilevanti nel giudizio *a quo*, ai fini dell'eventuale rimessione della questione incidentale di costituzionalità alla Corte Costituzionale, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure e della questione di legittimità costituzionale, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità (riferite ad esempio all'estensione alle indennità integrative speciali e giudiziarie ed al computo del contributo di solidarietà) con cui la norma sarebbe stata applicata.

8 — Che, con il primo gruppo di motivi di gravame indicati, ricorrente deduce la violazione da citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, in primo luogo poiché l'Amministrazione avrebbe preteso di applicare un comma dichiaratamente destinato ai "soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche" a soggetti che invece beneficiano di un trattamento di quiescenza erogato direttamente dalla Camera dei deputati e dal Senato, i quali non possono essere considerati (né accomunati alle) "gestioni previdenziali pubbliche" richiamate dalla legge.

9 — Che, considera tuttavia il Collegio, il motivo non è fondato, in quanto le Camere, in virtù del principio costituzionale di indipendenza ed autonomia organizzativa rispetto agli altri Poteri dello Stato, amministrano in via diretta la corresponsione ai propri dipendenti sia del trattamento retributivo che del trattamento di quiescenza, che nel caso in esame non viene specificamente toccato, facendo invece gli impugnati provvedimenti riferimento ad ulteriori compensi versati da altre Amministrazioni.

In altri termini, la previsione normativa introdotta dall'art. 23 ter del decreto-legge n. 201/2011 e rafforzata dalla legge di stabilità per il 2014 (legge 27.12.2013, n. 147, in particolare per quanto d'interesse con l'art. 1, commi 471 e ss), così come chiarito dalla definizione degli ambiti applicativi della norma risultanti dalla circolare n. 8/2012 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri



n. 3/2014, è volta a limitare la soglia massima dei trattamenti retributivi e pensionistici che fanno comunque carico a risorse pubbliche, riguardando l'ambito soggettivo di applicazione del decreto tutti i titolari di rapporto di lavoro subordinato o autonomo con "le pubbliche amministrazioni", e ciò — in un sistema pensionistico ancora essenzialmente retributivo come quello del ricorrente, e quindi non legato ad uno specifico rapporto sinallagmatico con i contributi versati durante la vita lavorativa — non appare né in contrasto con alcuna disposizione dell'ordinamento né irragionevole, a condizione peraltro di estendere il limite a tutti i soggetti posti nelle medesime condizioni sotto il predetto profilo, alla stregua dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, mentre le tradizionali garanzie organizzative delle Assemblee elettive trovano nel vigente assetto costituzionale fondamento e limite nella diretta strumentalità all'esercizio della sovranità popolare (art. 1 Cost.), ed a tale riguardo non sembra che un limite massimo pensionistico comune a tutti i trattamenti posti a carico della finanza pubblica possa configurare, per il solo fatto di impedire di fatto agli ex dirigenti generali oramai in pensione (quale era il ricorrente) di svolgere ulteriori attività retribuite a seguito di nomina fiduciaria alla Corte dei conti su designazione del Governo, ovvero di un altro Potere dello Stato, una lesione delle necessarie garanzie di autonomia del Parlamento;

10 — Che con le medesime censure si afferma inoltre che la predetta norma sarebbe altresì stata illegittimamente applicata al ricorrente sotto il profilo temporale, innanzitutto per la mancata applicazione della prevista deroga concernente "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza", nonostante la sua condizione di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della nuova previsione di legge.

Secondo il ricorrente, infatti, l'ampiezza della previsione normativa circa la deroga implica la sua applicazione sia ai contratti e rapporti di lavoro c.d. "privatizzato", sia — come nel caso in esame — al pubblico impiego non privatizzato, ponendosi in evidente parallelismo con la stessa norma istitutiva del tetto massimo di cumulo (art. 23-ter del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, che ha espressamente esteso l'intera disciplina del tetto massimo al "personale in regime di diritto pubblico"). Inoltre, il termine "incarico" abbraccerebbe qualunque conferimento di compiti da parte dell'Amministrazione, ivi compreso il conferimento di funzioni nell'ambito di un rapporto di impiego non privatizzato,

11 — Che la citata circolare n. 3/2014 della Presidenza del Consiglio dei ministri chiarisce, viceversa, che il nuovo regime limitativo si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, limitandosi ad integrare il dettato normativo già in vigore nella disciplina del contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico, mentre l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, ha ridotto ad € 240.000 annui il limite massimo retributivo lordo solo a decorrere dal 1.05.2014. Si è quindi in presenza, osserva il Collegio, di una questione controversa concernente non una vera e propria retroattività della legge (con tutti i conseguenti divieti e limiti costituzionali a tutela della certezza del diritto, dell'affidamento e della ragionevolezza del legislatore, ampiamente affrontati anche dalla Corte Costituzionale), bensì una questione di diritto intertemporale connessa all'entrata in vigore della nuova disciplina, disposta dal legislatore — nell'ambito del legittimo esercizio della proprio spazio di discrezionalità riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, senza la previsione di un periodo transitorio, fatta eccezione per la tassativa deroga prevista per "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza", ovvero sia per tutti i rapporti — indifferentemente di diritto privato o pubblico, così come affermato dal ricorrente — che a quel momento, peraltro, non solo erano già in corso, bensì erano anche individuati da un naturale termine di "scadenza", e non già, quindi, per l'esercizio in atto di una funzione giurisdizionale "togata" e non onoraria, ovvero sia svolta a seguito dell'inserimento a pieno titolo in un plesso giurisdizionale, con la conseguente creazione di un rapporto d'ufficio caratterizzato non già da una prefissata temporaneità bensì — al contrario — da particolari garanzie di stabilità.

