

Numero 01047/2023 e data 19/07/2023 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 22 giugno 2023

NUMERO AFFARE 00848/2022

OGGETTO:

Ministero della difesa.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Vincenzo De Maio contro il Ministero della difesa, per l'annullamento: a) del provvedimento dell'Ente **circoli della Marina militare** prot. n. 0004729 dell'11 novembre 2021, con cui è stata «rigettata l'istanza di rimborso avanzata dal ricorrente e relativa alle quote associative indebitamente trattenute a far data dal 28 ottobre 2011»; b) del provvedimento dell'Ente circoli Marina militare prot. n. 0005488 del 21 dicembre 2021, con cui è stato «rigettato il ricorso in autotutela dell'odierno ricorrente».

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. n. 12022 del 16 maggio 2022, con la quale il Ministero della difesa ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Pier Luigi Tomaiuoli.

Premesso in fatto e considerato in diritto quanto segue

1.- Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica il capitano di fregata Vincenzo De Maio ha impugnato, chiedendone l'annullamento, gli atti in epigrafe indicati, con cui l'**Ente circoli della Marina militare** ha rigettato la sua istanza di restituzione delle quote associative versate nel decennio antecedente, a mezzo di trattenute stipendiali.

Con unica ed articolata censura (rubricata «violazione e falsa applicazione degli artt. da 1829 a 1834 del d.lgs. n. 66/2010 - violazione e falsa applicazione degli artt. da 463 a 475 del d.P.R. n. 90/2010 - violazione degli artt. 23 e 97 Cost. - violazione del n. 3929 dell'Allegato al d.P.R. n. 248/2010 - eccesso di potere per ingiustizia e illogicità manifeste - eccesso di potere per sviamento della funzione – violazione degli artt. 3 e 10 *bis* l. n. 241/1990 - eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione»), il ricorrente lamenta, in primo luogo, la natura indebita delle trattenute subite per l'assenza di un'adeguata base normativa idonea a fondare, alla luce dell'art. 23 Cost., l'imposizione patrimoniale in questione.

In particolare, secondo il ricorrente, tale obbligo contributivo sarebbe stato previsto dall'art. 26 del regio decreto 27 ottobre 1937, n. 1935 (Costituzione dell'Ente «Circoli della Regia marina», con sede in Roma), ma sarebbe venuto meno a seguito dell'abrogazione del medesimo regio decreto ad opera del d.P.R. 13 dicembre 2010, n. 248 (Regolamento recante abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, a norma dell'articolo 17, comma 4-*ter*, della legge 23 agosto 1988, n. 400), come del resto riconosciuto dalla sentenza del TAR Puglia, sezione staccata di Lecce, 29 giugno 2021, n. 990.

Né, ancora, l'obbligo contributivo in parola sarebbe espressamente individuabile nelle disposizioni del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), e del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (Testo

unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), che disciplinerebbero (rispettivamente, agli artt. da 1829 a 1834 e da 463 a 475) l'**Ente circoli della Marina militare**, senza alcun rinvio al suo statuto.

In secondo luogo, il ricorrente si duole dell'irragionevolezza dei provvedimenti impugnati, nella parte in cui affermano la non operatività, nei suoi confronti, della citata sentenza del TAR Puglia n. 990 del 2021 - la quale ha ritenuto inesistente la base normativa per l'imposizione dell'obbligo di pagamento delle quote sociali all'**Ente circoli della Marina militare** e condannato l'Amministrazione a restituire al sottufficiale ivi ricorrente le somme a tale titolo trattenute nel decennio anteriore alla domanda - e nella parte in cui affermano che il fondamento normativo dell'obbligo in esame si rinverrebbe nel d.P.R. 1° gennaio 1949, n. 83 (Approvazione del nuovo Statuto organico dell'Ente Circoli alla Marina militare), il quale «è fonte costituita da un unico articolo, che esclusivamente provvedeva a modificare l'art. 25 del R.D. n. 1935/1937, apprestando una nuova disciplina limitatamente alla sola attribuzione della qualità di socio dell'Ente Circoli M.M.».

