

Il T.a.r. per il Lazio solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del decreto legislativo n. 148 del 2015, per violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione, nella parte in cui posticipa di trenta giorni, in caso di domanda tardivamente presentata dal datore di lavoro, il trattamento di integrazione salariale straordinaria in favore dei lavoratori. Nel precedente regime normativo, al contrario, la domanda tardiva comportava che il suddetto trattamento potesse decorrere non prima dei sette giorni antecedenti alla presentazione della richiesta stessa.

T.a.r. per il Lazio, sezione III-bis, ordinanza 4 luglio 2019, n. 8846 – Pres. Savoia, Est. Graziano

Previdenza – Cassa integrazione guadagni – Integrazione salariale straordinaria – Domanda tardiva – Decorrenza – Irragionevolezza – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione delle norme costituzionali di cui agli articoli 3 e 41 della Costituzione e, in particolare, dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, dell'articolo 25, comma 3, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro), nella parte in cui si stabilisce che, in caso di presentazione della domanda di integrazione salariale straordinaria oltre il prescritto termine (sette giorni dalla conclusione del propedeutico accordo sindacale), il trattamento decorre solo dal trentesimo giorno dalla presentazione dell'istanza. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per il Lazio – chiamato a pronunciarsi sul ricorso di una società avente ad oggetto l'ammissione al trattamento di integrazione salariale straordinaria per un periodo inferiore di circa tre mesi rispetto alla originaria richiesta – ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità del decreto legislativo n. 148 del 2015 con riguardo alla norma che prevede, in caso di domanda tardivamente presentata oltre il termine perentorio di sette giorni dalla conclusione dell'accordo con i sindacati, che il relativo trattamento decorra dal trentesimo giorno successivo a quello della domanda stessa. Nel precedente regime normativo, al contrario, il trattamento stesso veniva fatto decorrere da un momento non superiore a sette giorni anteriori al momento della eventuale domanda tardiva.

II. – Il T.a.r., nel sollevare la questione di legittimità costituzionale indicata:

a) ha rammentato in punto di fatto che:

- a1) la società Artemide si aggiudicava l'appalto per le pulizie delle ferrovie in diverse province siciliane;
- a2) in applicazione della c.d. "clausola sociale" la società stessa prendeva in carico i lavoratori della società che aveva sino ad allora gestito il predetto servizio;
- a3) in data primo ottobre 2015 veniva raggiunto l'accordo con le organizzazioni sindacali in vista della domanda di ammissione al beneficio della "solidarietà difensiva";
- a4) in data 30 novembre 2015 veniva presentata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali la relativa istanza di ammissione per il periodo 2 ottobre 2015 – 1° ottobre 2016;
- a5) la domanda veniva accolta ma a decorrere dal 30 dicembre 2015. Ciò in applicazione della disposizione di cui all'art. 25, comma 3, del decreto legislativo n. 148 del 2015, a norma del quale le domande inoltrate oltre il termine di sette giorni dalla conclusione dell'accordo sindacale comportano la ammissione al richiesto beneficio a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda tardiva;
- a6) veniva dunque proposto ricorso davanti al T.a.r. per il Lazio il quale:
 - con sentenza non definitiva n. 9403 del 17 settembre 2018 respingeva tutti i motivi di ricorso prevalentemente concentrati sul regime normativo applicabile. Il Tribunale amministrativo chiariva in particolare che alla fattispecie andava applicata la normativa di cui al decreto legislativo n. 148 del 2015 (secondo cui la domanda tardiva produce lo slittamento di trenta giorni per la ammissione effettiva al suddetto beneficio) e non quella precedente di cui alla legge n. 164 del 1975 (il cui art. 7 prevedeva che, in caso di domanda tardiva, il beneficio non poteva decorrere per periodi anteriori di una settimana rispetto alla data di presentazione della domanda stessa);
 - anticipava che con successiva ordinanza (*id est*: quella qui in rassegna) sarebbe poi stata sollevata questione di costituzionalità della richiamata disposizione di cui al decreto legislativo n. 148 del 2015;
- b) ha osservato in punto di *rilevanza della questione* che il positivo scrutinio della questione di costituzionalità di cui al citato art. 25, comma 3, del decreto legislativo n. 158 del 2015, "imporrebbe l'accoglimento del ricorso" dal momento che il *punctum dolens* è proprio dato dallo slittamento della decorrenza del beneficio;
- c) ha infine evidenziato, in punto di *non manifesta infondatezza della questione*, che la disposizione che fa slittare di trenta giorni, in caso di domanda tardiva, la decorrenza effettiva del beneficio:

- c1) costituisce onere ingiustificato per il datore di lavoro il quale dovrà sopportare, per i trenta giorni intercorrenti tra la domanda tardiva e il momento di effettiva ammissione, i costi legati al trattamento integrativo. E tanto ai danni di un soggetto che già versa in determinate condizioni di “crisi aziendale”. Di qui la ritenuta violazione dell’art. 41 Cost.;
- c2) presuppone un termine di sette giorni, tra la conclusione dell’accordo sindacale e la presentazione della domanda di ammissione al beneficio, il quale si rivela in sé eccessivamente ristretto (irragionevolezza intrinseca);
- c3) anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di militari, trasporto pubblico locale e stupefacenti, implica la applicazione di una sostanziale “sanzione fissa” (slittamento di trenta giorni del *dies a quo* per l’ammissione al beneficio) la quale si rivelerebbe contraria ai principi di proporzionalità e di ragionevolezza dal momento che qualsiasi tipo di inadempimento (ritardo nella presentazione della domanda “da un giorno in poi”) provocherebbe senza distinzione alcuna la medesima conseguenza. Né dai lavori preparatori sarebbe ricavabile la ragione di una simile radicale scelta legislativa.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

d) quanto alle regole sulla cassa integrazione guadagni si veda:

- d1) T.a.r. per la Campania – sez. staccata di Salerno, sez. I, 12 dicembre 2017, n. 1750 (in *Redazione Giuffrè amm.*, 2018), secondo cui *“La natura dell’istituto della cassa integrazione guadagni, la quale opera in via di eccezione alla regola della sinallagma dell’obbligo retributivo con assunzione dello stesso a carico della collettività, impone che le relative regole debbano ritenersi di stretta interpretazione, tenuto conto delle finalità sociali e assistenziali dell’istituto e dell’impiego al riguardo di risorse pubbliche ad eccezionale attenuazione del rischio di impresa”*;
- d2) T.r.g.a., sez. Trento, sez. I, 4 novembre 2015, n. 432 (in *Redazione Giuffrè*, 2016), secondo cui *“All’Autorità amministrativa competente ad erogare la provvidenza in esame è riconosciuto un “ampio margine di discrezionalità tecnica” volto ad accertare se effettivamente sussistono i requisiti per l’ammissione al beneficio, nonché a verificare che il riconoscimento dello stesso contribuisca a salvaguardare le potenzialità produttive e la concorrenzialità dell’impresa; ne consegue che le scelte dell’Ente sono sindacabili soltanto se evidentemente illogiche, manifestamente incongruenti o inattendibili ovvero viziate per travisamenti in fatto”*;

e) sul principio di proporzionalità si veda, in particolare:

- e1) Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 2019, n. 208 (oggetto della News US n. 94 del 27 agosto 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), la quale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004 nella parte in cui non ha esteso la possibilità di condono, già prevista per la riconversione ad uso abitativo dei sottotetti in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari, agli altri interventi di ristrutturazione edilizia che diano luogo ad un aumento delle unità immobiliari con mantenimento della stessa sagoma e volumetria;
- e2) T.a.r. per la Toscana, sezione II, ordinanza 23 aprile 2019, n. 600 (oggetto della News US n. 55 dell'8 maggio 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza) il quale ha rimesso alla Corte costituzionale la legge Regione Toscana n. 35 del 2015 (in materia di cave) laddove, nel disciplinare la decadenza dell'autorizzazione in caso di escavazione superiore alla volumetria autorizzata, prevede un limite di tolleranza espresso nell'ammontare fisso di mille metri cubi anziché in termini proporzionali rispetto alle dimensioni dei siti estrattivi;
- e3) Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 268 (in *Foro it.*, 2017, I, 1131; *Dir. pen. e proc.*, 2017, 773, con nota di DODARO; *Cass. pen.*, 2017, 1059), secondo cui "Sono incostituzionali gli art. 866, 1° comma, 867, 3° comma, e 923, 1° comma, lett. i), d.leg. 15 marzo 2010 n. 66, cod. ord. mil., nella parte in cui non prevedono l'instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita di grado conseguente alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici";
- e4) Corte giustizia UE, 9 giugno 2016, C-78/16 e C-79/16 (in *Foro it.*, 2016, IV, 352, con nota di LAGHEZZA e PALMIERI; *Guida al dir.*, 2016, fasc. 29, 78, con nota di CASOLARI; *Riv. giur. urbanistica*, 2018, 78, con nota di NATALELLO), secondo cui "L'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 6, par. 2, lett. a), della decisione di esecuzione (Ue) 2015/789 della commissione, 18 maggio 2015, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), in rapporto alla direttiva 2000/29/Ce del consiglio, dell'8 maggio 2000, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità, come modificata dalla direttiva 2002/89/Ce del consiglio, 28 novembre 2002, letta alla luce dei principî di precauzione e di proporzionalità, nonché in rapporto all'obbligo di motivazione previsto dall'art. 296 Tfu e dall'art.

