



REPUBBLICA ITALIANA

N. 8091/02 Reg.Ric

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 5280/03 Reg.Sen

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

N. Reg.Sez

SEZIONE III BIS

Anno 2003

composto dai Magistrati:

del 11.6.2003

Saverio CORASANITI - PRESIDENTE

Eduardo PUGLIESE - CONSIGLIERE

Antonio VINCIGUERRA - CONSIGLIERE rel.est.

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. 8091/2002 R.G. proposto da:

- F.I.E.G. (Federazione italiana editori di giornali), in persona del suo rappresentante legale, rappresentata e difesa dagli avv.ti Ernesto Irace, Giuliano Berruti, Francesca Mastroianni e Guido Zingoni;
- Editrice La Stampa s.p.a., in persona del suo rappresentante legale, rappresentata e difesa dagli avv.ti Franco Pastore ed Ernesto Irace;
- R.C.S Editori s.p.a. e R.C.S. Periodici s.p.a., in persona dei loro rappresentanti legali, rappresentate e difese dagli avv.ti Vincenzo

Stanchi e Giacinto Favalli;

- Gruppo editoriale L'Espresso s.p.a., in persona del suo rappresentante legale, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Cristina Pujatti e Giacinto Favalli;

tutti elettivamente domiciliati in Roma, via Bocca di Leone - 78;

c o n t r o

Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario per legge;

e nei confronti di

I.N.P.G.I. (Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani), in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dai prof. avv.ti Maurizio Cinelli e Filippo Lubrano e dall'avv. Mario Sanino, ed elettivamente domiciliato in Roma, via Flaminia - 79;

per l'annullamento

del decreto in data 16.4.2002 del Ministro del

lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale è stata approvata la delibera 7.6.2001 n. 86 del Consiglio di amministrazione dell' I.N.P.G.I. (Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani);

Visto il ricorso con gli atti e documenti allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle Amministrazioni e dell'Istituto controinteressato intimati;

Visto l'intervento oppositivo dell'A.d.E.E.P. (Associazione degli enti previdenziali privati), in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dal prof. avv. Filippo Lubrano e dall'avv. Enrico Lubrano, ed elettivamente domiciliata in Roma, via Flaminia - 79;

Viste le memorie prodotte dalle parti e gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 17.2.2003, con designazione del Consigliere dott. Antonio

Vinciguerra relatore della causa, i procuratori delle parti comparsi come da verbale di udienza; Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Con il presente ricorso la F.I.E.G. (Federazione italiana editori di giornali) e alcune società editoriali contestano il decreto del 16.4.2002 adottato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale è approvato lo schema del nuovo regime sanzionatorio per omesso versamento di contributi previdenziali dei dipendenti delle case editrici, definito con delibera 7.6.2001 n. 86 del Consiglio di amministrazione dell'I.N.P.G.I. (Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani). Il nuovo sistema sanzionatorio predisposto dall'I.N.P.G.I. è ritenuto dalle ricorrenti contrastante con le disposizioni legislative in materia e carente della disciplina sul condono. Si sono costituiti in giudizio le Amministrazioni

e l'Istituto previdenziale intimati, i quali presentano memorie di controdeduzioni.

Le Amministrazioni che hanno adottato il provvedimento eccepiscono, inoltre, il difetto di giurisdizione del T.A.R.

L'A.d.E.E.P. (Associazione degli enti previdenziali privati) ha presentato atto di intervento oppositivo, con il quale eccepisce il difetto di interesse all'impugnativa, in senso oggettivo e soggettivo.

Con memoria conclusionale le parti ricorrenti controdeducono alle eccezioni pregiudiziali e puntualizzano le censure.

La causa passa in decisione all'udienza del 17.2.2003.

D I R I T T O

Va esaminata, in primo luogo, l'eccezione relativa alla giurisdizione, presentata dalla controparti costituite in giudizio.

A parere dei controinteressati la questione dedotta verte in materia di diritti soggettivi, riservati alla cognizione dell'Autorità

giudiziaria ordinaria. L'eccezione, come sarà precisato di seguito, è congiunta all'altra che contesta la mancanza di un interesse oggettivo all'impugnativa, sollevata dall'A.d.E.E.P. (Associazione degli enti previdenziali privati) intervenuta *ad opponendum*. Secondo quest'ultima la mancanza attuale di provvedimenti applicativi del nuovo regime sanzionatorio per violazione alla normativa in materia di previdenza dei dipendenti delle case editrici, definito con il decreto interministeriale impugnato, impedisce la formazione di un interesse qualificato tutelabile in giudizio.

