

La Corte costituzionale dichiara in parte inammissibile ed in parte infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 (*"Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183"*). La questione era stata sollevata dal T.a.r. per il Lazio con riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, censurandosi la norma 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.

Corte costituzionale, sentenza 15 maggio 2020, n. 90 – Pres. Cartabia, Red. Prosperetti

Previdenza – Cassa integrazione guadagni – Integrazione salariale straordinaria – Domanda tardiva – Decorrenza – Dedotta discriminazione e lesione della libertà di iniziativa economica – Carezza di motivazione – Questione inammissibile di costituzionalità.

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

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del d.lgs. n. 148 del 2015, in riferimento ai parametri del divieto di discriminazione (art. 3 Cost.) e della lesione della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), per carente motivazione dell'ordinanza di rimessione (1).

È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del d.lgs. n. 148 del 2015, in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, in quanto, alla luce di una ricognizione del complessivo assetto della disciplina in materia e della sua evoluzione, non può dirsi che il legislatore abbia travalicato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute nell'esercizio della sua ampia discrezionalità (2).

(1, 2) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale si è pronunciata sulla disciplina del procedimento per la concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale, di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 148 del 2015, dichiarando in parte inammissibile ed in parte non fondata una questione di legittimità costituzionale riguardante gli effetti della presentazione tardiva della domanda.

Nel giudizio *a quo*, una società aveva impugnato il provvedimento di ammissione al trattamento di integrazione salariale straordinaria, nella parte in cui il beneficio era stato concesso con decorrenza ritardata (di circa tre mesi) rispetto alla data della domanda.

L'amministrazione, infatti, a fronte della tardività della domanda (che era stata presentata oltre il termine di *"sette giorni dalla data di conclusione della procedura di consultazione sindacale o dalla data di stipula dell'accordo collettivo aziendale"*, come richiesto dall'art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 148 del 2015), aveva applicato il disposto dell'art. 25, comma 3, del citato d.lgs., a norma del quale *"In caso di presentazione tardiva della domanda, il trattamento decorre dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda medesima"*.

Secondo il T.a.r. per il Lazio, tuttavia, quest'ultima disposizione non si sottraeva a dubbi di legittimità costituzionale, sia sotto il profilo dell'art. 41 Cost. (venendosi a far gravare, sul datore di lavoro che già versa in condizione di "crisi aziendale", un onere ingiustificato, consistente nel dover sopportare i costi legati al trattamento integrativo per tutto il periodo dello slittamento), sia sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disuguaglianza (attesa l'eccessiva brevità del termine di soli sette giorni per la presentazione della domanda) e della violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza (estrinseca), avuto riguardo alla portata "sanzionatoria" generalizzata derivante anche da un solo giorno di ritardo (cfr. T.a.r. per il Lazio, sez. III-bis, ordinanza 4 luglio 2019, n. 8846, oggetto della News US n. 29, del 13 marzo 2020, cui si rinvia per ogni opportuno approfondimento).

II. – La decisione della Corte costituzionale si snoda attraverso i seguenti passaggi argomentativi:

- a) anzitutto, viene ricordato che, nel caso di specie, il termine di sette giorni per la presentazione della domanda decorreva dalla sottoscrizione del contratto collettivo aziendale (stipulato tra l'impresa datrice di lavoro e le organizzazioni sindacali) con il quale, a fronte della situazione di crisi aziendale, si era concordata, ai sensi dell'art. 21, comma 5, del d.lgs. n. 148 del 2015, una riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale (si tratta del c.d. *"contratto di solidarietà difensiva"*, avente la funzione di difendere i livelli occupazionali delle imprese in crisi, oggi appunto disciplinato dall'art. 21 del d.lgs. n. 148 del 2015 ed, in precedenza, oggetto della disciplina dettata dal previgente art. 1 del decreto-legge n. 726 del 1984, convertito in legge n. 863 del 1984);
- b) quanto alle censure sollevate in relazione all'art. 3 Cost. (uguaglianza) ed all'art. 41 Cost. (libero esercizio dell'attività d'impresa), esse vengono dichiarate inammissibili *"in quanto non sorrette da adeguata motivazione"* (con richiamo, qui, alla pregressa giurisprudenza della Corte, di cui alle sentenze 10 giugno 2016, n. 133, in *Giur. cost.*, 2016, 1029; 30 maggio 2016, n. 120, in *Foro it.*, 2016, I, 2280; 5 novembre 2015, n. 223, in *Famiglia e dir.*, 2016, 229, con nota di PITTARO, ed

in *Giur. cost.*, 2015, 2071, con note di PINARDI e FORMICA); in particolare, sul punto, la Corte afferma che:

- b1) l'asserita diseguaglianza tra imprese – che il T.a.r. rimettente aveva argomentato raffrontando le imprese che subentrano in appalti (le quali, dovendo rispettare la c.d. clausola sociale, devono farsi carico del personale già impiegato dal precedente affidatario) rispetto a tutte le altre (le quali, *“essendo già titolari delle posizioni giuridiche datoriali nei confronti dei propri dipendenti, possono anticipare le trattative sindacali e gli accordi negoziali”*) – non è assistita da indicazioni né sui concreti accadimenti della fattispecie *de qua* né sulle ragioni che ne sarebbero derivate e che avrebbero comportato il notevole ritardo nella presentazione della domanda (oltre cinquanta giorni); fermo restando, precisa la Corte, che *“le peculiari vicende relative al subentro in appalti dedotte dal rimettente potrebbero, semmai, influire sulla fase negoziale dell'accordo collettivo aziendale in oggetto”*;
- b2) quanto, poi, alla dedotta violazione dell'art. 41 Cost., essa è *“apodittica”*, non avendo il rimettente motivato *“le ragioni per le quali la disposizione impugnata assumerebbe un rilievo tale da determinare una lesione diretta e rilevante all'esercizio della libertà di impresa, idonea a configurare un reale vulnus al principio sancito dall'art. 41 Cost.”* (vengono qui richiamate: la sentenza 31 marzo 2015, n. 56, in *Giur. cost.*, 2015, 488, con nota di CHIEPPA; la sentenza 18 aprile 2012, n. 96, in *Foro it.*, 2012, I, 1658);
- c) viene dichiarata, invece, non fondata nel merito l'ulteriore censura che era stata sollevata dal T.a.r. per il Lazio, incentrata sui profili di ragionevolezza e proporzionalità, evidenziandosi qui, da parte della Corte, l'*“ampia discrezionalità”* di cui gode il legislatore nel disciplinare la materia degli ammortizzatori sociali, con il solo limite (qui non travalicato) della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute; sul punto la Corte evidenzia quanto segue:
 - c1) il legislatore delegato, nel riordinare il procedimento amministrativo in esame secondo le indicazioni della legge-delega n. 183 del 2014, ha ridefinito *“in termini più stringenti”* (rispetto alla previgente normativa, pur invocata dal rimettente, di cui all'art. 7 della legge n. 164 del 1975) il collegamento *“dinamico”* fra data di presentazione della domanda e decorrenza del trattamento straordinario di integrazione salariale, facendone conseguire che l'entità del ritardo della domanda, rispetto al termine imposto, comporta un corrispondente effetto sul decorso del trattamento richiesto;
 - c2) la nuova disciplina, in particolare, ha tenuto distinte le ipotesi (prima, regolate congiuntamente) del trattamento straordinario di integrazione salariale rispetto a quello ordinario, differenziandone i termini e le fasi dei

relativi procedimenti, specialmente con riguardo proprio alla fattispecie del beneficio straordinario conseguente al contratto di solidarietà difensiva (fattispecie in cui, rispetto alla precedente disciplina, risultano ora modificati sia il *dies a quo* per la presentazione della domanda, sia l'ampiezza del termine concesso per la presentazione della domanda, che passa da venticinque a sette giorni, e gli effetti della tardività);

- c3) la *ratio* della nuova disciplina è quella di *“evitare che si determinino situazioni di incertezza, sia per i lavoratori e le organizzazioni sindacali interessate che per l'impresa, con effetti tanto più critici ove il procedimento amministrativo si concluda con un diniego della domanda a notevole distanza dalla stipula dell'accordo aziendale che ha dato luogo alla sospensione/riduzione dell'orario di lavoro”,* essendo pertanto necessario pretendere dall'impresa *“la massima tempestività nella presentazione della domanda, obbligo cui il datore di lavoro viene chiamato ora a rispondere in termini più rigorosi, per evitare che la sua inerzia incida negativamente sull'attuazione degli interessi coinvolti”*;
- c4) non può trarsi un'ipotesi di irragionevolezza dalla mera constatazione per cui anche un solo giorno di ritardo comporta l'effetto penalizzante, *“posto che, ogni volta che un termine è fissato, il suo superamento, anche marginale, produce comunque gli effetti lamentati”*, e ciò *“anche ove sia stabilito un più ampio margine temporale rispetto a quello di sette giorni previsto dal comma 1 del medesimo art. 25 del d.lgs. n. 148 del 2015”*;
- c5) del resto il termine di sette giorni, *“sebbene certamente limitato”*, non può nella specie considerarsi *“tale da renderne impossibile, arduo, o comunque eccessivamente oneroso il rispetto”*, tanto più ove si consideri *“che la domanda di concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale deve essere inoltrata in via telematica attraverso la procedura CIGS on-line”* (la Corte, qui, richiama le apposite circolari del 2015 del Ministero del Lavoro e delle Politiche e dell'INPS).

