Retribuzione dei magistrati

n. 7/2016 | 31 luglio 2016 | © Copyright | - Giurisprudenza, Pubblico impiego | Torna indietro

Appunta (0)

TAR LAZIO – ROMA – ordinanza 28 luglio 2016\* (solleva q.l.c. delle norme che hanno previsto il blocco triennale degli aumenti retributivi per i magistrati), con 6 documenti correlati.

TAR LAZIO – ROMA, SEZ. I – ordinanza 28 luglio 2016 n. 8762 – Pres. Volpe, Est. Perna – Crisafulli ed altri (Avv. Lipani) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri ed altri (Avv.ra Stato) – (solleva q.l.c.).

Pubblico impiego – Magistrati – Trattamento economico – Adeguamento triennale – Mancato incremento – Questione di legittimità costituzionale – In relazione agli artt. 3, 36, 38, 101, 104 e 108 Cost. – Va sollevata.

In relazione agli artt. 3, 36, 38, 101, 104 e 108 Cost., va sollevata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 12, l. 2 aprile 1979, n. 97, come modificati dall’art. 2, l. 19 febbraio 1981, n. 27, e dell’art. 24, l. 23 dicembre 1998, n. 448, relativamente al mancato adeguamento triennale di stipendi e indennità del personale di magistratura ed equiparato, determinato dal blocco prolungato della contrattazione economica nei restanti comparti del pubblico impiego.

————————————

Documenti correlati:

CORTE COSTITUZIONALE – sentenza 11 ottobre 2012, pag. http://www.lexitalia.it/a/2012/3821 (dichiara illegittime le norme del d.l. n. 78 del 2010 che prevedevano, al fine di ridurre la spesa pubblica, per i dirigenti pubblici e per i magistrati, nel triennio 2011-2013 la riduzione dei trattamenti economici superiori a 90.000 euro lordi e a 150.000 euro, rispettivamente del 5% e del 10%, nonché la riduzione dell’indennità giudiziaria: la q.l.c. era stata sollevata con ordinanze di 10 TT.AA.RR.), con 2 documenti correlati.

TAR LAZIO – ROMA – ordinanza 21 luglio 2016, pag. http://www.lexitalia.it/a/2016/79786 (solleva q.l.c. dell’art. 23 ter, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, e dell’art. 13, comma 1, d.l. 24 aprile 2014, n. 66 relativi al trattamento economico dei magistrati ordinari).

TAR LAZIO – ROMA – ordinanza 6 aprile 2016, pag. http://www.lexitalia.it/a/2016/74783 (solleva q.l.c. dell’art. 1, comma 489, della L. n. 147 del 2013, nella parte in cui – per i Consiglieri di Stato di nomina governativa, che già percepiscono un trattamento pensionistico prossimo al tetto dei 240.000 euro annui – limita il cumulo tra remunerazione delle funzioni in corso di svolgimento e il trattamento di quiescenza già maturato).

TAR LOMBARDIA – BRESCIA SEZ. II – sentenza 28 novembre 2011, pag. http://www.lexitalia.it/p/11/tarlombbr\_2011-11-28-1.htm (dichiara manifestamente infondata la q.l.c. dell’art. 9, comma 22, del D.L. n. 78 del 2010 che ha previsto una riduzione del trattamento economico ed in particolare dell’indennità giudiziaria nei confronti dei magistrati).

T.R.G.A. TRENTINO ALTO ADIGE SEZ. DI TRENTO, ordinanza 14-12-2011, pag. http://www.lexitalia.it/p/11/tartrento\_2011-12-14o.htm (solleva q.l.c. di alcune norme del D.L. n. 78 del 2010 nella parte in cui prevedono una riduzione del trattamento economico dei magistrati per gli anni 2011, 2012 e 2013).

TAR CAMPANIA – SALERNO SEZ. I, ordinanza 23-6-2011, pag. http://www.lexitalia.it/p/11/tarcampsa\_2011-06-23.htm (solleva q.l.c. delle norme contenute nel D.L. n. 78 del 2010 nella parte in cui hanno previsto una riduzione del trattamento economico ed in particolare dell’indennità giudiziaria nei confronti dei magistrati).

Pubblicato il 28/07/2016

N. 08762/2016 REG.PROV.COLL.

N. 13646/2015 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 13646 del 2015, proposto da:

Francesco Crisafulli, Emanuela Lo Presti, Salvatore Saija, Daniela Cavaliere, Rosalia Russo Femminella, Andrea La Spada, Lorena Canaparo, Serena Andaloro, Luigi Umberto Riganti, Raffaella Filoni, Sebastiano Neri, rappresentati e difesi dall’avvocato Alessandro Lipani C.F. LPNLSN69L20F839Y, con domicilio eletto presso l’avv. Giuseppe Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Giustizia, Ministero dell’Economia e delle Finanze, tutti in persona del rispettivo legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall’Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Istat – Istituto Nazionale di Statistica, in persona del legale rappresentante p.t., non costituito in giudizio;