Infine, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), non avendo l'Amministrazione comunicato i motivi ostativi all'accoglimento della domanda.

2.- Nella relazione con cui ha chiesto il parere di questo Consiglio di Stato, il Ministero della difesa ha espresso l'avviso che il ricorso sia infondato.

Secondo l'organo istruttore, allo stato attuale, il funzionamento dei circoli della Marina militare è disciplinato dallo statuto di cui al vigente d.P.R. n. 83 del 1949 (più volte modificato nel tempo e mai abrogato), il cui art. 26 prevede il versamento di una quota mensile a carico di tutti i soci ordinari (ufficiali e sottufficiali della Marina militare).

Infondata sarebbe anche la censura di violazione dell'art. 23 Cost., poiché dall'art. 1829 cod. ord. mil. e dal «contesto delle norme in cui s'inserisce» si ricaverebbe che «il vigente impianto organizzativo della promozione del benessere del personale militare risulta strutturato su due pilatri costituiti, rispettivamente, dagli organismi di protezione sociale (che sono destinati a tutto il personale, interamente finanziati con i fondi dell'Amministrazione e assoggettati alle norme di contabilità dello Stato), e dagli Enti che svolgono attività culturali e ricreative nell'ambito dell'Amministrazione di appartenenza (cui appartiene l'Ente Circoli M.M. e che sono finanziati anche con i contributi degli iscritti, nonché dotati di ampia autonomia, gestionale e contabile), che perseguono peraltro, finalità ulteriori rispetto ai primi».

In particolare, sempre secondo il Ministero della difesa, per quanto concerne i circoli della Marina militare, «quest'aspetto si concretizza nella peculiarità legittima di funzionare, sotto l'egida dell'Ente all'uopo costituito, tramite le risorse derivanti dalle quote versate dai soci», il che sarebbe sufficiente ad escludere la violazione della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., «soltanto "relativa"»: in altri termini, il «meccanismo delle contribuzioni provenienti dai soci dei Circoli della Marina Militare discende dal dettato del D. Lgs. 66/2010 e dal regolamento *ex* D.P.R. n. 83/1949, in cui trova legittimazione».

Sotto altro profilo, l'eventuale accoglimento della domanda avrebbe come effetto la cessazione della qualità di socio dei circoli della Marina militare, e solo da tale momento il ricorrente potrebbe essere esonerato dal pagamento del contributo, avendo in precedenza il medesimo comunque «potuto fruire di tutti i benefici ed iniziative poste in essere» dai circoli medesimi: «la manifestazione di volontà di cessare dalla qualità di socio costituirebbe il necessario presupposto logico e giuridico per poter, poi, lamentare che il pagamento del contributo per cui è causa costituisce una prestazione effettivamente "imposta" da cui il dipendente non può esonerarsi».

Ancora - prosegue il Ministero richiedente - infondata sarebbe la pretesa del ricorrente di estendere alla sua vicenda la portata della citata sentenza del

TAR Puglia n. 990 del 2021, sia perché quest'ultima è stata gravata in appello e quindi, allo stato, «è priva di definitività», sia perché essa non può che avere effetto solo tra le parti, ai sensi dell'art. 2909 cod. civ.

Irrilevante, infine, sarebbe la censura di violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, poiché, «esaminando la vicenda in un'ottica sostanzialistica, è evidente come la stessa sia caratterizzata da un contraddittorio fra l'odierno ricorrente e l'Amministrazione», sviluppatosi in sede di ricorso gerarchico; del resto, la stessa giurisprudenza amministrativa affermerebbe che il preavviso di rigetto non è richiesto nel caso dei ricorsi amministrativi.

