



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

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 7982 del 2011, proposto da:

Massimo Riccardo, rappresentato e difeso dall'avv. Federico Ghera, con domicilio eletto presso Federico Ghera in Roma, via delle Milizie, 1;

**contro**

Ministero degli Affari Esteri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Ministro p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale Dello Stato, presso i cui Uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

**per l'annullamento**

del d.p.r. n. 17 del 19.05.2011 nella parte in cui dispone che la nomina del dott. massimo riccardo a ministro plenipotenziario valga, per gli anni 2011, 2012 e 2013, "ai fini esclusivamente giuridici", e dunque senza corresponsione del relativo trattamento economico;

nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale, ed in particolare, per quanto possa occorrere: a) della delibera adottata dal

consiglio dei ministri nella seduta del 23.03.2011; b) del relativo atto di proposta del ministero degli affari esteri

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero degli Affari Esteri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2012 il cons. Rosa Perna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Il ricorrente, funzionario diplomatico del Ministero degli affari esteri rivestente il grado di Ministro Plenipotenziario, impugna il decreto del Ministero degli affari esteri 17 maggio 2011, n. 0856 che, in seguito alla sua nomina al grado di Ministro Plenipotenziario, intervenuta con d.P.R. 16 febbraio 2011, n. 4, con decorrenza 2 gennaio 2011, ha determinato l'attribuzione del relativo trattamento economico, stabilendo che per gli anni 2011, 2012 e 2013 gli effetti sono "esclusivamente giuridici".

L'impugnato decreto ministeriale espone di dare applicazione al comma 21 dell'art. 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

La disposizione recita che "I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che

fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici”.

Al riguardo, il ricorrente sostiene che il ripetuto art. 9, comma 21, nei suoi confronti non troverebbe applicazione, che, in ogni caso, l'amministrazione ne avrebbe fatto erronea applicazione, e solleva questione di costituzionalità, in relazione agli artt. 3, 4, 35, 36 e 97 Cost., dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 122 del 2010, se applicabile alle nomine degli ambasciatori.

2. Negli esclusivi limiti imposti dalla verifica di rilevanza della questione di costituzionalità, va quindi anzitutto chiarito se è vero che, come sostenuto dal ricorrente, l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 non è applicabile alle nomine degli ambasciatori (rectius: dei Ministri plenipotenziari).

La questione in parola è dal ricorrente posta con il primo mezzo (Violazione dell'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010 convertito con modificazioni dalla l. 122/2010, degli artt. 101, 105, 109-bis del d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 e s.m.i. – Eccesso di potere), con il quale si sostiene che le nomine al grado di Ministro Plenipotenziario non costituirebbero

una progressione di carriera ma un vero e proprio cambiamento di status, restando, pertanto, estranee alla regolazione discendente dal citato art. 9, comma 21, che la progressione di carriera, invece, presuppone.

Le argomentazione per il tramite delle quali il ricorrente perviene a siffatta conclusione non risultano però persuasive.

Invero, per un verso, lo stesso ricorrente riconosce che l'art. 101 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, "Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri", imprime alla carriera diplomatica – i cui gradi, in ordine decrescente, sono costituiti da ambasciatore, ministro plenipotenziario, consigliere di ambasciata, consigliere di legazione, segretario di legazione – la "unitarietà del ruolo".

Il dato normativo, che è, sul punto, di indubbio rilievo, perché connesso proprio alla modalità organizzativa del personale dell'Amministrazione degli affari esteri, consente di ritenere che, nell'ambito dell'unicum costituito dal ruolo, il passaggio tra i predetti gradi realizza un vero e proprio sviluppo della carriera, e rende irrilevante la circostanza, segnalata dal ricorrente, che le successive disposizioni prevedano che l'accesso ai primi tre gradi avviene per "promozione" (artt. 103, 107,108), mentre l'accesso ai due gradi apicali è disposto per "nomina" (artt. 109 e 109-bis): infatti tali modalità, nel descritto contesto generale, riflettono esclusivamente l'esistenza di un diverso rapporto fiduciario tra il promosso ed il nominato con l'istituzione di appartenenza.