12 — Che le pregresse considerazioni valgono anche a far escludere la fondatezza delle dedotte censure di irragionevolezza e di lesione dei principi comunitari e nazionali di tutela della certezza giuridica e dell'affidamento dei cittadini e di buon andamento dell'Amministrazione, atteso che — in via generale — la e previsione di compensi e trattamenti pensionistici massimi a carico della finanza pubblica per i singoli soggetti titolari di pubblici uffici non appare intrinsecamente illogica o negativa ai fini di una razionalizzazione della c.d. "giungla retributiva" che storicamente ha caratterizzato — secondo numerose indagini del Parlamento, del Governo e di Organi indipendenti — un'Amministrazione non sempre caratterizzata da massimi livelli di efficienza, mentre — dal punto di vista dei singoli trattamenti retributivi oggetto da presente giudizio — all'atto dell'accettazione della nomina alla Corte dei conti l'interessato — anche in virtù delle stesse competenze ed esperienze professionali che ne avevano motivato la scelta — erano o ben potevano essere a conoscenza delle recenti misure di legge volte al contenimento della spesa pubblica ed adottate proprio su iniziativa dello stesso Potere Esecutivo che li aveva proposti al nuovo incarico, di modo che — da un lato — l'accettazione non poteva non implicare la piena consapevolezza circa i prevedibili limiti al proprio compenso e — dall'altro — la proposta di nomina assolutamente fiduciaria da parte del Governo non poteva ragionevolmente suscitare l'aspettativa di un trattamento differenziato quanto alla sorte del proprio compenso a carico della finanza pubblica, in quanto ciò si sarebbe tradotto in una ampissima facoltà di deroga del Governo — rispetto dalle norme dallo stesso proposte — in



favore di singoli soggetti dallo stesso individuati, suscitando profili di problematica coesistenza con i principi di legalità ed uguaglianza davanti alla legge sanciti dal nostro ordinamento.

13 — Che, avendo l'Amministrazione dato legittimamente applicazione all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 alla stregua delle pregresse considerazioni, il Collegio deve esaminare le plurime questioni di possibile illegittimità costituzionale della medesima — rilevante e delicatissima-disposizione, sollevate dal ricorrente — ma deducibili d'ufficio ed in tal senso integrate anche da questo Collegio — per la possibile violazione degli artt. 3, 4, 36, 38, 53, 97, 100, 101, 104, 108 e 117 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 6 della CEDU:

14 — Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che i provvedimenti impugnati trovano la loro indefettibile base normativa nel citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di modo che il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti — alla stregua delle pregresse considerazioni — dovrebbe essere respinto (salvo passare all'esame delle parimenti impugunate specifiche modalità applicative), fermo restando — osserva altresì il Collegio che la sopraindicata stabilità nel tempo della nomina del ricorrente alla Corte dei conti radicherebbe un loro interesse strumentale anche ai fini della novazione della disciplina che seguirebbe ad una eventuale pronuncia additiva o interpretativa della Corte Costituzionale;

15 — Che ben più complesso è il vaglio della “non manifesta infondatezza” dei numerosi profili di illegittimità costituzionale sopra indicati, riservato al giudice *a quo*. Non fondata appare, in primo luogo, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. riferita al trattamento irragionevolmente deteriore e discriminatorio che la norma avrebbe riservato al ricorrente sia quanto all'applicazione di un tetto economico incompatibile proprio con gli stessi percorsi professionali e di carriera che ne avevano motivato la scelta per la Corte dei conti, sia quanto alla mancata estensione nei suoi confronti della deroga in sede di prima applicazione prevista solo per gli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni contrattualizzati o titolari di “incarichi” e “contratti” a tempo determinato (ma rinnovabili senza limiti).

Al riguardo il ricorrente deduce che ogni prestazione può essere indifferentemente resa in regime pubblicistico o privatistico, ovvero sulla base di un contratto individuale o della generale disciplina delle mansioni affidate al personale appartenente ad un determinato ruolo, senza che ciò determini una diversità ontologica tra questa o quella prestazione o fra questa o quella categoria. di lavoratori, né a. tal fine può fungere la differente durata del rapporto, perché anche un contratto può ben essere (ed è normalmente) rinnovato a tempo indeterminato.

Al contrario, considera il Collegio che la scelta fra l'uno e l'altro regime spetta alla discrezionalità del legislatore e non è oggetto del presente giudizio, che il tetto di legge a retribuzioni e pensioni — come già sopra indicato — trova un'indefettibile condizione di legittimità costituzionale proprio nella sua generale applicabilità a tutte le analoghe fattispecie poste a carico della finanza pubblica e che l'esistenza di una deroga per i contratti in corso, pur ontologicamente diversi dalla fattispecie in esame in quanto non assistiti da specifiche garanzie di stabilità, potrebbe quindi — ove ciò fosse oggetto del giudizio — essere casomai sottoposta a vaglio costituzionale sotto il profilo dell'indebita posizione di vantaggio riservata ai beneficiari.

La questione in esame si rivela pertanto, a giudizio del Collegio, non fondata;

16 — Che, quanto al possibile profilo di illegittimità dell'art. 1, comma 489, della l. n. 147 del 2013 per violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della CEDU, il Collegio osserva che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha espressamente chiarito che questo principio è fondamentale nell'ordinamento europeo: fra le altre, la sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C-183/04, ha sancito che “i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie”), mentre sul piano interno la migliore dottrina e giurisprudenza gli riconosce valenza costituzionale alla stregua dei principi di legalità (art. 1 Cost.), e di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) in condizioni di eguaglianza davanti alla legge (artt. 3 e 97).

