

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. VII
n. 167

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE **N. 169 DEL 9 GIUGNO 2022**

(Articolo 30, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87)

Pervenuta alla Presidenza il 5 luglio 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Giuliano	AMATO	Presidente
-	Silvana	SCIARRA	Giudice
-	Daria	de PRETIS	”
-	Nicolò	ZANON	”
-	Franco	MODUGNO	”
-	Augusto Antonio	BARBERA	”
-	Giulio	PROSPERETTI	”
-	Giovanni	AMOROSO	”
-	Francesco	VIGANÒ	”
-	Luca	ANTONINI	”
-	Stefano	PETITTI	”
-	Angelo	BUSCEMA	”
-	Emanuela	NAVARRETTA	”
-	Maria Rosaria	SAN GIORGIO	”
-	Filippo	PATRONI GRIFFI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità 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)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia nel procedimento vertente tra L. M. e il Ministero della difesa, con ordinanza del 5 maggio 2020, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con ordinanza del 5 maggio 2020 (reg. ord. n. 100 del 2021), ha sollevato questioni di legittimità 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)», in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

2.– Il Collegio rimettente riferisce di dover decidere in ordine alla richiesta di accertamento del diritto alla corresponsione del premio previsto dall'art. 2262, comma 3, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), che veniva erogato in unica soluzione, alla data di cessazione del servizio permanente per raggiungimento del limite di età, ai controllori del traffico aereo con più di quarantacinque anni e meno di cinquanta anni alla data del 22 gennaio 2004, e che è stato abrogato con effetto retroattivo dalla norma censurata.

Secondo il TAR l'effetto retroattivo dell'abrogazione non sarebbe superabile con un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014, che salvaguardi le aspettative consolidate dei controllori di volo che, nel 2003, in vista dell'erogazione del premio, erano rimasti nei ruoli dell'amministrazione invece di transitare in quelli dell'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV) presso cui le stesse mansioni erano meglio retribuite, ostandovi la lettera e la *ratio* della disposizione, siccome determinata da esigenze di risparmio di spesa.

3.– Quanto alla rilevanza della questione, il Collegio rileva la decisività dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014 per la soluzione della controversia devoluta al suo esame, poiché l'accertamento della spettanza del premio controverso e la conseguente condanna dell'amministrazione alla sua corresponsione potrebbe aversi solo a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione abrogativa del beneficio.

4.– In merito alla non manifesta infondatezza, il TAR rappresenta che la disposizione censurata sarebbe in contrasto con l'art. 36 Cost. poiché, avendo abrogato il premio dopo oltre un decennio dalla sua introduzione e dalla possibilità di esercitare l'opzione per restare nei ruoli dell'amministrazione invece di transitare in quelli dell'ENAV, essa avrebbe alterato retroattivamente il compenso promesso e l'equilibrio tra prestazione resa e retribuzione percepita.

4.1.– Inoltre, la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. per lesione

del principio di uguaglianza sotto due ordini di profili: in primo luogo per la disparità di trattamento tra i dipendenti contemplati dal comma 2 e quelli contemplati dal comma 3 dell'art. 2262 cod. ordinamento militare poiché solo i secondi, tra cui il ricorrente, non avrebbero fruito del premio in discussione; inoltre, essendo il premio stato ripristinato ed essendo nuovamente corrisposto, la disparità di trattamento si sarebbe determinata in relazione ai soli soggetti che hanno integrato i requisiti pensionistici nel quinquennio 2014-2018.

4.2.- Il Collegio rimettente lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. anche in relazione al canone di ragionevolezza e di legittimo affidamento, poiché il legislatore avrebbe tradito le aspettative di conseguimento del beneficio economico dei controllori di volo, aspettative su cui si sarebbe basata la decisione di proseguire il rapporto con l'amministrazione militare nel 2003.

4.3.- Infine, secondo il TAR la norma censurata, inducendo un'azione amministrativa iniqua, avrebbe violato anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

5.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza della questione.

6.- Quanto all'inammissibilità, essa deriverebbe dal difetto di incidentalità, non essendovi differenza tra il *petitum* della questione di costituzionalità e quello su cui il rimettente è chiamato a pronunciarsi, senza che il suddetto difetto di incidentalità possa essere giustificato dal rilievo costituzionale del diritto di cui si è chiesto l'accertamento di fronte al giudice amministrativo.

6.1.- Inoltre, l'inammissibilità deriverebbe dalla genericità del *petitum* e dall'incertezza e ambiguità della motivazione, non essendo chiaro a quale parte dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014 intenda riferirsi la richiesta di ablazione, se alla norma nel suo complesso ovvero alla parte in cui è abrogato il comma 3 ovvero il comma 2 dell'art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010.

