

Il T.a.r. per la Puglia solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014, per violazione degli articoli 3, 36 e 97 della Costituzione, nella parte in cui ha retroattivamente abrogato determinati incentivi da corrispondere al momento della cessazione del servizio (c.d. "premi residuali") per i dipendenti militari addetti al traffico aereo che, nel 2004, avevano rinunciato al transito presso i ruoli dell'aviazione civile (E.N.A.V.).

**T.a.r. per la Puglia, sezione III, ordinanza 5 maggio 2020, n. 624 – Pres. Ciliberti, Est. Serlenga**

**Militari – Addetti traffico aereo – Cessazione dal servizio – Premi residuali – Abrogazione retroattiva – Sicurezza giuridica – Tutela affidamento – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità**

*È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in relazione agli articoli 3, 36 e 97 della Costituzione ed ai principi di sicurezza giuridica e di tutela dell'affidamento – dell'articolo 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), nella parte in cui stabilisce che il personale militare addetto al traffico aereo che, all'indomani della legge 24 dicembre 2003, n. 365, aveva optato per la permanenza nei rispettivi ruoli dell'amministrazione militare di appartenenza, non può ulteriormente beneficiare, all'atto della cessazione dal servizio, degli incentivi (id est: premi residuali) previsti ai fini della permanenza nei ruoli militari. (1)*

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per la Puglia – chiamato a pronunciarsi sul ricorso di un ufficiale delle Forze Armate – ha deciso di sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione della legge di stabilità per il 2015 che, dopo oltre dieci anni dalla previsione di un certo incentivo (c.d. "premi residuali" per i militari addetti al traffico aereo che decidevano di non transitare presso i ruoli dell'aviazione civile) nonché dall'esercizio della relativa opzione per la permanenza nei ruoli del corpo militare di rispettiva appartenenza, ha previsto la eliminazione di simili benefici per una determinata categoria cui è riconducibile anche il ricorrente stesso (ossia: soggetti che nel gennaio 2004, oltre al massimo grado di abilitazione nel controllo del traffico aereo, avevano una età ricompresa tra i 45 ed i 50 anni).

II. – Il T.a.r. per la Puglia, in particolare:

a) ha rammentato in punto di fatto che:

- a1) la legge n. 365 del 2003 introduceva un sistema di incentivazione economica per i militari addetti al controllo del traffico aereo. Obiettivo di tale meccanismo era quello di evitare un transito eccessivo del personale stesso presso i ruoli civili dell'Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo (E.N.A.V., dove le retribuzioni sono ancora oggi più elevate). Il suddetto sistema, poi confermato con la entrata in vigore del decreto legislativo n. 66 del 2010 (Codice militare), era così articolato (cfr. art. 2262 c.m.):
- incentivi più elevati per i meno anziani che, una volta raggiunto il più elevato grado di abilitazione e dopo avere compiuto dieci anni di servizio, avrebbero ottenuto cinque “premi residuali” secondo la scansione temporale e finanziaria di cui all'art. 1804 del decreto legislativo n. 66 del 2010, con importi variabili da un minimo di oltre 6 mila ad un massimo di oltre 10 mila euro (art. 2262, comma 1, c.m.);
  - incentivi meno elevati per coloro che, a gennaio 2004, non avevano ancora compiuto i 45 anni di età. In questo caso il beneficio veniva corrisposto in una unica soluzione, a fine servizio, ed era dato dalla differenza tra l'ammontare dei cinque premi residuali di cui al citato art. 1804 e la somma dei premi comunque percepiti sino a quel momento (art. 2262, comma 2, c.m.);
  - incentivi ancora meno elevati per coloro che, a gennaio 2004, avevano una età ricompresa tra i 45 ed i 50 anni di età. In questo caso il beneficio veniva corrisposto in una unica soluzione, direttamente a fine servizio, ed era dato dalla sola metà dell'ammontare dei cinque “premi residuali” di cui al citato art. 1804 (art. 2262, comma 3, c.m.);
- a2) dunque un meccanismo basato su premi decrescenti al crescere dell'età (cfr. rapporto inversamente proporzionale tra ammontare dei “premi residuali” ed età anagrafica). Il tutto per offrire maggiori incentivi proprio a coloro che, anche per ragioni anagrafiche, riceverebbero maggiori stimoli nel transitare presso l'ente dell'aviazione civile come “controllori di volo”;
- a3) l'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità per il 2015) ha tuttavia abrogato il secondo (sub 45 anni) ed il terzo (45 – 50 anni) degli incentivi sopra descritti. Dunque i più anziani, a decorrere da gennaio 2015, non possono più godere a fine servizio di un simile beneficio. E ciò, secondo l'interpretazione datane dal Ministero della difesa ed avallata dal T.a.r. per la Puglia, nonostante all'entrata in vigore della ridetta legge n. 365 del 2003 (la quale, si ripete, aveva introdotto il meccanismo sopra descritto dei “premi residuali”) gli stessi avessero ormai optato per la permanenza presso i ruoli del rispettivo corpo militare di appartenenza. Si

