



Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



RG 1/2021/APCONS

On. Collegio d'appello

Ricorso in appello

per

l'Amministrazione della Camera dei deputati, in persona del Presidente *pro tempore*, domiciliata in Roma, Palazzo Montecitorio, rappresentata e difesa, unitamente e disgiuntamente, dall'avvocato Maria Teresa LOSASSO, Capo dell'Avvocatura della Camera dei deputati, e dall'avvocato Gaetano PELELLA, addetto alla medesima Avvocatura, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del Regolamento dell'Avvocatura della Camera dei Deputati, giusta delega in atti;

resistente

contro

l'interessato e difeso dai Prof.ri Avv.ti Federico Sorrentino (c.f. SRRFRC42M31H501A) e Aldo Sandulli (c.f. SNLDLA66T02H501G) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, Lungotevere delle Navi, n. 30;

ricorrente

per l'annullamento, previa sospensione dell'esecutività con decreto monocratico ex artt. 56 e 62 c.p.a.

dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Giurisdizione n. 13/2020, resa

nel giudizio RG n. 11/2020/CG

promosso con ricorso del 24 luglio 2020 "*avverso il silenzio serbato dall'Ufficio di Presidenza sull'istanza di reintegrazione del vitalizio presentata dal ricorrente ai sensi dell'art. 1, comma 7, della delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 14 del 2018,*





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



nonché per l'accertamento”, previa concessione di un provvedimento cautelare che reintegri l’assegno vitalizio, “della fondatezza dell’istanza e comunque del diritto del ricorrente alla reintegrazione del vitalizio nella misura originaria o nella diversa misura ritenuta di giustizia;

FATTO

L’on. ha svolto il suo mandato nella XII legislatura ed ha maturato il diritto al trattamento previdenziale con decorrenza dall’anno 1998.

A seguito dell’entrata in vigore della delibera dell’Ufficio di Presidenza n. 14 del 2018, l’importo dell’assegno di cui l’on. [REDACTED] titolare è stato rideterminato secondo il metodo contributivo risultandone ridotto rispetto all’importo originariamente percepito. Il ricorrente ha quindi impugnato la delibera medesima il con ricorso RG n. 724/2018/CG.

Con riferimento al relativo giudizio, in data 22 aprile 2020, il Consiglio di giurisdizione ha depositato la sentenza non definitiva n. 2 del 2020, il cui dispositivo, oltre che su un insieme di questioni preliminari attinenti alla giurisdizione e alla legittimazione dei ricorrenti, incide in particolare sul comma 7 dell’articolo 1 della deliberazione n. 14/2018. Tale disposizione, nel testo originariamente approvato, prevedeva che l’Ufficio di Presidenza, su proposta del Collegio dei Questori, potesse incrementare fino ad un massimo del 50 per cento l’ammontare del trattamento previdenziale, come rideterminato, a favore di coloro che ne facessero richiesta e che fossero simultaneamente in possesso di due presupposti:





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



- non percepissero altri redditi annui di ammontare superiore alla misura annua dell'assegno sociale, ad esclusione di quelli eventualmente derivanti a qualsiasi titolo dall'immobile destinato ad abitazione principale;

- fossero affetti da patologie gravi richiedenti la somministrazione di terapie salvavita oppure da stati patologici sottesi a situazioni di invalidità riconosciuta in misura pari al 100 per cento.

Con la sentenza n. 2/2020, il Consiglio di giurisdizione ha parzialmente annullato il citato comma 7 dell'art. 1, in particolare nella parte in cui:

- limita l'incremento al 50 per cento dell'importo dell'assegno, come rideterminato;

- richiede necessariamente, per l'attribuzione del relativo beneficio, la sussistenza di entrambi i presupposti su indicati (reddito esiguo e grave patologia o invalidità);

- *“non prevede la potestà dell'Ufficio di Presidenza o del Collegio dei Questori di valutare, ai fini dell'applicazione delle misure incrementali di cui al predetto comma, singole e specifiche situazioni individuali per le quali, per effetto della rideterminazione del trattamento, si sia determinata una grave e documentata compromissione delle condizioni di vita personale o familiare”*.

E ciò in quanto la norma in questione, che la sentenza stessa ascrive tra quelle finalizzate essenzialmente *“alla protezione delle fasce deboli”*, nella parte in cui limita l'incremento al 50 per cento dell'assegno come rideterminato e lo condiziona alla simultanea ricorrenza dei due presupposti del basso reddito e della patologia, ***“preclude al Collegio e allo stesso Ufficio di Presidenza un margine nell'apprezzare tutte quelle circostanze che richiedono una differente modulazione della già prevista clausola di salvaguardia della delibera.”***





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



Richiamandosi quindi al dispositivo della sentenza, 332 titolari di assegni vitalizi diretti o di reversibilità hanno presentato istanza di incremento dell'ammontare del rispettivo trattamento, sulla base di circostanze riconducibili alla lettera a) o alla lettera b) del comma 7 dell'art. 1 della delibera n. 14/2018, o comunque, anche non versando essi in una delle ipotesi descritte, in ragione di una *“grave compromissione delle loro condizioni di vita personale o familiare”*.

Tra questi ultimi istanti rientra l'attuale ricorrente che, in data 27 maggio 2020, ha presentato una domanda di incremento dell'assegno di cui è titolare, rappresentando che, per effetto della rideterminazione, tale trattamento avrebbe subito una riduzione di entità tale da comportare *“una grave compromissione delle condizioni di vita”*.

Nella stessa domanda, il ricorrente ha sostenuto che l'incremento richiesto dovrebbe essere riconosciuto a decorrere dalla data di entrata in vigore della delibera, dal momento che l'annullamento parziale disposto dalla sentenza ha effetto retroattivo.