Al riguardo, riconosciuta la piena operatività nel nostro ordinamento del principio di tutela della certezza giuridica e del legittimo affidamento, il Collegio rinvia peraltro a quanto già osservato nell'esame della medesima questione quale possibile vizio di illegittimità nell'applicazione della stessa norma in particolare, il nuovo generale tetto economico in esame risponde agli obiettivi d'interesse pubblico generale lasciati alla discrezionalità dei singoli Stati quanto al contenimento, alla trasparenza ed alla congruità spesa pubblica, nel quadro dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione e dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, mentre la Corte costituzionale ha più volte chiarito che, salvi i limiti in materia penale derivanti dall'art. 25, comma 2, Cost., non è in linea di principio precluso al legislatore intervenire per mutare la disciplina dei rapporti di durata in corso, anche con disposizioni che modificano in senso sfavorevole situazioni soggettive perfette, purché nel limite del rispetto del prin-



cipio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del principio di affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, — che — come sopra chiarito — non appaiono violati nella fattispecie in esame (in senso conforme, Corte cost., sentt. n. 92 del 2013, n. 166 del 2012, n. 525 del 2000, n. 211 del 1997, n. 409 del 1995).

Anche la questione di legittimità ora esaminata si palesa pertanto non fondata;

17 — Che ugualmente non fondata — salvo quanto si dirà al numero successivo — è, a giudizio del Collegio, la possibile questione di legittimità per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. riferita all'effetto della disposizione in esame di trattamento forzoso di una parte (ampia) della remunerazione dell'attività lavorativa, che corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, ovvero di un prelievo di natura tributaria perché imposto a fini di finanza pubblica, e incidente in beni materiali dei percossi, ma discriminatorio in quanto gravante solo sui pensionati titolari di incarichi o rapporti di lavoro pubblici, lasciando indenne la posizione dei pensionati che prestino servizio alle dipendenze di un datore di lavoro privato o esercitino attività libero-professionale.

Infatti, considera il Collegio, le descritte finalità di contenimento, trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica determinano, non irragionevolmente, una progressiva decurtazione, disciplinata *ex lege*, dei possibili ulteriori redditi al raggiungimento del tetto prefissato, indifferenziatamente applicata a tutti i compensi comunque posti a carico della finanza pubblica, senza che ciò possa generare, proprio per la sua trasversalità, indebite disparità di trattamento, divenendo quindi non rilevante, ai fini del giudizio *a quo*, la sua invocata qualificazione quale imposizione fiscale, che sembra comunque doversi escludere, in quanto la legge, in estrema sintesi, pone un "tetto" a regime all'erogazione a chiunque di somme a titolo retributivo e pensionistico poste a carico della finanza pubblica, anziché imporre un prelievo forzoso sulle somme percepite dal singolo interessato oltre il tetto prefissato.

18 — Che a conclusioni più articolate si presta la questione di possibile illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 4, 36, 38 e 97 nonché dagli artt. 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta che la remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti risulti fortemente decurtata o del tutto azzerata, con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo, con la possibile violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione "proporzionata alla quantità e qualità" del lavoro prestato, potendone altresì conseguire una disparità di trattamento fra soggetti svolgenti la medesima attività, una irrazionale organizzazione amministrativa ed un indebolimento delle necessarie garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni affidate.

Al riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione non il pur elevatissimo standard qualitativo dell'attività svolta da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta, eccellenza per aver ricoperto in anni di servizio alle dipendenze dello Stato cariche apicali (avendo di conseguenza maturato l'elevato trattamento pensionistico "causa" del taglio del compenso), in quanto ciò potrebbe giustificare anche un incarico "onorario", in ipotesi anche del tutto gratuito, bensì la circostanza dello svolgimento continuativo, con lo stabile ed organico inserimento nel relativo organico e con particolari garanzie di stabilità, della funzione di Consigliere della Corte dei conti, con l'assunzione da parte dell'interessato di tutte le connesse prerogative e delicate e — non da oggi — rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell'attività professionale stabilmente svolta dal ricorrente, a seguito della nomina alla Corte dei conti, sotto la propria responsabilità e con pieno inserimento organico, nell'ambito di una "magistratura togata" vale dunque a configurare l'esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici "onorari", di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i Tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell'ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (come accade per i seggi elettorali);

19 — Che in tal modo la scelta dello Stato, mediante la disposizione di legge in esame, di continuare ad avvalersi del pieno apporto professionale del ricorrente (nulla la norma dicendo al riguardo, salve le sue eventuali dimissioni), anziché, disciplinare normativamente l'ipotesi in esame (ad esempio, prevedendo la decadenza o una. opzione per funzioni più limitate e retribuite in minor misura, oppure del tutto onorarie e gratuite) ma al tempo stesso di "di auto-esonerarsi" in tutto o in parte dalla loro retribuzione (non ponendo alcuna deroga al tetto a tale riguardo), pur avendo esso Stato chiesto all'interessato di svolgere tale prestazione lavorativa mediante la proposta di nomina alla funzione (ordinariamente retribuita) di Consigliere della Corte dei conti — dichiaratamente motivata dalla sua eccellenza professionale in ragione della delicatezza e quindi dell'impegno delle funzioni da svolgere — appare costituzionalmente irragionevole, con la conseguente possibile violazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, quanto al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità (oltreché alla qualità) del lavoro, nonché, indirettamente, dell'articolo 38 della Costituzione, in quanto la drastica riduzione o addirittura l'azzeramento della retribuzione — e quindi della relativa contribuzione — precludono la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento;