3.- Con memoria fatta pervenire all'organo istruttore, il ricorrente ha inteso replicare alla relazione ministeriale, deducendo che, quand'anche si volesse accogliere la tesi del Ministero della difesa circa l'attuale vigenza del d.P.R. n. 83 del 1949, resterebbe ferma l'inidoneità di tale fonte, avente natura regolamentare, ad integrare la base legislativa richiesta dall'art. 23 Cost. per le prestazioni patrimoniali imposte.

Tale base legislativa nemmeno potrebbe rinvenirsi nelle disposizioni del codice dell'ordinamento militare citate dal Ministero, poiché esse non stabilirebbero, come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, «il contenuto minimo della prestazione e, almeno in termini qualitativi, il presupposto della fattispecie impositiva».

Secondo il ricorrente, poi, sarebbe sfornita di «riscontro normativo» anche la tesi della inscindibilità della qualifica di socio con il pagamento delle quote sociali, posto che la prima sarebbe imposta dall'art. 25 dello statuto (e non sarebbe dismissibile, per come si ricaverebbe dai successivi artt. 28 e 29, a differenza di quanto accadrebbe per gli «analoghi Enti delle altre Forze armate»), mentre l'obbligo contributivo troverebbe la sua (inadeguata) copertura nell'art. 26.

Ancora, la tesi della «irretroattività della ripetizione delle quote sociali rispetto alla domanda di restituzione» sarebbe «fantasioso costruito di comodo dell'Amministrazione».

Infine, non varrebbe ad escludere la violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990 la proposizione del ricorso gerarchico, poiché la mancata comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda inficerebbe irrimediabilmente il primo diniego.

4.- Con successiva «memoria integrativa per fatti sopravvenuti», il ricorrente ha segnalato come l'art. 37-*bis* del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni nella legge 21 settembre 2022, n. 142, all'evidente fine di incidere sugli effetti della citata pronuncia del TAR Puglia e di evitare la soccombenza dell'Amministrazione in futuri contenziosi seriali, abbia introdotto nel codice dell'ordinamento militare l'art. 131-*bis*, ai sensi del quale «[l]'Ente circoli della Marina militare è preposto alla direzione e all'amministrazione dei circoli ufficiali e sottufficiali della Marina militare nel rispetto della vigente normativa amministrativo-contabile e del relativo statuto, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 1° gennaio 1949, n. 83, e successive modificazioni. I soci ordinari versano una quota mensile di importo determinato con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

L'intervento del legislatore, da un lato, renderebbe ancora più evidente l'inesistenza, prima della sua entrata in vigore, di una base normativa adeguata per l'imposizione dell'obbligo contributivo, e, dall'altro, non inciderebbe sulla pretesa del ricorrente, non avendo efficacia retroattiva.

5.- La Sezione ritiene necessario interrogarsi, pregiudizialmente, sulla sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo, la cui assenza, come è noto, è causa di inammissibilità del ricorso straordinario, ai sensi dell'art. 7, comma 8, cod. proc. amm.

Esclusione della giurisdizione esclusiva in materia di lavoro non privatizzato alle dipendenze della pubblica amministrazione

6.- Deve escludersi, in primo luogo, la riconducibilità della presente controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo relativa al personale in regime di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e dell'art. 133, comma 1, lettera i), dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Le somme oggetto della restituzione richiesta dal ricorrente sono infatti corrisposte (a mezzo trattenuta stipendiale) all'**Ente circoli della Marina militare** a titolo di quota associativa ai medesimi circoli, la cui finalità è quella di «assicurare agli ufficiali e ai sottufficiali un ambiente di convegno e di svago nelle ore non destinate al servizio di offrire loro una organizzazione sportiva e ricreativa e di rafforzare i vincoli di solidarietà marinara» (art. 6 del d.P.R. n. 83 del 1949), ovvero di «costituire comunità sociali, intese a conservare integro lo spirito di corpo e i vincoli di solidarietà militare tra ufficiali, sottufficiali [...], attraverso la comune partecipazione ad attività ricreative, culturali, sportive e di assistenza, eventualmente anche con servizi alloggiativi, di ristorazione e di balneazione, promuovendo e rafforzando i rapporti con l'ambiente sociale esterno» (art. 465 del d.P.R. n. 90 del 2010).

