

27 NOV. 2020

27174/20

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONE LAVORO

Indennità di
amministrazione

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. AMELIA TORRICE - Presidente -
 Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO - Consigliere -
 Dott. CATERINA MAROTTA - Consigliere -
 Dott. IRENE TRICOMI - Consigliere -
 Dott. FRANCESCA SPENA - Rel. Consigliere -

R.G.N. 27755/2014

Cron. 27174

Rep.

Ud. 29/09/2020

PU

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 27755-2014 proposto da:

LO RE MARIO, MASTROSTEFANO GIOVANNI, MAURIELLO
 MARIA PIA, MAURIZI LORENZO, MENEGHELLO ALESSANDRO,
 MUSCATELLO NICOLA, PAPARONE MARIO, PATTI CARMELA,
 TROMBI MORIAM LUCIA, VINGELLI ANGELO RAFFAELE,
 tutti elettivamente domiciliati in ROMA, SALITA DI
 SAN NICOLA DA TOLENTINO 1/B, presso lo studio
 dell'avvocato DOMENICO NASO, che li rappresenta e
 difende;

2020

1831

- *ricorrenti* -*contro*

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE, in persona del Ministro pro
tempore, rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA
GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici domicilia
ex lege in ROMA, alla VIA DEI PORTOGHESI 12;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 3308/2014 della CORTE
D'APPELLO di ROMA, depositata il 23/05/2014 R.G.N.
7629/2011;

udita la relazione della causa svolta nella
pubblica udienza del 29/09/2020 dal Consigliere
Dott. FRANCESCA SPENA;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. ALESSANDRO CIMMINO che ha concluso
per il rigetto del ricorso;

udito l'Avvocato DOMENICO NASO.



RILEVATO

1. con sentenza del 23 maggio 2014 nr. 3308, la Corte d'Appello di Roma, in riforma della sentenza del Tribunale della stessa sede, rigettava la domanda proposta da MARIO LO RE ed altri litisconsorti— tutti dipendenti del MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI (in prosieguo: MAE) in servizio presso sedi estere — per il pagamento della «indennità di amministrazione», non corrisposta dal MAE perché ritenuta incumulabile con la «indennità di servizio all'estero».

2. La Corte territoriale osservava che la vicenda di causa era stata risolta dall'articolo 1 *bis* del DL nr. 138/2011, convertito in legge nr. 148/2001, norma di interpretazione autentica dell'articolo 170 DPR 5 gennaio 1967 nr. 18; la norma aveva chiarito che il trattamento economico complessivo spettante al personale dell'Amministrazione degli affari esteri nel periodo di servizio all'estero non includeva l'indennità di amministrazione (né la indennità integrativa speciale).

3. Riteneva, inoltre, che, in ogni caso, la pretesa era infondata anche a voler prescindere dalla disposizione interpretativa perché l'articolo 170 del DPR 18/1967, nell'attribuire al personale del MAE in servizio all'estero l'indennità di servizio estero, precisava che nessun'altra indennità— ordinaria e straordinaria— poteva essere concessa al personale, a qualsiasi titolo, in relazione al servizio prestato all'estero.

4. Hanno proposto ricorso per la Cassazione della sentenza i litisconsorti in epigrafe indicati, articolato in 7 motivi, cui ha resistito il MAE con controricorso.

5. La causa è stata discussa alla pubblica udienza del 29 settembre 2020, a seguito di rinvio dalla precedente trattazione camerale. Le parti hanno depositato memorie.

CONSIDERATO

SINTESI DEI MOTIVI

Le parti ricorrenti hanno dedotto:

6.- con il primo motivo di ricorso, la violazione e falsa applicazione dell'articolo 1 *bis* del DL 138/2001, convertito nella legge 148/2001 e dell'articolo 170 DPR 18/1967, assumendo la natura innovativa della disposizione del suddetto articolo 1 *bis* e, dunque, la sua inapplicabilità *ratione temporis* alla fattispecie di causa;

7.- con i motivi dal secondo al quinto, la incostituzionalità dell'articolo 1 *bis* 13 agosto 2011 n. 138, inserito dall'art. 1 c. 1 della legge di conversione 14 settembre 2011 n. 148 — ove invece inteso come norma di interpretazione autentica— per contrasto: con l'articolo 6 della CEDU in relazione agli articoli 10, primo comma e 117, primo comma della Costituzione (motivi secondo e terzo); con l'articolo 1 del protocollo I addizionale alla CEDU, sempre in relazione agli articoli 10, primo comma e 117, primo comma, della Costituzione (quarto motivo); con gli articoli 101, 102, 104 Costituzione; con gli articoli 3 e 36 Costituzione (quinto motivo).

