
Vitalizi – decurtazione – impugnazione – conseguenze – giurisdizione

La controversia originata dalla impugnazione di una delibera dell'Ufficio di Presidenza regionale con la quale, in attuazione della l.r. Veneto n. 43 del 2014, si è proceduto alla riduzione degli assegni vitalizi erogati a consiglieri regionali cessati dalla carica, spetta alla giurisdizione del giudice ordinario, tenuto conto, per un verso, della natura della delibera meramente ricognitiva-esecutiva dei parametri di riduzione fissati dalla legge regionale e, per l'altro, dell'attività esecutiva-applicativa vincolata svolta dall'ufficio preposto, non implicante come tale alcuna valutazione discrezionale in materia, con conseguente esclusione della configurazione di una situazione giuridica soggettiva in capo ai ricorrenti avente la consistenza dell'interesse legittimo.

Cassazione civile, sezioni unite, sentenza del 23.11.2018, n. 30422

...omissis...

Svolgimento del processo

Il T.A.R. Veneto, con sentenza n. 1289/2015 del 4 dicembre 2015, dichiarava inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo (sul presupposto che la giurisdizione spettasse al giudice contabile, quale giudice generale del sistema pensionistico pubblico) il ricorso proposto da ex consiglieri regionali della Regione Veneto ovvero da ex consiglieri regionali e al contempo ex parlamentari della Repubblica italiana o ex parlamentari Europei, oppure ancora superstiti di ex consiglieri regionali e come tali beneficiari in via diretta o indiretta dell'assegno vitalizio mensile previsto dalla L.R. n. 38 del 1995 e L.R. n. 13 del 2003, con cui gli interessati - odierni ricorrenti - avevano impugnato la Delib. 27 gennaio 2015, n. 6, mediante la quale la Regione Veneto aveva emanato, in osservanza della L.R. 23 dicembre 2014, n. 43, le disposizioni attuative della riduzione - a decorrere dalla mensilità di gennaio 2015 - dell'importo lordo mensile del vitalizio degli ex consiglieri ricorrenti che vantavano un reddito annuo ai fini Irpef superiore ad Euro 29.500,00.

Sull'appello formulato dagli originari ricorrenti e nella costituzione della Regione Veneto, il Consiglio di Stato (Sez. 5), con sentenza n. 1808/2017 (depositata il 18 aprile 2017), rigettava l'impugnazione e, per l'effetto, confermava - ma con diversa motivazione - la sentenza di primo grado.

A sostegno dell'adottata decisione il Consiglio di Stato richiamava l'ordinanza di queste Sezioni unite n. 14920 del 2016, con la quale era stato stabilito il principio secondo cui la controversia originata dalla rimodulazione in riduzione dell'assegno vitalizio erogato a consiglieri regionali cessati dalla carica spetta alla giurisdizione del giudice La Nuova **Procedura Civile** Direttore Scientifico: Luigi Viola ordinario, attese, da un lato, la natura non pensionistica dell'assegno e la sua diversità di finalità e di regime rispetto alle pensioni, in relazione alle quali soltanto opera la competenza della Corte dei conti, e, dall'altro, la mancanza di una specifica attribuzione legislativa a quest'ultima, sicchè la fattispecie resta devoluta al giudice ordinario, dotato della giurisdizione generale secondo il principio dell'unicità della giurisdizione, rispetto al quale le diverse previsioni costituzionali dei giudici speciali operano in via meramente derogatoria.

Pertanto, pur nella consapevolezza che con tale pronuncia le Sezioni unite della Corte di Cassazione non avessero tenuto conto dell'ipotesi che il tipo di vitalizio dedotto in controversia fosse in connessione con un rapporto di pubblico impiego, lo stesso Consiglio di Stato riteneva che con detta decisione era stato comunque fissato un principio valido in materia di giurisdizione (da ritenersi spettante al giudice ordinario) sulle cause relative ai vitalizi spettanti ad ex consiglieri regionali o eventualmente ai loro eredi.

Avverso la suddetta sentenza del Consiglio di Stato hanno proposto un unico ricorso a queste Sezioni unite congiuntamente tutte le parti soccombenti ai sensi dell'art. 91 c.p.a., art. 360 c.p.c., comma 1, n. 1) e art. 111 Cost., deducendo quattro motivi, al quale hanno resistito, con un unico controricorso, la Regione Veneto e il Consiglio regionale della stessa Regione.

Le difese di entrambe le parti hanno anche depositato memoria illustrativa in prossimità della pubblica udienza.