Si tratta, quindi, di somme corrisposte in forza di un rapporto associativo destinato ad alimentare la provvista dei circoli - «organismi di protezione sociale» (su cui si tornerà più diffusamente nel prosieguo) deputati ad assicurare il benessere dei militari nel tempo libero - e che, per ciò solo, è altro rispetto al rapporto d'impiego con la pubblica amministrazione.

Conferma tale conclusione la stessa collocazione sistematica, nel codice dell'ordinamento militare, dei menzionati organismi, regolati dal Capo II del Titolo VI del Libro VI, ossia dal capo dedicato, per l'appunto, agli «interventi e organismi di protezione sociale», distinti (al pari delle «misure di sostegno

alla famiglia» disciplinate dal Capo III) dagli istituti di retribuzione indiretta di cui al Capo I.

Il precedente delle Sezioni unite n. 5335 del 1993 e la natura di associazioni private dei circoli della Marina militare

7.- Con sentenza 10 maggio 1993, n. 5335, le Sezioni unite della Corte di cassazione, in una controversia proposta da un socio «aggregato» (ossia, come si chiarirà meglio *infra*, da un socio non «ordinario», quali sono gli ufficiali e i sottoufficiali della Marina) per l'impugnazione della delibera di radiazione adottata nei suoi confronti, ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario, sulla base della ritenuta natura dei circoli «di associazione fra privati cittadini, pur se caratterizzati dalla qualifica di Ufficiali (e Sottufficiali) della Marina Militare, fra i soci ordinari», con conseguente assoggettamento della delibera in parola «alla disciplina prevista dal codice civile» (nel medesimo ordine di idee, sia pure al fine di escludere, in capo al Fondo di assistenza per i finanziari, la natura di ente militare, e di riconoscerne la «gestione con profili strettamente privatistici», si veda Cassazione penale, sezione prima, sentenza 29 marzo 1996, n. 7728).

8.- Ritiene la Sezione che, per le ragioni che dappresso si esporranno, i medesimi principio di diritto e la conseguente attribuzione alla giurisdizione del giudice ordinario debbano valere anche per la domanda del socio ordinario di restituzione delle quote associative corrisposte.

L'Ente circoli della Marina militare e la sua configurazione statutaria come ente a base associativa e ad appartenenza necessaria (per gli ufficiali e i sottoufficiali della Marina)

9.- Il d.P.R. n. 83 del 1949 reca lo statuto dell'Ente circoli e non è stato oggetto di abrogazione ad opera del d.P.R. n. 248 del 2010.

Quest'ultima, infatti, ha riguardato il solo r.d. n. 1935 del 1937, recante il precedente statuto, proprio in ragione della sua sostituzione con quello approvato con il d.P.R. n. 83 del 1949 (in linea, dunque, con la finalità propria del d.P.R. n. 248 del 2010 di «abrogazione espressa delle norme regolamentari

vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete»).

9.1.- Il predetto statuto istituisce l'**Ente circoli della Marina militare** (che sostituisce l'Ente circoli della regia marina), «con lo scopo di dirigere ed amministrare» i circoli ufficiali e sottoufficiali della Marina militare (art. 1), e il cui presidente e vicepresidente sono nominati dal Ministro della difesa (art. 2) e sottoposti alla vigilanza del Segretario generale della Marina militare (art. 4).

I singoli circoli, che costituiscono la base associativa dell'Ente, sono dotati di un consiglio direttivo (art. 9) e di un'assemblea dei soci ordinari (art. 9), i cui rapporti e le cui funzioni sono regolati principalmente dagli artt. 7, 8, 10, 11 e 12, per come modificati dal d.P.R. 6 giugno 1955, n. 986 (Modificazioni agli articoli 7, 8, 10, 11 e 12 dello statuto dell'**ente Circoli della Marina militare**, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 1 gennaio 1949, n. 8).