7.- Quanto alla non fondatezza della questione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rappresentato che la norma censurata ha disposto l'abrogazione dell'art. 2262 cod. ordinamento militare che riproduceva l'art. 2 della legge 22 dicembre 2003, n. 365 (Disposizioni per disincentivare l'esodo del personale militare addetto al controllo del traffico aereo).

Quest'ultima disposizione, al fine di incentivare la ferma degli ufficiali in



possesso dell'abilitazione di controllore del traffico aereo, aveva previsto per coloro che, frequentatori dei corsi di formazione e specializzazione nel settore del traffico aereo, avessero contratto ferme obbligatorie per complessivi dieci anni, la possibilità di una ferma volontaria biennale rinnovabile fino a quattro volte, dietro corresponsione di un importo variabile.

L'art. 2262, comma 2, cod. ordinamento militare prevedeva per gli infra quarantacinquenni che non avessero potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria, la corresponsione in un'unica soluzione, al raggiungimento del limite di età per cessazione dal servizio, di un premio pari alla differenza tra l'importo complessivo dei premi erogabili e quello dei premi effettivamente percepiti. Per gli ultra quarantacinquenni, ma infra cinquantenni, l'art. 2262, comma 3, aveva previsto un beneficio economico pari alla metà dell'importo complessivo dei predetti premi.

8.– In questo quadro è intervenuta la legge di bilancio n. 190 del 2014 che, per esigenze di contenimento della spesa pubblica derivante dal trattamento economico del personale militare, ha ridotto del cinquanta per cento gli incentivi da riconoscere agli ufficiali piloti in servizio e al personale addetto al controllo del traffico aereo, e per le stesse esigenze di contenimento ha abrogato la disposizione che consentiva alle forze armate in quiescenza di percepire in un'unica soluzione il valore delle ferme biennali non contratte per raggiungimento del limite di età.

8.1.– La ragione di contenimento della spesa pubblica è chiaramente evidenziata dalla relazione tecnica al disegno di legge di bilancio, che stima il risparmio atteso in 3,5 milioni di euro lordi, pari al cinquanta per cento delle risorse destinate al pagamento delle indennità in questione, a valere sul bilancio del Ministero della difesa per l'anno 2015 (è citato Atto Camera dei deputati n. 2679-*bis*).

9.– Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che l'emolumento in discussione non aveva carattere previdenziale e infatti non era erogato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), ma costituiva una delle voci del trattamento complessivo degli ufficiali delle forze armate, ragione per cui dalla sua soppressione non potrebbe derivare alcuna violazione degli artt. 36 e 97 Cost., avendo la Corte costituzionale più volte affermato che la proporzionalità della retribuzione deve essere valutata in riferimento al trattamento economico complessivo, e che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione non può essere richiamato per conseguire miglioramenti retributivi.

10.– Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost. per lesione dei canoni di

ragionevolezza e legittimo affidamento, l'Avvocatura evidenzia che il premio veniva corrisposto al raggiungimento dei limiti di età per cessazione del servizio e, quindi, derivava da una fattispecie a formazione progressiva, per cui il diritto all'erogazione maturava solo al momento del congedo. Conseguentemente la norma abrogativa del beneficio sarebbe intervenuta sulle fattispecie non ancora perfezionate e non comporterebbe alcuna abrogazione retroattiva del beneficio, trattandosi di fisiologica applicazione della legge vigente al momento della domanda.

In ogni caso, la difesa dello Stato sottolinea che il legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità può intervenire in senso sfavorevole sui beneficiari della disciplina di rapporti di durata, anche in casi di attribuzione di diritti soggettivi perfetti, con il solo limite della natura non arbitraria e irragionevole della scelta, che non ricorrerebbe nella specie, essendo la norma censurata volta ad assicurare l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost.

11.– Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri contesta la violazione del principio di uguaglianza in relazione al differente trattamento dei dipendenti di cui al comma 3 e al comma 2 dell'art. 2262 cod. ordinamento militare, poiché entrambe le disposizioni sono state abrogate ed entrambe prevedevano il premio residuale per gli addetti al controllo del traffico aereo, diversificando il criterio di calcolo in relazione all'età degli interessati alla data del 22 gennaio 2004.