per l’annullamento

a) del dpcm 7.8.15 adottato di concerto con il Ministero della giustizia ed il Ministero dell’economia e delle finanze, su GU n.210 del 10.9.15, concernente l’adeguamento triennale degli stipendi e delle indennità del personale di magistratura ed equiparati; b) se e per quanto occorra, del provvedimento di cui alla nota m\_dg.DOG.04/09/2015.0095475.0 del Direttore Generale dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi – Direzione Generale del bilancio e della contabilità del Ministero della Giustizia; c) della nota dell’I.S.T.A.T. del 20.2.2015 prot. n. SP/ 96.2015, allo stato non conosciuta; d) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente;

per la declaratoria di nullità e/o l’annullamento dell’atto o degli atti, ove esistenti, con i quali è stato disposto, in esecuzione del D.P.C.M. impugnato sub a), il recupero di somme corrisposte quale stipendio ai ricorrenti;

nonché per l’accertamento e la declaratoria del diritto dei ricorrenti a percepire le somme corrisposte a titolo di adeguamento dello stipendio e delle correlative indennità fino al mese di settembre 2015 incluso ed illegittimamente individuate quale “credito erariale” dalle Amministrazioni resistenti e fatte oggetto di recupero, nonché per l’accertamento e la declaratoria della conseguente inesistenza del diritto delle Amministrazioni resistenti di ripetere le predette somme, con ogni conseguente statuizione come per legge.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Giustizia e del Ministero dell’Economia e delle Finanze;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 6 luglio 2016 la dott.ssa Rosa Perna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato e ritenuto in fatto ed in diritto:

1 – Che con il ricorso in epigrafe, proposto da Magistrati ordinari in servizio presso differenti Uffici giudiziari italiani, viene impugnato il D.P.C.M. 7.8.2015 (di seguito, anche “Decreto”) recante “adeguamento triennale stipendi e indennità del personale di magistratura ed equiparati (15AO6752)”, pubblicato sulla G.U. 10.9.2015 n. 210, unitamente ai relativi provvedimenti applicativi, con i quali, nei confronti degli odierni esponenti, è stata disposta l’applicazione dell’adeguamento triennale nella misura dello 0,01 per cento, a decorrere dal 1°.1.2015, alla misura della retribuzione in vigore al 1°.1.2012, nonché del conseguente conguaglio, con la medesima decorrenza 1°.1.2015, degli acconti corrisposti negli anni 2013 e 2014. L’impugnazione è stata estesa anche alla nota dell’ISTAT 20.2.2015 sulla cui base è stato emesso il D.P.C.M. predetto.

I ricorrenti chiedono inoltre l’accertamento e la declaratoria del proprio diritto a percepire le somme corrisposte a titolo di adeguamento dello stipendio e delle correlative indennità fino al mese di settembre 2015 incluso, ed illegittimamente fatte oggetto di recupero da parte delle Amministrazioni resistenti;

2 – Che il contenzioso in esame concerne la vicenda applicativa del D.P.C.M. 7.8.2015, adottato di concerto con il Ministero della Giustizia e il Ministero dell’Economia e delle Finanze, applicativo degli artt. 11 e 12 della L. 2.4.1979 n. 97, come sostituiti dall’art. 2 della L. 19.2.1981 n. 27, e dell’art. 24 della L. 23.12.1998 n. 448, il quale stabilisce:

– All’articolo 1, che ” 1. Le misure degli stipendi del personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27, dell’indennità prevista dall’art. 3, primo comma, della stessa legge e dell’indennità integrativa speciale in vigore alla data del 1° gennaio 2012 sono incrementate dello 0,01 per cento con decorrenza 1° gennaio 2015, con conseguente conguaglio, con la medesima decorrenza 1° gennaio 2015, degli acconti corrisposti negli anni 2013 e 2014.”

All’articolo 2, che “Le misure degli stipendi del personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27, dell’indennità prevista dall’art. 3, primo comma, della stessa legge e dell’indennità integrativa speciale in vigore alla data del 1° gennaio 2015, come determinate dall’art. 1 del presente decreto, non sono incrementate, a titolo di acconto sull’adeguamento triennale successivo, per ciascuno degli anni 2016 e 2017”;

3 – Che, in attuazione della citate disposizioni, le Amministrazioni resistenti hanno provveduto al recupero in danno dei ricorrenti di emolumenti assuntivamente non dovuti e del quale gli interessati sono venuti a conoscenza soltanto dalla lettura del cedolino paga relativo al mese di ottobre 2015, nel quale l’Amministrazione dell’economia e delle finanze si limitava a comunicare quanto segue: “in applicazione del DPCM 7.8.2015 relativo all’adeguamento triennale degli stipendi e delle indennità del personale di Magistratura ed equiparati, è stato accertato un credito erariale di Euro […] imponibile fiscale (al netto delle ritenute previdenziali) con recupero in 3 rate mensili, a decorrere dalla mensilità di ottobre 2015”.

Che gli odierni esponenti si dolgono della circostanza che, per effetto del Decreto, in considerazione della trascurabile entità dell’incremento (0,01 per cento), prossima allo zero, gli stipendi dei ricorrenti non riceverebbero, per un triennio, alcun adeguamento che possa compensare l’aumento del costo della vita e la perdita di potere di acquisto dello stipendio stesso; infatti, la detta percentuale sarebbe anche di gran lunga inferiore al tasso di inflazione programmata per l’anno 2015 (0,6 per cento, poi rivisto allo 0,3 per cento).