Per quanto qui più immediatamente rileva, gli artt. da 25 a 30 regolano la posizione dei soci dei circoli.

In particolare, l'art. 25 (come modificato con d.P.R. 21 marzo 1957, n. 299, recante «Varianti all'art. 25 dello statuto dell'**ente Circoli della Marina militare**, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 1 gennaio 1949, n. 83 e modificato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 1955, n. 986», e poi integrato con d.P.R. 29 novembre 1962, n. 1856, recante «Modifiche e aggiunte allo statuto dell'**Ente circoli della Marina militare**, approvato con decreto presidenziale 1 gennaio 1949, n. 83, e successive modificazioni») prevede le categorie dei soci «onorari» (per i soli circoli degli ufficiali), «ordinari», «abbonati» e «aggregati» (sia per i circoli ufficiali che per quelli dei sottoufficiali): i primi individuati nei vertici ministeriali e militari, i secondi, rispettivamente, negli ufficiali e sottoufficiali della marina militare (con la formula: «sono soci tutti gli ufficiali» e «tutti i sottufficiali»), i terzi e i quarti, a domanda, rispettivamente, in ufficiali o sottoufficiali in congedo o di altre forze armate, ovvero in civili presentati da quattro soci ordinari.

L'art. 26 (come modificato con d.P.R. n. 299 del 1957 e poi sostituito con d.P.R. n. 1856 del 1962) impone ai soci ordinari il «versamento di una quota mensile, che viene stabilita dal Segretario generale della Marina militare, proporzionatamente al grado» (attualmente fissate, con circolare dell'Ente del 6 settembre 2020, in un minimo di sei e in un massimo di venti euro mensili per gli ufficiali, e di tre e otto euro per i sottoufficiali), e ai soci abbonati «il pagamento di una quota mensile e di una tassa di ammissione che vengono stabilite dal segretario generale della Marina militare».

Le quote sociali sono utilizzate per «il funzionamento dell'Ente e dei circoli», unitamente alle «risorse umane, strumentali e finanziarie, incluse le assegnazioni di fondi del Ministero della difesa nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio» (art. 1, comma 2, dello statuto, per come introdotto dal decreto interministeriale 27 marzo 2013).

L'art. 27 dispone che tutti i soci «contraggono l'obbligo di sottomettersi alle disposizioni stabilite» dallo statuto e dai regolamenti interni dei singoli circoli.

L'art. 28 prevede la facoltà per i (soli) soci abbonati e quelli aggregati di cessare dalla qualità di socio. L'art. 29, invece, dispone che i soci abbonati possono essere radiati per morosità protratta o inadempimento agli obblighi statuari, mentre quelli ordinari, nei medesimi casi, sono sottoposti «a procedimenti disciplinari e amministrativi senza perdere la qualità di socio».

L'art. 29-*bis*, introdotto con il d.P.R. n. 1856 del 1962, prevede, in caso di violazione degli obblighi statuari e regolamentari dei Circoli «in misura non così grave da giustificare il provvedimento di radiazione», la sospensione per «un periodo variabile da un mese ad un anno».

Infine, l'art. 30 si occupa delle «modalità dei pagamenti», escludendo quello in contanti e prevedendo, in caso di inadempienza, una «ritenuta sulle competenze mensili».

9.2.- Dall'insieme delle menzionate disposizioni si ricava, dunque, per quanto qui rileva, che, nello schema organizzativo delineato dallo statuto, gli ufficiali e i sottoufficiali non prendono parte ai circoli della Marina a domanda, ossia

sulla base di una loro manifestazione di volontà (come i soci abbonati o aggregati), ma sono soci necessari dei circoli, soggetti all'obbligo di versamento di una quota associativa mensile, il cui mancato pagamento integra, peraltro, illecito disciplinare.