8. Con il sesto ed il settimo motivo i ricorrenti hanno censurato la sentenza impugnata per violazione delle norme collettive del comparto MINISTERI (articoli 29 e 34 CCNL 1994/1997; articoli 28 e 33 CCNL 1998/2001; CCNL INTEGRATIVO 1998/2001- biennio economico 2000/2001); si evidenzia la natura retributiva della «indennità di amministrazione» per sostenere la sua cumulabilità con la «indennità di servizio all'estero», sul rilievo che quest' ultima non avrebbe carattere retributivo ma funzione compensativa degli oneri economici sostenuti per il servizio all'estero.

9. Il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle parti ricorrenti sia ammissibile—(essa è relativa alla disposizione di una legge dello Stato che disciplina la controversia su cui il Collegio è chiamato a decidere, censurata per violazione di specifiche norme della Costituzione) — rilevante e non manifestamente infondata.

SULLA RILEVANZA

La verifica di rilevanza conduce ad un esito positivo.



10. Sotto tale profilo va sperimentata la possibilità di risolvere la controversia senza tener conto del censurato articolo 1 *bis* DL 138/2011, considerando la norma come non-retroattiva; in questo senso andrebbe accolto il primo motivo del ricorso in cassazione.

11. Tuttavia il Collegio non ritiene possa dubitarsi della natura di norma retroattiva dell'articolo 1 *bis* dl 13 agosto 2011 nr. 138, avuto riguardo al chiaro ed inequivoco dettato letterale.

12. La retroattività deriva, infatti, inevitabilmente dalla sua auto-qualificazione come interpretazione autentica dell'articolo 170 DPR 5 gennaio 1967 nr. 18.

13. La norma, per quanto testualmente disposto, si salda al testo originario dell'articolo 170 DPR nr.18/1967, offrendone un preciso significato.

14. Non può esserne allora predicata la natura non- retroattiva, in contrasto con il dato letterale.

15. Pertanto, il Collegio per decidere la causa dovrà applicare la disposizione censurata e l'applicabilità della disposizione è sufficiente a radicare la rilevanza delle questioni proposte (sentenza Corte Cost. n. 174 del 2016, punto 2.1. del Considerato in diritto, Corte Cost. n. 174/2019 , punto 2. 1 del Considerato in diritto).

16. Va osservato, inoltre, che nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità (Corte Cost. n. 77 del 2018, punto 8. del Considerato in diritto) e di una più efficace garanzia della conformità della legislazione alla Carta fondamentale, il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (sentenza n. 20 del 2018, punto 2, del Considerato in diritto).

17. Nell'ipotesi di accoglimento delle questioni, del resto, questo giudice remittente non sarà chiamato a fare applicazione di una normativa che predetermina l'esito della lite ma dovrà decidere secondo una diversa regola di giudizio, che attingerà da una ricostruzione sistematica della complessiva disciplina di riferimento.



18. La dichiarazione di illegittimità costituzionale, quand'anche non conducesse a conclusioni diverse da quelle recepite dalle disposizioni censurate, influirebbe sul percorso argomentativo che questa Corte dovrà intraprendere per dirimere la controversia; dunque, anche da questo punto di vista trova conferma la rilevanza del dubbio di costituzionalità prospettato.

SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA.

La verifica della non manifesta infondatezza conduce ad un esito positivo.

19. Va in primo luogo segnalato che questa Corte, con ordinanza del 17 dicembre 2019 nr. 33395, non ha dato seguito alla questione di costituzionalità della medesima disposizione oggi censurata (in quella sede sollevata sotto il profilo della violazione degli artt. 3,24,101,104,113 Cost.) nella parte in cui si riferisce alla «indennità integrativa speciale».