Poiché il termine per provvedere sarebbe decorso senza che l'Ufficio di Presidenza si sia pronunciato sulla sua domanda, controparte ha presentato il ricorso n. 11/2020, con cui ha sostenuto la sussistenza dell'obbligo dell'Ufficio di Presidenza di adottare un provvedimento espresso entro il termine ordinario di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza e quindi l'illegittimità del silenzio serbato dall'organo competente a pronunciarsi, nonché la possibilità per il giudice adito di pronunciarsi, ai sensi dell'articolo 31 del codice del processo amministrativo, sulla fondatezza della pretesa di incremento fatta valere, poiché si tratterebbe di attività amministrativa non discrezionale o comunque di diritti





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



sogettivi, con conseguente possibilità di proporre *“non solo l’azione di annullamento, ma ogni altra azione di accertamento e condanna”*.

In data 23 ottobre 2020, controparte ha depositato anche un’istanza cautelare, con cui, richiamate le ragioni fatte valere nel ricorso che giustificerebbero una reintegrazione dell’assegno vitalizio, ha rappresentato che, nelle more della decisione di merito, potrebbero essere pregiudicati fondamentali diritti della persona, quali quello ad un’esistenza libera e dignitosa *“compromesso dalle condizioni economiche e sociali nelle quali versano gli interessati all’esito del ricalcolo del trattamento vitalizio”*.

Ha chiesto, dunque, di anticipare gli effetti della decisione di merito con una pronuncia cautelare che disponga la reintegrazione del vitalizio nella misura originaria o in quella ritenuta di giustizia.

In data 5 novembre, l’Ufficio di Presidenza ha approvato la delibera normativa n. 92, con cui il predetto organo ***“vista la sentenza n. 2/2020/CG del Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati, pubblicata il 22 aprile 2020, con la quale è stato disposto l’annullamento dell’articolo 1, comma 7, della citata deliberazione n. 14 del 2018, nella parte in cui limita l’incremento al 50 per cento dell’importo dell’assegno, richiede necessariamente la sussistenza di entrambi i presupposti prescritti dal comma 7 medesimo e non prevede la possibilità di valutare singole e specifiche situazioni individuali per le quali, per effetto della rideterminazione del trattamento, si sia determinata una grave e documentata compromissione delle condizioni di vita personale o familiare”***, vista la proposta del Collegio dei Questori, che ha svolto in merito un’approfondita istruttoria volta a dare esecuzione alla citata sentenza, **ha deliberato che il comma 7 sia sostituito dai commi da 7 a 7-sexies**, recanti criteri e limiti per il riconoscimento di un’integrazione dell’assegno, **laddove ricorra uno dei presupposti** indicati alle





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



lettere a) e b) del citato comma 7, cioè qualora si tratti di richiedenti che non dispongano di altri redditi annui di importo superiore alla misura dell'assegno sociale (ad esclusione di quelli derivanti dall'abitazione principale), oppure che siano affetti da patologie gravi che richiedano terapie salvavita o abbiano un'invalidità riconosciuta, in misura pari al 100 per cento. **Inoltre il Collegio dei Questori si è riservato di formulare quanto prima all'Ufficio di Presidenza una proposta in merito alla valutazione delle istanze per le quali, pur non sussistendo alcuno dei presupposti richiesti dal disposto normativo dell'articolo 1, comma 7, della deliberazione n. 14 del 2018, occorra verificare**, secondo il dispositivo della sentenza n. 2/2020 del Consiglio di Giurisdizione, *“singole e specifiche situazioni individuali per le quali, per effetto della rideterminazione del trattamento, si sia determinata una grave e documentata compromissione delle condizioni di vita personale o familiare”*.

In particolare, la delibera in oggetto prevede, **al comma 7-bis**, che l'incremento di cui al comma 7 sia determinato sulla base dei seguenti criteri:

- a) in presenza di entrambi i presupposti, il trattamento rideterminato è aumentato del 50 per cento;
- b) in presenza di uno solo dei due presupposti, il trattamento rideterminato è incrementato del 40 per cento;
- c) qualora si tratti di richiedenti titolari di trattamento di reversibilità, l'incremento – calcolato secondo i criteri di cui alle lettere a) e b) – è ulteriormente aumentato del 25 per cento;
- d) nel caso di richiedenti che, alla data della presentazione della domanda, abbiano un'età superiore agli 80 anni, l'incremento – calcolato secondo i criteri di cui alle predette lettere a) e b) dello stesso comma 7-bis – è ulteriormente aumentato del 25 per cento.





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



I requisiti previsti alle lettere c) e d) del comma 7- *bis* della delibera in oggetto, non sono tra loro alternativi e individuano ulteriori situazioni meritevoli di particolare tutela, in conformità agli indirizzi resi dalla sentenza n. 2/2020/CG.

Inoltre, ai **commi 7-ter e 7-quater**, si introducono due ordini di limiti all'incremento complessivo del trattamento rideterminato.

Si prevede, in particolare, che l'aumento del trattamento rideterminato non possa essere tale da aumentarne l'ammontare oltre la soglia del 75 per cento dell'importo erogato prima dell'applicazione dei criteri di calcolo contributivi previsti dalla deliberazione n. 14 del 2018 (**comma 7-ter**).

In secondo luogo, l'incremento del trattamento rideterminato, risultante dall'applicazione dei criteri sopraindicati e del limite testé richiamato, è ridotto, in relazione all'ammontare del trattamento come rideterminato e poi incrementato, secondo le previsioni del **comma 7-quater**.

In applicazione della nuova normativa l'Ufficio di Presidenza, ha fino ad ora concesso l'integrazione del vitalizio di cui ai commi da 7 a 7-*sexies*:

- con la delibera n. 93 del 5 novembre 2020 – resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera in pari data n. 982 - ad un primo gruppo di istanti per i quali, il Collegio dei Questori ha verificato la sussistenza di uno dei presupposti di cui al comma 7;
- con delibera n. 96 del 26 novembre 2020, ad un secondo gruppo di istanti, risultati in possesso dei medesimi requisiti.