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- d) sul requisito della *“rilevanza”* della questione nel giudizio di costituzionalità (quale prescritto dall'art. 23, comma 2, della legge n. 87 del 1953, secondo cui l'autorità giurisdizionale può sollevare questione alla Corte *“qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale”*), la giurisprudenza costituzionale ha enucleato i seguenti punti fermi:

- d1) il giudizio sulla rilevanza è riservato al giudice rimettente, sì che l'intervento della Corte deve limitarsi ad accertare l'esistenza di una motivazione

sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni (*ex plurimis*: sentenza 20 maggio 2019, n. 122, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2019, 441, con nota di GIOVANARDI; sentenza 9 febbraio 2011, n. 41, in *Guida al dir.*, 2011, 9, 76, con nota di PALLIGGIANO, ed in *Giur. cost.*, 2011, 4689, con nota di COLAPIETRO);

- d2) ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il giudice *a quo* deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (cfr. sentenza n. 122 del 2019, cit.; sentenza 30 aprile 2015, n. 71, in *Foro it.*, 2015, I, 2629, con nota di PARDOLESI, ed in *Giur. cost.*, 2015, 998, con nota di MOSCARINI);
- d3) l'incompleta descrizione della fattispecie, oggetto del giudizio *a quo*, si riflette nel "difetto di motivazione sulla rilevanza" e determina, conseguentemente, l'inammissibilità della questione (cfr., di recente: sentenza 24 luglio 2019, n. 199, in *Foro it.* 2019, I, 2973, nonché oggetto della News US in data 18 ottobre 2019, cui si rinvia per ogni approfondimento);
- d4) il difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione, ridondante in vizio sulla rilevanza, può derivare anche dall'omissione del "doveroso tentativo di dare una interpretazione costituzionalmente conforme delle norme impugnate", soprattutto se ci si trovi in un contesto caratterizzato dall'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore, stigmatizzandosi in tal modo, da parte della Corte, l'uso "improprio e distorto" dell'incidente di costituzionalità in quanto volto, nelle reali intenzioni del rimettente, ad ottenere dalla Corte un avallo interpretativo (cfr., ad esempio, ordinanza 16 febbraio 2012, n. 26, in *Famiglia e dir.*, 2012, 984, con nota di VULLO), pur precisandosi che "la verifica dell'esistenza e della legittimità delle interpretazioni alternative, che il rimettente abbia ritenuto di non poter far proprie, è questione che attiene al merito del giudizio e non alla sua ammissibilità" (cfr., di recente, sentenza 21 novembre 2019, n. 241, oggetto della News US n. 129 del 9 dicembre 2019);
- d5) la verifica circa la sussistenza del requisito dell'incidentalità si traduce, in concreto, nello stabilire se il giudizio *a quo* costituisca, o meno, una c.d. *lis ficta*, avente cioè il medesimo *petitum* del giudizio di costituzionalità, in quanto volto unicamente a provocare l'attivazione di quest'ultimo; cfr., in argomento, ad es., la sentenza 24 gennaio 2017, n. 16 (in *Ambiente*, 2017, 203, con nota di SPINA), secondo cui "L'asserita provenienza delle questioni da

una lis ficta, attivata allo scopo di impugnare in via immediata e diretta le norme legislative, non esclude l'incidentalità, reiteratamente riscontrata dalla Corte costituzionale nei casi (come quello in esame) in cui le doglianze mosse contro provvedimenti o norme secondarie potrebbero essere accolte solo a seguito dell'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità sollevata nei confronti della disposizione di legge da quei provvedimenti applicata";