20. Le conclusioni ivi raggiunte non sono, tuttavia, riferibili alla disciplina dettata dall'articolo 1 *bis* del DL 138/2011 in ordine alla «indennità di amministrazione».

21. L'ordinanza n. 33395/2019 si è confrontata con un emolumento, l'indennità integrativa speciale, già noto all'epoca di entrata in vigore del DPR nr. 18/1967 (in quanto istituito dalla legge n. 324/59) e con un dubbio interpretativo nascente, a distanza di vari decenni, da due fatti storici sopravvenuti: il conglobamento della indennità integrativa speciale nella voce «stipendio» disposto dal CCNL MINISTERI del 12 giugno 2003, che contemplava una disciplina specifica per il personale in servizio all'estero; la mancanza di una analoga disciplina specifica nella contrattazione del comparto successiva a quel contratto.

22. Nel giudizio in esame la disciplina del DPR 18/1967, articoli 170 e 171, e della contrattazione collettiva dà luogo a conclusioni opposte.

23. Per comprendere le ragioni del dubbio di costituzionalità, è necessario ricostruire preliminarmente il quadro normativo, contrattuale e giurisprudenziale in cui esso si inserisce.

24. Giova ricordare che ai sensi dell'articolo 45, comma 5, D.Lgs 165/2001 le funzioni e i relativi trattamenti economici accessori del personale non diplomatico del Ministero degli affari esteri, per i servizi che si prestano all'estero, sono disciplinati, limitatamente al periodo di servizio ivi prestato, dalle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni ed integrazioni nonché dalle altre pertinenti normative di settore del Ministero degli affari esteri.

25. Da qui la sopravvivenza, nel regime del pubblico impiego privatizzato, del DPR nr. 18/1967, il cui art. 170, norma oggetto della interpretazione autentica, dispone:

«Il personale dell'Amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa, nonché le altre competenze eventualmente spettanti in base alle disposizioni del presente decreto.

Nessun'altra indennità ordinaria e straordinaria può essere concessa, a qualsiasi titolo, al personale suddetto in relazione al servizio prestato all'estero in aggiunta al trattamento previsto dal presente decreto».

26. Anteriormente alla emanazione della norma di interpretazione autentica era insorto un contenzioso seriale, proposto da molti dipendenti del MAE, contenzioso nel quale si inserisce il presente giudizio, sulla cumulabilità della «indennità di amministrazione» con la suddetta «indennità di servizio all'estero».

27. Si trattava — e si tratta oggi — di stabilire se la indennità di amministrazione rientri tra gli «assegni di carattere fisso e continuativo», posti in cumulo con la indennità di servizio all'estero (comma 1 del citato articolo 170) ovvero tra le «altre indennità», la cui concessione è esclusa (comma 2 del medesimo articolo).

28. Da qui la rilevanza della disciplina di fonte negoziale collettiva.

29. L'indennità di amministrazione è stata istituita con il primo CCNL del Comparto Ministeri (1994/1997) in attuazione dell'articolo 72, comma 2, decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

30. La norma disponeva la abrogazione, contestualmente alla sottoscrizione dei primi contratti collettivi, delle disposizioni che prevedevano trattamenti economici accessori, comunque denominati, a favore dei dipendenti pubblici; delegava, tuttavia, i contratti collettivi a fare comunque salvi «i trattamenti economici fondamentali ed accessori in godimento aventi natura retributiva ordinaria o corrisposti con carattere di generalità per ciascuna amministrazione o ente».

31. Nella prima tornata contrattuale, il CCNL del COMPARTO MINISTERI del 16 maggio 1995— articolo 29 (struttura della retribuzione) e articolo 34, comma due, (disciplina della retribuzione accessoria)— ha rinvio all'allegato B per la individuazione, attraverso tabelle di retribuzione accessoria, delle quote di retribuzione accessoria in atto presso le singole amministrazioni, negli importi corrisposti nell'anno 1993, conservate a seguito della contrattualizzazione (in applicazione del suddetto articolo 72 D.Lgs. 29/1993) perché aventi carattere di generalità e di continuità in base alla disciplina allora vigente (articolo 34, comma 2, lettera a del CCNL); le quote di retribuzione accessoria all'epoca corrisposte non aventi carattere di generalità e continuità avrebbero, invece, alimentato il fondo per la produttività collettiva delle singole amministrazioni (articolo 34, comma 2, lettera b del CCNL).

