

N. 00485/2015 REG.PROV.COLL.
N. 00136/2015 REG.RIC.
N. 00230/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 136 del 2015, proposto da:

Bruno Di Natale, Ivano Benvenuti, Salvatore Varisco, Giorgio Cavallo, Gaetano Valenti, Giuseppe Romano Specogna, Dario Bruno Barnaba, Giulio Staffieri, Roberto Dominici, Gerardo Ciriani, Rino Bianchini, Mario Puiatti, Antonio Martini, Antonio Pedicini, Pietro Arduini, Perla Lusa, Renzo Petris, Gianluigi D'Orlandi, Luigi Manzon, Pio Nodari, Mario Coiro, Bruno Longo, Maurizio Salvador, Boris Iskra, Romano Giorgio Venier, Roberto Onorio Visintin, Francesco Lanzerotti, Giancarlo Casula, Gian Silverio Giacometti, Mario Brancati, Marco De Agostini, Duilio Campagnolo, Ugo De Mattia, Adriano Ritossa, Paolo Fontanelli, Otello Bosari, Viviana Londero, Matteo Bortuzzo, Sergio Dressi, Adriano Bomben, Drago Stoka, Beppino Zoppolato, Paolina Lamberti, Renzo Pascolat, Giuseppe Ferruccio Saro, Aldo Renzulli, Roberto Antonione, Gianfranco Gambassini, Vanna Marangone in qualità di erede di Arnoldo Baracetti, Rina Marcuz in qualità di erede di

Albino Cogo, Maria Gugliotta in qualità erede di Francesco De Carli, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Maurizio Paniz e Luciano Sampietro, con domicilio eletto presso lo studio del secondo, in Trieste, Via del Coroneo n. 21;

contro

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, rappresentata e difesa dagli avv.ti Daniela Iuri, Beatrice Croppo e Vinicio Martini, con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura regionale, in Trieste, piazza Unità d'Italia n. 1;

Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia;

sul ricorso numero di registro generale 230 del 2015, proposto da:

Giuseppe Ferruccio Saro, Roberto Antonione, Renzo Pascolat, Aldo Renzulli, Vanna Marangone in qualità di erede di Arnaldo Baracetti, Maria Gugliotta in qualità di erede di Francesco De Carli, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Maurizio Paniz e Luciano Sampietro, con domicilio eletto presso lo studio del secondo, in Trieste, Via del Coroneo n. 21;

contro

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, rappresentata e difesa dagli avv.ti Vinicio Martini, Beatrice Croppo, Daniela Iuri, domiciliata presso gli uffici dell'Avvocatura regionale, in Trieste, piazza Unità d'Italia n. 1;

Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 136 del 2015:

previa disapplicazione e/o rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità degli artt. 1,2, 3 L.R. n. 2 del 13 febbraio 2015,

- della deliberazione n. 236 del 18.03.2015 dell'Ufficio di Presidenza del

Consiglio Regionale del FVG avente ad oggetto “riduzione temporanea dell'assegno vitalizio per il periodo 1 marzo 2015 - 30 giugno 2018”;

- del comunicato informativo indirizzato ai titolari di assegno vitalizio avente ad oggetto: “disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali L.R. 13 febbraio 2015”;

- di ogni altro atto, nota o comunicazione presupposti, preparatori e/o conseguenti o comunque connessi;

quanto al ricorso n. 230 del 2015:

previa disapplicazione e/o rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità degli artt. 1,2,3 della L.R. n. 2 del 13.2.2015:

- della deliberazione n. 243 del 14.04.2015 dell'Ufficio Presidenza del Consiglio Regionale del FVG, avente ad oggetto "riduzione temporanea dell'assegno vitalizio ai sensi dell'art. 3 della L.R. 13.2.2015 n. 2 per il periodo 1 marzo 2015 - 30 giugno 2018”;

- del comunicato informativo avente ad oggetto riduzione temporanea dell'assegno vitalizio ai sensi dell'art. 3 della L.R. 13.2.2015 n. 2 per il periodo 1 marzo 2015 - 30 giugno 2018;

- di ogni altro atto, nota o comunicazione presupposti, preparatori e/o conseguenti o comunque connessi.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Friuli Venezia Giulia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio dispone la riunione dei ricorsi in epigrafe indicati sussistendone le condizioni, ai sensi dell'articolo 70 cod. proc. amm..