Motivi della decisione

1. I ricorrenti hanno impugnato la sentenza del Consiglio di Stato n. 1808/2017 deducendo distintamente i vizi di:

1) difetto di giurisdizione del giudice ordinario e sussistenza della giurisdizione amministrativa (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 1); D.Lgs. n. 104 del 2010, art. 7 e art. 103 Cost.);

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 7 c.p.a. e dell'art. 103 Cost., per essere stata esclusa la giurisdizione La Nuova **Procedura Civile** Direttore Scientifico: Luigi Viola amministrativa in favore di quella ordinaria (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 1));

3) omessa motivazione o motivazione apparente in punto difetto di giurisdizione (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5), artt. 132 e 112 c.p.c., art. 111 Cost.);

4) nullità della sentenza per mancanza di motivazione in punto difetto di giurisdizione (art. 132 c.p.c. e art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4)).

In particolare, i ricorrenti hanno, in primo luogo, prospettato il difetto di giurisdizione per aver il Consiglio di Stato ritenuto applicabile alla controversia in questione il precedente di cui all'ordinanza n. 14920/2016 di queste Sezioni unite, che, invece, si sarebbe dovuto considerare inconferente nella fattispecie: ciò sia perchè tale richiamata pronuncia era stata resa in una vicenda diversa da quella oggetto del ricorso in esame sia perchè, con la stessa decisione, le Sezioni unite si erano limitate unicamente ad indagare sull'attribuzione della giurisdizione nel rapporto tra giudice ordinario e giudice contabile e non si era in alcun modo soffermata sulla possibile assegnazione della giurisdizione al giudice amministrativo, invece prospettata nel giudizio di cui trattasi, così incorrendo sia nella violazione e falsa applicazione dell'art. 7 c.p.a. e art. 103 Cost., che nell'ulteriore vizio di omessa motivazione e/o motivazione solo apparente.

In secondo luogo, i ricorrenti hanno censurato l'impugnata sentenza per aver essa affermato, in modo del tutto aprioristico ed immotivato, che, con la suddetta pronuncia n. 14920/2016, le Sezioni unite avevano dettato un principio generale valido in materia di giurisdizione in tutte le controversie relative ai vitalizi, così incorrendo nel vizio di nullità della sentenza per inesistenza della motivazione (o, comunque, da ritenersi meramente apparente), obliterando del tutto le deduzioni prospettate con l'atto di appello in virtù del cui esame, invece, si sarebbe dovuta affermare la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo.

In modo ancora più specifico, i ricorrenti hanno dedotto che, nel caso di specie, la posizione dei ricorrenti - avuto riguardo alla causa petendi - era stata lesa e pregiudicata dal cattivo esercizio del potere amministrativo, realizzato mediante l'adozione delle impugunate delibere con le quali erano state introdotte misure riduttive La Nuova Procedura Civile
Direttore Scientifico: Luigi Viola in ordine all'entità degli assegni vitalizi (da configurarsi come una "prerogativa di funzione" e non già propriamente come un diritto soggettivo) in corso di erogazione a seguito di sopravvenuta nuova ponderazione di asseriti interessi pubblici di riduzione della spesa pubblica. Peraltro, il Consiglio di Stato aveva - con l'impugnata sentenza - omesso di considerare che l'oggetto della controversia instaurata dai ricorrenti non era costituito dalla dazione in sè dell'assegno ma dalla contestazione della legittimità o meno della sua riduzione, come disposta dall'Ufficio di Presidenza della Regione Veneto con la Delib. n. 6 del 2015 in attuazione della L.R. n. 43 del 2014. Di conseguenza, secondo la tesi dei ricorrenti, lo stesso Consiglio di Stato, nel verificare la sussistenza o meno della giurisdizione del giudice amministrativo, aveva omesso di tener presente che il petitum sostanziale andava individuato in funzione della causa petendi e della concreta posizione giuridica dedotta in causa, consistendo esso nella prospettata illegittimità delle ragioni (o asserite tali) nonchè delle finalità (o asserite tali) della disposta riduzione, con la conseguenza che la giurisdizione sarebbe spettata al giudice amministrativo quale giudice naturalmente destinato e preposto al controllo di legittimità dell'esercizio del potere pubblico ed unica autorità giurisdizionale preposta all'annullamento degli atti amministrativi.

2. Rileva il collegio che il ricorso - i cui motivi sono esaminabili congiuntamente per evidente connessione tra loro - deve essere rigettato, ritenendosi sussistente la giurisdizione del giudice ordinario, come statuito nell'impugnata sentenza del Consiglio di Stato, che è fondata su una motivazione del tutto logica ed adeguata, tale da soddisfare pienamente l'osservanza del requisito previsto dall'art. 132 c.p.c., comma 2, n. 4) e che ha risolto la questione di giurisdizione esaminando esaustivamente le prospettate doglianze.