Che, poiché ad avviso delle Amministrazioni resistenti l’emanazione del DPCM 7.8.2015 legittimerebbe addirittura la ripetizione delle somme ricevute dai ricorrenti a titolo di adeguamenti stipendiali fino al mese di settembre 2015 incluso, per questi ultimi si renderebbe necessario contestare il predetto Decreto, per dedurne il contrasto con la normativa primaria in materia di adeguamento degli stipendi e delle indennità spettanti ai Magistrati ordinari ed equiparati, come pure la stessa ripetizione delle somme, e chiedere altresì l’accertamento dell’insussistenza del diritto dell’Amministrazione resistente a disporre ed eseguire la ripetizione con le modalità in concreto prescelte;

4 – Che i ricorrenti affermano l’illegittimità del D.P.C.M impugnato nonché l’illegittimità della ripetizione delle somme, deducendo due motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 11 e 12 della L. 2.4.1979 n. 97, come modificati dalla L. 19.2.1981 n. 27, dell’art. 3 della L. 19.2.1981 n. 27, dell’art. 24 della L. 23.12.1998 n. 448, della L. 6.8.1984 n. 425 e degli artt. 3, 36 e 104 della Costituzione – Violazione dell’art. 2033 c.c. -Difetto assoluto dei presupposti – Difetto di istruttoria – Ingiustizia manifesta – Disparità di trattamento:

Il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni in parola è stabilito dagli artt. 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97 (come sostituiti dall’art. 2 della legge n. 27 del 1981), norme successivamente integrate dall’art. 24 della L. 23.12.1998 n. 448.

Le citate disposizioni prevedono che gli stipendi dei magistrati “sono adeguati di diritto, ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti per le voci retributive calcolate dall’Istituto centrale di statistica ai fini della elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali, con esclusione della indennità integrativa speciale. […]

La variazione percentuale è calcolata rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell’ultimo anno del triennio di riferimento a quello dell’ultimo anno del triennio precedente ed ha effetto dal 1° gennaio successivo a quello di riferimento.

Gli stipendi al 1° gennaio del secondo e del terzo anno di ogni triennio sono aumentati, a titolo di acconto sull’adeguamento triennale, per ciascun anno e con riferimento sempre allo stipendio in vigore al 1° gennaio del primo anno, per una percentuale pari al 30 per cento della variazione percentuale verificatasi fra le retribuzioni dei dipendenti pubblici nel triennio precedente, salvo conguaglio a decorrere dal 1° gennaio del triennio successivo.

La percentuale dell’adeguamento triennale prevista dai precedenti commi è determinata entro il 30 aprile del primo anno di ogni triennio con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro di grazia e giustizia e con quello del tesoro. A tal fine, entro il mese di marzo, l’ISTAT comunica la variazione percentuale di cui al primo comma. Qualora i dati indicati nei commi precedenti non siano disponibili entro i termini previsti, gli stipendi vengono adeguati con applicazione della stessa percentuale dell’anno precedente salvo successivo conguaglio e ferme restando le date di decorrenza dell’adeguamento”.

Tanto premesso, i ricorrenti lamentano come la variazione complessiva delle retribuzioni contrattuali pro capite dei dipendenti pubblici, accertata dall’ISTAT in misura pari allo 0,01 per cento, appaia prima facie sensibilmente sottostimata, risultando di gran lunga inferiore ai tassi di inflazione programmata nel periodo di riferimento.

Inoltre, il D.P.C.M. 7.8.2015 sarebbe illegittimo ove lo si dovesse interpretare – come hanno fatto le Amministrazioni intimate – in modo tale da autorizzare il recupero di somme già corrisposte ai ricorrenti a titolo di adeguamenti stipendiali.

Il meccanismo in esame, che posticipa l’adeguamento stipendiale al compimento del triennio, imporrebbe la previsione, da parte del legislatore, di uno specifico correttivo tale da consentire al Magistrato il recupero, quanto meno parziale, della perdita del potere di acquisto dello stipendio all’interno del triennio e fino alla determinazione del nuovo adeguamento; la legge, pertanto, nell’ottica della salvaguardia di valori costituzionalmente garantiti, prevederebbe la corresponsione degli acconti quale misura di incremento stipendiale correlato alla misura dell’incremento conseguito dagli altri dipendenti pubblici, e configurerebbe i conguagli alla fine del triennio come conguagli a favore dei magistrati.

Quanto poi al primo anno di ogni triennio, il 5° comma degli artt. 11-12 della l. n. 97/1979 disporrebbe, specularmente, il mantenimento del medesimo livello retributivo in godimento, salvo successivo conguaglio, il quale ultimo non potrebbe che avere, dunque, a detta dei ricorrenti, natura di conguaglio positivo; non vi sarebbe, al contrario, alcuna previsione che legittimi il conguaglio a sfavore dei dipendenti con conseguente restituzione di acconti ovvero di differenze stipendiali da parte di chi li abbia percepiti.