annetteva dunque portata retroattiva alla ridetta disposizione abrogatrice (la norma di cui al citato comma 261 dispone infatti la abrogazione dei suddetti benefici con particolare riguardo a coloro che, a gennaio 2004, si trovavano in una determinata situazione professionale ed anagrafica). Sono stati fatti ovviamente salvi i premi biennali nel frattempo comunque percepiti dalla seconda categoria di beneficiari, ossia i sub 45enni;

- a4) tanto premesso, nel caso di specie un tenente colonnello dell'Aeronautica militare, cessato dal servizio permanente per raggiungimento dei limiti di età nel mese di giugno 2015 ed il quale aveva nel gennaio 2004 una età ricompresa tra i 45 ed i 50 anni, chiedeva alla cessazione del servizio la corresponsione del premio *una tantum* di cui alla terza categoria di beneficiari (metà dell'ammontare dei premi biennali di cui all'art. 1804 c.m.). La domanda di beneficio veniva rigettata in quanto era nel frattempo entrata in vigore la legge n. 190 del 2014 il cui art. 1, comma 261, come già anticipato, aveva disposto la abrogazione di un simile beneficio. Abrogazione che – si ripete – l'amministrazione ha ritenuto essere dotata di efficacia retroattiva, avendo come destinatari proprio coloro che, come del resto il ricorrente, in seguito alla entrata in vigore della legge n. 365 del 2003 avevano ormai optato per la permanenza presso i ruoli dell'amministrazione militare di originaria appartenenza. Il diniego sopra evidenziato veniva impugnato come detto dinanzi al T.a.r. per la Puglia il quale, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale indicata;
- b) ha osservato in punto di "rilevanza della questione" che il positivo scrutinio della questione di costituzionalità di cui all'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014, determinerebbe il sostanziale accoglimento del ricorso dal momento che il *punctum dolens* è dato proprio dalla ritenuta retroattiva abrogazione del suddetto beneficio. Una simile portata trova conferma nel fatto che viene espressamente eliminata la disposizione (art. 2262, comma 3, c.m.) che in via diretta si rivolgeva a coloro che, a gennaio 2004, si trovavano in una determinata situazione professionale (conseguimento livello più elevato della abilitazione al controllo del traffico aereo) ed anagrafica (nel caso di specie, tra i 45 ed i 50 anni di età): di qui la impossibilità di sottrarre tali soggetti dalla applicazione del citato comma 261, pena la perdita di significato della norma abrogatrice stessa;
- c) ha infine evidenziato, in punto di "non manifesta infondatezza della questione", che la norma con cui si dispone, "a distanza di oltre dieci anni dall'introduzione del premio e dalla conseguente opzione operata da alcuni soggetti (tra cui il ricorrente) di restare nei ruoli dell'Amministrazione militare anziché transitare nei ruoli dell'E.N.A.V. (nei quali le stesse mansioni risultavano e sono ancora oggi meglio retribuite)", la

“abrogazione postuma” del terzo meccanismo di incentivazione (previsto per coloro che a gennaio 2004 avevano una età ricompresa tra i 45 ed i 50 anni):