32. L'indennità di amministrazione nasce, dunque, come indennità che conserva nell'impiego privatizzato i trattamenti accessori corrisposti ai dipendenti ministeriali nel regime pubblicistico con carattere di generalità e continuità.

33. Nell'allegato B, tabella I, si precisava trattarsi di indennità corrisposta, di norma, nelle medesime fattispecie in cui viene erogato lo stipendio tabellare: ridotta, pertanto, *pro quota* in caso di *part time* orizzontale ed al 50% in caso di sospensione cautelare per procedimento disciplinare; erogata per intero in caso di ferie, permessi retribuiti,

maternità, assenze per malattia, sospensione cautelare per procedimento penale, permessi, distacchi ed aspettative sindacali.

34. Nella seconda tornata contrattuale, l'articolo 28 CCNL del 16 febbraio 1999 ha definito la struttura della retribuzione senza distinguere il trattamento fondamentale da quello accessorio, comprendendovi la indennità di amministrazione, di cui al successivo articolo 33; detto articolo 33 ha previsto un aumento degli importi della indennità di amministrazione, allo scopo di favorire il processo di perequazione delle retribuzioni complessivamente spettanti al personale del comparto. L'articolo 17, comma 11, del CCNL integrativo del CCNL 1998/2001 ha poi aggiunto all'articolo 33 un comma 3, a tenore del quale l'indennità di amministrazione «è corrisposta per dodici mensilità, ha carattere di generalità ed ha natura fissa e ricorrente».

35. Venendo al terzo quadriennio, l'articolo 22 CCNL 2002/2005 ha previsto ulteriori incrementi dell'indennità d'amministrazione «allo scopo di favorire il procedimento di perequazione delle retribuzioni complessivamente spettanti al personale del comparto», rinviando alle Tabelle C e D; nelle richiamate tabelle vengono fissati gli incrementi mensili dell'indennità di amministrazione, distinti per Ministeri, con la precisazione che detti incrementi valgono per dodici mensilità.

36. Nel quadriennio 2006/2009, il CCNL comparto MINISTERI del 14 settembre 2007 si è occupato della indennità di amministrazione all'articolo 31, con il fine di eliminare differenze tra le indennità corrisposte al personale in servizio presso la medesima amministrazione nonché di ridurre le differenze esistenti tra i valori dell'indennità di amministrazione presenti nel comparto.

37. Sin qui le disposizioni collettive rilevanti in causa, in ragione del blocco della contrattazione disposto da d.l. n. 78 del 2010 e dal d.l. n. 98 del 2011.

38. Può conclusivamente affermarsi che l'indennità di amministrazione è una voce della retribuzione accessorio corrisposta in tutte le amministrazioni dell'ex- comparto MINISTERI, seppure con importi diversi

da amministrazione ad amministrazione, non essendosi portato a compimento, a tutt'oggi, il dichiarato intento perequativo; essa è fissa nell'ammontare in relazione a ciascuna posizione di inquadramento, viene corrisposta continuativamente per dodici mensilità, ha carattere di generalità.

39. In tal senso si sono pronunciate le Sezioni Unite di questa Corte nella sentenza 13 luglio 2005 n. 14698, rilevando come «Secondo l'art. 33 comma 3 del CCNL 1998/2001, come modificato dall'art. 17 comma 11 del contratto integrativo, la indennità di amministrazione viene corrisposta per dodici mensilità, ha carattere di generalità e natura fissa e ricorrente...». La natura della indennità di amministrazione nei termini ricostruiti dalle Sezioni Unite è stata reiteratamente ribadita dalla sezione lavoro di questa Corte (Cass. numeri 18196/2017; 22612/2015; 9313/2011; 11814/2008, 5118/2008, 2355/2007, 19564/2006).