Osservano ancora i ricorrenti che laddove nel pubblico impiego si verificasse, come nella specie, un incremento minimo (0,01%), la conseguenza sarebbe solo l’impossibilità di operare conguagli a favore dei Magistrati, e non anche la possibilità di recuperare somme che hanno contribuito a formare il livello stipendiale in loro godimento fino all’emanazione e alla pubblicazione del D.P.C.M.. Conseguentemente, dal dipendente verrebbero definitivamente acquisiti non solo gli “acconti” relativi al secondo e terzo anno del triennio, ma anche la misura della retribuzione del primo anno del nuovo triennio in attesa dell’emanazione del D.P.C.M., la quale sarebbe pari a quella del primo anno del triennio più la misura dei precedenti acconti.

Una siffatta interpretazione delle norme di cui agli artt. 11 e 12 della L. n. 97/1979, che esclude la possibilità di conguagli sfavorevoli ai Magistrati nell’ambito della determinazione dell’adeguamento dello stipendio e delle relative indennità, sarebbe l’unica coerente con la lettera e la ratio delle suddette disposizioni e risulterebbe altresì conforme ai principi di cui agli artt. 3, 36 e 104 Cost., ai quali il meccanismo di adeguamento in esame è dal Giudice delle leggi correlato.

Per converso, il mancato incremento delle retribuzioni nel pubblico impiego contrattualizzato costituirebbe il risultato di normative (quali, innanzitutto, il blocco della contrattazione economica) in gran parte dichiarate incostituzionali (fra le altre, sentenza n. 178/2015); con la conseguenza che, rispetto agli altri dipendenti pubblici, i Magistrati risulterebbero ancor più penalizzati, atteso che i benefici della ripresa della contrattazione economica verrebbero ad essere goduti dagli stessi – con evidente disparità di trattamento – con tre anni di ritardo rispetto al settore pubblico;

2) Nullità per inesistenza di elementi essenziali (art. 21 septies della L. n. 241/1990) – Violazione e falsa applicazione degli artt. 11 e 12 della L. 2.4.1979 n. 97, come modificati dalla L. 19.2.1981 n. 27, dell’art. 3 della L. 19.2.1981 n. 27, dell’art. 24 della L. 23.12.1998 n. 448, della L. 6.8.1984 n. 425 e degli arti 3, 36 e 104 della Costituzione – Violazione dell’art. 2033 c.c. – Violazione dell’art. 3 della L. n. 241/1990 – Difetto assoluto di istruttoria – Difetto dei presupposti di fatto e di diritto – Ingiustizia manifesta:

Ove il D.P.C.M. 7.8.2015, per contro, non dovesse essere interpretato quale provvedimento legittimante la ripetizione degli emolumenti già in godimento dei Magistrati, la ripetizione operata dalle Amministrazioni resistenti sarebbe illegittima per l’inesistenza di qualsivoglia “credito erariale” e del relativo diritto delle Amministrazioni medesime a disporre la ripetizione delle somme percepite dai ricorrenti a titolo di adeguamento dello stipendio e delle indennità fino al mese di settembre 2015.

Anche le modalità con le quali il recupero in parola è stato effettuato prestano il fianco a contestazioni di vario tipo.

E invero, il D.P.C.M. 7.8.2015 nulla dispone circa le retribuzioni e gli adeguamenti percepiti nell’anno 2015 e quindi non potrebbe legittimarne la ripetizione.

Il recupero è stato eseguito mediante la diretta detrazione in busta paga delle somme, senza la doverosa adozione di un provvedimento, debitamente motivato e notificato.

L’Amministrazione avrebbe dovuto dare il giusto rilevo alla buona fede dell’accipiens e all’incidenza del recupero sulle esigenze di vita del debitore.

Il recupero è illegittimo anche in relazione alla sua cadenza temporale, essendo recuperate in tre mesi somme erogate in nove mesi.

In assenza di qualsivoglia specificazione da parte delle Amministrazioni resistenti, i ricorrenti non sono in grado di comprendere l’effettiva entità e natura del recupero.

Infine, la somma oggetto di ripetizione avrebbe dovuto essere determinata al netto anche delle ritenute di natura fiscale, trattandosi di somme mai pervenute nel patrimonio del dipendente;

5 – Che le Amministrazioni intimate si sono costituite in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge; la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha depositato in atti la documentazione ISTAT relativa alla odierna controversia (lettera del 20.2.2015, nota metodologica e relazione);

6 – Che all’esito dell’udienza pubblica del 6 luglio 2016 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

7 – Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dai ricorrenti, il Collegio deve esaminare partitamente le singole censure, partendo da quelle – maggiormente satisfattive dell’interesse al bene della vita azionato con il ricorso – volte a far valere l’illegittimità tout court del D.P.C.M. 7.8.2015 per contrasto con la normativa di riferimento (essenzialmente, artt. 11 e 12 della legge n. 97/1979, come sostituiti dall’art. 2 della legge n. 27 del 1981, e dell’art. 24 della L. 23.12.1998 n. 448) applicabile al caso in esame, per poi passare all’esame delle doglianze proposte avverso la ripetizione operata dalle Amministrazioni resistenti, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità con cui la ripetizione di somme sarebbe stata applicata;

8 – Che, con il primo motivo di ricorso indicato, i ricorrenti censurano l’illegittimità del D.P.C.M. 7.8.2015, deducendo, da un lato, che il conguaglio da eseguire il terzo anno non potrebbe che essere in aumento, laddove invece gli stipendi sono stati riportati alle misure della retribuzione in vigore al 1°.1.2012; dall’altro, che il recupero delle somme erogate in eccesso dal 1° gennaio del 2015 rispetto alla nuova misura determinata nel Decreto sarebbe avvenuto in violazione dei principi in materia;

9 – Che il Collegio ritiene il motivo nel suo complesso infondato, alla luce delle seguenti considerazioni.