Per altro verso, il ricorrente evidenzia che, per costante giurisprudenza amministrativa, la nomina ai gradi più alti della carriera diplomatica (ambasciatore e ministro plenipotenziario) è espressione di esercizio di elevata discrezionalità amministrativa.

L'argomentazione è in sé e per sé condivisibile ma non conduce a quanto auspicato dal ricorrente.

Infatti, non solo non si ravvisa alcun elemento fattuale o giuridico che induce a ritenere che l'esercizio di una elevata discrezionalità nella scelta dei diplomatici da porre al vertice della carriera si pone come dato antinomico rispetto al concetto di progressione in carriera, ma, vieppiù, tenuto conto che siffatta scelta, indipendentemente dal nomen della procedura a tal fine utilizzata, avviene nell'ambito di una platea di candidati provenienti dai gradi inferiori, l'elemento è idoneo a segnalare proprio l'opposto, ovvero che la scelta altamente discrezionale di cui si discute costituisce evidente e squisita manifestazione di una modalità di progressione tipica di una tipologia di carriera, di tipo accentuatamente piramidale.

Senza contare, poi, in ogni caso, che l'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010, con la locuzione "progressioni di carriera comunque denominate" fa riferimento a qualsiasi tipo di avanzamento di carriera.

3. Escluso, per quanto sopra, che possa convenirsi con il ricorrente quando afferma che la nomina al grado di Ministro Plenipotenziario non costituirebbe espressione di quella progressione di carriera che il ridetto art. 9, comma 21, d.l. 78/2010 presuppone, e sempre negli esclusivi limiti imposti dalla verifica di rilevanza della questione di costituzionalità, va ora valutato se, come pure sostenuto dal ricorrente, l'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010, quale norma di carattere generale, non potesse derogare, modificandola, alla disciplina speciale che regola il trattamento economico dei diplomatici, di cui all'art. 101 e 112 del predetto d.P.R. n. 18 del 1967 ed all'art. 1 e ss. del d.P.R. 13 agosto 2010, n. 206.

Il ricorrente introduce infatti tale argomentazione con il secondo mezzo (Violazione dell'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010 convertito con

modificazioni dalla l. 122/2010, degli artt. 101 e 112 del d.P.R. 18/1967 e s.m.i., degli artt. 1 e ss. del d.P.R. 206/2010 e principi generali – Eccesso di potere).

In particolare, il ricorrente segnala che il personale appartenente alla carriera diplomatica è retto dal proprio specifico ordinamento, regolato dal d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, il cui art. 112 – siccome sostituito dal d. lgs. 24 marzo 2000, n. 85 – ha introdotto il sistema della contrattazione, da trasfondere successivamente in un atto regolamentare, emanato sotto forma di decreto del Presidente della Repubblica.

Attualmente, l'atto di recepimento è rappresentato dal d.P.R. 13 agosto 2010, n. 206, successivo allo stesso d.l. 78/10, che, recependo l'ipotesi di accordo, ne ha espressamente decretato l'applicazione al personale appartenente alla carriera diplomatica, e, dunque, la relativa disciplina degli aspetti giuridici ed economici, decorrente dalla data della sua entrata in vigore, mediante pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale: e tale d. P.R. non menziona mai il comma 21 (ma solo, nel preambolo, il comma 4) dell'art. 9 del d.l. 78/2010.

Indi, secondo il ricorrente, l'art. 112 del d.P.R. 18/67 assegnerebbe al d.P.R. 206/10 la funzione di atto regolamentare speciale, che non potrebbe essere eterointegrato da prescrizioni pur contenute in una fonte di grado superiore, ma di carattere generale, che non abbia formalmente recepito.

Anche tale percorso motivazionale risulta infondato alla sommaria valutazione finalizzata, come appena detto, al giudizio di rilevanza costituzionale.

Invero, la delegificazione di una materia, effettuata mediante un atto avente forza e valore di legge, non esclude che altre norme dello stesso grado possano integrare, con previsioni generali o speciali, la disciplina

della materia delegificata: in altre parole, la delegificazione comporta che la materia trovi la sua disciplina ordinaria in una fonte inferiore, non che questa sia l'unica fonte costituzionalmente legittima per la disciplina della materia stessa.