2.1. I ricorrenti sono ex consiglieri regionali della Regione Friuli Venezia Giulia, ovvero ex consiglieri regionali e al contempo ex parlamentari della Repubblica, o ancora superstiti di ex consiglieri regionali, come tali beneficiari, in via diretta o in via indiretta, dell'assegno vitalizio mensile previsto dalle LL.RR. F.V.G. n. 38/1995 e n. 13/2003.

2.2. Essi impugnano gli atti, in epigrafe compiutamente individuati, con i quali l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, in esecuzione di quanto disposto dall'articolo 3 L.R. F.V.G. n. 2/2015 ha ridotto per il periodo 1°.03.2015 - 30.06.2018 l'ammontare del suddetto assegno vitalizio, nella misura ivi indicata, e comunque con il limite minimo inderogabile di Euro 1.500,00 lordi mensili.

2.3.1. Avverso i suddetti atti i deducenti rilevano vizi in via derivata, per illegittimità costituzionale e comunitaria della L.R. F.V.G. n. 2/2015, e vizi in via diretta per violazione di legge ed eccesso di potere, chiedendo che, previa disapplicazione o remissione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale e comunitaria della L.R. F.V.G. n. 2/2015 e sospensione dei presenti giudizi, essi vengano annullati e/o dichiarati nulli e/o inefficaci, con condanna della Amministrazione alla restituzione delle somme indebitamente trattenute nelle more, maggiorate di interessi e rivalutazione monetaria.

2.3.2. Nel ricorso rubricato al n. 136/2015 di R.G. era anche formulata domanda di sospensione cautelare dell'efficacia dell'atto gravato, successivamente rinunciata.

3.1. Si è costituita in entrambi i giudizi la Regione Friuli Venezia Giulia, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del Giudice adito a favore del Giudice ordinario o al più della Corte dei Conti, nonché, in subordine, l'inammissibilità dei ricorsi collettivi per difetto del requisito dell'omogeneità dell'interesse azionato.

3.2. Nel merito, la difesa di parte resistente, dopo un'ampia ricostruzione del quadro normativo di riferimento e della sua evoluzione storica, contesta gli assunti avversari, concludendo per la reiezione di entrambi i ricorsi.

4.1. Replica con memorie parte ricorrente, sia in punto di giurisdizione, sia in punto di ammissibilità del ricorso collettivo, sia, infine, in punto di fondatezza delle censure prospettate avverso gli atti impugnati.

4.2. La Regione, a sua volta, argomenta ulteriormente le proprie tesi in successive memorie difensive.

5. All'udienza del 21 ottobre 2015, dopo ampia discussione fra i difensori delle parti, le cause erano trattenute in decisione.

6.1. Pregiudizialmente, il Collegio è chiamato a risolvere la questione della giurisdizione, a stabilire se sia esso o altro Organo giurisdizionale a doversi pronunciare sulle domande promosse nei due distinti ricorsi dai ricorrenti.

Ora, come noto, vertendosi in un'ipotesi di giurisdizione generale di legittimità, il riparto è operato in ragione della natura della posizione giuridica che si intende tutelare. Dunque, occorre procedere alla qualificazione della prestazione patrimoniale di cui sono destinatari i deducenti e della cui diminuzione in termini quantitativi qui si dolgono, tenuto conto che è irrilevante la sussunzione da parte di chi esercita l'azione della causa petendi in una categoria piuttosto che nell'altra, così come l'eventuale adesione della controparte a siffatta prospettazione.

6.2.1. A tale fine risulta utile ripercorrere la genesi e l'evoluzione storico-normativa della erogazione in discussione.

6.2.2. Ebbene, nella Regione Friuli Venezia Giulia il vitalizio per i consiglieri regionali cessati dalla carica nasce come forma di mutualità privata, con contribuzione a carico dei titolari della carica pubblica.

6.2.3. La Cassa Mutua di Previdenza per i Consiglieri regionali è stata soppressa con la L.R. F.V.G. n. 38/1995 e le sue funzioni sono state attribuite all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale (articoli 21 e 22).

Al contempo, la medesima legge regionale ha previsto l'assegno vitalizio a favore dei consiglieri cessati dalla carica (articoli 7 e successivi).

6.2.3. E' poi intervenuta la L.R. F.V.G. n. 12/2003 che ha disciplinato l'assegno vitalizio per gli assessori regionali cessati dalla carica, regolandone il cumulo con quello previsto per gli ex consiglieri regionali (articoli 7 e seguenti).