Sotto un primo profilo, i criteri di calcolo dell’adeguamento del coefficiente relativo all’adeguamento triennale degli stipendi del personale di Magistratura, determinato dall’ISTAT, sono vincolati al rispetto di precisi parametri normativi, mentre la metodologia in concreto utilizzata, per come illustrata nella Nota metodologica versata in atti, si appalesa espressiva dei principi di obiettività ed affidabilità propri delle valutazioni tecniche operate in ambito scientifico, quest’ultime restando soggette al sindacato del giudice amministrativo sotto il solo profilo della ragionevolezza, logicità e coerenza nonché della verifica che l’Autorità non abbia esorbitato dai margini di opinabilità, non potendo invece il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell’Autorità che entro i suddetti margini si sia mantenuta.

Sotto altro profilo, il Collegio osserva che il meccanismo di adeguamento triennale delle retribuzioni del personale di Magistratura a quello del pubblico impiego, per come congegnato dalla normativa invocata, ha effettivamente riguardo, non già, indistintamente, agli effettivi incrementi retributivi intervenuti, ma soltanto alla loro media, ed è calcolato rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell’ultimo anno del triennio di riferimento a quello dell’ultimo anno del triennio precedente.

E poiché la puntuale formulazione della legge (artt. 11 e 12 cit.: comma 1, “… la media degli incrementi realizzati…”; comma 4, “… sono aumentati, a titolo di acconto…., salvo conguaglio…) non sembra, a parere del Collegio, autorizzare altra interpretazione se non quella per cui il meccanismo di adeguamento triennale delle retribuzioni del personale di magistratura trova il proprio presupposto – ancor prima che quantitativo, propriamente fattuale – nell’incremento delle retribuzioni del pubblico impiego, per come effettivamente intervenuto nel triennio precedente, risulta evidente come, nel caso all’esame – posta pari al solo 0,01 per cento la variazione complessiva registratasi, dal 2011 al 2014, nelle retribuzioni contrattuali pro capite dei pubblici dipendenti (con esclusione del personale di magistratura e dei dirigenti non contrattualizzati) – in modo del tutto conforme alle disposizioni normative in esame il D.P.C.M. impugnato abbia previsto, per il personale di Magistratura, un adeguamento triennale pari alla percentuale anzidetta, essendosi, nella specie, manifestato in misura assolutamente trascurabile il presupposto della “media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti…”, assunto dal legislatore per il conseguente adeguamento “di diritto” degli stipendi del personale di Magistratura ed equiparati.

In merito alla censura volta a contestare l’applicazione, con decorrenza 1° gennaio 2015, della percentuale dello 0,01 per cento alla misura della retribuzione vigente al 1°.1.2012, e non già a quella comprensiva anche degli acconti corrisposti negli anni 2013 e 2014, osserva il Collegio che nessuna disposizione, nelle richiamate norme che prevedono e presiedono al calcolo dell’adeguamento stipendiale in discorso, potrebbe autorizzare il risultato postulato da parte ricorrente, atteso che il meccanismo di adeguamento triennale – che prevede la progressiva erogazione di acconti in vista di un futuro conguaglio – poiché evidentemente pensato in relazione ad un trend positivo di crescita delle retribuzioni del settore pubblico, non contiene alcuna previsione specifica che, per l’ipotesi in cui si verifichi una crescita infinitesimale, come nel caso all’attualità, o addirittura negativa, delle retribuzioni in questione, sia volta a scongiurare la conseguente possibilità di conguagli di segno negativo a carico del personale di Magistratura.

Con l’effetto che, una volta rilevato – secondo la tempistica normativamente prescritta – il mancato “incremento” medio delle retribuzioni del settore pubblico nel periodo di riferimento, viene meno ex post anche il presupposto per l’attribuzione delle somme ricevute a titolo di acconti, con conseguente assenza di titolo, in capo ai percipienti e in difetto di diversa e puntuale previsione normativa, a conservare gli acconti predetti, i quali sono stati anticipati al dipendente in virtù di un calcolo automatico, successivamente risultato disancorato dalla reale dinamica salariale di riferimento.

Né, a parere del Collegio, può assumere rilievo la circostanza che il mancato incremento delle retribuzioni di riferimento sia stato conseguenza di disposizioni legislative interessate dalla sentenza n. 178/2015 della Corte Costituzionale – la quale peraltro “spiega i suoi effetti a seguito della pubblicazione … lasciando impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata” – dal momento che la legge àncora l’incremento ad un dato economico ben individuato che, nella specie, non ha avuto concreta manifestazione.

Dalle esposte considerazioni discende anche l’infondatezza della tesi attorea secondo la quale il conguaglio da eseguire il terzo anno non potrebbe che essere in aumento.