20 — Che medesime considerazioni conducono a far ritenere la possibile violazione degli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sotto un duplice profilo — diverso ed ulteriore rispetto a quelli esaminati ai punti precedenti — in quanto, premessa la determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità in modo indifferenziato per i Consiglieri di concorso ovvero di nomina governativa, la disposizione di legge che pone il tetto retributivo e pensionistico — e quindi differenzia nell'ambito di questi ultimi fra quelli retribuiti, ovvero privi in tutto o in parte di retribuzione a seguito del raggiungimento del tetto, senza disciplinare la loro sorte, potrebbe essere ritenuta suscettibile di determinare, da un lato, una ingiustificata disparità di trattamento quanto alla retribuzione ovvero mancata retribuzione della medesima attività professionale, e, dall'altro, una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo parzialmente o del tutto gratuito, di funzioni di dichiarati rilevanza, impegno e delicatezza, atteso che anche la retribuzione dei funzionari pubblici deve rispondere — alla stregua del Trattato, della Convenzione europea e degli articoli 36 e 97 della Costituzione, ad un rapporto sinallagmatico ("proporzionato") riguardo alla quantità e qualità del lavoro svolto, non potendo quindi essere considerati fungibili trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione;

21 — Che a giudizio del collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile *vulnus* allo *status* di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l'apprestamento di garanzie circa lo *status* dei componenti concernenti, fra l'altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre, sentenza n. 1 del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte cost., sent. n. 223 del 2012).

22 — Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 nei termini sopra evidenziati determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione, ed esime il Collegio, allo stato, dal procedere all'esame delle ulteriori censure sopra individuate, che, riguardando le modalità applicative della norma quanto alla individuazione del "tetto" ed alle sue conseguenze sul piano contributivo-previdenziale, risponderanno ad un interesse attuale del ricorrente solo ove risulti possibile applicare legittimamente la disposizione sopraindicata alle fattispecie oggetto del presente giudizio.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima), interlocutoriamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata in premessa, dell'art. 1, comma 489, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 in relazione agli articoli 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Compensa le spese della presente fase di giudizio.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giulia Ferrari, Presidente FF;

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore;

Ivo Correale, Consigliere.

*Il Presidente:* FERRARI

*L'estensore:* SESTINI



N. 230

*Ordinanza del 21 aprile 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Gorelli Claudio contro Corte dei conti ed altri*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedono il limite fissato ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 - Previsione che nei trattamenti pensionistici di cui al comma censurato sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive - Previsione della salvezza dei contratti e degli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio di affidamento - Violazione del diritto al lavoro - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Lesione dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489.
- Costituzione, artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

### (SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 12164 del 2014, proposto da: Claudio Gorelli, rappresentato e difeso dagli avv.ti Marco Di Lullo, Mario Sanino; Paola Salvatore, con domicilio eletto presso lo Studio legale del medesimo avv. Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

Contro Corte dei conti e Segretariato Generale della Corte dei conti, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12; Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento del provvedimento adottato dal Segretario Generale della Corte dei conti con nota prot. n. 0003362 del 18 luglio 2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei conti sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 65.445, 43, come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento;

di ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale

nonché per la declaratoria

del diritto al trattamento retributivo e a quello pensionistico spettanti senza applicazione delle decurtazioni di cui all'art. 1, comma 489, legge 27 dicembre 2013 n. 147 e ss.mm.

nonché per la condanna

dell'Amministrazione al versamento e alla restituzione delle somme nelle more illegittimamente trattenute e recuperate,

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Corte dei conti e del Segretariato Generale della Corte dei conti;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato e ritenuto in fatto ed in diritto:

1. Che con il ricorso in epigrafe, proposto da un consigliere della Corte dei conti nominato dal Governo ai sensi dell'art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, del provvedimento adottato dal Segretario Generale della Corte dei conti con nota prot. n. 0003362 del 18 luglio 2014 con la quale è stato preannunciato che, a decorrere dal mese di agosto 2014, il



trattamento in godimento quale magistrato con la qualifica di Consigliere dei ruoli della stessa Corte dei conti, sarebbe stato decurtato della somma pari a euro 65.445,43 come attestato dalla scheda contabile allegata allo stesso provvedimento, unitamente ad ogni altro atto annesso, connesso, presupposto o consequenziale.

Il ricorrente chiede inoltre l'accertamento del diritto a percepire, nella loro interezza, gli emolumenti connessi al servizio prestato come magistrato della Corte dei conti, nonché al versamento dei relativi contributi previdenziali e degli accantonamenti per il trattamento di fine servizio (TFS), con la conseguente condanna dell'Amministrazione al versamento ed alla restituzione delle somme nelle more indebitamente trattenute;

2. Che il contenzioso in esame concerne la vicenda applicativa conseguente all'adozione dell'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale stabilisce, al comma 1, primo periodo, che "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione";

3. Che, in attuazione della citata disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha adottato il decreto 23 marzo 2012 che, all'art. 3, stabilisce che "a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il trattamento retributivo percepito annualmente, comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza [...] non può superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a euro 293.658,95. Qualora superiore, si riduce al predetto limite".