Tuttavia è proprio l'inesistenza di sanzioni per omesso versamento dei contributi previdenziali - adottabili alla stregua del sistema elaborato dall'I.N.P.G.I. e approvato dalle Autorità ministeriali - che esclude l'esistenza in proposito di diritti soggettivi attuali, enucleabili da rapporti sanzionatori precostituiti. Ciò che si contesta in questa sede non è l'assetto diritto al versamento contributivo

dell'ente gestorio/correlato obbligo delle case editrici, bensì la competenza dell'I.N.P.G.I. a derogare al regime previdenziale legale. Si contesta, cioè la competenza dell'Istituto negli stretti termini di legittimità del provvedimento impugnato, ponendo in discussione la regolarità procedimentale. Argomenti specificamente connessi alla potestà giurisdizionale dei T.A.R., come definita dall'art. 3 della legge 6.12.1971 n. 1034.

Quanto all'attualità oggettiva dell'interesse ad agire, il Collegio (nell'interpretazione lata dell'art. 100 del codice di procedura civile, avallata dalla giurisprudenza del complesso T.A.R./Consiglio di Stato e volta a cogliere l'interesse al giudizio da ogni utilità a rilevanza giuridica che può essere collegata alla pronuncia giudiziale favorevole, come richiesta) ritiene che l'esclusività della competenza dell'Autorità giudiziaria amministrativa all'annullamento dei provvedimenti affetti da vizi di legittimità - restando all'Autorità giudiziaria

ordinaria la sola potestà di disapplicazione - e la perentorietà dei termini d'impugnativa di cui all'art. 21 della legge n. 1034/1971 rendono la pretesa dedotta (annullamento del D.M. 16.4.2002) dotata di rilevanza giuridica. Una diversa considerazione costringerebbe le singole case editrici a dover contestare, di volta in volta, i provvedimenti sanzionatori innanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria, restando inattaccabile il presupposto regolamento ministeriale (il quale potrebbe soltanto essere disapplicato dal Giudice civile), dunque sempre suscettibile di esecuzione. Questo determinerebbe un'anomalia nel sistema di tutela integrale degli interessi e nell'attuazione del principio di completa ed esaustiva reintegrazione in sede giurisdizionale delle situazioni soggettive lese (artt. 24 e 25 Cost.). Laddove, invece, è proprio tale principio, unitamente al sistema di decadenza previsto per i ricorsi innanzi al Giudice amministrativo, che rende necessaria e immediatamente proponibile l'azione di annullamento del regolamento elaborato

dall'I.N.P.G.I., e doverosa l'attività processuale del Giudice amministrativo, per la soluzione definitiva delle questioni di legittimità dedotte. Peraltro proprio la peculiarità dell'interesse dedotto, fermo restando il suo carattere di immediatezza, esclude che esso possa essere collegato a pretese individuali, quali potrebbero essere quelle inerenti alla definizione dell'obbligo di pagamento connesso alla petizione sanzionatoria, al momento non attuale. Si tratta, dunque, di un interesse collettivo per le testate editoriali che, come tale, non può essere rappresentato dalle singole editrici, bensì soltanto dai loro esponenti rappresentativi. È noto infatti, come da consolidata giurisprudenza, che gli atti a contenuto generale, cioè indirizzati ad una collettività o ad una categoria di soggetti nel suo complesso, possono essere connotati da aspetti precettivi di immediata lesività per interessi astrattamente tutelabili. È, altresì, noto che gli Ordini, i Collegi professionali e le Associazioni di categoria,

istituzionalmente esponenziali degli interessi comuni ai gruppi che rappresentano, sono legittimati a farli valere (Cons.St., IV, 15.9.2001 n. 4819; T.A.R. Lazio, III, 25.11.2002 n. 10575).