- d6) di conseguenza, il controllo della Corte costituzionale, ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità *ex art. 23* della legge n. 87 del 1953, *"va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio a quo possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un petitum, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a decidere"* (cfr. sentenza 25 luglio 2011, n. 242, in *Foro it.*, 2011, I, 2901);
- d7) sono inammissibili le questioni sollevate in termini ipotetici ed astratti o comunque prematuri (cfr., ad es., sentenza 28 marzo 2014, n. 60, in *Giur. cost.*, 2014, 1292; cfr., inoltre, la sentenza 12 luglio 2017, n. 164, in *Resp. civ. e prev.*, 2018, 484, con note di CORTESE e PENASA, ed in *Giur. cost.*, 2017, 1480, con note di CERRI, LONGHI e MARZOCCO, secondo cui, ai fini della valutazione sulla rilevanza in una questione concernente norme che interferivano sullo *status* dei magistrati, la Corte ha affermato che occorre *"verificare se la norma asseritamente interferente sullo status di magistrato ne comprometta o possa comprometterne l'indipendenza e la terzietà in relazione alla concreta regiodicanda posta al suo esame ed alla specifica e conseguente decisione che è chiamato ad adottare nel giudizio a quo"*);
- d8) la mancata dimostrazione degli elementi da cui desumere il requisito della rilevanza non può essere supplita dalle allegazioni delle parti che si sono costituite nel giudizio di costituzionalità, laddove si tratti di argomentazioni che non sono state vagliate dal giudice *a quo* e/o manchino di cimentarsi, in merito all'interpretazione della legge oggetto di scrutinio, con i dati testuali forniti dal Presidente del Consiglio dei Ministri (se si tratta di legge dello Stato) o dalla Regione interessata (se si tratta di legge regionale) (cfr., in tal senso, sentenza 7 febbraio 2020, n. 13, oggetto della News US n. 20 del 21 febbraio 2020, cui si rinvia per un ulteriore, ampia casistica in tema di requisito della rilevanza nel giudizio di costituzionalità);
- e) per una valutazione di non rilevanza della questione di legittimità costituzionale (e di conseguente sua inammissibilità) derivante dalla mancanza, nel giudizio amministrativo *a quo*, di una censura che fosse legata al profilo della norma sottoposta all'esame della Corte, cfr., di recente, sentenza 21 febbraio 2020, n. 30

(oggetto della News US n. 28, del 13 marzo 2020, alla quale parimenti si rinvia per ulteriori indicazioni di giurisprudenza costituzionale), secondo la quale, in particolare, *“Il giudice a quo [...] non fornisce al riguardo alcuna specifica indicazione, limitandosi ad affermare che il giudizio ha ad oggetto il ‘rispetto delle altezze, nei termini derivanti dalla norma regionale in questione’, e che i motivi di gravame ‘si basano sulla contestata applicazione della norma regionale’; ma, come si è osservato, i termini di tale contestata applicazione attengono ad un profilo della norma estraneo al perimetro delle censure”*;

f) sul test di ragionevolezza e proporzionalità, e sul rapporto fra principio di uguaglianza e controllo di ragionevolezza, si rinvia alle ampie indicazioni di cui alla News US n. 94, del 27 agosto 2019 (a Corte cost. 26 luglio 2019, n. 208) cui *adde*, nella giurisprudenza costituzionale:

f1) sentenza 27 maggio 2020, n. 99 (in *Diritto & Giustizia*, 28 maggio 2020), secondo cui *“L’automatismo della revoca della patente, da parte del prefetto, è contrario a principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, atteso che possono essere sottoposti a misure di prevenzione soggetti condannati o indiziati per ipotesi delittuose di differenti gravità ovvero anche coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose”*;

f2) sentenza 26 marzo 2020, n. 56, secondo cui *“l’estrema facilità con cui possono essere commessi abusi nel settore del trasporto pubblico locale non di linea e, per converso, l’estrema difficoltà dei controlli e di conseguenza della repressione delle condotte – ciò che rende l’apparato sanzionatorio (pur previsto) poco dissuasivo – giustificano l’adozione di misure rigorose dirette a prevenire la possibilità di abusi. La verifica della ragionevolezza delle misure assunte e della proporzionalità degli obblighi imposti a tali fini va condotta alla stregua dei criteri indicati nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui in particolare il principio di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più, come nel caso in esame, la previsione statale comporti una significativa compressione dell’autonomia regionale, precisando che il test di proporzionalità richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”*;

f3) sentenza 24 luglio 2019, n. 195, secondo cui *“Non sono fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 21, comma 1, lett. a), d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv., con modif., in l. 1o dicembre 2018, n. 132,*