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



Con decreto del Presidente del Consiglio di giurisdizione n. 24 veniva quindi fissata l'udienza cautelare del 22 dicembre 2020 per l'esame di una serie di istanze tra cui quella presentata dall'on. [REDACTED]

La citata delibera n. 92 veniva depositata dall'Amministrazione della Camera, con nota di deposito del 23 novembre 2020. Successivamente con memoria di replica all'istanza cautelare, presentata il 14 dicembre 2020, l'Amministrazione chiedeva che il ricorso e l'istanza cautelare fossero rigettati, in quanto inammissibili e in ogni caso infondati.

All'esito dell'udienza cautelare, il Consiglio di giurisdizione, in data 27 dicembre 2020, ha depositato **l'ordinanza n. 13/2020 con cui ha accolto, allo stato, l'istanza cautelare del ricorrente** e, per l'effetto ha incrementato l'importo dell'assegno vitalizio, come rideterminato, in misura pari al *"trenta per cento della differenza tra l'importo percepito anteriormente all'impugnata delibera n. 14/2018 e l'importo percepito in applicazione della delibera stessa, con efficacia dalla data di entrata in vigore della predetta delibera"*.

Con il medesimo provvedimento, il giudice di primo grado ha fissato l'udienza per la **trattazione di merito** del ricorso per il prossimo **mercoledì 7 aprile 2021**.

Con il presente ricorso l'Amministrazione della Camera dei deputati, come in epigrafe rappresentata e difesa, propone appello contro l'ordinanza cautelare n. 13/2020, chiedendo:

l'annullamento della suddetta ordinanza e per l'effetto, in riforma della medesima, la reiezione dell'istanza cautelare proposta,

nonché



Camera dei Deputati ARRIVO 09 febbraio 2021 Prot: 2021/0000116/TG

8





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



nelle more della fissazione dell'udienza collegiale, la sospensione immediata, con decreto monocratico, ai sensi degli articoli 56 e 62 cpa, applicabili anche al rito interno, dell'esecutività dell'ordinanza stessa.

L'appello, con espressa riserva di ogni ulteriore difesa, istanza, eccezione o richiesta nell'ulteriore corso del giudizio, è affidato ai seguenti motivi di

DIRITTO

Eccesso di potere giurisdizionale

Come si è ampiamente argomentato nella memoria di primo grado, la sentenza non definitiva n. 2/2020, a seguito della quale il ricorrente ha presentato, prima l'istanza di incremento, poi il ricorso avverso l'asserito silenzio dell'Ufficio di Presidenza, **non era di per sé suscettibile di immediata applicazione.**

Infatti, la fattispecie normativa prevista dal comma 7 dell'articolo 1 della delibera n. 14 del 2018, **come risultante dall'intervento del giudice di primo grado, presupponeva - per l'adozione di provvedimenti coerenti con i principi generali di legalità, imparzialità e ragionevolezza, inderogabili per il legittimo esercizio della funzione amministrativa - la previa individuazione di criteri e parametri che consentissero di decidere legittimamente le richieste di reintegrazione presentate dagli ex deputati.**

Nel suo testo originario, infatti, il comma 7 dell'articolo 1 aveva previsto la possibilità per l'Ufficio di Presidenza di concedere **un limitato incremento dell'assegno, come rideterminato, per situazione di difficoltà economica, a fronte di esigenze incidenti sulla sfera della salute.** La contestuale presenza della grave patologia - identificata nelle due condizioni alternative della necessità di terapie





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



salva-vita o dell'invalidità riconosciuta del 100 per cento - e della "relativa impossidenza", valeva senz'altro ad individuare una situazione di difficoltà. In altri termini, nella prospettiva del legislatore camerale, la simultanea presenza dei due parametri di cui alle lettere a) e b) era idonea di per sé ad attestare l'appartenenza del richiedente alla fascia di "soggetti deboli", per i quali era prevista la possibilità di disporre un incremento dell'importo del relativo trattamento, risultante dalla rideterminazione secondo il sistema contributivo e dalla eventuale applicazione dei correttivi di cui ai commi 5 e 6 della medesima delibera.

Lo stesso giudice di primo grado si è mostrato consapevole della necessità di un ulteriore intervento normativo laddove, nel motivare la dichiarazione di parziale illegittimità del comma 7, nella parte in cui non consente "un margine nell'apprezzare tutte quelle circostanze che richiedono una differente modulazione della già prevista clausola di salvaguardia della delibera", rilevava che "si deve considerare che la delibera impugnata presenta una rilevante caratura attuariale, nella quale le scelte effettuate contemperano le esigenze di razionalità tecnica con la discrezionalità normativa rimessa all'Ufficio di Presidenza. In questa materia, ogni pronuncia giurisdizionale interviene su un complesso sistema giuridico-economico-attuariale nel quale ciascuna disposizione, strettamente connessa alle altre clausole del sistema in un unicum tecnico-operativo, concorre a definire non solo i dettagli concreti del sistema stesso, ma anche le sue caratteristiche generali. "Spetta infatti alla discrezionalità normativa (ed alla discrezionalità amministrativa in sede di applicazione delle norme regolamentari generali e astratte) il ricercare, in conformità alle statuizioni che il Consiglio si appresta a rendere, ulteriori strumenti di intervento, rivolti ai percettori di redditi esigui o comunque "deboli" in termini sociali".