Al contrario, proprio la piana lettura delle disposizioni in esame, unita all’assenza di una norma che escluda per il personale di Magistratura la possibilità di conguagli di segno negativo, conduce alla conclusione che la previsione di conguagli di segno negativo operata dal Decreto risulti coerente con le disposizioni normative suddette e non sia quindi causa di illegittimità del Decreto impugnato;

10 – Che, con il secondo motivo di ricorso indicato, i ricorrenti – per l’ipotesi in cui il D.P.C.M. 7.8.2015 non dovesse essere interpretato come legittimante la ripetizione degli acconti già in godimento dei Magistrati – censurano direttamente la ripetizione degli acconti operata dalle Amministrazioni resistenti, effettuata in tre rate mensili, a decorrere dalla mensilità di ottobre 2015;

11 – Che non meritevoli di adesione appaiono tali ulteriori censure, svolte sia sotto un profilo giuridico-procedimentale sia sul piano economico-quantitativo, avverso il recupero degli acconti.

Nello specifico, si trattava di attività totalmente vincolata, discendente dalle previsioni del D.P.C.M., che all’art. 1 ha decretato quanto segue: “Le misure degli stipendi del personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27, dell’indennità prevista dall’art. 3, primo comma, della stessa legge e dell’indennità integrativa speciale in vigore alla data del 1° gennaio 2012 sono incrementate dello 0,01 per cento con decorrenza 1° gennaio 2015, con conseguente conguaglio, con la medesima decorrenza 1° gennaio 2015, degli acconti corrisposti negli anni 2013 e 2014.”

A fronte di siffatta previsione, non doveva farsi luogo ad alcuna attività provvedimentale da parte delle Amministrazioni intimate ma ad una mera operazione di recupero, della quale oltretutto le stesse intimate, pur nella veloce successione degli eventi, davano contestuale informativa agli interessati nel cedolino paga del mese di ottobre 2015, indicando la fonte normativa, l’importo complessivo degli acconti da recuperare ed il numero delle rate mensili.

In ordine al contestato ammontare delle ritenute operate, rileva il Collegio come, nella specie, l’individuazione del quantum si basasse su una mera operazione di calcolo algebrico, fondata su dati oggettivi noti e incontroverbili (le nuove percentuali da applicare e gli importi già corrisposti a titolo di acconti) o comunque conoscibili dagli interessati, per cui, pur in mancanza dei dettagli informativi in ordine alle posizioni individuali, ciascuno sarebbe stato in grado di ricostruire la propria situazione presso l’Amministrazione di riferimento.

Infine, trattandosi di attività di recupero posta in essere a breve distanza dal pagamento delle somme in seguito risultate non dovute, è da ritenere che correttamente il recupero veniva eseguito al lordo delle ritenute fiscali, nello stesso anno d’imposta, in modo da incidere direttamente sulla base imponibile del medesimo esercizio finanziario (2015); di tal che, le ritenute fiscali corrispondenti agli importi recuperati al lordo d’imposta, venivano, secondo ragione, correlativamente scomputate dal totale delle ritenute fiscali operate sugli emolumenti corrisposti, in tal modo evitando che i suddetti oneri venissero nella sostanza a gravare sul dipendente;

12 – Che le pregresse considerazioni hanno dunque condotto il Collegio, con la sentenza non definitiva n. 8695/2016 del 27 luglio 2016, ad escludere la fondatezza delle dedotte censure di illegittimità, sia del D.P.C.M. 7.8.2015 sia della ripetizione operata dalle Amministrazioni resistenti;

13 – Che, tuttavia, all’esito dell’approfondimento delle complesse e delicate questioni sollevate dagli odierni esponenti, il Collegio, rilevato che il Decreto impugnato ha dato legittimamente applicazione agli artt. 11 e 12 della L. 2.4.1979 n. 97, come sostituiti dall’art. 2 della L. 19.2.1981 n. 27, e all’art. 24 della L. 23.12.1998 n. 448, ritiene tuttavia di dover esaminare d’ufficio, proprio alla stregua delle pregresse considerazioni, plurimi profili di possibile illegittimità costituzionale delle norme legislative in base alle quali il Decreto è stato adottato, per la possibile violazione degli artt. 3, 36, 38, 101, 104 e 108 della Costituzione;

14 – Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio a quo non appare dubbia alla luce dell’esposizione dei fatti di causa, atteso che il Decreto impugnato e, per l’effetto, la ripetizione degli acconti operata dalle Amministrazioni resistenti, trovano la loro indefettibile base normativa nei citati artt. 11 e 12 della L. 2.4.1979 n. 97, come sostituiti dall’art. 2 della L. 19.2.1981 n. 27, e 24 della L. 23.12.1998 n. 448, di modo che il loro eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l’illegittimità derivata degli atti impugnati, con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti – alla stregua delle pregresse considerazioni – dovrebbe essere respinto;

15 – Che ben più complesso è il vaglio, riservato al giudice a quo, della “non manifesta infondatezza” dei profili di illegittimità costituzionale che il Collegio ritiene di sollevare d’ufficio;

16 – Che occorre in primo luogo rammentare il fondamentale canone ermeneutico secondo il quale “in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime” [o “una disposizione non può essere ritenuta costituzionalmente illegittima”] perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali” (sentenza n. 356/1996 e pronunce successive) per giustificare, insieme, il potere-dovere dei giudici di interpretare secundum constitutionem e l’inammissibilità dell’incidente costituzionale promosso senza esercitarlo;