- c1) *“comporta un’alterazione - in modo retroattivo - del compenso promesso, con evidente compromissione dell’equilibrio tra prestazione resa e retribuzione complessivamente percepita”*. Di qui la prospettata violazione dell’art. 36 Cost. in tema di *“compenso sufficiente e adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto”*;
- c2) integra la violazione del principio di eguaglianza dal momento che, mentre i soggetti tra i 45 ed i 50 anni (terza categoria di beneficiari) non otterrebbero alcuna somma per effetto della abrogazione della disposizione di cui all’art. 2262, comma 3, c.m., i soggetti sotto i 45 anni (seconda categoria di beneficiari) avrebbero già ottenuto almeno una parte dei “premi biennali”, rinunciando in sostanza soltanto al premio finale (dato dalla differenza – si ripete – tra ammontare di tutti i premi e di quelli comunque incassati). Di qui la violazione dell’art. 3 Cost.;
- c3) integra la violazione del canone di ragionevolezza e soprattutto dei principi di sicurezza giuridica e di legittimo affidamento dal momento che i singoli interessati, pur a notevole distanza di tempo (oltre 10 anni) e nonostante l’opzione esercitata onde permanere nei ruoli dell’amministrazione militare, dunque dopo avere confidato circa la ragionevole *“certezza della corresponsione del trattamento economico premiale di cui si tratta”*, si sono visti repentinamente e retroattivamente *“modificare situazioni già consolidate e acquisite al patrimonio giuridico”*. Di qui una ulteriore violazione, sebbene sotto diverso profilo, del medesimo art. 3 Cost.;
- c4) costituisce in ogni caso violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- d) sui premi residuali agli ufficiali delle FF.AA. ex art. 2262 c.m., in dottrina v. F. BASSETTA, in *Commentario all’ordinamento militare*, a cura di DE NICTOLIS – POLI – TENORE, Roma, 2010, 188 ss.;
- e) sulla tutela dell’affidamento e delle aspettative economiche dei pubblici dipendenti e dei cittadini in genere si veda, in particolare:
  - e1) Corte cost., 21 novembre 2019, n. 241 (oggetto della News US n. 129 del 9 dicembre 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), la quale ha dichiarato in parte infondate ed in parte inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alla disposizione (art. 21, comma 4, del decreto-legge n. 90 del 2014) con cui

è stato previsto, per i docenti provenienti dalla Scuola Superiore di Economia e Finanze (S.S.E.F., ossia *ex* Scuola Vanoni) e poi confluiti nella Scuola Nazionale di Amministrazione (S.N.A.), il diverso (ed inferiore) trattamento economico dei docenti universitari nonché l'incompatibilità tra attività di docenza ed attività libero-professionale;

- e2) si veda ancora la citata News US n. 129 del 9 dicembre 2019 per l'analisi delle ulteriori pronunzie sul tema e, in particolare: Corte cost., 9 maggio 2019, n. 108 (in *Foro it.*, 2019, I, 3001); Corte cost., 20 marzo 2019, n. 54 (in *Foro it.*, 2019, I, 1481); Corte cost., 24 gennaio 2017, n. 16 (in *www.cortecostituzionale.it*, 2017; *Ambiente*, 2017, 203, con nota di SPINA; *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 25); Corte cost., 21 luglio 2016, n. 203 (in *Rass. dir. farmaceutico*, 2016, 789); Corte cost., 27 giugno 2012, n. 166 (in *Foro it.*, 2012, I, 2229);
- f) sul più generale tema della sicurezza giuridica e della tutela dell'affidamento si vedano, altresì, gli approfondimenti di cui alla News US n. 72 del 28 giugno 2019 avente ad oggetto Corte cost., ordinanza, 19 giugno, n. 151 e, in particolare: Corte cost., 26 aprile 2018, n. 89 (in *Foro it.*, 2018, I, 2302, nonché oggetto della News US in data 4 maggio 2018 ed alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui, tra l'altro: l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto e trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non in termini assoluti e inderogabili; l'affidamento da tutelare postula il consolidamento nel tempo della situazione normativa che ha generato la posizione giuridica incisa dal nuovo assetto regolatorio, sia perché protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento; interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi in grado di comprimere posizioni consolidate purché l'incidenza peggiorativa non sia sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito nell'interesse della collettività e l'intervento di modifica sia prevedibile, non potendosi tollerare mutamenti retroattivi, del tutto inaspettati, dell'assetto di interessi relativo a rapporti di durata consolidati nel tempo. Si veda altresì, sullo stesso tema, Corte cost., 21 ottobre 2011, n. 271 (in *Dir. e pratica lav.*, 2011, 2712; *Mass. giur. lav.*, 2012, 547, con nota di FABOZZI; *Giur. cost.*, 2011, 3517; *Riv. it. dir. lav.*, 2012, II, 296, con nota di D'ONGHIA), secondo cui: "È costituzionalmente illegittimo per violazione del principio del legittimo affidamento nella sicurezza dei rapporti giuridici e del generale canone di ragionevolezza l'art. 44, 2° comma, l.reg. Calabria 13 giugno 2008 n. 15 il quale dispone che l'art. 7, 6° comma, l.reg. 2 marzo 2005 n. 8, deve essere inteso nel senso che la retribuzione lorda spettante alla data di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, utile ai fini della definizione dell'indennità