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



Peraltro, la lettura della sentenza n. 2/2020 testé rappresentata coincide con quella che alla stessa pronuncia è stata data dalla Commissione contenziosa del Senato laddove, nella parte motiva della decisione n. 660/2020, ha evidenziato come la citata sentenza non definitiva dell'organo di primo grado della Camera, che ha inciso *"in modo così consistente sul comma 7 dell'articolo 1 della delibera n. 14 del 2018"*, ha indotto lo stesso giudice che l'ha pronunciata a rivolgere *"un invito al legislatore interno della Camera dei deputati ad intervenire sul medesimo comma 7, il che comunque risulta necessario per evitare che le richieste di aumento dell'importo del vitalizio ridotto, avanzata da ex parlamentari in situazioni di difficoltà economica possano essere decise in modo eccessivamente discrezionale in assenza dell'indicazione di precisi parametri normativi".*

L'individuazione dei suddetti parametri quindi non poteva che spettare ad un ulteriore atto normativo dell'Ufficio di Presidenza recante i criteri da seguire per l'esame delle istanze, intervento che - per quanto riguarda le ipotesi di cui alle lettere a) e b), del comma 7 dell'art. 1 della delibera n. 14/2018- in effetti è stato adottato con la delibera del 5 novembre n. 92/2020.

Orbene, in questo quadro, il Consiglio di giurisdizione, a fronte della necessità – da esso stesso rilevata in sentenza- di un intervento di rango normativo e del fatto che tale intervento, per le ipotesi su indicate, era stato posto in essere e applicato a numerosi casi, ha adottato un provvedimento d'urgenza con il quale ha disposto la reintegrazione dell'assegno vitalizio di un importo determinato secondo un criterio individuato dallo stesso giudice. Nell'assumere tale decisione il giudice non ha tenuto conto in alcun modo della normativa approvata dall'Ufficio di Presidenza con la delibera n. 92/2020, tant'è che ha individuato un parametro di quantificazione dell'incremento del tutto diverso da quello previsto dalla





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



delibera citata delibera, sostituendosi così all'unico organo competente a decidere in merito, cioè l'Ufficio di Presidenza, nel suo ruolo di legislatore.

In realtà, come lo stesso giudice di primo grado ha dimostrato implicitamente con l'ordinanza impugnata, la decisione sulle istanze di incremento del vitalizio richiedeva preliminarmente e in modo ineludibile la fissazione di un criterio di determinazione, ma la scelta di quale dovesse essere non poteva essere assunta da un giudice per l'assenza di elementi normativi su cui fondarla. Tanto questo è vero, che lo stesso Consiglio di giurisdizione ha mutato nel tempo il suddetto criterio, essendo quello adottato nelle ordinanze accolte da ultimo- tra cui quella a favore del ricorrente- diverso da quello previsto in passato in un analogo provvedimento.

Il giudice di primo grado ha dunque esorbitato dalle sue attribuzioni, sconfinando nell'ambito di quelle proprie dell'Ufficio di Presidenza.

L'ordinanza deve essere quindi annullata.

Ulteriore profilo di eccesso di potere giurisdizionale. Violazione dell'art. 31, comma 3, c.p.a. ed inammissibilità della pronuncia sulla fondatezza della domanda. Violazione del principio della continenza.

Il ricorrente ha sostenuto che il giudice adito potesse dar corso alla domanda di accertamento sulla fondatezza della sua istanza e comunque del diritto alla reintegrazione del vitalizio "nella misura originaria o in quella ritenuta di giustizia", sulla base di un duplice presupposto: "Per un verso, ai sensi dell'art. 31, comma 3, cpa, poiché si verte nell'ambito di attività amministrativa, per lo meno per quanto





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



riguarda l'an della rimodulazione, non discrezionale: l'Amministrazione deve limitarsi a verificare l'esistenza dei presupposti fissati dalla delibera, come modificata dalla sentenza di codesto Consiglio, in presenza dei quali il vitalizio deve essere reintegrato, senza alcuna ponderazione con altri interessi pubblici. Per altro verso e in ogni caso – ove si ritenga che la posizione giuridica fatta valere, avendo natura previdenziale, sia qualificabile come diritto soggettivo – in quanto la giurisdizione del Giudice dell'autodichia è pacificamente una giurisdizione esclusiva, estesa ad interessi legittimi e a diritti soggettivi: in tale sede, è quindi proponibile non solo l'azione di annullamento, ma ogni altra azione di accertamento e condanna (arg. ex art. 30, comma 2, c.p.a.)”.

Conseguentemente il ricorso ha riportato dati - concernenti la situazione economica e personale del ricorrente – al fine di dimostrare la *“evidente gravissima compromissione”* delle sue condizioni di vita.

Il Consiglio di Giurisdizione avrebbe dovuto dichiarare tale domanda manifestamente inammissibile.

Infatti l'articolo 31, comma 3, del codice del processo amministrativo, prevede che il giudice possa pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa, quando ricorra uno dei seguenti presupposti:

- che si tratti di attività vincolata;
- allorché non residuino ulteriori margini di discrezionalità e non siano necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione.

Come costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, *“il GA, non potendo sostituirsi all'Amministrazione negli accertamenti e nelle scelte ad essa riservati, non può infatti, in nessun caso, pronunciare con riferimento a poteri*





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



amministrativi non ancora esercitati, come dispone il comma 2 dell'art. 34 del c.p.a.” (Consiglio di Stato, Sezione V, n. 5000/2013, Cds Sezione VI, n. 996/2011).”