– Che, sulla scorta del suddetto canone, al giudice comune viene richiesto di sperimentare preventivamente la possibilità di dare al testo legislativo un significato compatibile con il parametro costituzionale, e – ove il tentativo risulti infruttuoso – di offrire adeguata motivazione, nell’ordinanza di rimessione, delle ragioni che impediscono di pervenire in via interpretativa alla soluzione ritenuta costituzionalmente corretta; e, per l’effetto, la dichiarazione di inammissibilità o di manifesta inammissibilità, con cui la Corte sanzionasse le questioni incidentali sollevate senza farsi carico di tali oneri, sarebbe, a rigore, determinata da una lacuna dell’ordinanza di rimessione, che trascurasse di motivare su un punto essenziale ai fini della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione e si risolvesse in una inammissibile “richiesta di parere alla Corte Costituzionale, incompatibile con la funzione istituzionale di questo Collegio (cfr. la sentenza n. 123 del 1970)”;

17 – Che a riguardo il Collegio osserva che l’adeguamento triennale delle retribuzioni del personale di Magistratura a quello del pubblico impiego viene realizzato “nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti […]. La variazione percentuale è calcolata rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell’ultimo anno del triennio di riferimento a quello dell’ultimo anno del triennio precedente ed ha effetto dal 1° gennaio successivo a quello di riferimento”.

– Che le espressioni utilizzate negli artt. 11 e 12 in esame (cfr. comma 1, “… la media degli incrementi realizzati…”; comma 4, “… sono aumentati, a titolo di acconto, salvo conguaglio…) rendono evidente che il meccanismo di adeguamento triennale – che prevede la progressiva erogazione di acconti in vista di un futuro conguaglio – è stato pensato avendo riguardo ad un prospettico trend positivo di crescita delle retribuzioni del settore pubblico che comporti un allineamento di diritto delle retribuzioni del personale di Magistratura a nuovi e più elevati livelli retributivi per effetto dell’adeguamento medesimo;

18 – Che tanto risulta in linea con la ratio di tale disciplina, la quale ben è stata individuata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 238 del 1990, laddove ha delineato la funzione dell’adeguamento triennale e dei meccanismi rivalutativi della retribuzione dei magistrati, affermando che, «In attuazione del precetto costituzionale dell’indipendenza dei magistrati, che va salvaguardata anche sotto il profilo economico (…) evitando tra l’altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri, il legislatore ha col citato art. 2 predisposto un meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni dei magistrati che, in quanto configurato con l’attuale ampiezza di termini di riferimento, concretizza una guarentigia idonea a tale scopo».

E, successivamente, con la sentenza n. 42 del 1993 il Giudice delle leggi ha ribadito che il sistema di adeguamento automatico è caratterizzato dalla garanzia di un aumento periodico delle retribuzioni, che viene assicurato per legge, sulla base di un meccanismo che costituisce un «elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni» la cui ratio consiste nella «attuazione del precetto costituzionale dell’indipendenza dei magistrati, che va salvaguardato anche sotto il profilo economico (…) evitando tra l’altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri» (cfr. anche ordinanze n. 137 e n. 346 del 2008);

19 – Che, ciononostante, la puntuale e inequivoca formulazione delle disposizioni legislative all’esame, non sembra, a parere del Collegio, autorizzare altra interpretazione se non quella per cui il meccanismo di adeguamento triennale delle retribuzioni del personale di Magistratura trova il proprio indefettibile presupposto nell’effettivo incremento delle retribuzioni del pubblico impiego, per come intervenuto nel triennio precedente, incremento assunto dal legislatore per il conseguente adeguamento “di diritto” degli stipendi dei magistrati e soggetti equiparati;

20 – Che, pertanto, le disposizioni legislative in esame rivelano la loro incompletezza e contraddittorietà, potendo condurre in concreto a risultati antinomici rispetto alla propria ratio, laddove le stesse non prevedono, al fine di regolarla in modo espresso e coerente con la disciplina complessiva, l’ipotesi in cui nel triennio la variazione nelle retribuzioni di riferimento sia di importo trascurabile oppure negativa. In una siffatta eventualità, la meccanica applicazione degli artt. 11 e 12 della legge 2.4.1979, n. 97, come modificati dall’art. 2 della legge 19.2.1981, n. 27 e dell’art. 24 della legge 23.12.1998, n. 448, è suscettibile infatti di condurre al risultato di conguagli di segno negativo a carico del personale di Magistratura, della ripetizione di acconti anticipati nel triennio trascorso, della rideterminazione dei livelli stipendiali non comprensivi degli acconti risultati non dovuti e del mancato riconoscimento di acconti a valere per il triennio successivo;

– Che, in particolare, la mancata previsione di una norma che per il personale di Magistratura e soggetti equiparati escluda la possibilità di conguagli di segno negativo e al contempo stabilisca, in linea con la ratio della normativa all’esame, modalità alternative di determinazione dell’adeguamento stipendiale triennale – quale “guarentigia” idonea a salvaguardare l’indipendenza dei magistrati – pur in assenza del presupposto “degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti”, autorizza, a parere del Collegio, dubbi sulla legittimità costituzionale delle ridette disposizioni legislative, in relazione agli artt. 3, 36, 38, 101, 104 e 108 della Costituzione;