Successivamente, l'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha previsto che "ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici (...) non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite" e che "Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive, facendo peraltro salvi "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi". L'ultimo periodo della disposizione prevede che "gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti". Infine, l'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ha stabilito che "a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente";

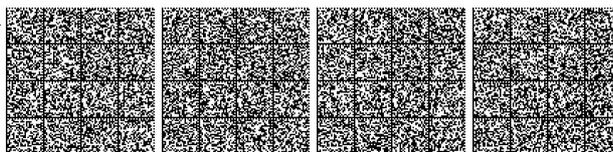
4. Che il ricorrente afferma l'illegittimità degli atti impugnati deducendo i motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

eccesso di potere sotto plurimi profili sintomatici e violazione della normativa di legge di riferimento, e in particolare violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, non avendo l'Amministrazione applicato la prevista deroga concernente "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza", nonostante la condizione del ricorrente di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della previsione di legge;

la medesima decurtazione della remunerazione determinerebbe altresì una violazione del diritto al lavoro e dell'obbligo di retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto ai sensi degli artt. 4 e 36 Cost. ed un *vulnus* allo *status* di indipendenza ed autonomia dei magistrati (anche contabili), protetto dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., oltre a violare il principio di irretroattività dei trattamenti *in pejus* ed il legittimo affidamento del ricorrente in violazione dell'art. 6 CEDU e quindi dell'art. 117 Cost.;

in via subordinata, illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, se interpretato nel senso di escludere il ricorrente dall'ambito della descritta deroga riferita ai "contratti e gli incarichi in corso" al servizio della P.A., per violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in ragione di un trattamento irragionevolmente deteriore per il ricorrente rispetto a quello degli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni, nonché un'irragionevole lesione del legittimo affidamento del ricorrente stesso (tutelato dall'art. 6 CEDU), non giustificato né sul piano del contenimento della spesa pubblica, né da altro interesse di pregio costituzionale;

ancora in via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 (nell'interpretazione datane dalla P.A. resistente), per violazione degli artt. 101, II comma, e 104, I comma, della Costituzione, che tutelano l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, valori, questi, che verrebbero irragionevol-



mente lesi dall'ingiustificata incisione del trattamento economico — e quindi anche del credito e del prestigio sociale — dell'esercizio della funzione giurisdizionale;

ulteriore illegittimità costituzionale ... in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporterebbe una forte ed irragionevole riduzione, con effetto retroattivo, della remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti svolta dal ricorrente e lederebbe il suo diritto ed il suo ragionevole affidamento ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto in violazione degli artt. 4 e 36 Cost., del principio di irretroattività delle norme incidenti su diritti consolidati e dei fondamentali principi costituzionali comunitari di certezza giuridica e di tutela dell'affidamento.

Il limite retributivo e pensionistico di cui all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 precluderebbe altresì, del tutto irragionevolmente, la possibilità riconosciuta dall'ordinamento al Governo di individuare alte professionalità e competenze amministrative da inserire nella compagine della Corte dei conti, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Cost. Infatti, essendo ex art. 7 del r.d. n. 1214 del 1934, riservata a coloro che hanno già conseguito (quantomeno) la qualifica di direttore generale e ispettore generale nell'Amministrazione statale (o equivalenti), la nomina a consigliere della Corte dei conti cade naturaliter su persone che hanno già maturato il diritto al trattamento di quiescenza. La disposizione in esame risulterebbe pertanto irragionevolmente contraddittoria in violazione dell'art. 97 Cost., penalizzando e disincentivando l'assunzione nei ruoli della magistratura contabile dei migliori curricula disponibili, relativi a funzionari che, inevitabilmente, sconterebbero i più forti effetti del limite al cumulo con il trattamento di quiescenza di cui alla disposizione in esame;

inoltre, ciò corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, illegittimo perché violativo degli artt. 3 e 53 Cost., e comporterebbe anche una indebita riduzione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo;

la irragionevolezza della previsione normativa in esame sarebbe infine confermata dalla mancata esclusione, ai fini del tetto massimo degli emolumenti percepibili, delle indennità integrativa speciale e giudiziaria di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981 e del contributo di solidarietà imposto dall'art. 2, comma 5, del decreto del Presidente del Senato n. 11246 del 2008.

5. Che l'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge, legge le cui disposizioni vengono altresì argomentatamente ritenute scovre dai dedotti vizi di legittimità costituzionale.

6. Che alla camera di consiglio convocata per l'esame della domanda cautelare il ricorrente ha chiesto il rinvio della decisione sulle istanze cautelate alla trattazione del ricorso nel merito, e che all'esito dell'udienza pubblica del 25 febbraio 2015 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

7. Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dal ricorrente, il Collegio deve esaminare partitamente le singole censure, partendo da quelle (maggiormente soddisfatti dell'interesse al bene della vita azionato con il ricorso) volte a far valere la violazione della normativa di riferimento (essenzialmente, art 1, comma 489 della legge n. 147 del 2013) in quanto non applicabile al caso in esame. Solo in caso di mancato accoglimento delle predette censure, si potrà poi passare all'esame della non manifesta infondatezza delle dedotte censure di illegittimità costituzionale della medesima norma, divenute in tal modo rilevanti nel giudizio *a quo*, ai fini dell'eventuale rimesione della questione incidentale di costituzionalità alla Corte Costituzionale, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure e della questione di legittimità costituzionale, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità (riferite ad esempio all'estensione alle indennità integrative speciali e giudiziarie ed al computo del contributo di solidarietà) con cui la norma sarebbe stata applicata.

8. Che, con il primo gruppo di motivi di gravame indicati, il ricorrente deduce la violazione del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, poiché la predetta norma sarebbe stata illegittimamente applicata al ricorrente sotto il profilo temporale, per la mancata applicazione della prevista deroga concernente "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza", nonostante la sua condizione di pubblico funzionario già in carica all'entrata in vigore della nuova previsione di legge.

Secondo il ricorrente, infatti, l'ampiezza della previsione normativa circa la deroga implica la sua applicazione sia ai contratti e rapporti di lavoro c.d. "privatizzati", sia — come nel caso in esame — al pubblico impiego non privatizzato, ponendosi in evidente parallelismo con la stessa norma istitutiva del tetto massimo di cumulo (art. 23-ter del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, che ha espressamente esteso l'intera disciplina del tetto massimo al "personale in regime di diritto pubblico"). Inoltre, il termine "incarico" abbraccerebbe qualunque conferimento di compiti da parte dell'Amministrazione, ivi compreso il conferimento di funzioni nell'ambito di un rapporto di impiego non privatizzato.