Con specifico riferimento alla previsione di cui all'art. 31, comma 3 c.p.a., il Consiglio di Stato ha affermato altresì che essa *“prevede le ipotesi eccezionali nelle quali il giudice amministrativo, a fronte di interessi legittimi pretensivi (quali sono, indiscutibilmente, quelli vantati dagli appellanti), può pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa: «Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione»,* precisando altresì che *“tale norma, a carattere eccezionale, è di stretta interpretazione pena lo sconfinamento del sindacato del giudice nel merito amministrativo oltre i casi tassativamente previsti dalla legge, con conseguente pericolo di incorrere nel vizio di eccesso di potere giurisdizionale: in particolare, Cons. Stato, III, 2 maggio 2016, n. 1660, ricorda che “il giudice non può andare oltre la declaratoria di illegittimità dell'inerzia e l'ordine di provvedere, essendogli precluso il potere di accertare la fondatezza sostanziale sottesa alla richiesta avanzata dal soggetto (giacché se così non fosse si andrebbe a sostituire indebitamente alla stessa P.A. nelle sue valutazioni discrezionali). Il giudice potrebbe pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'Amministrazione” (conforme, ex multis, Cons. Stato, IV, 25 gennaio 2017, n. 293)” [Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3552/2017].*

In relazione alla questione per cui è causa, **non ricorre all'evidenza nessuno dei due presupposti** indicati dall'art. 31, comma 3, trattandosi di **un potere non**





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



vincolato ma discrezionale (il comma 7 recita “L'Ufficio di Presidenza, su proposta del Collegio dei deputati Questori, **può incrementare ... l'ammontare degli assegni vitalizi... favore di coloro che *ne facciano domanda***) che implica un'analisi degli elementi di fatto, e una decisione adottabile solo sulla base di **scelte normative** – e quindi discrezionali - comunque spettanti all'organo competente

Quindi la normativa del cpa richiamata dallo stesso ricorrente, in fattispecie come quella in esame, non consentiva e non consente al giudice di pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa, tanto meno in sede cautelare.

Infatti, è noto che i provvedimenti cautelari soggiacciono al principio della continenza, secondo il quale è ad essi inibito assicurare utilità superiori e diverse rispetto a quelle conseguibili con la pronuncia di merito “*posto che la tutela cautelare è diretta alla temporanea salvaguardia della posizione del deducente, onde consentirgli - qualora risultasse vincitore nel merito - di trarre l'utilità sostanziale offerta dalla decisione, producendo in via temporalmente anticipata nella sua sfera giuridica benefici omogenei e comunque non superiori rispetto a quelle che la sentenza potrà procurare*” (ex multis Cons Stato, sez.V, 27 maggio 2014, n. 2708) .

Conseguentemente il giudice di primo grado, nel disporre direttamente l'incremento del vitalizio richiesto, ha adottato un dispositivo che non avrebbe mai potuto pronunciare in sede di merito e che, pertanto, gli era precluso anche in sede cautelare, di tal che anche sotto gli ulteriori profili qui esaminati l'ordinanza deve essere annullata.

***Difetto di motivazione. Violazione della sentenza n. 2 del 2020.
Contraddittorietà e irragionevolezza***





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



L'ordinanza cautelare, come si è innanzi evidenziato, nelle relative premesse non svolge il minimo riferimento alla delibera normativa approvata dall'Ufficio di Presidenza e non reca nemmeno una traccia di motivazione sulle ragioni per cui ha adottato un criterio di quantificazione dell'incremento del vitalizio del tutto diverso da quello individuato in detta delibera.

Se poi si passa all'esame della motivazione dell'accoglimento, emerge come essa sia in contrasto con il disposto della sentenza n. 2/2020 e inficiata da evidente irragionevolezza.

Infatti la sentenza non definitiva emessa dallo stesso Consiglio di giurisdizione aveva definito la normativa sull'incremento del vitalizio **come volta "alla protezione delle fasce deboli"** e **ne aveva dichiarato la parziale illegittimità**, in quanto, *limitando gli importi dei quali il Collegio dei deputati Questori possono disporre l'aumento, e condizionando l'aumento stesso alla contemporanea sussistenza di entrambi i presupposti normativi (come si è visto, la relativa impossidenza dell'interessato e le sue precarie condizioni di salute), preclude al Collegio e allo stesso Ufficio di Presidenza un margine nell'apprezzare tutte quelle circostanze che richiedono una differente modulazione della già prevista clausola di salvaguardia della delibera"*.

Eppure il provvedimento cautelare impugnato, dopo aver rilevato in premessa che la *"situazione del ricorrente integra i presupposti individuati da questo giudice, con la propria sentenza n. 2/2020/CG, ai fini dell'incremento dell'assegno vitalizio"*, **con riferimento alla quantificazione del predetto incremento**, afferma che *"allo stato appare congrua la misura del trenta per cento della differenza tra l'importo percepito anteriormente all'impugnata delibera n. 14/2018 e l'importo percepito in applicazione della delibera stessa"* e motiva tale **determinazione**, riferendosi sia alle spese e agli oneri documentati dal ricorrente





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



“sia in ossequio al necessario principio di proporzionalità della rideterminazione dei trattamenti”.

Tale motivazione, nella parte in cui fa riferimento al principio di proporzionalità della rideterminazione dei trattamenti, introduce un parametro estraneo alla normativa in questione, la cui *ratio*, come si è detto e come lo stesso giudice di primo grado ha riconosciuto, risiede nell’obiettivo di garantire una particolare tutela alle “*fasce deboli*”, quindi le categorie che si trovano in difficoltà personale ed economica: in questa prospettiva la parte motiva della sentenza n. 2 del 2020 individua come profili meritevoli di particolare protezione l’età avanzata e l’essere titolari di trattamenti di reversibilità.

Il parametro della proporzionalità della rideterminazione – che non è dato rinvenire nel dispositivo della sentenza n. 2 del 2020 che dichiara la parziale illegittimità del comma 7 - conduce invece ad attribuire l’incremento in base all’entità dell’importo percepito prima dell’applicazione della riforma, criterio questo che nulla ha a che vedere con la tutela delle fasce deboli.

Mancata corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato.