supplementare prevista dalla medesima legge è quella individuata per il personale in posizione non dirigenziale alla cessazione volontaria del servizio, all'art. 52 lett. c) c.c.n.l. 1999 e successive modifiche, con esclusione nella determinazione della citata indennità del reato di tredicesima mensilità”;

- g) nella giurisprudenza europea sulla tutela dell'affidamento dei consociati a fronte dell'attività legislativa si vedano gli approfondimenti tematici di cui alla News US n. 72 del 28 giugno 2019, cit. e, in particolare: Corte di giustizia UE, sez. I, sentenza 20 dicembre 2017, C-322/2016 (oggetto di News US, in data 11 gennaio 2018, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti giurisprudenziali e dottrinali); Corte di giustizia UE, sez. III, 11 giugno 2015, C-98/14, *Berlington Hungary* (in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu), 2015);
- h) sui limiti alla retroattività della legislazione primaria si veda, in particolare:
- h1) Corte cost., 20 febbraio 2020, n. 26 (in *Diritto & Giustizia* del 24 febbraio 2020, con nota di G. MARINO), secondo cui: *“Va dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 173 d.P.R. n. 156/1973 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), come modificato dal d.l. n. 460/1974, convertito, con modificazioni, in legge n. 588/1974 ed oggi abrogato dal d.lgs. n. 284/1999, nella parte in cui consentiva di estendere, con decreto del Ministro del Tesoro assunto di concerto con il Ministro per le Poste e le Telecomunicazioni, le modifiche peggiorative dei tassi di interesse ad una o più serie di buoni postali fruttiferi emesse precedentemente al decreto ministeriale stesso. La possibilità di variazione, anche in senso sfavorevole, dei tassi di interesse sui buoni fruttiferi postali, consentita dalla previgente normativa, rifletteva un ragionevole bilanciamento tra la tutela del risparmio e un'esigenza di contenimento della spesa pubblica; contenimento che, in caso di titoli emessi da enti a soggettività statale, implicava la previsione di strumenti di flessibilità atti ad adeguare la redditività di tali prodotti all'andamento dell'inflazione e dei mercati”;*
- h2) Corte cost., 8 maggio 2007, n. 156 (in *Foro it.*, 2007, I, 3012), secondo cui: *“Sono incostituzionali gli art. 17, 1° comma, l. reg. Campania 5 agosto 1999 n. 5 e 1, 3° comma, l. reg. Campania 12 novembre 2004 n. 8, nella parte in cui prevedono che, in deroga a quanto disposto dall'art. 10 l. reg. Campania 25 gennaio 1983 n. 16, il termine entro il quale la giunta regionale determina l'ammontare dei conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore delle aziende di trasporto locale relativamente agli anni 1994-1997, originariamente fissato al 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce, sia differito a tre mesi dall'entrata in vigore della l. reg. Campania 5/99 e poi ulteriormente differito di novanta giorni dalla data dell'entrata in vigore della l. reg.*