9. Che, ai fini della decisione circa la fondatezza della predetta censura, il Collegio osserva preliminarmente che la previsione normativa introdotta dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011 e rafforzata dalla legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, in particolare per quanto d'interesse con l'art. 1, commi 471 e ss.), così come chiarito dalla definizione degli ambiti applicativi della norma risultanti dalla circolare n. 8/2012 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3/2014, è volta a limitare la soglia massima dei trattamenti retributivi e pensionistici che fanno comunque carico a risorse pubbliche, riguardando l'ambito soggettivo di applicazione del decreto tutti i titolari di rapporto di lavoro subordinato o autonomo con "le pubbliche amministrazioni", e ciò — in un sistema pensionistico ancora essenzialmente retributivo come quello del ricorrente, e quindi non legato ad uno specifico rapporto sinallagmatico con i contributi versati durante la vita lavorativa — non appare né in contrasto con alcuna disposizione dell'ordinamento né irragionevole, a condizione peraltro di estendere il limite a tutti i soggetti posti nelle medesime condizioni sotto il predetto profilo, alla stregua dell'art. 3, primo comma, della Costituzione.

10. Che viene quindi in rilievo la citata circolare n. 3/2014 della Presidenza del Consiglio dei ministri, che chiarisce che il nuovo regime limitativo si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, limitandosi ad interpretare il dettato normativo già in vigore nella disciplina del contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico, mentre l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, ha ridotto ad € 240.000 annui il limite massimo retributivo lordo solo a decorrere dal 1.05.2014. Si è quindi in presenza, osserva il Collegio, di una questione controversa concernente non una vera e propria retroattività della legge (con tutti i conseguenti divieti e limiti costituzionali a tutela della certezza del diritto, dell'affidamento e della ragionevolezza del legislatore, ampiamente affrontati anche dalla Corte Costituzionale), bensì una questione di diritto intertemporale connessa all'entrata in vigore della nuova disciplina, disposta dal legislatore — nell'ambito del legittimo esercizio della proprio spazio di discrezionalità riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, senza la previsione di un periodo transitorio, fatta eccezione per la tassativa deroga prevista per "i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza", ovverosia per tutti i rapporti — indifferentemente di diritto privato o pubblico, così come affermato dal ricorrente — che a quel momento, peraltro, non solo erano già in corso, bensì erano anche individuati da un naturale termine di "scadenza", e non già, quindi, per l'esercizio in atto di una funzione giurisdizionale "togata" e non onoraria, ovverosia svolta a seguito dell'inserimento a pieno titolo in un plesso giurisdizionale, con la conseguente creazione di un rapporto d'ufficio caratterizzato non già da una prefissata temporaneità bensì — al contrario — da particolari garanzie di stabilità.

11. Che le pregresse considerazioni valgono anche a far escludere la fondatezza delle dedotte censure di irragionevolezza e di lesione dei principi comunitari e nazionali di tutela della certezza giuridica e dell'affidamento dei cittadini e di buon andamento dell'Amministrazione, atteso che — in via generale — la previsione di compensi e trattamenti pensionistici massimi a carico della finanza pubblica per i singoli soggetti titolari di pubblici uffici non appare intrinsecamente illogica o negativa ai fini di una razionalizzazione della c.d. "giungla retributiva" che storicamente ha caratterizzato — secondo numerose indagini del Parlamento, del Governo e di Organi indipendenti — un'Amministrazione non sempre caratterizzata da massimi livelli di efficienza, mentre — dal punto di vista dei singoli trattamenti retributivi oggetto del presente giudizio — all'atto dell'accettazione della nomina alla Corte dei conti l'interessato — anche in virtù delle stesse competenze ed esperienze professionali che ne avevano motivato la scelta — era o ben poteva essere a conoscenza delle recenti misure di legge volte al contenimento della spesa pubblica ed adottate proprio su iniziativa dello stesso Potere Esecutivo che lo aveva proposto al nuovo incarico, di modo che — da un lato — l'accettazione non poteva non implicare la piena consapevolezza circa i prevedibili limiti al proprio compenso e — dall'altro — la proposta di nomina assolutamente fiduciaria da parte del Governo non poteva ragionevolmente suscitare l'aspettativa di un trattamento differenziato quanto alla sorte del proprio compenso a carico della finanza pubblica, in quanto ciò si sarebbe tradotto in una ampissima facoltà di deroga del Governo — rispetto dalle norme dallo stesso proposte — in favore di singoli soggetti dallo stesso individuati, suscitando profili di problematica coesistenza con i principi di legalità ed uguaglianza davanti alla legge sanciti dal nostro ordinamento.

12. Che, avendo l'Amministrazione dato legittimamente applicazione all'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 alla stregua delle pregresse considerazioni, il Collegio deve esaminare le plurime questioni di possibile illegittimità costituzionale della medesima rilevante e delicatissima disposizione, sollevate dal ricorrente — ma deducibili d'ufficio ed in tal senso integrate anche da questo Collegio — per la possibile violazione degli artt. 3, 4, 36, 38, 53, 97, 100, 101, 104, 108 e 117 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 6 della CEDU.

13. Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che i provvedimenti impugnati trovano un'infedibile base normativa nel citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di modo che il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti — alla stregua delle pregresse considerazioni — dovrebbe essere respinto,



almeno per la parte di maggiore interesse e salvo passare all'esame delle parimenti impugnate specifiche modalità applicative, fermo restando — osserva altresì il Collegio — che la sopraindicata stabilità nel tempo della nomina del ricorrente alla Corte dei conti radicherebbe un suo interesse strumentale anche ai fini della novazione della disciplina che seguirebbe ad una eventuale pronuncia additiva o interpretativa della Corte Costituzionale.