Infine, la difesa dello Stato contesta l'avvenuto ripristino del premio e assume che il TAR rimettente l'abbia desunto da un cedolino di un dipendente riportante assegni per "premio ferma controllori", verosimilmente riconducibile al premio per la ferma biennale e comunque idoneo a dimostrare una disuguaglianza di fatto e non di diritto.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha sollevato questioni di legittimità 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)», che ha disposto l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 2262, comma 3, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

La norma abrogata prevedeva l'attribuzione di un premio, inizialmente introdotto dalla legge 22 dicembre 2003, n. 365 (Disposizioni per disincentivare l'esodo del personale militare addetto al controllo del traffico aereo) e poi confluito nell'art. 2262, comma 3, cod. ordinamento militare, erogato ai controllori del traffico aereo che, alla

data del 22 gennaio 2004, avevano superato il quarantacinquesimo ma non il cinquantesimo anno di età. Tale premio veniva corrisposto in unica soluzione alla cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età.

2.– Il TAR, dopo aver rilevato che il premio aveva la finalità di disincentivare l'esodo dei controllori di volo verso l'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV), ha escluso la possibilità di attribuire alla norma censurata un significato idoneo a garantire il legittimo affidamento dei militari che non hanno lasciato i ruoli delle Armi di appartenenza e ha dedotto che l'abrogazione del premio avrebbe alterato in via retroattiva il rapporto sinallagmatico tra prestazioni lavorative e retribuzione, ponendosi in contrasto con l'art. 36 Cost.

3.– Inoltre, il rimettente ha dedotto che la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché avrebbe irragionevolmente inciso sul legittimo affidamento riposto dai dipendenti sulla certezza dell'erogazione del trattamento economico premiale, intervenendo nell'ambito di una fattispecie a formazione progressiva il cui presupposto – integrato dalla permanenza nei ruoli dell'amministrazione – si sarebbe radicato nel 2003 con la legge n. 365 e sarebbe stato confermato dal codice dell'ordinamento militare nel 2010 che ha riprodotto una norma di identico contenuto.

4.– La violazione dell'art. 3 Cost. è prospettata anche in relazione ad una pretesa violazione del principio di uguaglianza, con riferimento ai dipendenti che, invece, hanno beneficiato del trattamento premiale.

5.– Infine, il TAR ha dedotto il contrasto con l'art. 97 Cost., poiché la norma censurata indurrebbe ad un'azione amministrativa iniqua, incidendo sul buon andamento della pubblica amministrazione.

6.– In via preliminare, vanno rigettate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato.

6.1.– Quanto al preteso difetto di incidentalità, il requisito è integrato nel caso in cui la questione di costituzionalità «investe una disposizione avente forza di legge che il rimettente deve applicare come passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale (*ex multis*, sentenze n. 151 del 2009 e n. 303 del 2007)» (sentenza n. 224 del 2020) e richiede una differenza tra i due *petita*, quello del giudizio *a quo* e quello dell'incidente di costituzionalità, tale per cui quest'ultimo costituisce il presupposto logico-giuridico per l'accoglimento della domanda da parte del rimettente (*ex multis*, sentenze n. 224, n. 188 e n. 119 del 2020).

6.2.– Orbene, il TAR rimettente ha chiarito di essere investito della domanda di accertamento del diritto alla corresponsione del premio di cui all'art. 2262, comma 3, cod. ordinamento militare e di poterla accogliere, e conseguentemente condannare l'amministrazione al pagamento, solo ove la disposizione abrogativa del beneficio in questione sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

6.3.– Per gli stessi motivi va rigettata l'eccezione di inammissibilità per genericità e ambiguità del *petitum*, essendo chiaro, come detto, sia l'obiettivo del Collegio rimettente di ripristinare il beneficio economico del premio per i controllori di volo, sia il verso delle censure, con cui si denuncia l'irragionevole incidenza dell'effetto retroattivo dell'abrogazione intervenuta sul legittimo affidamento riposto dai controllori di volo in ordine all'erogazione del premio in conseguenza della scelta di rimanere nei ruoli dell'amministrazione.

7.– La questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.

8.– L'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014, oggetto di impugnazione, ha disposto l'abrogazione degli art. 2261, 2262, commi 2 e 3, e 2161, commi 1 e 2 del cod. ordinamento militare.

8.1.– Il citato art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010 riguarda i premi previsti in occasione del pensionamento dei controllori del traffico aereo che erano rimasti in servizio nelle forze armate; i suddetti premi sono stati introdotti dalla legge n. 365 del 2003 e successivamente confluiti, con l'adozione del codice dell'ordinamento militare, nel richiamato art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010.