*Campania 8/04*". La Corte costituzionale, fondandosi sul presupposto della natura perentoria del termine stabilito per il conguaglio tra quanto corrisposto dalla regione e quanto effettivamente dovuto, rileva come la riapertura del termine stesso già spirato, con evidente effetto retroattivo, si ponga in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto il legislatore regionale ha perseguito esclusivamente lo scopo di porre rimedio alla prolungata inerzia della sua struttura amministrativa e lo ha fatto «non nella immediatezza dello spirare del termine entro il quale l'azione amministrativa doveva trovare il suo ordinario compimento, bensì a distanza di un periodo di tempo che, per la sua considerevole ampiezza, non poteva che avere rafforzato nei soggetti coinvolti dalle dette disposizioni il giustificato affidamento nell'avvenuto consolidamento della situazione sostanziale che nel frattempo si era creata». La Corte ha dunque in particolare rilevato che: "Più volte questa corte è intervenuta per scrutinare la rispondenza ai principî della Carta costituzionale di disposizioni aventi forza di legge dotate di efficacia retroattiva. In tali occasioni la corte ha precisato che, «al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario»";

- h3) Corte cost., 23 luglio 2002, n. 374 (in *Lavoro giur.*, 2002, 1056, con nota di MORRONE; *Cons. Stato*, 2002, II, 1121), secondo cui: "Non è fondata, in riferimento agli art. 3, 101, 102 e 104 cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, 5° comma, l. 23 dicembre 2000 n. 388, secondo il quale ai contratti di formazione e lavoro non si applicano le disposizioni in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali, avendo il legislatore la facoltà di porre norme che precisino il significato di disposizioni preesistenti non solo ove sussistano situazioni di incertezza nell'applicazione del diritto o siano insorti contrasti giurisprudenziali, ma anche in presenza di indirizzi omogenei, se la scelta imposta per vincolare il significato ascrivibile alla legge anteriore rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario e sempre che la portata retroattiva della norma sopravvenuta non determini una lesione del principio di ragionevolezza";
- h4) Corte cost., 4 novembre 1999, n. 416 (in *Foro it.*, 2000, I, 2456, con nota di PASSAGLIA), secondo cui: "È incostituzionale l'art. 1, comma 189, l. 23

dicembre 1996 n. 662, nella parte in cui, con effetto retroattivo sui trattamenti liquidati tra il 30 novembre ed il 31 dicembre 1996, prevede il totale divieto di cumulo, quanto alla quota liquidata con il sistema retributivo, dei ratei della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità da lavoro dipendente, maturati in detto periodo, con redditi da lavoro autonomo". La Corte ha in particolare affermato che: "Alla stregua dei ricordati orientamenti, non può, pertanto, reputarsi impedito al legislatore di stabilire che le quote di pensione di anzianità liquidate secondo il sistema retributivo (quale criterio di calcolo per giunta più favorevole, nella specie, di quello contributivo, come evidenziato dallo stesso giudice a quo) non sono cumulabili con «redditi da lavoro di qualsiasi natura»". Ed ancora che: "Quanto ai limiti di tale potere, questa corte ha più volte affermato che il divieto di retroattività della legge – pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve in linea di principio attenersi – non è stato tuttavia elevato a dignità costituzionale, se si eccettua la previsione dell'art. 25 Cost., relativa alla legge penale. Al legislatore ordinario, pertanto, fuori della materia penale, non è inibito emanare norme con efficacia retroattiva, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti". Infine: "Tra questi la giurisprudenza costituzionale annovera, come è noto, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti". La citata dottrina ha dal canto suo affermato che: "La tutela del legittimo affidamento trae origine dall'estensione del concetto di buona fede in senso oggettivo (o correttezza) al di là dei confini del diritto privato: tale estensione è stata raggiunta sulla base di ... diverse opzioni interpretative ... Più in particolare, una differente ricostruzione ha fatto ... derivare la tutela dell'affidamento dal dovere di solidarietà sancito dall'art. 2 Cost., alla luce del quale l'esercizio di un diritto non può mai tradursi in un sacrificio (eccessivo) di un interesse altrui". Conclude l'autore affermando che: "È stata la stessa Corte costituzionale ad esplicitare questo punto, quando ha individuato il limite alla potestà del legislatore di dettare norme retroattive, al di fuori dell'ambito penale, nel «contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti». L'«affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica» è, appunto, uno di questi...".