censurato per violazione degli artt. 3, 32 e 117, comma 3, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, nella parte in cui aggiunge al comma 3 dell'art. 9 d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, la previsione dei presidi sanitari, che i regolamenti di polizia urbana possono includere tra le aree protette dalla misura del cosiddetto DASPO urbano. Invero, secondo un'interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata, della disposizione impugnata, le modalità applicative del divieto di accesso alle aree protette devono essere compatibili con le esigenze di salute del destinatario dell'atto. Pertanto, quest'ultimo può comunque fruire dei servizi sanitari per ragioni di cura, senza che gli sia precluso l'accesso, anche ove egli sia stato destinatario del provvedimento del questore, che gli abbia fatto divieto di accedere a tale area per ogni altra ragione. La stessa interpretazione può adottarsi, pur in mancanza di un riferimento testuale, stante la medesima ratio sottesa all'una e all'altra misura, per delimitare l'ambito applicativo dell'ordine di allontanamento dal presidio sanitario negli stessi termini previsti per il divieto di accesso. In ogni caso, quindi, la persona che ricorre al presidio sanitario, perché le siano erogate cure mediche (o prestazioni terapeutiche o di analisi e diagnostica), non può essere allontanata, né le può essere precluso l'accesso alla struttura, essendo il diritto alla salute prevalente sull'esigenza di decoro dell'area e di contrasto, per ragioni di sicurezza pubblica, delle condotte — tutte sanzionate solo in via amministrativa — elencate nel comma 2 dell'art. 9 del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14”;

g) sulla natura dei termini procedimentali, sulla relativa individuazione (specialmente nel settore delle sanzioni amministrative) e sulle connesse conseguenze nelle ipotesi di mancato rispetto, cfr. in giurisprudenza:

g1) Cons. Stato, sez. II, 22 gennaio 2020, n. 537, secondo cui *“nei procedimenti amministrativi, anche di carattere valutativo [...], un termine è perentorio soltanto qualora vi sia una previsione normativa che espressamente gli attribuisca questa natura, ovvero quando ciò possa desumersi dagli effetti, sempre normativamente previsti, che il suo superamento produce (quali, ad esempio, una preclusione o una decadenza [...]). Ove manchi un'espressa indicazione circa la natura del termine o gli specifici effetti dell'inerzia, deve aversi riguardo alla funzione che lo stesso in concreto assolve nel procedimento, nonché alla peculiarità dell'interesse pubblico coinvolto, con la conseguenza che, in mancanza di elementi certi per qualificare un termine come perentorio, per evidenti ragioni di favor, esso deve ritenersi ordinatorio”;* da ciò, ulteriormente, si è desunto che *“trova applicazione il principio per cui il potere amministrativo di provvedere non viene meno per il mero fatto della scadenza del termine fissato in via ordinatoria per il suo esercizio, solo restando salve le conseguenze di tipo disciplinare o risarcitorio per danno da ritardo”;*

- g2) Cons. Stato, sez. V, sentenza 3 ottobre 2018, n. 5695 (in *Foro it.*, 2018, III, 610, con nota di CERBO), secondo cui *“L’assenza, nella disciplina generale contenuta nella legge n. 689 del 1981, di un termine massimo per la conclusione del procedimento sanzionatorio non esclude che norme settoriali di rango primario possano demandare a fonti secondarie la fissazione di termini per l’avvio, la conduzione e la conclusione del medesimo procedimento in deroga alla suddetta disciplina generale, consentendo a tale stregua di qualificarli come perentori: in particolare, in forza della previsione contenuta nell’art. 8, comma 4, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, il termine di centottanta giorni per la conclusione del procedimento fissato dal regolamento unico dell’AVCP (oggi, ANAC) in materia di esercizio del potere sanzionatorio va considerato perentorio, con conseguente illegittimità del provvedimento comunicato all’interessato dopo il suo decorso”*;
- g3) Cons. Stato, ad. plen., sentenza 30 agosto 2018, n. 12 (in *Foro it.*, 2018, III, 618, con nota di TRAVI – BORGIANI, in *Guida al dir.*, 2018, 38, 86, con nota di PONTE, ed in *Riv. giur. urbanistica*, 2019, 91, con nota di GORGERINO, nonché oggetto della News US in data 17 settembre 2018, cui si rinvia per i necessari approfondimenti), secondo cui *“Gli atti con i quali la pubblica amministrazione determina e liquida il contributo di costruzione, previsto dall’art. 16 d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, non hanno natura autoritativa, ma costituiscono l’esercizio di una pretesa creditoria del comune, nell’ambito di un rapporto obbligatorio a carattere paritetico, e soggetta, in quanto tale, al termine di prescrizione decennale; di conseguenza, ad essi non si applicano né la disciplina dell’autotutela dettata dall’art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, né, più in generale, le disposizioni previste dalla stessa legge per i provvedimenti amministrativi”*, con la conseguenza che *“Il comune può sempre rideterminare, sia a favore che a sfavore del privato, l’importo del contributo di costruzione nel termine di prescrizione decennale decorrente dal rilascio del titolo edilizio, senza incorrere in alcuna decadenza, mentre da parte sua il privato non è tenuto ad impugnare gli atti sul contributo in un termine di decadenza, potendo ricorrere al giudice amministrativo, dotato di giurisdizione esclusiva ai sensi dell’art. 133, comma 1, lett. f), cod. proc. amm., nel rispetto del termine decennale di prescrizione, anche con un’azione di mero accertamento”*;
- g4) Cons. Stato, sez. VI, sentenza 2 febbraio 2015, n. 468 (in *Foro amm.*, 2015, 486), secondo cui *“Il carattere della perentorietà può essere attribuito ad una scadenza temporale solo da una espressa norma di legge, sicché le conseguenze della decadenza della potestà amministrativa, o della illegittimità del provvedimento tardivamente adottato, si potrebbero verificare, pure senza una norma ad hoc, solo ove un effetto legale tipico fosse collegato all’inutile decorso del termine, ma non avrebbero senso*

