

La Corte costituzionale non accoglie le questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito all'abrogazione retroattiva del meccanismo di allineamento stipendiale

Corte cost., sentenza 9 febbraio 2018, n. 24 – Pres. Lattanzi, Red. De Pretis

Magistrati – Trattamento economico – Adeguamento stipendiale – Abrogazione retroattiva – Questioni inammissibili e infondate di costituzionalità

Sono in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 - sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 – nella parte in cui tale norma, sancendo la portata retroattiva dell'abrogazione dell'articolo 4, nono comma, della legge 6 agosto 1984, n. 425, e prevedendo che detta abrogazione possa travolgere anche posizioni individuali già riconosciute mediante decisioni definitive su ricorsi straordinari, ha inciso sulle controversie pendenti che erano state intraprese per ottenere la esecuzione delle suddette decisioni definitive sui ricorsi straordinari. (1).

(1) I.- Con la sentenza in epigrafe la Consulta dichiara l'inammissibilità e l'infondatezza dei diversi profili di illegittimità costituzionale sollevati dal Consiglio di Stato (sez. IV, ordinanza 8 febbraio 2017 n. 550, su cui cfr. News US 10 febbraio 2017, nonché Adunanza plenaria, ordinanza 14 luglio 2015, n. 7, in *Foro it.*, 2015, III, 656 con nota di GRASSO cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza) in merito alla abrogazione retroattiva della norma sancita dall'art. 4, comma 9, l. 6 agosto 1984, n. 425, avente ad oggetto un meccanismo di allineamento stipendiale per i vincitori del concorso a consigliere di Stato.

II.- In particolare, le rimessioni – anche facendo leva su un precedente reso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Sez. II, 1 luglio 2014, *Guadagno c. Italia*), favorevole ad alcuni magistrati amministrativi che lamentavano l'abrogazione retroattiva del c.d. allineamento stipendiale con incidenza diretta sui giudizi in corso senza che si potessero ravvisare motivi imperativi a tutela dell'interesse nazionale – sottolineavano come la norma fosse intervenuta nel corso di una controversia pendente tra l'amministrazione e gli odierni ricorrenti in ottemperanza, con una previsione atta a privare di effetti i decreti decisori favorevoli dagli stessi ottenuti ed anche la successiva attività di esecuzione dai medesimi intrapresa, in assenza di motivi imperativi di interesse generale; in termini quindi tali da

mutilare il diritto di difesa degli odierni ricorrenti in ottemperanza (art. 24 della Costituzione) ed insieme il principio di parità delle parti (art. 111 della Costituzione), e del giusto processo (art. 117 della Costituzione in connessione con gli articoli 6 e 13 della CEDU.

III.- Con la sentenza in epigrafe la Consulta ritiene inammissibili i profili sollevati dall'ordinanza del 2017 e infondati quelli sollevati dall'ordinanza del 2015.

Sul primo versante, la sentenza evidenzia come i ricorrenti nel giudizio *a quo* abbiano in precedenza già presentato ricorso in ottemperanza al Consiglio di Stato per l'esecuzione delle stesse decisioni del Presidente della Repubblica, ottenendo una sentenza favorevole che peraltro risulta essere stata in seguito annullata dalle sezioni unite della Corte di cassazione per difetto di giurisdizione. In tale contesto, secondo la Consulta, l'eventuale riproposizione in un nuovo giudizio, da parte dei medesimi ricorrenti, della stessa azione di ottemperanza trova un ostacolo insormontabile nella preclusione da giudicato, in ogni caso rilevabile d'ufficio.

Sul secondo versante, la sentenza ha per un verso ribadito che, nel regime anteriore alle riforme introdotte dalla legge n. 69 del 2009 e dal codice del processo amministrativo approvato con il d.lgs. n. 104 del 2010, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica presentava natura amministrativa, anche se peculiare, trattandosi di un rimedio diretto ad assicurare la risoluzione non giurisdizionale di una controversia in sede amministrativa. Per un altro verso, ha escluso la natura di legge provvedimento, ribadendo il proprio orientamento secondo cui l'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 contiene una norma di interpretazione autentica, consistente nel riconoscimento di un'incompatibilità sistematica tra due leggi che si sono succedute nel tempo.