8.2.– Gli artt. 2161 e 2261 del d.lgs. n. 66 del 2010, anch'essi abrogati dalla norma censurata, riguardavano invece, rispettivamente, il personale in possesso del brevetto di pilota militare in servizio permanente effettivo del Corpo della Guardia di finanza e delle tre Armi (Esercito, Marina e Aeronautica); dal momento che le censure del giudice *a quo* non si riferiscono a tali situazioni, la prospettata questione di costituzionalità va, quindi, riferita al solo art. 2262 cod. ordinamento militare che riguarda i premi da erogare, in unica soluzione alla cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età, ai controllori del traffico aereo in servizio nelle forze armate che erano stati inizialmente introdotti dalla legge n. 365 del 2003 e sono successivamente confluiti, con l'adozione del codice dell'ordinamento militare, nel suddetto art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010.

9.– L'analisi di impatto della regolamentazione allegata al disegno di legge (Atto Senato n. 1435) che ha portato all'approvazione della legge n. 365 del 2003 recita



testualmente: «[l]’intervento si prefigge l’obiettivo di ridurre l’esodo dei controllori di volo militare del traffico aereo (CTA), in considerazione della tendenza di questa categoria di personale a transitare presso l’Ente nazionale di Assistenza al Volo (ENAV), a causa delle migliori condizioni economiche offerte».

Nella relazione a tale progetto di legge viene esplicitato che l’intento è quello di contenere la propensione a lasciare anticipatamente il servizio e che è necessario incentivare la permanenza dei controllori di elevata professionalità.

Su questo tema si è poi incentrato il dibattito parlamentare che ha portato all’approvazione dell’art. 2 della legge n. 365 del 2003, poi confluito nell’art. 2262 cod. ordinamento militare, rubricato «premi residuali al personale dell’Esercito Italiano, della Marina militare e dell’Aeronautica militare addetto al controllo del traffico aereo» e che la norma censurata viene ad abrogare a decorrere dal 1° gennaio 2015.

Dai lavori parlamentari si deduce, quindi, che la misura in questione era stata prevista dal legislatore allo specifico fine di disincentivare l’esodo dei controllori di volo militari che, transitando presso l’ENAV, avrebbero conseguito un migliore trattamento stipendiale.

10.– La difesa dello Stato ha dedotto che si tratterebbe di una fattispecie a formazione progressiva non più perfezionabile a seguito della legge di abrogazione che, nella specie, è intervenuta sei mesi prima del pensionamento del ricorrente nel giudizio *a quo*.

11.– Invero, la norma attribuisce direttamente e indistintamente ai suoi destinatari un premio all’atto della cessazione dal servizio, richiedendo unicamente che tale cessazione avvenga per raggiunti limiti di età, in coerenza con la sua *ratio* di limitare l’esodo del personale qualificato presso l’ENAV.

Ci si trova, dunque, 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 che ha abrogato la norma incentivante a distanza di dodici anni dalla sua introduzione, dopo aver raggiunto lo scopo di scoraggiare, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, l’esodo dei dipendenti all’epoca in servizio.

12.– Invero, questa Corte è costante nel ritenere che il valore del legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell’art. 3 Cost.; 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”. Ciò può avvenire, tuttavia, 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*, sentenze, n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011)» (sentenza n. 54 del 2019; in tal senso, sentenza n. 145 del 2022).

Per stabilire se le disposizioni sopravvenute incidano in maniera irragionevole e quindi costituzionalmente illegittima sull’affidamento, costituiscono indici rilevatori «il tempo trascorso dal momento della definizione dell’assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall’intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell’intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, sentenza n. 108 del 2016)» (sentenza n. 108 del 2019).

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.

13.– Va comunque rilevato che diverso problema è quello riferibile alle modifiche nell’ambito di un rapporto di durata come quello previdenziale, in quanto la norma in questione riguarda solo un premio da erogarsi *una tantum*.

14.– In conclusione, poiché l’ordinamento ha creato le condizioni per le quali gli interessati non abbandonassero l’amministrazione militare istituendo il premio in questione, irragionevolmente il legislatore, una volta raggiunto il risultato, alla vigilia del conseguimento delle condizioni per l’erogazione del citato emolumento, ha abrogato la norma attributiva dello stesso.

15.– Nel giudizio *a quo* la rilevanza è argomentata in relazione al comma 3 dell’art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010, in quanto lo stesso giudizio riguarda un soggetto in possesso dell’abilitazione di controllore di volo che all’epoca aveva un’età compresa tra i quarantacinque e i cinquanta anni; tuttavia le ragioni di illegittimità costituzionale

investono anche il comma 2 riferito al personale addetto al controllo del traffico aereo che alla stessa data non aveva superato il quarantacinquesimo anno di età.

16.– I restanti motivi di censura restano assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara 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. 2262, commi 2 e 3, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2022.

Presidente

Redattore

Cancelliere

Depositata in Cancelleria il - 5 LUG. 2022

Il Direttore della Cancelleria
(Dott. Roberto Milana)