41 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea". Quanto alla citata nota di LAGHEZZA e PALMIERI, gli autori evidenziano in particolare che "il principio di proporzionalità dispone che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno gravosa e che gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti";

- e5) Cons. Stato, sez. VI, 17 aprile 2007, n. 1736 (in *Foro it.*, 2007, III, 550, con nota di A. TRAVI; *Giurisdiz. amm.*, 2007, I, 551; *Guida al dir.*, 2007, fasc. 22, 69, con nota di GIUNTA; *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2007, 1093; *Rass. dir. farmaceutico*, 2007, 1238), secondo cui "In forza anche del richiamo ai principi dell'ordinamento comunitario contenuto nell'art. 1, 1° comma, l. 7 agosto 1990 n. 241, come modificato dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15, anche nel nostro ordinamento, per i provvedimenti limitativi della sfera giuridica del cittadino, vige il principio di proporzionalità, nei suoi tre profili dell'idoneità, della necessità e dell'adeguatezza: ciò vale a maggior ragione nel sistema antitrust, articolato su due piani, nazionale e comunitario, il cui rapporto è retto dal principio di sussidiarietà".

Quanto alla citata nota di A. TRAVI l'autore evidenzia che:

- "La giurisprudenza amministrativa (soprattutto a far tempo da Cons. Stato, sez. VI, 1° aprile 2000, n. 1885, *Foro it.*, 2001, III, 71) riconosce ormai che il principio di proporzionalità vale anche nel nostro ordinamento come parametro di legittimità per gli atti discrezionali e lo richiama sempre più spesso";
- "In realtà, in numerose di queste pronunce, anche quando è espressamente richiamato l'ordinamento comunitario, il principio di proporzionalità è trattato in pratica come un corollario del canone generale di ragionevolezza, la cui violazione determina illegittimità per eccesso di potere";
- "Con ciò il richiamo al principio di proporzionalità aggiunge ben poco a quanto già assicurato dal principio di ragionevolezza. Da questo punto di vista appare determinante l'applicazione da parte del giudice amministrativo del terzo dei tre «profili» (idoneità, necessità, adeguatezza) in cui si articola il principio di proporzionalità, ossia quello dell'adeguatezza (o della «proporzionalità in senso stretto»): esso comporta per il giudice la necessità di verificare che la limitazione imposta al privato sia tollerabile e giustificata in termini sostanziali, alla luce anche della posizione d'interesse del privato";

- f) sul principio di eguaglianza e sulla ragionevolezza delle scelte legislative deve osservarsi che, secondo l'elaborazione dottrinale classica, il controllo di ragionevolezza può dispiegarsi, in linea generale, secondo due diverse direttrici:
- f1) come controllo di ragionevolezza <estrinseca>, conformemente alla sua derivazione dal principio di eguaglianza, cioè come il risultato di un giudizio relazionale, fondato cioè sul raffronto con un *tertium comparationis*

(cfr. in dottrina, per in contributi classici: PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1984, I, 219 ss.; ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, voce dell'Enciclopedia del diritto, Milano, 1987, XXXVI, 558 ss.; SERGES, *Questione di legittimità costituzionale alla stregua del principio di eguaglianza ed individuazione del «tertium comparationis»*, in *Giur. it.*, 1989, IV, 3 ss.; BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1982, 42 ss.);