nell'ipotesi generale, perché la cessazione della potestà, derivante dal protrarsi del procedimento, potrebbe nuocere all'interesse pubblico alla cui cura quest'ultimo è preordinato, con evidente pregiudizio della collettività";

h) in particolare, per la tesi secondo cui la regola dettata dall'art. 152, comma 2, c.p.c. (*"I termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiari espressamente perentori"*) vale esclusivamente per i termini processuali, mentre la natura (perentoria o meno) dei termini previsti all'interno del procedimento amministrativo va ricavata dalla loro *ratio*, cfr. tra le tante:

h1) Cons. Stato, ad. plen., sentenza 25 febbraio 2014, n. 10 (in *Giur. it.*, 2014, 1179, con nota di GNES, in *Urb. appalti*, 2014, 830, con nota di FOÀ, ed in *Dir. e pratica amm.*, 2014, 6, 65, con nota di D'INCECCO BAYARD DE VOLO), secondo cui *"Il termine di dieci giorni, previsto dall'art. 48, comma 2, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, per la presentazione della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa da parte dell'aggiudicatario di un appalto pubblico e del concorrente che segue in graduatoria, ha carattere perentorio"*. Secondo l'adunanza plenaria, la natura perentoria del termine deriva, nel caso di specie, dalla sua *ratio* *"in rapporto alla fase del procedimento in cui si colloca l'adempimento, in coerenza con la giurisprudenza prevalente di questo consiglio, per cui l'art. 152 c.p.c., che definisce i termini processuali come ordinatori salvo quelli espressamente qualificati come perentori, 'vale esclusivamente per i termini processuali, mentre con riguardo ai termini esistenti all'interno del procedimento amministrativo il carattere perentorio o meno va ricavato dalla loro ratio'"*;

h2) Cons. Stato, sez. IV, sentenza 16 novembre 2011, n. 6051 (in *Foro it.*, 2012, III, 636), secondo cui, con riferimento all'istituto del trattenimento in servizio per i magistrati, i termini entro i quali va avanzata la domanda (previsti, all'epoca, dall'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992) sono *"sostanzialmente ispirati da esigenze di buon andamento riconducibili all'art. 97 Cost."*, con la conseguenza che si tratta di termini meramente ordinatori cui corrisponde un interesse legittimo del richiedente: *"non è ragionevole ritenere che il potere discrezionale così riconosciuto in capo all'amministrazione venga meno, o comunque non sia più esercitabile, per il solo fatto che la richiesta di trattenimento in servizio sia stata depositata al di fuori dei termini medesimi: l'unico limite a tale conclusione essendo quello discendente dall'esigenza di evitare che di tale discrezionalità sia fatto un uso irragionevole, discriminatorio o arbitrario (ciò che, a tacer d'altro, contrasterebbe con l'altro fondamentale canone costituzionale dell'imparzialità)"*;

h3) Cons. Stato, sez. VI, 20 febbraio 2008, n. 593 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2008, 551), secondo cui il termine di cui all'art. 7, comma 1, del d.P.R. n. 184 del