Il ricorso introduttivo del presente giudizio chiedeva di accertare *“l’illegittimità del silenzio mantenuto dagli Uffici in epigrafe in ordine alla domanda di reintegrazione del vitalizio presentata dal ricorrente in data 27 maggio 2020, e per l’effetto accertare la fondatezza dell’istanza e disporre l’immediata reintegrazione del vitalizio nella misura originaria o nella diversa misura ritenuta di giustizia”.*





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



Quindi si richiedeva che venisse dichiarata l'esistenza di un obbligo di provvedere e venisse accertato un asserito diritto del ricorrente a ottenere l'incremento.

Orbene, l'ordinanza cautelare in oggetto, discostandosi dalle richieste del ricorrente, qualifica il ricorso in oggetto come presentato, oltre che – per questa parte correttamente - avverso il silenzio, anche *“per l'attuazione della sentenza non definitiva del Consiglio di giurisdizione n. 2/2020/CG”*.

In tal modo il giudice di primo grado sembra non tener conto non solo della diversa richiesta contenuta nel ricorso, ma anche e soprattutto dell'impossibilità di qualificare come “attuazione” il seguito da dare ad una sentenza dichiarativa di illegittimità costituzionale. Come si è detto, infatti, la sentenza n. 2/2020 che, nell'ordinamento interno, è equiparabile alla pronuncia della Consulta con l'unica differenza che nella fattispecie non può parlarsi di giudicato essendo essa resa da un giudice di primo grado, ha reso necessario un intervento normativo che non può per sua natura essere inquadrato come “attuazione” o “ottemperanza”, termini notoriamente riferiti a sentenze concernenti l'attività amministrativa e di certo non l'attività produttiva di norme di rango primario qual è quella che qui viene in considerazione–

In questa prospettiva, quindi, il giudice non può svolgere un sindacato sulla citata delibera come quello che potrebbe svolgere su un qualunque provvedimento amministrativo nel giudizio appositamente dedicato all'ottemperanza ad una sentenza concernente l'attività amministrativa, ma potrà, in un separato e autonomo giudizio introdotto da chi si ritenga leso dalla





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



delibera normativa, sindacarne la legittimità con riferimento a parametri desunti dalla Costituzione e a leggi costituzionali.

Sull' insussistenza del fumus boni iuris e del periculum in mora

Oltre che per i radicali vizi innanzi denunciati – di per sé sufficienti a inficiarne la validità - l'ordinanza va annullata anche perché adottata senza considerare la manifesta infondatezza anche nel merito delle inammissibili censure *ex adverso* formulate ed in assenza del *periculum in mora*.

Quanto al primo profilo, si ricorda che il provvedimento impugnato è stato reso in un giudizio sul silenzio dell'Ufficio di Presidenza in merito all'istanza di incremento presentata dal ricorrente, sulla base della sentenza n. 2 del 2020.

Come si è ampiamente rappresentato, a seguito della suddetta pronuncia, in realtà non vi è stata alcuna inerzia degli organi di direzione politica della Camera, protratta per il termine prefissato per legge, che avrebbe potuto condurre ad una pronunzia di accoglimento del giudice di prime cure.

L'istruttoria su tali istanze, tempestivamente avviata dal Collegio dei Questori, ha evidenziato, come si è detto, la necessità di un intervento normativo che rendesse applicabile la normativa risultante dalla sentenza n. 2/2020 CG, consentendo di decidere sulle istanze presentate.

A tale esigenza, l'Ufficio di Presidenza, per quanto riguarda le lettere a) e b), ha già provveduto approvando, su proposta del Collegio dei Questori, la delibera n. 92 - cui hanno fatto seguito le delibere n. 93 e 96 che hanno accolto una serie di istanze di incremento del vitalizio.

Successivamente all'approvazione della delibera concernente la fattispecie introdotta dalla sentenza n. 2/2020, sarà possibile decidere anche sulle istanze di





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



coloro che non rientrano nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b) del comma 7, e che tuttavia lamentano una “grave compromissione” delle loro condizioni di vita, per effetto della rideterminazione dell’assegno vitalizio.

Peraltro, rispetto alle suddette necessarie determinazioni di carattere generale, non può ipotizzarsi una posizione differenziata e qualificata del singolo che dia la possibilità di attivare il ricorso avverso il silenzio non esperibile in relazione all’adozione di atti normativi e amministrativi generali.

Nel merito quindi, non vi era la possibilità di accoglimento del ricorso, in assenza di un’inerzia dell’Amministrazione.

L’ordinanza cautelare n. 13/2020/CG è stata adottata, quindi, in assenza del presupposto del *fumus boni iuris*.

In ordine al ***periculum in mora***, il ricorrente ha lamentato di essere ultraottantenne, di disporre solo di un reddito di modesta entità e di dover provvedere anche alla moglie sofferente di diverse patologie

Egli ha rappresentato, quindi, il rischio che, nell’attesa di una decisione di merito, fosse pregiudicato il suo diritto ad un’esistenza libera e dignitosa, compromesso per effetto della rideterminazione del vitalizio, prevista dalla delibera n. 14/2018 e applicata da gennaio 2019.

L’on. ██████ risulta tuttavia percepire anche un altro reddito, oltre all’assegno erogato dalla Camera.

Quanto all’aggravarsi della situazione – lamentata dal ricorrente- per il semplice passaggio del tempo in attesa di una decisione di merito, è appena il caso di rilevare che un tale aggravamento in tanto poteva ipotizzarsi, in quanto un pregiudizio si fosse determinato al momento dell’applicazione della delibera. A tale





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



data l'on. ██████ non ha ritenuto di presentare alcuna domanda cautelare e le sue condizioni di vita non sembrano aver subito un peggioramento rispetto alla situazione esistente al momento della presentazione del ricorso contro la delibera n. 14/2018.