40. Invece la «indennità di servizio all'estero», sempre per giurisprudenza di questa Corte (Cass. numeri 14112/2016; 6039/2018; 27345/2019) non ha natura retributiva, in quanto finalizzata a sopperire ai maggiori costi che gravano sul dipendente in conseguenza della permanenza all'estero.

41. Nei precedenti citati, qui condivisi, si è osservato che la natura non retributiva della indennità di servizio estero è affermata con chiarezza dal D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, art. 171, comma 1 ed è ribadita dai commi successivi; in particolare, la misura della indennità, nelle diverse sedi, deve essere commisurata al costo della vita ed alle sue variazioni (comma 3, n. 1) nonché alle necessità di rappresentanza derivanti dalle funzioni esercitate, alle particolari condizioni locali, al costo degli alloggi, del personale domestico e dei servizi, al corso dei cambi (comma 3, n. 2).

42. Da quanto sin qui esposto deriverebbe la fondatezza delle argomentazioni spese dai dipendenti del MAE nei motivi sesto e settimo del ricorso in cassazione, comunque autonomamente non decisive a fronte del sopravvenuto quadro normativo.

43. Ed invero, dopo la definizione nel primo grado dell'odierno giudizio, è intervenuto il censurato articolo 1 *bis* del dl nr. 138/2011 così formulato: «L'articolo 170 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n.18, si interpreta nel senso che:

a) il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'Amministrazione degli affari esteri nel periodo di servizio all'estero, anche con riferimento a "stipendio" e "assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno", non include ne' l'indennita' di amministrazione ne' l'indennita' integrativa speciale;

b) durante il periodo di servizio all'estero al suddetto personale possono essere attribuite soltanto le indennita' previste dal decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n.18.»

44. Il piano di valutazione della sollevata questione di legittimità costituzionale non sarà l'indagine circa il carattere effettivamente interpretativo ovvero innovativo con efficacia retroattiva della norma sospettata di illegittimità— essendo sul piano costituzionale consentita la emanazione di leggi retroattive anche innovative (fuori dall'ambito coperto dall'articolo 25 Costituzione)— ma piuttosto la verifica del se la retroattività della legge, quale discende dal suo tenore letterale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e sia, altresì, sostenuta da adeguati motivi di interesse generale, sì da rappresentare un puntuale bilanciamento tra le ragioni della sua emanazione ed i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sentenza Corte Cost. n. 170 del 2013, che riassume sul tema le costanti indicazioni di principio espresse dalla Corte).

45. Tanto premesso, il primo dubbio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 *bis* DL nr.138/2011 attiene alla violazione del parametro della ragionevolezza, di cui all'articolo 3, primo comma, della Costituzione. Secondo la giurisprudenza costituzionale (Corte Costituzionale sent. nr. 108/2019 e giurisprudenza ivi citata), in caso di norma retroattiva si impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà; in altri termini, è



richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla certezza dei rapporti preteriti nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati. Un tale rigoroso controllo deve verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore e se esse trovino, appunto, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza», anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato. Ove tale preliminare esame fornisca esito positivo, deve essere, inoltre, accertato se il risultato di tale intervento non trasmodi, comunque, in una regolazione arbitraria di situazioni soggettive, in lesione del legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria, e perciò, anche sotto questo profilo, dell'art. 3 Cost.

46. La disposizione dell'articolo 1 *bis* DL nr.138/2011 pretende di interpretare autenticamente l'articolo 170 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n.18 ma si riferisce ad una indennità, la indennità di amministrazione, che neppure esisteva alla data di entrata in vigore del DPR interpretato, in quanto veniva introdotta dal CCNL 1994/1997 del Comparto MINISTERI, circa trenta anni dopo (il contratto collettivo è del 16 maggio 1995).

47. Non può negarsi, dunque, la diversità tra la disciplina originaria e quella sopravvenuta, che presenta un insopprimibile elemento di novità nella indennità oggetto della interpretazione; si tratta, piuttosto che di una norma interpretativa, di una norma innovativa con efficacia retroattiva.

48. Ora, la palese erroneità della auto-qualificazione della norma come di interpretazione autentica può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata (Corte Cost. sent. nr. 73/2017; sent. nr. 103/2013; sent. nr. 41/2011).