2006, per prendere visione o estrarre copia di documenti in relazione ai quali si è richiesto l'accesso, ha natura perentoria in quanto inerente la disciplina di un diritto soggettivo, con conseguente inapplicabilità dell'art. 152, comma 2, c.p.c., concernente invece la diversa ipotesi del termine di compimento di un atto;

- h4) Cons. Stato, sez. VI, 21 settembre 2007, n. 4890 (in *Giurisdiz. amm.*, 2007, I, 1299), secondo cui la natura perentoria di un termine, anche non esplicitata dalla lettera della disposizione, può essere desunta dalla funzione che in concreto esso è chiamato ad assolvere, non potendosi in tal caso far valere l'opposto principio derivante dall'art. 152, comma 2, c.p.c. (alla luce di tale affermazione di carattere generale, la pronuncia è pervenuta alla seguente conclusione: *"Il termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale Comunità europee della comunicazione della Commissione europea relativa al mantenimento degli oneri di servizio pubblico su determinate rotte aeree, previsto dall'art. 3 del d.m. n. 35 del 2005 per la presentazione della formale accettazione di detti oneri da parte del vettore aereo, è da considerarsi perentorio dal momento che comporta l'esclusione del vettore in caso di tardiva accettazione, con la conseguenza che legittimamente all'Alitalia è stata negata la conferma dell'accettazione, presentata appunto dopo la scadenza del predetto termine, relativamente alle rotte Cagliari-Roma e viceversa e Cagliari-Milano e viceversa (rotte che nella vigenza della precedente disciplina di oneri di servizio pubblico erano esercitate dall'Alitalia)"*);
- h5) Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268 (in *Guida al dir.*, 2007, 9, 90, con nota di PONTE), secondo cui il termine fissato dalla Lega calcio per la regolarizzazione degli adempimenti economici da parte delle società sportive ha carattere perentorio anche se ciò non risulta dal dato testuale delle disposizioni rilevanti, poiché la natura perentoria del termine è ricavabile dalla sua finalità, che è quella di individuare gli aventi titolo alla partecipazione al campionato in tempo per garantire l'espletamento di tutte le relative incombenze organizzative;
- h6) Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2006, n. 7948 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2006, 3387), secondo cui *"Il termine di dieci giorni dalla data della richiesta, assegnato all'impresa aggiudicataria per la verifica del possesso dei requisiti di cui all'art. 10, comma 1-quater, della legge n. 109 del 1994 ha natura perentoria, come può desumersi sia dal tenore letterale della norma che dalla sua ratio; ciò non esclude che il termine stesso sia suscettibile di proroga, ma questa va considerata come ipotesi eccezionale da concedersi solo nel caso in cui l'impossibilità*

dell'adempimento dipenda da causa oggettiva del tutto estranea al comportamento dell'impresa";

- h7) Cons. Stato, sez. VI, 16 gennaio 2006, n. 73 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2006, 194), secondo cui la perentorietà di un termine procedimentale non deve essere in ogni caso espressamente stabilita, ben potendo la stessa desumersi anche implicitamente dalla *ratio legis* e dalle esigenze che lo svolgimento di un determinato adempimento entro un dato arco temporale è volto a soddisfare; in base a tali premesse si è giunti alla seguente conclusione: *"Il termine del 30 novembre 1993 fissato dall'art. 4, comma 3, del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323, convertito in legge 27 ottobre 1993, n. 422, per la presentazione delle domande di concessione per l'esercizio della radiodiffusione televisiva da parte di soggetti che precedentemente esercitavano impianti per la radiodiffusione sonora o televisiva in ambito nazionale o locale e i connessi collegamenti di telecomunicazione, ha carattere perentorio"*;
- h8) Cons. Stato, sez. IV, 20 dicembre 2005, n. 7207 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2005, 3593), secondo cui *"Il carattere ordinatorio o perentorio dei termini stabiliti in materia di procedimento disciplinare a carico di pubblici dipendenti discende dagli effetti che la fonte regolatrice del rapporto ricollega alla loro osservanza, in relazione al principio, sancito dall'art. 152 c.p.c., che i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori tranne che la legge stessa li dichiara perentori"*;
- h9) Cons. Stato, sez. IV, 29 ottobre 2002, n. 5945 (in *Giust. amm.*, 2002, 1327), in cui si trova parimenti affermato il seguente principio: *"Secondo i principi generali del nostro ordinamento, desumibili dall'art. 152 c.p.c., tutti i termini - ivi compresi quelli del procedimento amministrativo - hanno generalmente carattere sollecitatorio, a meno che la loro natura perentoria e decadenziale sia espressamente dichiarata dalla norma che li prevede o che detta natura possa essere chiaramente desunta dalla funzione che in concreto il lasso di tempo previsto è chiamato ad assolvere"*;
- h10) Cons. Stato, sez. II, parere 9 aprile 1997, n. 1634/96 (in *Cons. Stato*, 1998, I, 529), che, sulla premessa secondo cui *"La natura decadenziale o meno di un termine introdotto in via amministrativa va desunta in concreto e cioè dalla funzione che lo spazio di tempo così concesso è orientata ad assolvere"*, ha affermato che *"Il termine posto dall'amministrazione comunale per presentare osservazioni avverso una graduatoria provvisoria per l'assegnazione di aree destinate a piani di edilizia economica e popolare deve essere inteso come avente carattere perentorio, entro il quale i privati possono partecipare al procedimento amministrativo, atteso che in relazione all'attività della p.a. non esiste una clausola generale come quella"*

