



**News n. 2 del 9 gennaio 2024**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

**Illegittima la abrogazione degli incentivi economici antiesodo previsti per i piloti di aereo militari.**

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)", nella parte in cui ha disposto l'abrogazione dell'art. 2261 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), che prevede incentivi economici atti a dissuadere i piloti di aereo militari dall'assunzione nel settore privato.

**Corte costituzionale, 11 dicembre 2023, n. 216, Pres. Barbera, Red. Prosperetti**

**Militare – Ufficiali piloti – Abrogazione retroattiva – Cessazione dal servizio – Premi residuali – Abrogazione retroattiva – Sicurezza giuridica – Tutela affidamento – Incostituzionalità.**

*È incostituzionale l'art. 1 comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nella parte in cui ha disposto l'abrogazione dell'art. 2262, commi 2 e 3, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) (1).*

(1) I. – Con la decisione in rassegna la Corte costituzionale, pronunciando sulla rimessione del Consiglio di Stato, sezione II, sentenza non definitiva, 21 marzo 2023, n. 2881 (oggetto della News UM n. 55 del 28 aprile 2023), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014, nella parte in cui ha retroattivamente abrogato determinati incentivi da corrispondere al momento della cessazione del servizio (c.d. "premi residuali") per i piloti di aereo militari che hanno rinunciato all'assunzione presso compagnie aree private.

II. – La Corte, dopo aver descritto le vicende processuali e le argomentazioni delle parti, ha osservato quanto segue:

- a) l'art. 2261, commi 1 e 2, c.m., abrogato dall'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, prevedeva l'attribuzione di un premio, introdotto inizialmente dalla legge 28 febbraio 2000, n. 42 e poi confermato dal medesimo art. 2261, da corrispondere agli ufficiali in servizio permanente dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare in possesso del brevetto di pilota militare che, pur non avendo superato il quarantacinquesimo anno di età alla data del 21 marzo 2000, non avessero potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria consentiti dall'art. 966 c.m.; ovvero che, alla data del 21 marzo 2000, avessero superato il quarantacinquesimo anno di età e non superato il cinquantesimo e fossero in possesso delle specifiche qualifiche previste per l'impiego di velivoli a pieno carico operativo e in qualsiasi condizione meteorologica;
- b) tale premio veniva corrisposto ai piloti militari, in unica soluzione, alla cessazione dal servizio per il raggiungimento dei limiti di età e consisteva, per coloro che non avevano potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria, in una somma pari alla differenza tra l'importo complessivo dei premi stabiliti per i singoli periodi di ferma volontaria dall'art. 1803 cod. ordinamento militare e quello dei premi effettivamente percepiti; ovvero, per i piloti militari che avessero superato il quarantacinquesimo anno di età e non superato il cinquantesimo e fossero in possesso di tutte le qualifiche richieste dalla disposizione, in una somma pari alla metà dell'importo complessivo dei premi previsti per i singoli periodi di ferma volontaria dall'art. 1803 c.m.;
- c) in punto di rilevanza, il rimettente ha ritenuto che la decisione sulla fondatezza della pretesa avanzata dai militari nel giudizio principale dipenda dall'applicazione dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014 che, disponendo l'abrogazione dell'art. 2261 cit., ha precluso ai piloti militari il conseguimento del beneficio economico previsto da quella norma;
  - c1) l'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione censurata comporterebbe, infatti, secondo il giudice *a quo*, la reviviscenza della norma abrogata, consentendo ai ricorrenti di ottenere il premio oggetto della loro domanda giudiziale;
  - c2) per questa ragione, la decisione del giudizio non potrebbe prescindere dalla valutazione della legittimità costituzionale della norma censurata;
- d) sotto il profilo della non manifesta infondatezza delle questioni, ad avviso del rimettente, il menzionato art. 1, comma 261, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché avrebbe irragionevolmente inciso sul legittimo affidamento riposto dai piloti militari sulla certezza dell'erogazione del premio economico,

intervenendo nell'ambito di una fattispecie il cui presupposto era costituito dalla scelta dei piloti militari stessi di rimanere in servizio presso le amministrazioni di appartenenza, rinunciando alle più vantaggiose condizioni di lavoro conseguenti all'eventuale transito nelle compagnie di aviazione commerciale;