Il ricorrente non ha dimostrato quindi *“un pregiudizio grave e irreparabile”* durante il tempo necessario a giungere alla decisione sul ricorso

L'ordinanza è stata adottata, quindi, in assenza del *periculum in mora* per il ricorrente e **deve essere pertanto annullata dal giudice d'appello, previa sospensione della sua esecutività** con decreto monocratico del Presidente del Collegio d'appello, ai sensi degli artt. 56 e 62 cpa.

Istanza di sospensione – con decreto monocratico- dell'esecutività dell'ordinanza cautelare.

Per effetto dell'ordinanza cautelare impugnata – e delle analoghe ordinanze di accoglimento - la Camera rischia di dover sopportare danni gravi e irreparabili che è necessario evitare, con un provvedimento adottato con decreto monocratico, che ne inibisca immediatamente l'esecutività, nelle more della fissazione dell'udienza collegiale.

A tal fine, si rappresenta che la giurisprudenza consolidata ritiene che, il giudice non possa limitarsi a valutare la sola posizione del ricorrente, ma, nel rispetto del principio costituzionale della parità delle parti, debba considerare, in sede di valutazione del *periculum*, anche la situazione dell'amministrazione, in una prospettiva di *“doverosa comparazione tra i contrapposti interessi tipica”* della fase cautelare (*ex multis* ordinanza CDS n.3487/2020). In sostanza la valutazione del





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



pregiudizio lamentato dal ricorrente non può prescindere da un'attenta considerazione dell'interesse pubblico di cui l'Amministrazione è portatrice.

Infatti, il giudice amministrativo, in numerosi casi, ha considerato, in sede cautelare, la necessità di evitare, nelle more della decisione di merito, una *"spendita di attività amministrativa"* che potrebbe poi rivelarsi inutile (Ordinanze CDS sez. IV n. 3168/2020, n. 5262/2011) nonché un disservizio provocato dalla necessità di un eventuale rinnovo della medesima (ordinanza, CDS sez. IV n. 5016/2011), e quindi l'esigenza di *"mantenere la res adhuc integra fino alla definitiva soluzione della lite"* onde evitare, per un verso, il rischio del potenziale dispendio di attività amministrativa e, per un altro verso *"l'eventuale difficoltà del recupero di somme eventualmente accertate come non dovute"* (ordinanza Cds, sez. IV n. 4279/2019).

Peraltro, sempre in sede cautelare, la rilevanza delle esigenze di funzionalità e correttezza dell'azione amministrativa è sempre stata riconosciuta come valore preminente dalla giurisprudenza amministrativa. In tal senso si ricorda una pronuncia, resa dal Consiglio di Stato, sezione IV (N. 05199/2011), su ricorso in appello, con domanda di sospensione dell'efficacia, della sentenza del Tar Lazio n. 6884/2011 - concernente il conferimento di incarichi dirigenziali - proposto dall'Agenzia delle entrate. Ebbene il Consiglio di Stato, su questa vicenda, ha emesso un'ordinanza con cui, *"considerato che sussiste il danno grave ed irreparabile derivante dalla esecuzione della sentenza appellata (ferma ogni migliore valutazione del fumus in sede di esame nel merito della controversia), e ciò in relazione alla funzionalità degli uffici e, quindi, alla correttezza dell'attività amministrativa nel delicato settore dell'amministrazione finanziaria, in tal modo giudicando, nella doverosa comparazione degli interessi coinvolti, prevalente"*





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



l'interesse pubblico su quello fondante l'azione dell'appellata organizzazione sindacale" , ha accolto l'istanza cautelare e, per l'effetto, ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata.

In questa prospettiva, si rappresenta preliminarmente e, per quanto riguarda la fattispecie per cui è causa, che l'ambito cui afferisce il presente giudizio, cioè il trattamento previdenziale degli ex deputati è, allo stato, caratterizzato da un quadro normativo estremamente complesso e incerto.

Infatti sulla delibera n. 14 del 2020, che ha rideterminato tale trattamento secondo il sistema retributivo, pende un giudizio che ha riunito centinaia di ricorsi che ne hanno contestato la legittimità per violazione di norme e principi costituzionali.

Nell'ambito di tale giudizio è stata depositata la sentenza non definitiva n. 2/2020 che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale del solo comma 7, recante la normativa che consente all'Ufficio di Presidenza di incrementare il vitalizio rideterminato, in presenza di determinati presupposti riferiti, in particolare a coloro che si trovano in una condizione di particolare debolezza personale ed economica (fasce deboli).

Tale pronuncia è stata resa dal giudice di primo grado e in relazione ad essa sono state presentate plurime riserve d'appello, per cui, pur intervenendo su una norma al pari di una dichiarazione di illegittimità della Corte costituzionale, essa non è definitiva come le pronunce della Consulta.

Eppure la sentenza di primo grado - che incide su una norma pur non essendo definitiva - nel sistema processuale interno, in origine previsto per i soli atti amministrativi, è esecutiva per l'Amministrazione.





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



Ciò premesso, nel caso di specie, dopo la sentenza n. 2 del 2020 e la presentazione delle domande di reintegrazione da parte degli ex deputati, è stata avviata l'istruttoria interna di cui si è detto, in pendenza della quale gli interessati hanno promosso numerosi giudizi "avverso il silenzio serbato dall'Ufficio di Presidenza" sulle loro domande.

Al termine dell'istruttoria svolta dal Collegio dei Questori, l'Ufficio di Presidenza ha approvato, su proposta del Collegio, la delibera n. 92/2020 che prevede, per quanto attiene alle ipotesi di cui alle lettere a) e b) del comma 7, determinati parametri per la concessione dell'incremento, sulla base dei quali molte delle istanze presentate dagli interessati sono state esaminate e decise.