posta per il processo civile dall'art. 152, comma 2, c.p.c. di presunzione di ordinarietà del termine";

- i) per la tesi, non del tutto collimante con quella appena riferita, secondo cui – in assenza di una specifica disposizione che espressamente preveda il termine come perentorio, comminando la perdita della possibilità di azione da parte dell'amministrazione al suo spirare o la specifica sanzione della decadenza – il termine stesso debba allora intendersi come meramente sollecitatorio od ordinatorio, senza che possa assumersi, quale conseguenza del suo superamento, l'illegittimità dell'atto, bensì una semplice irregolarità non viziante, cfr., di recente:
- i1) Cons. Stato, sez. VI, sentenza 4 maggio 2020, n. 2807, secondo cui la violazione del termine di conclusione del procedimento amministrativo, laddove non sia espressamente qualificato dalla norma come perentorio, *"non può di per se solo determinare l'illegittimità del provvedimento finale"*, aggiungendosi, in generale, che *"il mancato esercizio delle attribuzioni da parte dell'amministrazione entro il termine previsto per la fine del procedimento non comporta ex se, in difetto di espressa previsione, la decadenza del potere. Pertanto, in assenza di una specifica disposizione che espressamente preveda il termine come perentorio, comminando la perdita della possibilità di azione da parte dell'amministrazione al suo spirare o la specifica sanzione della decadenza, il termine stesso deve intendersi come meramente sollecitatorio o ordinatorio; il suo superamento non produce, perciò, l'illegittimità dell'atto, ma una semplice irregolarità non viziante, poiché non esaurisce il potere dell'amministrazione di provvedere: se tale conclusione vale con riferimento ad una norma di legge, è tanto più valida laddove il termine finale sia stato previsto dalla stessa amministrazione procedente"*;
- i2) Cons. Stato, sez. III, sentenza 3 febbraio 2020, n. 824, secondo cui – proprio in applicazione delle medesime coordinate – la disposizione recata da un atto amministrativo generale di organizzazione (nella specie, si trattava dell'organizzazione commissariale di una ASL), *"diretta a disciplinare l'ordinato svolgimento del servizio di controllo"*, proprio perché *"non contiene alcuna espressa statuizione circa la decadenza del potere ispettivo da parte dell'Amministrazione in caso di mancato rispetto del termine"* e *"non prevede alcun limite temporale per l'applicazione delle sanzioni"*, va intesa nel senso che il termine così previsto *"deve intendersi come meramente ordinatorio"*;
- i3) T.a.r. per il Lazio, sezione III-ter, 3 giugno 2019, n. 7107, secondo cui *"alla doglianza della ricorrente relativa alla mancata osservanza del termine di conclusione del procedimento, osta il noto principio secondo cui tale termine di regola non ha carattere perentorio, ma ordinatorio. È noto, infatti, che la perentorietà*

del termine di conclusione del procedimento sussiste solo quando vi sia una norma che espressamente lo qualifichi come tale, ovvero sancisca che allo spirare del termine si producano effetti giuridici incompatibili con la possibilità per l'amministrazione di provvedere e una norma di tal genere non è configurabile in relazione al potere che è stato esercitato nel caso di specie dal GSE considerato che si tratta di un termine posto nell'interesse dell'Amministrazione al fine di svolgere la doverosa attività di controllo finalizzata alla corretta erogazione di contributi pubblici".