21 – Che le esposte considerazioni inducono, in particolare, a far ritenere la possibile violazione degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, in quanto, nell’ipotesi di variazioni trascurabili o negative nelle retribuzioni di riferimento, il descritto meccanismo di adeguamento triennale degli emolumenti comporta, a carico del personale di Magistratura, il calcolo di conguagli di segno negativo, il recupero di acconti anticipati nel decorso triennio, la rideterminazione di livelli stipendiali non comprensivi degli acconti già erogati e risultati non dovuti, nonché il mancato riconoscimento di acconti a valere sul triennio successivo;

– che la remunerazione della funzione di magistrato e soggetti equiparati risulta in tal modo ridotta – e suscettibile di ulteriori riduzioni in relazione alla possibile futura dinamica negativa dei salari – con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento di fine servizio e pensionistico, con la conseguente violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione “proporzionata alla quantità e qualità” del lavoro prestato, oltre che alla conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall’ordinamento, e tanto, malgrado i “particolari ‘oneri’ che i magistrati ‘incontrano nello svolgimento della loro attività’, la quale tra l’altro comporta un impegno senza precisi limiti temporali” (Corte Cost. 3.5.1990, n. 238, richiamata da Corte Cost., 11 ottobre 2012, n. 223);

– che la distonia nel funzionamento del meccanismo di adeguamento nell’ipotesi di perdurante assenza di incrementi nella categoria del pubblico impiego contrattualizzato e nella conseguente mancata percezione di acconti a valere sul triennio successivo sembra confermata dall’assenza, nelle richiamate norme di legge, di uno strumento di tutela delle posizioni retributive del personale di Magistratura analogo all’indennità di vacanza contrattuale, che tenga conto delle possibili conseguenze negative determinate dal prolungato ritardo nella stipula di rinnovi contrattuali.

A riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione anche l’elevatissimo standard qualitativo dell’attività svolta dal personale di Magistratura, cui è richiesto un grado di preparazione di eccellenza, con lo stabile inserimento nell’organico di una “magistratura togata” e con particolari garanzie di stabilità, nonché l’assunzione di tutte le connesse prerogative e rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell’attività professionale stabilmente svolta dai ricorrenti vale dunque a configurare l’esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici “onorari”, di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i Tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell’ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell’esercizio della sovranità popolare (come accade per i seggi elettorali);

22 – Che a giudizio del Collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione degli artt. 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile vulnus allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell’adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato che l’indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l’apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti concernenti, fra l’altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre, sentenza n. 1 del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte Cost., 11 ottobre 2012, n. 223);

– Che in tale direzione conduce altresì univoca giurisprudenza costituzionale, a mente della quale “sussiste un collegamento fra tale disciplina ed i precetti costituzionali summenzionati, nel senso della imprescindibilità dell’esistenza di un meccanismo, sia pure non a contenuto costituzionalmente imposto, che svincoli la progressione stipendiale da una contrattazione e, comunque, in modo da evitare il mero arbitrio di un potere sull’altro. Va aggiunto, poi, che siffatti principi sono confortati dai lavori preparatori della Costituente, dai quali traspare che l’omessa indicazione specifica dell’indipendenza economica delle magistrature non ha significato l’esclusione di tale aspetto dal complesso di condizioni necessario per realizzare l’autonomia ed indipendenza delle stesse (Corte Cost., 11 ottobre 2012, n. 223);

– Che la specificità della disciplina in esame costituisce, peraltro, anche conseguenza del fatto che la magistratura, nell’organizzazione dello Stato costituzionale, esercita una funzione ad essa affidata direttamente dalla Costituzione. Per tale ragione, come riconosciuto dal Giudice delle leggi, attraverso un meccanismo di adeguamento automatico del trattamento economico dei magistrati, la legge, sulla base dei principi costituzionali, ha messo al riparo l’autonomia e l’indipendenza della magistratura da qualsiasi forma di interferenza, che potesse, sia pure potenzialmente, menomare tale funzione, attraverso una dialettica contrattualistica.

E, soggiunge il Collegio, il mancato incremento retributivo in favore dei magistrati quale realizzatosi nel caso in esame in conseguenza del mancato incremento delle retribuzioni nel pubblico impiego contrattualizzato, quest’ultimo determinato dal blocco della contrattazione economica, si pone in contraddizione ancor più stridente con la funzione di garanzia dell’indipendenza delle magistrature dagli altri poteri, funzione che proprio al sistema di adeguamento retributivo automatico il legislatore ha assegnato;

23 – Che l’accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale dei citati artt. 11 e 12 della legge 2.4.1979, n. 97, come modificati dall’art. 2 della legge 19.2.1981, n. 27, e dell’art. 24 della legge 23.12.1998, n. 448, nei termini sopra evidenziati, determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte Costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso n. 13646/2015, come in epigrafe proposto, visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata in motivazione, degli artt. 11 e 12 della legge 2.4.1979, n. 97, come modificati dall’art. 2 della legge 19.2.1981, n. 27, e dell’art. 24 della legge 23.12.1998, n. 448, in relazione agli articoli 3, 36, 38, 101, 104 e 108 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l’immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2016 con l’intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Rosa Perna, Consigliere, Estensore

Lucia Maria Brancatelli, Referendario