Nel caso di specie, non pare revocabile in dubbio che l'art. 9 del d.l. 78/10, per il tenore delle prescrizioni in esso contenute, e per la finalità che esso persegue – e, dunque, per la lettera e la ratio delle stesse – si prefigga lo scopo di intervenire su tutti i rapporti d'impiego con le pubbliche amministrazioni, quale sia la loro struttura e la fonte principale che li disciplina.

Tant'è che proprio lo stesso comma 21 in discorso, il cui testo integrale è stato sopra riportato, dispone, oltre che per il personale pubblico non contrattualizzato di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (in cui rientra il personale della carriera diplomatica), anche per il personale contrattualizzato, che le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici.

E allora risulta chiara la volontà del legislatore di escludere, per il periodo d'interesse sopra indicato, efficacia economica a qualsiasi progressione di carriera, a prescindere dalla fonte che regola direttamente o indirettamente il rapporto stesso.

4. Escluso, quindi, che possa rinvenirsi, anche per gli appena indicati profili, un'erronea applicazione al ricorrente, mediante l'atto gravato, dell'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010, acquista rilevanza, ai fini della decisione, la questione, dal medesimo prospettata in via subordinata, di costituzionalità del ripetuto art. 9, comma 21, del d.l. 78/10, nella parte d'interesse: disposizione che, secondo quanto si è fin qui visto, trova

applicazione alla fattispecie attraverso il d.p.r. n. 17/2011 gravato in questa sede, che lede direttamente il ricorrente, e che potrebbe dunque essere travolto soltanto unitamente alla prima.

5. Nel determinare se la questione sia o meno manifestamente infondata, il Collegio ritiene di dover partire da quello che è il concreto effetto della parte di disposizione di interesse nella controversia (“le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici”), consistente in ciò, che, per il triennio in questione, al ricorrente vengono versate non le somme corrispondenti agli emolumenti, al netto d’imposta, stabiliti per la posizione attuale – Ministro Plenipotenziario – bensì gli importi corrispondenti alla sua precedente qualifica di appartenenza, da cui è cessato.

In altre parole, per effetto della disposizione de qua, il dipendente, pur svolgendo un lavoro presuntivamente di maggiore complessità ed impegno, continua a percepire un corrispettivo equivalente al precedente trattamento economico, che si deve presumere adeguato invece ad una prestazione meno onerosa.

Al riguardo, il Collegio, anche d’ufficio, rinviene distinti profili di potenziale incostituzionalità, non confliggenti, bensì subordinati tra loro: nel rispetto, dunque, del principio, affermato dalla Corte Costituzionale, che considera inammissibili le questioni di costituzionalità della stessa disposizione di legge, poste tra loro in forma alternativa ed incompatibile.

5.1. L’art. 9, comma 21, del d.l. 78/10, nella parte d’interesse, determina anzitutto, in violazione dell’art. 2 Cost., un’irragionevole disparità di trattamento all’interno del personale della carriera diplomatica.

Infatti, a parità di qualifica e con mansioni conseguentemente



corrispondenti, con incarichi complessi e funzioni di assoluto vertice sia in Italia che all'estero, come previsto per i Ministri Plenipotenziari, essi percepiscono o meno lo stesso trattamento economico (in disparte le maggiorazioni per la diversa anzianità nella qualifica stessa), in relazione ad un elemento del tutto aleatorio e, in definitiva, privo di sostanziale significatività, costituito dall'anno in cui la qualifica è stata attribuita, che non ha evidentemente relazione alcuna con il lavoro prestato.

5.2. D'altro canto, ex art. 36 Cost., il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro: e si deve presumere che, in specie, tale sia la retribuzione tabellare assegnata ai Ministri Plenipotenziari, stabilita per effetto di una specifica trattativa con la parte datoriale pubblica, e poi recepita nel decreto presidenziale più volte richiamato.

Tale adeguata retribuzione, che continua ad essere corrisposta ai colleghi promossi prima del 2011, è invece negata all'odierno ricorrente e ciò per un lungo intervallo di tempo, corrispondente ad oltre trentasei mensilità: l'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010 si pone dunque in esplicito contrasto con la norma costituzionale testé citata.