- e) inoltre, il giudice *a quo* ha ritenuto che la norma censurata sia lesiva anche dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del prot. addiz. CEDU, in quanto tale disposizione, nella nozione di proprietà privata da essa tutelata, comprenderebbe non solo posizioni soggettive già acquisite, ma anche le legittime aspettative alla loro acquisizione, come dovrebbe appunto ritenersi quella dei piloti militari al conseguimento del premio stabilito dalla norma abrogata;
- f) nel merito, la questione è stata ritenuta fondata in riferimento all'art. 3 Cost.;
- f1) in primo luogo si osserva che l'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014 è già stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza della Corte costituzionale 5 luglio 2022, n. 169 (oggetto della News US n. 81 del 3 agosto 2022 nonché in *Foro it.*, 2022, I, 2545), ma limitatamente alla parte in cui stabiliva l'abrogazione dell'art. 2262, commi 2 e 3, c.m., che prevedeva, per i militari in possesso dell'abilitazione di controllore del traffico aereo, un beneficio del tutto analogo a quello stabilito per i piloti militari;
- f2) detta sentenza ha rilevato che la "norma censurata, a fronte di una *ratio* incentivante, quale quella che viene in rilievo nella specie, viola il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei controllori di volo, e così contraddicendo *ex post* la *ratio* della normativa premiale". Si osserva, inoltre, che nella relazione illustrativa del disegno di legge n. 5205 (Disposizioni per disincentivare l'esodo dei piloti militari), presentato dal Ministro della difesa di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, alla Camera dei deputati il 4 agosto 1998 e poi divenuto legge n. 42 del 2000, si legge che: "[l]'elevatissimo livello di specializzazione e di competenza tecnica di numerose categorie di personale delle Forze armate comporta, da sempre, una forte richiesta del mercato che si traduce in una costante fuoriuscita di professionalità pregiate verso l'impiego civile" e che "[l]a fortissima espansione dell'aviazione commerciale degli ultimi anni ha comportato l'incremento abnorme della richiesta di personale pilota e, nell'ultimo triennio, l'esodo di oltre trecento unità di piloti dell'Aeronautica militare verso l'impiego presso compagnie aeree civili. Tale esodo erode giorno dopo giorno le potenzialità delle forze aeree, comportando penalizzazioni altissime dello strumento militare";