I ricorrenti, con le formulate censure, deducono che il richiamato precedente di cui all'ordinanza di queste Sezioni unite n. 14920/2016 non sia attagliabile alla fattispecie concretamente discussa nella causa in questione perchè lì si controverteva della possibile natura pensionistica o meno del vitalizio (e del conseguente riconoscimento del vitalizio a titolo di diritto soggettivo) mentre, nel caso di cui al ricorso in esame, il petitum dedotto in giudizio correlato alla causa petendi in concreto ineriva l'impugnazione della delibera dell'Ufficio di Presidenza regionale con la quale, in attuazione della L.R. n. 43 del 2014, si era proceduto alla riduzione dei vitalizi a decorrere dal gennaio 2015 per gli ex consiglieri che vantavano un reddito annuo superiore, ai fini Irpef, alla soglia di Euro 29.500.

La difesa dei ricorrenti, in effetti, sostiene che - per effetto dell'impugnata delibera dinanzi al giudice amministrativo - la Regione Veneto aveva proceduto ad una ponderazione dei contrapposti interessi (quelli degli ex consiglieri, da un lato, e quello della collettività sociale, dall'altro, ad ottenere una riduzione della spesa pubblica), ragion La Nuova **Procedura Civile** Direttore Scientifico: Luigi Viola per cui il ricorso proposto dinanzi al Tar Veneto, tendendo a far dichiarare l'illegittimità del provvedimento amministrativo (conseguente alla legge regionale) per vizi suoi propri, si sarebbe dovuto ritenere riferito alla prospettazione della tutela di un interesse legittimo dei ricorrenti stessi, con derivante affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo.

La prospettazione dei ricorrenti non è condivisibile, dovendosi, perciò, confermare l'appartenenza della cognizione della controversia in questione alla giurisdizione del giudice ordinario.

Diversamente da quanto denunciato nell'interesse degli stessi ricorrenti, occorre sottolineare che con la delibera impugnata dinanzi al giudice amministrativo non risulta, invero, esercitata alcuna valutazione discrezionale, avendo con essa l'ufficio preposto - ovvero l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale - dato attuazione alle disposizioni legislative, dettando mere istruzioni operative e applicative delle prescrizioni già stabilite a monte dalla L.R. n. 43 del 2014.

Ed infatti, la Delib. suddetto Ufficio n. 6 del 2015 (recante - si noti - quale oggetto "Disposizioni attuative della L.R. 23 dicembre 2014, n. 43", contenente "Interventi temporanei relativi all'assegno vitalizio inerenti la riduzione della spesa pubblica") si limita ad approvare esclusivamente le richiamate disposizioni, sul piano meramente esecutivo, per la verifica della sussistenza dei redditi superiori alla soglia annua di Euro 29.500,00 ai fini dell'applicazione della riduzione, con l'indicazione e l'approvazione della correlata tabella delle

riduzioni applicabili per fasce di scaglioni economici, oltre che per l'accertamento della eventuale percezione di assegni vitalizi erogati dal Parlamento italiano in funzione dell'applicazione della maggiorazione della riduzione.

In altri termini, alla impugnata delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale deve essere riconosciuta una natura meramente ricognitiva-esecutiva dei parametri di riduzione degli assegni vitalizi già predeterminati dalla legge regionale presupposta (e richiamata ai fini applicativi) sia nell'an che nel quantum che in ordine alla decorrenza temporale della prevista riduzione (cfr., in relazione ad una fattispecie analoga, Cass. S.U. n. 23467/2016). Trattasi, perciò, di un'attività esecutiva-applicativa vincolata esercitata da parte dell'anzidetto Ufficio di Presidenza, come tale non implicante alcuna valutazione discrezionale ricollegabile alla comparazione e ponderazione di contrapposti interessi ricollegabili alla posizione dei ricorrenti e alla sfera della collettività sociale, con la conseguente esclusione della configurazione di una situazione giuridica soggettiva in capo agli stessi ricorrenti riconducibile a quella dell'interesse legittimo.

3. In definitiva, il proposto ricorso deve essere respinto, con derivante affermazione dell'attribuzione della cognizione della controversia in oggetto alla giurisdizione del giudice ordinario.

La Nuova **Procedura Civile**
Direttore Scientifico: Luigi Viola

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo. Ricorrono, infine, le condizioni per dare atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dei ricorrenti, in via solidale, del raddoppio del contributo unificato ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-quater.

pqm

La Corte, a Sezioni Unite, rigetta il ricorso e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

Condanna i ricorrenti, in solido fra loro, al pagamento delle spese della presente fase giudiziale di legittimità, liquidate in complessivi Euro 12.200,00, di cui Euro 200,00 per esborsi, oltre contributo forfettario al 15%, iva e cpa nella misura e sulle voci come per legge.

Dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dei ricorrenti, in via solidale, del raddoppio del contributo unificato ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-quater.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio delle Sezioni Unite, il 9 ottobre 2018.

Depositato in Cancelleria il 23 novembre 2018

La Nuova **Procedura Civile**
Direttore Scientifico: Luigi Viola