6.2.4. Da ultimo, la L.R. F.V.G. n. 2/2015 ha stabilito una riduzione temporanea e secondo percentuali progressive predeterminate, differenziate a seconda che i beneficiari siano o meno anche titolari di un'analogha prestazione da parte del Parlamento europeo o nazionale ovvero da parte di altro Consiglio regionale, dei vitalizi previsti dalle precitate L.R. n. 38/1995 e n. 12/2003 (articolo 3 e allegate tabelle A e B).

6.3.1. In virtù del vigente quadro normativo, così come sinteticamente ricostruito, l'assegno vitalizio si configura come una prestazione patrimoniale, rispetto alla quale sono predeterminati per legge i destinatari diretti e indiretti (consiglieri e assessori cessati dalla carica e determinate categorie di superstiti: articoli 7 e 16 L.R. n. 38/1995, articolo 7 L.R. n. 12/2003), i presupposti per l'erogazione (compimento

di un'età minima e corresponsione dei contributi per un periodo minimo: articoli 7 L.R. n. 38/1995, articolo 7 L.R. n. 12/2003), la misura della erogazione (percentuale variabile in ragione dell'anzianità contributiva dell'indennità spettante ai membri del Parlamento, soggetta a rivalutazione, ovvero quota fissa spettante al beneficiario deceduto: articoli 8, 15 e 17 L.R. n. 38/1995 e allagata tabella A, cui rinvia anche la L.R. n. 12/2003).

6.3.2. Anche la misura della decurtazione dell'assegno vitalizio imposta dalla L.R. F.V.G. n. 2/2015 è interamente predeterminata dalla legge, riducendosi a una mera operazione di calcolo, nemmeno particolarmente complessa.

7.1. Orbene, il Collegio ritiene che siffatta prestazione patrimoniale non possa essere qualificata come interesse legittimo, non presentando alcun profilo assoggettato all'apprezzamento discrezionale della Amministrazione.

La percezione del vitalizio si configura come un diritto soggettivo (quesito o meno non spetta a questo Giudice stabilirlo), con conseguente insussistenza della giurisdizione del Giudice amministrativo.

7.2.1. Né al riguardo risultano condivisibili gli argomenti svolti dalla difesa di parte ricorrente a favore della giurisdizione di questo plesso.

7.2.2. Nel caso in esame non può parlarsi di cattivo uso del potere, perché manca del tutto l'esercizio di un potere, essendosi limitato l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ad accertare la sussistenza dei presupposti normativi per disporre la decurtazione obbligatoria dell'assegno. Né l'accertamento di tali presupposti implica lo svolgersi di qualsivoglia forma di discrezionalità amministrativa, tecnica o mista.

La ponderazione dei contrapposti interessi (quello pubblico al

contenimento della spesa e quello privato al mantenimento dell'elargizione) è semmai avvenuta in sede normativa non residuando alcun spazio di ponderazione in fase esecutiva.

7.2.3. Sotto altro versante, è ben vero che – come osservato dal patrocinio dei ricorrenti – la natura vincolata dell'azione amministrativa non esclude di per sé solo la giurisdizione del Giudice amministrativo, dovendosi avere riguardo alla natura dell'interesse alla cui cura è finalizzata l'atto della Amministrazione.

Tuttavia, non può essere obliato che l'articolo 7, comma 1, Cod. proc. amm., recependo l'insegnamento della Corte costituzionale, lega la giurisdizione del Giudice amministrativo alla afferenza al potere dell'operato dell'Amministrazione che si assume lesivo. Sicché, tenuto conto che nel caso di specie si discute della dazione di una somma di denaro, pare difficile rinvenirvi l'esercizio, anche mediato, di un potere pubblico.

In ogni caso, quel che qui risulta dirimente è che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale non ha il potere-dovere di valutare se la erogazione del vitalizio o ancora la misura del vitalizio corrisponda o meno all'interesse pubblico. L'Ufficio di Presidenza ha solo il compito di verificare se sussistono i presupposti normativi per l'effettuazione della prestazione pecuniaria, e, in caso positivo, rendere la prestazione nella misura prefissata dalla legge.

Ne consegue che quello alla corresponsione dell'assegno vitalizio non è un interesse legittimo, bensì un diritto soggettivo, il che esclude che spetti a questo Giudice pronunciarsi sulle domande proposte dai ricorrenti.