- f3) osserva la Corte come dai suddetti lavori parlamentari emerge, in modo evidente, la *ratio* incentivante della misura prevista dalla norma abrogata, introdotta appunto allo specifico fine di dissuadere dall'esodo i piloti militari che, transitando presso compagnie aeree civili, avrebbero conseguito un miglior trattamento economico;
- g) proprio in considerazione di tale specifica *ratio* è, quindi, indubbio che, come nel caso esaminato nella sentenza n. 169 del 2022, ci si trovi "al cospetto di una situazione soggettiva che discende direttamente dalla norma e che radica nei suoi destinatari un affidamento "rinforzato"; situazione che non può essere esposta ad un semplice ripensamento del legislatore";
- g1) dai lavori parlamentari e del testo della norma emerge che si tratta di un emolumento correlato alla volontaria permanenza in servizio dei piloti militari, sempre che in possesso dei requisiti previsti dalla legge, da erogarsi *una tantum*, non riconducibile ad un rapporto previdenziale che, in quanto rapporto di durata, può invece subire modificazioni;
- g2) viene poi richiamata la costante giurisprudenza costituzionale, secondo cui, a particolari condizioni, l'art. 3 Cost. può offrire una tutela all'affidamento. Ciò premesso la Corte osserva che tale principio "non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, "anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti"; tuttavia precisa che ciò può avvenire a condizione "che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto" (*ex plurimis*, Corte cost., 13 giugno 2022, n. 145, in *Foro it.*, 2022, I, 2545; Corte cost., 20 marzo 2019, n. 54, in *Foro it.* 2019, I, 148; Corte cost., 5 novembre 2015, n. 216, in *Foro it.* 2015, I, 3769, nonché, in *Giur. costit.* 2015, 2000, con nota di PAGANO; Corte cost., 31 marzo 2015, n. 56, in *Foro it.* 2015, I, 1903; Corte cost., 18 luglio 2014, n. 219, in *Giur. costit.* 2014, 3491, con nota di PINELLI; Corte cost. 5 giugno 2014, n. 154; Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 310, in *Foro it.* 2014, I, 325, nonché in *Giur. costit.* 2013, 4966, con nota di PACE; Corte cost., 9 maggio 2013, n. 83, in *Foro it.* 2013, I, 1737; Corte cost., 27 giugno 2012, n. 166, in *Foro it.* 2012, I, 2229, nonché in *Giur. costit.* 2012, 3734, con nota di PACE; Corte cost., ord. 27 gennaio 2011, n. 31, in *Giur. costit.* 2011, 379; Corte cost., 22 ottobre 2010, n. 302, in *Foro it.* 2011, I, 327 nonché in *Foro amm.-Cons. Stato* 2011, 1434, con nota di CASALINI);
- h) per stabilire se le disposizioni sopravvenute incidano in maniera irragionevole e, quindi, costituzionalmente illegittima sull'affidamento, costituiscono indici rilevatori:

- I) “il tempo trascorso dal momento della definizione dell’assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (cfr. Corte cost., 26 aprile 2018, n. 89, in *Foro it.* 2018, I, 2302, in *Giur. costit.* 2019, 1743, con nota di VARI; Corte cost. 1 dicembre 2017, n. 250, in *Giur. costit.* 2017, 2592, con nota di GRASSO; Corte cost., 20 maggio 2016, n. 108, in *Foro It. Rep.*, 2016, *Impiegato dello Stato e pubblico in genere*, n.° 265; Corte cost. n. 216 e n. 56 del 2015 cit.), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall’intervento retroattivo;
- II) la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (cfr. Corte cost., 24 gennaio 2017, n. 16, in *Ambiente* 2017, 203, con nota di SPINA e Corte cost., 27 giugno 2013, n. 160, in *Giur. it.* 2014, 25, con nota di DEL PRATO);
- III) infine, la proporzionalità dell’intervento legislativo che eventualmente lo comprime (in particolare cfr. Corte cost., 9 maggio 2019, n. 108, in *Foro it.* 2019, I, 3001, in *Giur. it.* 2019, 2236, con nota di PAGANO nonché in *Giur. costit.* 2019, 1341, con nota di MABELLINI);
- i) in conclusione, l’abrogazione della disposizione contenuta nell’art. 2261 c.m., avvenuta dopo quattordici anni dalla sua originaria entrata in vigore, concreta, quindi, una violazione del principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei piloti militari e così contraddicendo *ex post* la *ratio* della normativa premiale;
- j) la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014, in quanto disposizione meramente abrogativa dell’art. 2261 cit. comporta la reviviscenza della norma abrogata.

III.- Per completezza si segnala quanto segue:

- k) sulla tutela dell’affidamento e la certezza del diritto nell’ordinamento europeo, si rinvia a quanto già osservato nella News UM n. 55 del 28 aprile 2023 § p);
- l) con particolare riferimento al tema della certezza del diritto nel quadro dei principi costituzionali e di quelli derivanti dall’ordinamento europeo e, in particolare, dalla C.e.d.u., si rinvia a quanto già osservato nella News UM n. 55 del 28 aprile 2023 § q).