In dettaglio, secondo la Corte, tale norma dà conto del fatto che «*il venir meno, a partire dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 333 del 1992, dell'istituto del riallineamento stipendiale, riguarda anche la norma dell'art. 4, nono comma, della legge n. 425 del 1984, che prevedeva una particolare forma di allineamento stipendiale per i magistrati (di appello e) di cassazione vincitori di concorso per esami, stabilendo che l'anzianità di questi ultimi fosse determinata "in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che lo segue nel ruolo"».*

IV.- A fini di completezza si segnala:

a) in tema di legge provvedimento, Corte cost., 7 novembre 2014, n. 250, in *Foro it.*, 2015, I, 1144 con nota di richiami, secondo cui «*non è fondata la q.l.c. dell'art. 6 ter, comma 1 d.l. 20 giugno 2012 n. 79, conv., con modificazioni, in l. 7 agosto 2012 n. 131, censurato, in riferimento agli art. 3, comma 1, 24 e 113, commi 1 e 2, cost., nella parte in cui, prevedendo, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, che "Restano fermi gli effetti" del d.P.C.m. n. 40191 del 31 luglio 2009 nonché dell'ordinanza del P.C.m. n. 3801 del 15*

agosto 2009, che hanno, rispettivamente, dichiarato la situazione emergenziale ed attuato la gestione commissariale nell'ambito dei lavori per la realizzazione dell'opera viaria denominata strada pedemontana veneta (SPV), avrebbe "legificato" sia la dichiarazione dello stato di emergenza sia le conseguenti previsioni di nomina e attribuzione dei poteri al Commissario delegato. Si deve, infatti, escludere che la norma impugnata abbia inteso effettuare un rinvio materiale, con effetto di novazione della fonte, alla disciplina emergenziale e all'attività compiuta dal Commissario delegato nell'ambito del procedimento di realizzazione della SPV. Il valore normativo primario della disposizione non è nel senso di "legificare" detti provvedimenti, ma di escludere l'applicabilità della nuova normativa dettata dal d.l. 15 maggio 2012 n. 59 agli stessi provvedimenti amministrativi. Parimenti insussistente è la violazione degli art. 3, comma 1, 24 e 113, commi 1 e 2, cost., posto che la protrazione degli effetti della situazione di emergenza sottesa alle determinazioni del Presidente del Consiglio dei ministri costituisce la risultante di una fattispecie che continua ad essere interamente regolamentata in via amministrativa (sent. n. 304 del 1986, 536 del 1990, 199, 311 del 1993, 232 del 2006, 237 del 2007, 289 del 2010, 137 del 2011, 80, 85, 99, 107 del 2013; ordd. n. 38, 84, 93 del 2012)";

b) sulla natura del ricorso straordinario prima della riforma del 2009 v. in dottrina: CARINGELLA – DE NICTOLIS – GIOVAGNOLI – POLI, in *Manuale di giustizia amministrativa*, Roma, 2008, Vol. II, 1040 ss.;

c) sulla natura del ricorso straordinario dopo le riforme del 2009 e del 2010:

c1) v. in dottrina DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2017, IV ed., 2541 ss., GRASSUCCI – IARICCI, *Codice del ricorso straordinario al presidente della repubblica*, Roma, 2014, 6 ss.; Cons. Stato, Ad. plen., sentenza, 6 maggio 2013, n. 9 in *Foro it.*, 2013, III, 476, n. TRAVI, in *Urbanistica e appalti*, 2013, 780, con note di DAPAS e VIOLA; *Corriere merito*, 2013, 803 con nota di RAIOLA;

c2) v. in giurisprudenza Corte cost., 2 aprile 2014, n. 73 del 2014 (in *Foro it.*, 2014, I, 2402 con nota di TRAVI; *Giurisprudenza Costituzionale* 2014, 2, 1469 con note di MANGIA e SCOCA; *Guida al diritto* 2014, 17, 87 con nota di PONTE, cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza), secondo cui "non è fondata la q.l.c. dell'art. 7, comma 8, d.lg. 2 luglio 2010, n. 104, impugnato, in riferimento agli art. 76 e 77, comma 1, cost., in quanto ammette il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa. La disposizione censurata non si riferisce ad un oggetto estraneo alla delega per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, contenuta nell'art. 44 l. n. 69 del 2009, la quale include, fra l'altro, il riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni; e il legislatore delegato ha inteso coordinare i rapporti fra la giurisdizione amministrativa e l'ambito di applicazione di un rimedio giustiziale attratto per alcuni profili nell'orbita della giurisdizione amministrativa medesima, in quanto metodo alternativo di risoluzione di conflitti, pur senza possederne tutte le caratteristiche; né la medesima disposizione produce un effetto innovativo incompatibile con la natura della delega, che autorizza l'esercizio di poteri innovativi della normazione vigente, a condizione che siano

strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto, mentre la disposta limitazione del ricorso straordinario alle sole controversie devolute alla giurisdizione amministrativa ha superato il precedente assetto elaborato "praeter legem" dalla prassi e fondato sulla presupposta natura amministrativa di tale rimedio, che ne consentiva l'esperibilità, in regime di concorrenza e non di alternatività, anche per controversie devolute alla giurisdizione ordinaria; sicché, venuto meno tale presupposto in seguito alle novità normative, il legislatore delegato ha evitato un'inammissibile sovrapposizione fra un rimedio giurisdizionale ordinario e un rimedio giustiziale amministrativo, che è a sua volta alternativo al rimedio giurisdizionale amministrativo e ne ricalca solo alcuni tratti strutturali e funzionali"; Cons. Stato, Sez. I, parere 31 luglio 2014, n. 1033/14 e sez. III, 19 marzo 2014, n. 1346 (in Foro it., 2014, III, 570 con nota di TRAVI cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza), secondo cui "avverso la decisione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, attesa la sua natura di rimedio non giurisdizionale ma amministrativo, va esclusa la proponibilità del ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 111, ottavo comma della Costituzione e dell'art 362 c.p.c. in mancanza di qualsiasi contestazione nel corso del procedimento per la decisione del ricorso straordinario della competenza del Consiglio di Stato ad emettere il parere";

d) in tema di ricorribilità per Cassazione avverso il decreto decisorio del ricorso straordinario e di ottemperanza al medesimo decreto:

d1) Cass. civ., Sez. un., 5 ottobre 2015, n. 19786, in Riv. corte conti, 2015, fasc. 5, 462, secondo cui "Il decreto presidenziale, conforme al parere del consiglio di stato, che decide su un ricorso straordinario al presidente della repubblica, ripete dal parere stesso la natura di atto giurisdizionale in senso sostanziale ed è, come tale, impugnabile in cassazione per motivi di giurisdizione, atteso che l'art. 69 l. n. 69/2009 - che rende vincolante il parere del consiglio di stato e legittima l'organo consultivo a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale - e l'art. 7 d.leg. n. 104/2010 - il quale ammette il ricorso straordinario per le sole controversie sulle quali vi è giurisdizione del giudice amministrativo - evidenziano l'avvenuta «giurisdizionalizzazione» dell'istituto.";

d2) Cass. civ., Sez. un., 6 settembre 2013, n. 20569, secondo cui "La declaratoria di inammissibilità del ricorso fondata sul principio dell'alternatività del ricorso straordinario al presidente della repubblica con quello giurisdizionale, non integra un'ipotesi di eccesso di potere giurisdizionale in quanto mera applicazione del principio previsto dall'art. 34 r.d. 26 giugno 1924 n. 1054 e dall'art. 8 d.p.r. 24 novembre 1971 n. 1199, senza che assuma rilievo l'eventuale errata valutazione dell'identità delle domande, che, quale possibile error in iudicando, attiene all'esplicazione interna del potere giurisdizionale riservato al giudice amministrativo.";

d3) Cons. Stato, Sez. III, 29 luglio 2014, n. 4024, secondo cui " il decreto del Presidente della Repubblica, che decide il ricorso straordinario in conformità del parere del Consiglio di Stato, è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 362 comma 1, c.p.c. solo per motivi attinenti alla giurisdizione e non anche con le altre censure di diritto previste dall'art. 360 c.p.c. e il decreto

decisorio sul ricorso straordinario, una volta divenuto definitivo, è assimilabile al giudicato amministrativo ed è, quindi, suscettibile di essere azionato nel giudizio di ottemperanza”;

d4) Cass. civ., Sez. III, 2 settembre 2013, n. 20054, in *Vita not.*, 2014, 402, secondo cui *“Soltanto a partire dal 16 settembre 2010, data di entrata in vigore del d.leg. 2 luglio 2010 n. 104, si è completato - in virtù, in particolare, di quanto stabilito dall’art. 7, 8° comma, citato d.leg. (secondo cui il «ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa») - il processo di completa «giurisdizionalizzazione» del ricorso straordinario al presidente della repubblica; ne consegue che solo le decisioni presidenziali adottate all’esito di ricorsi proposti a partire da tale data hanno natura giurisdizionale e sono suscettibili di passare in giudicato”.*