14. Che ben più complesso è il vaglio della “non manifesta infondatezza” dei numerosi profili di illegittimità costituzionale sopra indicati, riservato al giudice *a quo*. Non fondata appare, in primo luogo, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. riferita al trattamento irragionevolmente deteriore e discriminatorio che la norma avrebbe riservato al ricorrente sia quanto all'applicazione di un tetto economico incompatibile proprio con gli stessi percorsi professionali e di carriera che ne avevano motivato la scelta per la Corte dei conti, sia quanto alla mancata estensione nei suoi confronti della deroga in sede di prima applicazione prevista solo per gli altri funzionari e dipendenti al servizio delle pubbliche Amministrazioni contrattualizzati o titolari di “incarichi” e “contratti” a tempo determinato (ma rinnovabili senza limiti).

Al riguardo il ricorrente deduce che ogni prestazione può essere indifferentemente resa in regime pubblicistico o privatistico, ovvero sulla base di un contratto individuale o della generale disciplina delle mansioni affidate al personale appartenente ad un determinato ruolo senza che ciò determini una diversità ontologica tra questa o quella prestazione o fra questa o quella categoria di lavoratori, né a tal fine può fungere la differente durata del rapporto, perché anche un contratto può ben essere (ed è normalmente) rinnovato a tempo indeterminato.

Al contrario, considera il Collegio che la scelta fra l'uno e l'altro regime spetta alla discrezionalità del legislatore e non è oggetto del presente giudizio, che il tetto di legge a retribuzioni e pensioni — come già sopra indicato — trova un'ineffabile condizione di legittimità costituzionale proprio nella sua generale applicabilità a tutte le analoghe fattispecie poste a carico della finanza pubblica e che l'esistenza di una deroga per i contratti in corso, pur ontologicamente diversi dalla fattispecie in esame in quanto non assistiti da specifiche garanzie di stabilità, potrebbe quindi — ove ciò fosse oggetto del giudizio — essere casomai sottoposta a vaglio costituzionale sotto il profilo dell'indebita posizione di vantaggio riservata ai beneficiari.

La questione in esame si rivela pertanto, a giudizio del Collegio, non fondata.

15. Che, quanto al possibile profilo di illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della CEDU, il Collegio osserva che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha espressamente chiarito che questo principio è fondamentale nell'ordinamento europeo: fra le altre, la sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C-183/04, ha sancito che “i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie”), mentre sul piano interno la migliore dottrina e giurisprudenza gli riconosce valenza costituzionale alla stregua dei principi di legalità (art. 1 Cost.), e di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) in condizioni di eguaglianza davanti alla legge (artt. 3 e 97).

Al riguardo, riconosciuta la piena operatività nel nostro ordinamento del principio di tutela della certezza giuridica e del legittimo affidamento, il Collegio rinvia a quanto già osservato nell'esame della medesima questione quale possibile vizio di illegittimità nell'applicazione della stessa norma. In particolare, il nuovo tetto economico in esame risponde agli obiettivi d'interesse generale lasciati alla discrezionalità dei singoli Stati quanto al contenimento, alla trasparenza ed alla congruità della spesa pubblica, nel quadro dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione e dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, mentre la Corte costituzionale ha più volte chiarito che, salvi i limiti in materia penale derivanti dall'art. 25, comma 2, Cost., non è in linea di principio precluso al legislatore intervenire per mutare la disciplina dei rapporti di durata in corso, anche con disposizioni che modificano in senso sfavorevole situazioni soggettive perfette, purché nel limite del rispetto del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del principio di affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, che — come sopra chiarito — non appaiono violati nella fattispecie in esame (in senso conforme, Corte cost., sentt. n. 92 del 2013, n. 166 del 2012, n. 525 del 2000, n. 211 del 1997, n. 409 del 1995).

Anche la questione di legittimità ora esaminata si palesa pertanto non fondata.

16. Che ugualmente non fondata — salvo quanto si dirà al numero successivo — è, a giudizio del Collegio, la possibile questione di legittimità per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. riferita all'effetto della disposizione in esame di trattenimento forzoso di una parte (ampia) della remunerazione dell'attività lavorativa, che corrisponderebbe all'imposizione di un prelievo fiscale speciale, ovvero di un prelievo di natura tributaria perché imposto a fini di finanza pubblica e incidente in beni materiali dei percossi, ma discriminatorio in quanto gravante solo sui pensionati titolari di incarichi o rapporti di lavoro pubblici, lasciando indenne la posizione dei pensionati che prestino servizio alle dipendenze di un datore di lavoro privato o esercitino attività libero-professionale.



Infatti, considera il Collegio, le descritte finalità di contenimento, trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica determinano, non irragionevolmente, una progressiva decurtazione, disciplinata *ex lege*, dei possibili ulteriori redditi al raggiungimento del tetto prefissato, indifferenziatamente applicata a tutti i compensi comunque posti a carico della finanza pubblica, senza che ciò possa generare, proprio per la sua trasversalità, indebite disparità di trattamento, divenendo quindi non rilevante, ai fini del giudizio *a quo*, la sua invocata qualificazione quale imposizione fiscale, che sembra comunque doversi escludere, in quanto la legge, in estrema sintesi, pone un “tetto” a regime all'erogazione a chiunque di somme a titolo retributivo e pensionistico poste a carico della finanza pubblica, anziché imporre un prelievo forzoso sulle somme percepite dal singolo interessato oltre il tetto prefissato.