8.1. Nel declinare la giurisdizione, compete a questo Tribunale indicare, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, Cod. proc. amm., il Giudice nazionale

che si ritiene debba essere investito della cognizione delle controversie. E', pertanto, necessario procedere a un'ulteriore qualificazione giuridica del diritto al vitalizio, per stabilire se si tratta di una prestazione assimilabile a quella retributiva piuttosto che a quella previdenziale, ovvero se essa sia meramente patrimoniale. Infatti, ogni singola diversa opzione determina lo spostamento della giurisdizione presso organi giurisdizionali diversi, segnatamente e rispettivamente il Giudice ordinario come Giudice del lavoro, la Corte dei Conti oppure il Giudice ordinario.

8.2. Per sciogliere il nodo risulta utile muovere dalla funzione che l'istituto in esame è chiamato a svolgere.

Orbene, l'assegno vitalizio mensile per gli ex amministratori regionali rientra nel più ampio novero dei benefici istituiti affinché sia data effettività al principio costituzionale di universalità dell'elettorato passivo.

Intanto l'accesso alle cariche pubbliche non finisce per essere di fatto riservato ai benestanti, in quanto l'abbandono – durante l'espletamento del mandato elettorale - dell'attività lavorativa o professionale sia compensato dalla percezione di una fonte di reddito alternativa, che tenga conto della perdita di guadagno, della perdita contributiva, della perdita di clientela, di modo che sia consentito anche a chi benestante non è di partecipare attivamente e a tempo pieno alla vita politica del Paese.

Certo si può discutere se la pluralità degli istituti, l'ammontare del beneficio, e l'erogazione anche successivamente al termine del mandato elettorale e pure a favore dei superstiti dell'amministratore pubblico, rendano tali prestazioni pecuniarie eccedenti rispetto allo scopo perseguito. Ma si tratta di questioni che possono e debbono interessare il

legislatore statale e regionale, mentre non incidono sulla natura e la funzione del vitalizio.

8.3. Se, dunque, la funzione è quella di permettere anche ai non abbienti di esercitare l'elettorato passivo, deve escludersi che il vitalizio sia la retribuzione, ancorché differita, di una prestazione lavorativa o a essa assimilabile. La carica pubblica non integra gli estremi di una attività lavorativa, men che mai con vincolo di subordinazione o parasubordinazione, stante l'assenza di una relazione sinallagmatica. Il che esclude la giurisdizione del Giudice del lavoro.

8.4. Va parimenti negata la natura previdenziale della prestazione in questione.

Sul punto il Collegio ritiene di aderire alle considerazioni svolte dalla Corte dei Conti – Sez. giur. per la Regione Lombardia n. 117/2015 e nei precedenti giurisprudenziali ivi richiamati.

Pur presentando alcune similitudini con i meccanismi pensionistici, quali la reversibilità e l'adeguamento automatico, all'assegno vitalizio non può essere riconosciuta natura pensionistica perché non si riconnette a un precedente rapporto di lavoro o di pubblico impiego, matura in presenza di presupposti diversi e più favorevoli, non è erogato da un Ente previdenziale.

Nemmeno vi è una espressa previsione normativa che lo qualifichi come tale.

Ne consegue che non può essere la Corte dei Conti, la cui giurisdizione è limitata ai rapporti previdenziali in senso stretto, a pronunciarsi sulle domande degli odierni ricorrenti.

8.5. Non resta che la giurisdizione del Giudice ordinario, che ai sensi dell'articolo 9, primo comma, Cod. proc. civ. ha natura generale e residuale. Trattandosi di controversie aventi a oggetto un diritto

soggettivo e non spettanti per espressa previsione alla cognizione di altro Giudice, compete al Tribunale ordinario decidere su di esse.

9.1. In definitiva, i ricorsi devono essere dichiarati inammissibili ai sensi dell'articolo 35, comma 1, lettera b), Cod. proc. amm., per difetto di giurisdizione del Giudice adito.

9.2. In applicazione dell'istituto della traslatio iudicii, ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 11 del Codice di rito, le cause possono essere riassunte, nel termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente pronuncia, dinanzi al Giudice ordinario, munito di giurisdizione, con conservazione degli effetti sostanziali e processuali dell'originaria domanda.

9.3. Nondimeno, in ragione della novità della controversia e in assenza di un pronunciamento da parte del Giudice della giurisdizione, il Collegio ritiene di compensare integralmente tra le parti le spese dei presenti giudizi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, li dichiara inammissibili per difetto di giurisdizione dell'adito Tribunale amministrativo, declinando la giurisdizione a favore del giudice ordinario verso cui opera la traslatio iudicii nei termini di cui in motivazione.

Compensa integralmente tra le parti le spese dei due giudizi.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Zuballi, Presidente

Manuela Sinigoi, Primo Referendario

Alessandra Tagliasacchi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/11/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)