49. Sotto questo profilo il sospetto di irragionevolezza appare strettamente legato a quanto si esporrà sulle ragioni dell'intervento in



riferimento al secondo, al terzo ed al quarto parametro di possibile incostituzionalità.

50. Il secondo dubbio di legittimità costituzionale attiene alla violazione degli articoli 101, 102 e 104 della Costituzione ed, in particolare, al mancato rispetto delle funzioni costituzionalmente assegnate al potere giudiziario.

51. L'intervento legislativo è stato introdotto in sede di conversione ed è frutto del maxiemendamento del Governo approvato dal Senato il 7 settembre 2011.

52. Secondo quanto si legge nella memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato per l'udienza pubblica, la relazione tecnica che accompagna l'emendamento specifica che la *ratio* della norma risiede nella necessità «di fornire l'esatta interpretazione dell'articolo 170 DPR 18/1967 al fine di porre termine al contenzioso seriale, riferito sia all'indennità di amministrazione sia all'indennità integrativa speciale, instauratosi nei confronti del MAE, dal quale possono derivare ingenti oneri a carico della finanza pubblica» (memoria della Avvocatura generale dello Stato del 4 marzo 2020, pagina 4, primo capoverso).

53. L'intervento legislativo, dunque, è dichiaratamente finalizzato ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*.

54. In particolare, con riferimento all'indennità di amministrazione, la relazione tecnica stima l'onere che graverebbe sull'amministrazione degli Affari Esteri per il contenzioso in € 5,5 milioni annui (e in 7 milioni a decorrere dall'anno 2008), con una incidenza complessiva per l'ultimo quinquennio in oltre 30 milioni.

55. Dunque il legislatore, piuttosto che muoversi sul piano generale ed astratto delle fonti, costruendo il modello normativo cui la decisione giudiziale deve attenersi, pare ingerirsi nella specifica risoluzione delle concrete fattispecie in giudizio.

56. Da tali considerazioni discende anche un terzo dubbio di illegittimità costituzionale, attinente alla violazione dell'articolo 24, primo comma,



Cost., sotto il profilo della effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela dei propri diritti.

57. Sussiste, poi, venendo al quarto profilo, il fondato sospetto di violazione degli articoli 111 e 117, comma 1 Cost., quest'ultimo in relazione all' articolo 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle Libertà Fondamentali, profili di censura inscindibilmente connessi, data la corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo (Corte Costituzionale, sentenza 12 luglio 2019, nr. 174, punto 6 del considerato in diritto e giurisprudenza ivi citata).

58. E' nota la giurisprudenza della Corte di Strasburgo secondo cui è precluso al legislatore di interferire nella determinazione giudiziaria di una controversia, tranne il caso in cui ricorrano impellenti motivi di interesse generale (*ex plurimis*: sentenza 14 febbraio 2012, Arras ed altri contro Italia; sentenza 31 maggio 2011, Maggio ed altri contro Italia; sentenza 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia; sentenza 10 giugno 2008 Bortesi ed altri contro Italia).

59. Tra gli elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa, la Corte Costituzionale, in armonia con le enunciazioni di principio della Corte EDU, ha già conferito rilievo al metodo ed alla tempistica dell'intervento legislativo, che vede lo Stato o l'amministrazione pubblica parti di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica (Corte Costituzionale, sentenze 30 gennaio 2018 nr. 12 e 12 luglio 2019 nr. 174).

60. Nella fattispecie di causa, l'intervento legislativo censurato è intervenuto a distanza di oltre quaranta anni dalla entrata in vigore della norma interpretata e dopo che la sentenza di primo grado, del 7 luglio 2011 (nr. 12728), aveva accolto la domanda degli odierni ricorrenti, condannando il MAE al pagamento della indennità di amministrazione maturata a decorrere dal 16 ottobre 2005 in favore di ciascuno di essi.

61. La relazione tecnica, facendo riferimento al contenzioso seriale avviato dai dipendenti del MAE ed individuando l'onere finanziario dell'ultimo quinquennio (quello non coperto dalla prescrizione), mostra l'intendimento di incidere sulla singola come sulle altre controversie in corso sulla medesima questione, chiaramente individuabili, tanto da poterne stimare il peso economico.