17. Che a conclusioni più articolate si presta la questione di possibile illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 per violazione degli artt. 3, 4, 36, 38 e 97 nonché dagli artt. 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, in quanto il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comporta che la remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei conti risulti fortemente ridotta o del tutto azzerata, con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo di tale montante contributivo, con la possibile violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione “proporzionata alla quantità e qualità” del lavoro prestato, potendone altresì conseguire una disparità di trattamento fra soggetti svolgenti, la medesima attività, una irrazionale organizzazione amministrativa ed un indebolimento delle necessarie garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni affidate.

Al riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione non il pur elevatissimo standard qualitativo dell'attività svolta da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza per aver ricoperto in anni di servizio alle dipendenze dello Stato cariche apicali (avendo di conseguenza maturato l'elevato trattamento pensionistico “causa” del taglio del compenso), in quanto ciò potrebbe giustificare anche un incarico “onorario”, in ipotesi anche del tutto gratuito, bensì la circostanza dello svolgimento continuativo, con lo stabile ed organico inserimento nel relativo organico e con particolari garanzie di stabilità, della funzione di Consigliere della Corte dei conti, con l'assunzione da parte dell'interessato di tutte le connesse prerogative e delicate e — non da oggi — rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell'attività professionale stabilmente svolta dal ricorrente, a seguito della nomina alla Corte dei conti, sotto la propria responsabilità e con pieno inserimento organico, nell'ambito di una “magistratura togata” vale dunque a configurare l'esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici “onorari”, di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i Tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell'ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (come accade per i seggi elettorali).

18. Che in tal modo la scelta dello Stato, mediante la disposizione di legge in esame, di continuare ad avvalersi del pieno apporto professionale del ricorrente (nulla la norma dicendo al riguardo, salve le sue eventuali dimissioni per evitare, in applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, di prestare attività lavorativa non retribuita o retribuita in maniera estremamente esigua), anziché, disciplinare normativamente l'ipotesi in esame (ad esempio, prevedendo la decadenza o una opzione per funzioni più limitate e retribuite in minor misura, oppure del tutto onorarie e gratuite) ma al tempo stesso di “di auto-esonerarsi” in tutto o in parte dalla loro retribuzione (non ponendo alcuna deroga al tetto a tale riguardo), pur avendo esso Stato chiesto all'interessato di svolgere tale prestazione lavorativa mediante la proposta di nomina alla funzione ordinariamente retribuita) di Consigliere della Corte dei conti — dichiaratamente motivata dalla sua eccellenza professionale in ragione della delicatezza e quindi dell'impegno delle funzioni da svolgere — appare costituzionalmente irragionevole, con la conseguente possibile violazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, quanto al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità (oltreché alla qualità) del lavoro, nonché, indirettamente, dell'articolo 38 della Costituzione, in quanto la drastica riduzione o addirittura l'azzeramento della retribuzione — e quindi della relativa contribuzione — precludono la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento.

19. Che medesime considerazioni conducono a far ritenere la possibile violazione degli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sotto un duplice profilo — diverso ed ulteriore rispetto a quelli esaminati ai punti precedenti — in quanto, premessa la determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità in modo indifferenziato per i Consiglieri di concorso ovvero di nomina governativa, la, disposizione di legge che pone il tetto retributivo e pensionistico — e quindi differenzia nell'ambito di questi ultimi fra quelli retribuiti, ovvero privi in tutto o in parte di retribuzione a seguito del raggiungimento del tetto, senza disciplinare la loro sorte, potrebbe essere ritenuta suscettibile di determinare, da un lato, una ingiustificata disparità di trattamento quanto alla retribuzione ovvero mancata retribuzione della medesima attività professionale, e, dall'altro, una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento



amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo parzialmente o del tutto gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza, atteso che anche la retribuzione dei funzionari pubblici deve rispondere — alla stregua del Trattato, della Convenzione europea e degli articoli 36 e 97 della Costituzione, ad un rapporto sinallagmatico (“proporzionato”) riguardo alla quantità e qualità del lavoro svolto, non potendo quindi essere considerati fungibili trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione.

20. Che a giudizio del Collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile vulnus allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti concernenti, fra l'altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre, sentenza n. 1 del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte cost., sent. n. 223 del 2012).

21. Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 nei termini sopra evidenziati determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte Costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione, ed esime il Collegio, allo stato, dal procedere all'esame delle ulteriori censure sopra individuate, che, riguardando le modalità applicative della norma quanto alla individuazione del “tetto” ed alle sue conseguenze sul piano contributivo-previdenziale, risponderanno ad un interesse attuale del ricorrente solo ove risulti possibile applicare legittimamente la disposizione sopraindicata alle fattispecie oggetto del presente giudizio.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata in premessa, dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n.147 in relazione agli articoli 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giulia Ferrari, Presidente FF;

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore;

Ivo Correale, Consigliere.

*Il Presidente:* FERRARI

*L'estensore:* SESTINI

15C00333

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-044) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

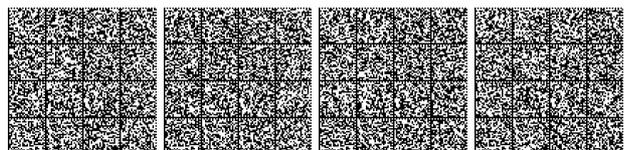
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).**

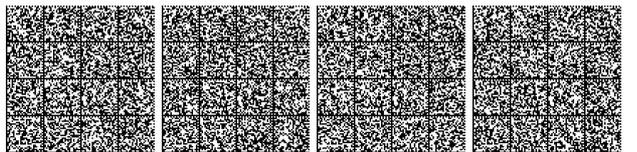
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 1027  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\** - annuale € **302,47**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\** - semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\** - annuale € **86,72**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 8,00