Perciò, se da un lato va esclusa la legittimazione ad agire delle società editoriali ricorrenti (che debbono essere, di conseguenza, estromesse dal giudizio), dall'altro essa va riconosciuta in capo alla Federazione italiana editori di giornali - F.I.E.G., rappresentativa di interessi che, diversamente da quanto sostiene l'Associazione interventrice, non sono la sommatoria dei singoli interessi individuali degli editori rappresentati, ma differiscono da essi per il loro carattere collettivo e sono, comunque, tutelabili senza la mediazione di situazioni soggettive specifiche in capo agli aderenti.

Restando la legittimazione ad agire della F.I.E.G. - esclusa, invece, quella delle altre ricorrenti - il ricorso può essere deciso nel merito.

Esso è suscettibile di accoglimento.

L'art. 116, commi 8 e 9, della legge 23.12.2000 n. 388 (finanziaria 2001) detta la nuova disciplina in tema di sanzioni per omesso o ritardato versamento dei contributi e dei premi dovuti alle gestioni previdenziali e assistenziali, stabilendo: "I soggetti che non provvedono entro il termine stabilito al pagamento dei contributi o premi dovuti alle gestioni previdenziali ed assistenziali, ovvero vi provvedono in misura inferiore a quella dovuta, sono tenuti: a) nel caso di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi, il cui ammontare è rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie, al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non può essere superiore al 40 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge; b) in caso di evasione connessa a registrazioni o denunce obbligatorie omesse o non conformi al vero, cioè nel caso in cui il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di

non versare i contributi o premi, occulta rapporti di lavoro in essere ovvero le retribuzioni erogate, al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al 30 per cento; la sanzione civile non può essere superiore al 60 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge. Qualora la denuncia della situazione debitoria sia effettuata spontaneamente prima di contestazioni o richieste da parte degli enti impositori e comunque entro dodici mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi o premi e sempreché il versamento dei contributi o premi sia effettuato entro trenta giorni dalla denuncia stessa, i soggetti sono tenuti al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non può essere superiore al 40 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge.

Dopo il raggiungimento del tetto massimo delle sanzioni civili nelle misure previste alle lettere

a) e b) senza che si sia provveduto all'integrale pagamento del dovuto, sul debito contributivo maturano interessi nella misura degli interessi di mora di cui all'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 29.9.1973 n. 602, come sostituito dall'articolo 14 del decreto legislativo 26.2.1999 n. 46".

Dal suddetto regime la regolamentazione adottabile dall'I.N.P.G.I. sulla base delle direttive definite ai sensi del comma 15 dello stesso art. 116 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, non può prescindere, e secondo il disposto di cui al capoverso dell'art. 38 della legge 5.8.1981 n. 416 (disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria), come modificato dall'art. 76 della L. n. 388/2000, il quale prescrive che "le forme previdenziali gestite dall'INPGI devono essere coordinate con le norme che regolano il regime delle prestazioni e dei contributi delle forme di previdenza sociale obbligatoria, sia

generali che sostitutive".

Ne consegue che l'esercizio della potestà di autonomia normativa e del dovere di garantire l'equilibrio finanziario della gestione, disciplinate dalla normativa di settore (D.Lgs. 30.6.1994 n. 509, L. 8.8.1995 n. 335, L. 27.12.1997 n. 449), a decorrere dall'entrata in vigore della legge finanziaria 2001 richiede il coordinamento specifico con le norme generali che regolano il sistema contributivo e delle prestazioni previdenziali.

La delibera 7.6.2001 n. 86 del Consiglio di amministrazione dell'I.N.P.G.I. è illegittima perché definisce una deroga ingiustificata al suddetto sistema di coordinamento, e così il decreto interministeriale che l'ha approvata. Il motivo di ricorso che ne deduce l'illegittimità è fondato e dirimente. Sono assorbite, pertanto, le residue censure.

Le spese del giudizio possono essere compensate tra tutte le parti costituite.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio,
Sezione III bis, estromesse dal giudizio le
società editoriali Editrice La Stampa s.p.a.,
R.C.S. Editori s.p.a., R.C.S. Periodici s.p.a. e
Gruppo editoriale L'Espresso s.p.a., accoglie il
ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla il
provvedimento impugnato.

Compensa interamente tra le parti le spese e gli
onorari di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita
dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del
17.2.2003.

Saverio Corasaniti PRESIDENTE

Antonio Vinciguerra CONSIGLIERE est.

Depositata in Segreteria in data

Il Segretario