62. Orbene, i motivi finanziari non bastano da soli a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso; del resto, l'intento di vincolare la decisione di cause già pendenti, che coinvolgono un numero esiguo e agevolmente individuabile di parti, contrasta con la nozione stessa di motivi imperativi di interesse generale, orientati, piuttosto, a finalità di ampio respiro (Corte Costituzionale, sent. 174/2009, punto 6 e punto 7.3 del considerato in diritto) .

63. Neppure si ravvisa l'esigenza, in altre occasioni valorizzata dalla Corte Costituzionale, di porre rimedio alle imperfezioni tecniche del testo normativo originario (sentenza n. 24 del 2018), in quanto la controversia in corso, come le altre analoghe insorte sul territorio nazionale, non trova origine nelle ambiguità del testo del DPR del 1967 ma, piuttosto, nella qualificazione o meno della indennità di amministrazione, disciplinata dalle parti collettive a partire dal 1994, come «assegno a carattere fisso e continuativo previsto per l'interno».

64. Infine, non paiono ricorrere profili di illegittimità costituzionale insiti nella disciplina anteriore (sentenza n. 149 del 2017) o - in funzione riparatrice e nel rispetto del principio di affidamento - manifeste sperequazioni determinate da istituti *extra ordinem* di eccezionale favore (sentenza n. 108 del 2019, punto 8. del considerato in diritto).

65. Appare, dunque, fondato il dubbio di mancanza di ragionevolezza dell'intervento retroattivo dell'art. 1 *bis* DL nr. 138/2011, così come quello di interferenza con le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e di violazione dell'effettività del diritto delle parti ad agire in giudizio.



66. Il principio di preminenza del diritto e la nozione di giusto processo — consacrata nell'art. 6 della CEDU, nella lettura datane dalla Corte EDU, come nell'articolo 111 Cost.— appaiono, altresì, incisi dalla norma retroattiva censurata, in quanto essa, come detto, opera su situazioni processuali già in corso.

67. Un quinto sospetto di illegittimità costituzionale si configura, da ultimo, in riferimento all'articolo 39, comma 1, Costituzione.

68. Viene in rilievo il ruolo cruciale della contrattazione collettiva, alla quale è stata delegata dall'art. 40 del d. lgs n. 165 del 2001 la regolazione dell'assetto economico del pubblico impiego privatizzato (Corte Costit. n. 178 del 2015, punto 17 del Considerato in diritto).

69. La norma sospettata di illegittimità costituzionale provvede, infatti, *ex post* a configurare un assetto del trattamento economico complessivo dei dipendenti del MAE in servizio all'estero intervenendo, piuttosto che sull'articolo 170 DPR nr. 18/1967— norma coperta dalla riserva di cui all'articolo 45, comma 5, D.Lgs 165/2001— sulla disciplina della indennità di amministrazione fissata, nell'arco di più quadrienni, dai contratti collettivi del pubblico impiego privatizzato.

70. L'incidenza retroattiva della norma di legge sulla disciplina posta dalle parti collettive, nell'esercizio di una delega di legge, appare un *vulnus* alla loro libertà ad autonomia in un settore, quello del pubblico impiego privatizzato, in cui tale autonomia ha trovato specifico riconoscimento e regolamentazione legali.

PQM

La Corte, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953 nr. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 Cost., 24 comma 1 Cost., 39 comma 1 Cost. 101,102,104 Cost., 111, 117, comma 1 Cost. —in relazione all'articolo 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali- CEDU, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955 nr. 848—la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 *bis* del decreto legge 13 agosto

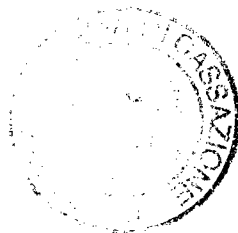


2011 n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011 n. 148, nei termini di cui in motivazione.

Sospende il presente giudizio.

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al Pubblico Ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal Cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, in data 29 settembre 2020



IL PRESIDENTE

Amelia Torrice

Amministratore Giudice
Dott. Giovanni NUCI