Nonostante ciò, il giudice di primo grado ha adottato numerose ordinanze cautelari che incrementano il vitalizio dei ricorrenti sulla base di un criterio, individuato dal giudice di primo grado e del tutto diverso rispetto a quello adottato dall'Ufficio di Presidenza con la suddetta delibera n. 92/2020

Si è determinata così una stratificazione di una pluralità di precetti, recanti contenuti diversi: da una parte quelli amministrativi posti in essere in attuazione della normativa, allo stato valida ed efficace recata dalla delibera n. 92/2020, dall'altra, quelli di natura giurisdizionale resi in sede cautelare dal giudice di primo grado.

In questo quadro, già di per sé destabilizzante, per effetto dell'incertezza sulla validità di una normativa di rango primario, l'azione amministrativa che, com'è noto, deve svolgersi secondo il principio di legalità e di buon andamento, rischia di diventare a sua volta incerta, oltre che contraddittoria, in particolare considerando il dispositivo delle ordinanze cautelari di accoglimento





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



Infatti, al fine di dare esecuzione a tali ordinanze – tra cui quello impugnata - l'Amministrazione dovrebbe erogare una cifra consistente, dovendo corrispondere l'incremento riconosciuto agli interessati a decorrere dal gennaio 2019. Verrebbe così posta in essere una serie di atti amministrativi in esecuzione di provvedimenti che, essendo provvisori, potrebbero non essere confermati in sede di merito, con conseguente necessità di una nuova e diversa attività amministrativa associata al rischio reale di non poter recuperare le somme erogate.

Peraltro – in assenza di una contraria decisione del giudice di appello - altre ordinanze cautelari di accoglimento, recanti dispositivi analoghi potrebbero essere adottate, aggravando – e sempre in via provvisoria – la posizione dell'Amministrazione.

Se a ciò si aggiunge che l'udienza di merito è stata fissata al prossimo 7 aprile e che in quella sede potrà essere assunta una decisione che, per quanto non definitiva, non ha i caratteri della provvisorietà e della sommarietà, come quella cautelare, risulta evidente che, nella situazione descritta, un bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco impone di mantenere la *res integra* fino alla sentenza di primo grado, evitando attività che in un brevissimo lasso di tempo potrebbero essere poste nel nulla.

Nella fattispecie, a fronte del danno cui si esporrebbe l'Amministrazione, il ricorrente non subirebbe alcun pregiudizio grave e irreparabile, atteso che è prossima l'udienza di merito per cui la situazione verrebbe definita in breve lasso di tempo; se peraltro tale decisione dovesse essere sfavorevole per l'Amministrazione, il ricorrente recupererebbe in modo completo e immediato le competenze a lui spettanti.





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



Nel senso qui proposto si è pronunciato anche il giudice interno, allorché con decreto monocratico – confermato dalla successiva ordinanza collegiale - ha accolto la domanda presentata dalla Camera di sospensione dell'esecutività della sentenza di primo grado che aveva parzialmente annullato la delibera dell'Ufficio di Presidenza recante norme sui tetti stipendiali per i dipendenti: in sede di valutazione del *periculum in mora* e della gravità del pregiudizio, il Presidente del Collegio d'appello, rilevava infatti, come tale valutazione *“non può che svolgersi in un'ottica plurilaterale e di comparazione degli interessi, tenendo conto dei riflessi che la concessione o meno delle misure cautelari richieste può avere rispetto all'amministrazione, ai ricorrenti in primo grado e all'interesse pubblico e generale”*.

In tale prospettiva - affermava ancora il decreto monocratico - appare *“coerente con il principio di buon andamento dell'attività amministrativa e con l'interesse pubblico che l'attività e la funzionalità degli uffici siano sottoposte all'alea di un solo eventuale cambiamento nell'arco di un breve lasso di tempo; 2) il carattere temporaneo, limitato ed integralmente riparabile del pregiudizio che deriva, ai ricorrenti contro la normativa in questione, dalla sospensione dell'esecutività della sentenza di primo grado nelle more del giudizio, in uno con le garanzie, comunque sussistenti, della soddisfazione piena delle loro pretese accolte in primo grado nel caso di conferma di tale decisione, anche in considerazione dei tempi brevi del giudizio d'appello”* (decreto del Presidente del Collegio d'appello n. 6/2015).

Alla luce di quanto esposto risulta evidente che la descritta situazione di estrema gravità ed urgenza non consente neppure attendere fino alla data dell'udienza cautelare, di tal che l'Amministrazione, oltre a chiedere





Camera dei Deputati

AVVOCATURA



Camera dei Deputati PARTENZA 09 febbraio 2021
Prot: 2021/0000068/AVV



l'annullamento e per l'effetto la riforma dell'ordinanza cautelare impugnata, nel senso che sia rigettata l'istanza presentata dal ricorrente, chiede che, nelle more della fissazione dell'udienza collegiale, con misura cautelare monocratica del Presidente di codesto Collegio, adottata ai sensi degli articoli 56 e 62 del codice del processo amministrativo, sia inibita l'esecuzione dell'ordinanza cautelare impugnata

PQM

Voglia l'on. Collegio d'appello, così provvedere:

1) In via preliminare, e nelle more della fissazione dell'udienza collegiale, sospendere l'esecutività dell'ordinanza appellata, con misura cautelare adottata con decreto presidenziale monocratico ai sensi degli articoli 56 e 62 del codice del processo amministrativo;

2) annullare la medesima ordinanza e, per l'effetto, respingere in quanto inammissibile e infondata l'istanza cautelare proposta dal ricorrente.

Roma, 9 febbraio 2021

Maria Teresa Losasso

(Avv. Maria Teresa Losasso)

Gaetano Pelella

(Avv. Gaetano Pelella)