Senza contare, vieppiù, che la disposizione non regola la posizione di coloro tra essi che, nominati Ministri Plenipotenziari nel considerato triennio 2011/2013, saranno, nell'arco dello stesso periodo, collocati a riposo per raggiunti limiti di età.

5.3. Non vi è dubbio che il legislatore con l'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010 persegua la riduzione del passivo del bilancio statale.

Ma parimenti non può esservi dubbio che tale obiettivo vada perseguito con criteri di proporzionalità e ragionevolezza, e nel rispetto dei principi di eguaglianza formale e sostanziale ex artt. 2 e 3 Cost., e conformemente agli altri valori tutelati dalla Costituzione, tra cui

appunto quelli definiti dall'art. 36 Cost..

Questo non si verifica, invece, nella specie: l'eliminazione del miglior trattamento economico, riferibile alla nuova posizione acquisita, contrasta con il principio di proporzionalità testé richiamato, che il legislatore, pur nella sua discrezionalità, è tenuto a rispettare.

5.4. Per altro verso, poi, la situazione così descritta, dove il trattamento economico tra colleghi si differenzia non per le mansioni e le conseguenti responsabilità, ma in relazione ad un elemento casuale come il momento in cui la qualifica è stata conferita, non può non ritenersi suscettibile di interferire negativamente anche nei rapporti tra gli stessi, alcuni dei quali ingiustamente discriminati, riverberandosi indi sull'organizzazione degli uffici e incidendo negativamente sul loro buon andamento, in violazione dell'art. 97 Cost..

5.5. Sotto un ulteriore profilo, ed in subordine rispetto alle censure precedentemente dedotte, si deve constatare come l'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010, sebbene prescriva letteralmente di non accrescere il trattamento economico dovuto a determinate categorie di pubblici dipendenti, con un conseguente risparmio di spesa per l'Erario, sotto un profilo sostanziale e degli effetti impone a quegli stessi dipendenti quella che è una vera e propria prestazione patrimoniale, poiché trattiene una parte dei compensi maturati con la nomina e che sono corrisposti agli altri colleghi di pari grado.

5.6. L'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010 impone cioè agli interessati un peculiare concorso alle spese pubbliche, ovvero, in altri termini, istituisce un tributo anomalo, il quale contrasta con i principi costituzionali in materia, quali stabiliti dagli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione.

5.7. È infatti anzitutto violato il principio di capacità contributiva,

poiché il sacrificio è richiesto non in relazione ad uno specifico indice di ricchezza, bensì in ragione del dato, economicamente insignificante, del momento in cui la qualifica è stata acquisita, e senza alcuna considerazione del principio di progressività.

Si aggiunga che, in evidente violazione dei principi costituzionali prima richiamati, il tributo colpisce solo una parte dei dipendenti che hanno raggiunto una determinata qualifica, e, comunque, soltanto i redditi dei pubblici dipendenti, senza invece gravare, a parità di capacità contributiva, su analoghe categorie di lavoratori, o di redditi.

5.8. In altre parole, a fronte del limite espresso all'azione impositiva di far corrispondere a uguali situazioni uguali tributi, e viceversa, il sacrificio patrimoniale, il quale incida soltanto sulla condizione e sul patrimonio di una determinata categoria di pubblici impiegati, lasciando altre categorie di lavoratori (essenzialmente e segnatamente autonomi) indenni, o comunque colpendoli più leggermente, a parità di capacità reddituale, è arbitrario ed irragionevole, e viola il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. ed il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost.

6. In conclusione, sussistono dunque i presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza che impongono al Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per la parte in cui stabilisce che "le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici", per contrasto con gli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione.

Restano riservati all'esito del giudizio incidentale le determinazioni definitive sulle questioni preliminari, sul merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima)

a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione;

b) sospende il giudizio in corso;

c) ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria della Sezione, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;

d) dispone la trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Piscitello, Presidente

Roberto Politi, Consigliere

Rosa Perna, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/07/2012

IL SEGRETARIO

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