- f2) come controllo di ragionevolezza <intrinseca>, nel senso cioè di una valutazione circa la giustizia o la bontà in sé della legislazione e, quindi, di un'irragionevolezza risultante anche dalla stessa disposizione impugnata, isolatamente considerata, e non necessariamente dal confronto di quest'ultima con altra disposizione analoga (cfr., in particolare, in dottrina, CORASANITI, *Principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1994; ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 147 ss.; più di recente, in generale, cfr. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, Milano, 2013, XIII ed., 544 ss., nonché J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1997, aggiornato al 2011);
- g) sull'applicazione dei criteri del sindacato di ragionevolezza al campo economico-finanziario nonché sul tema uguaglianza e ragionevolezza in giurisprudenza sia consentito il rinvio alla giurisprudenza citata nella predetta News US n. 55 dell'8 maggio 2019;
- h) sull'onere della prova in tema di ragionevolezza si veda Cons. Stato, sez. V, 16 agosto 2018, n. 4943 (in *Foro Amm.*, 2018, 7-8, 1221), secondo cui *“Il principio di proporzionalità investe lo stesso fondamento dei provvedimenti limitativi delle sfere giuridiche del cittadino ed assume, nell'ordinamento interno, lo stesso significato che ha nell'ordinamento eurocomune, alla luce della clausola di formale recezione ex art. 1, comma 1, l. n. 241 del 1990, come novellato dalla l. n. 15 del 2005; anche le misure amministrative di carattere regolatorio, come quelle preordinate alla predefinizione di canoni o tariffe, devono essere ispirate a tale principio; sennonché, quando si è in presenza di una delega ampiamente discrezionale fatta dal legislatore alla fonte secondaria per l'individuazione degli elementi di computo del canone (nella specie, per spazi pubblicitari lungo le strade), il carattere indeterminato delle disposizioni di indirizzo impone alla parte istante, che ne voglia censurare l'esercizio sproporzionato, un onere rafforzato di allegazione e prova di elementi concreti di raffronto empirico; limitandosi a mere ed astratte enunciazioni, non si offrono al giudice i necessari supporti argomentativi per formulare un giudizio che (pur in presenza di atti normativi discrezionali) deve dipanarsi come discorso giuridico di legittimità”*;
- i) sulla proporzionalità delle sanzioni si veda:

- i1) Corte cost., 27 giugno 2018, n. 137 (in *Foro it.*, 2019, I, 1905, con nota di D'AURIA), secondo cui *“È incostituzionale l’art. 39 d.l. 24 aprile 2017 n. 50, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 2017 n. 96, nella parte in cui prevede che, per il quadriennio 2017-2020, la quota del «fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario» spettante a ciascuna regione venga ridotta del «venti per cento», anziché «fino al venti per cento», in relazione all’entità della mancata erogazione, da parte della regione, a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio, delle risorse per l’esercizio delle funzioni loro conferite”*;
- i2) T.A.R. Campania, sez. III, 10 novembre 2017, n. 5299 (in *Red. Giuffrè amm.*, 2017), secondo cui *“I procedimenti sanzionatori devono ispirarsi al principio di proporzionalità che è corollario di quello di ragionevolezza e di parità di trattamento di situazioni uguali non solo avente rango costituzionale fondamentale, perché insito nell’art. 3 Cost., ma risultante anche espressamente ricompreso tra i principi dell’ordinamento comunitario e, di conseguenza, con pieno ingresso nel nostro ordinamento, in virtù del disposto del comma 1 dell’art. 1 della l. n. 241 del 1990”*;
- i3) Corte cost., 13 luglio 2017, n. 179 (in *Foro it.*, 2017, I, 3237; *Guida al dir.*, 2017, fasc. 33, 15, con nota di AMATO; *Giust. pen.*, 2017, I, 291; *Cass. pen.*, 2017, 3981), secondo cui *“Sono inammissibili, in quanto impicanti scelte discrezionali riservate al legislatore, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 73, 1° comma, d.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309, nella parte in cui fissa il minimo edittale per la fattispecie di produzione, traffico e detenzione di sostanze stupefacenti di non lieve entità in otto anni di reclusione e 25.822 euro di multa, anziché in quattro anni di reclusione e 10.329 di multa (equivalente alla pena prevista come massimo edittale della fattispecie di produzione, traffico e detenzione di sostanze stupefacenti di lieve entità), in riferimento agli art. 3, 11, 25, 27, 3° comma, e, in relazione agli art. 3 Cedu e 4 e 49, par. 3, della carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, 117, 1° comma, cost.”*;
- i4) T.a.r. per il Lazio, sez. I, 3 luglio 2017, n. 7549 (in *Foro Amm.*, 2017, 7-8, 1687), secondo cui *“Ai fini della determinazione della sanzione da applicare in relazione a pratiche commerciali scorrette, la valutazione della dimensione economica e dell’importanza del professionista risponde a due diverse finalità in quanto, da un lato, è volta a garantire l’effettiva efficacia deterrente della sanzione pecuniaria secondo criteri di proporzionalità ed adeguatezza e, dall’altro, concorre a delineare la gravità della condotta nella considerazione che la dimensione economica del professionista, la sua notorietà — e conseguente credibilità — e la sua posizione del mercato rendono più efficace la comunicazione pubblicitaria aggravandone la*

valenza lesiva. Ciò, coerentemente con il rilievo da attribuire alla dimensione economica del professionista al fine del rispetto del principio di proporzionalità della sanzione, che costituisce peraltro corollario di quello di ragionevolezza e di parità di trattamento, aventi rango costituzionale fondamentale”.