10.- Se questo fosse l'assetto vigente del rapporto associativo tra soci ordinari e circoli della Marina, si potrebbe dubitare della sua riconducibilità allo schema privatistico proprio delle associazioni regolate dal codice civile affermata dalla citata sentenza delle Sezioni unite n. 5335 del 1993 e posta a fondamento della ritenuta giurisdizione del giudice ordinario: l'**Ente circoli della Marina militare** sarebbe piuttosto riconducibile allo schema dell'ente pubblico ad appartenenza necessaria (con base associativa coatta).

11.- Tale quadro di natura regolamentare, tuttavia, deve necessariamente misurarsi con la fonte di rango primario costituita dal codice dell'ordinamento militare, entrato in vigore il 9 ottobre 2010, ossia in data antecedente al 28 ottobre 2011, data a partire dalla quale il ricorrente ha chiesto la ripetizione delle quote associative versate (nel termine decennale di prescrizione), e ciò anche in ragione della natura del codice, «sistema conchiuso e autosufficiente di principi e di regole, tendenzialmente autoreferenziale e impermeabile a discipline esterne» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 10 febbraio 2023, n. 1452; in termini, tra le tante, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 1 febbraio 2023, n. 1137; sezione quarta, sentenze 22 maggio 2020, n. 3242, e 2 marzo 2020, n. 1489; in relazione alla natura e alla funzione del codice dell'ordinamento militare e alla riserva di ordinamento per il personale militare, *argumenta* anche da Corte costituzionale, sentenze n. 98 del 2023, paragrafi 6.4. e 6.6.; n. 270 del 2022, paragrafo 6.3; n. 5 del 2014, paragrafi 6 e ss.).

Il codice dell'ordinamento militare: la disciplina degli organismi di protezione sociale e, in particolare, dei circoli ufficiali e sottoufficiali delle Forze armate

12.- Il Libro VI del codice dedicato al «Trattamento economico, assistenza e benessere» del personale dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica (art. 1776) contiene, al Titolo VI, una serie di disposizioni destinate alla «Assistenza morale, benessere e protezione sociale» (per le Forze di polizia ad ordinamento militare si vedano gli artt. da 2172 a 2176 cod. ord. mil.).

12.1.- In particolare, come già accennato, il Capo II è riservato agli «interventi e organismi di protezione sociale» e il Capo III alle «misure di sostegno alla famiglia».

All'interno del capo I, l'art. 1829 cod. ord. mil. chiarisce che «[l]a promozione del benessere del personale dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare, mediante interventi in favore del lavoratore, della sua famiglia e degli enti che svolgono attività culturali e ricreative nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza, è finalizzata all'incremento della produttività e al miglioramento della qualità dei servizi».

L'art. 1830 cod. ord. mil. afferma che «rientrano nella competenza dello Stato gli interventi di protezione sociale prestati ad appartenenti all'Esercito italiano, alla Marina militare e all'Aeronautica militare e ai loro familiari, da enti e organismi appositamente istituiti».

L'art. 1833, rubricato «Organismi di protezione sociale», stabilisce che, «[p]er l'esercizio delle attività connesse con gli interventi di protezione sociale, il Ministero della difesa provvede mediante affidamento in concessione alle organizzazioni costituite tra il personale dipendente, ai sensi dell'articolo 1475, oppure a enti e terzi, con procedure negoziali semplificate, secondo le modalità che sono stabilite nel regolamento».

12.2.- La definizione e classificazione degli organismi di protezione sociale è recata dall'art. 465 del d.P.R. n. 90 del 2010. Quest'ultimo, in particolare, ai primi due commi, così dispone: «1. Gli interventi di protezione sociale sono esercitati da organismi all'uopo costituiti nell'ambito dell'amministrazione presso enti, distaccamenti delle Forze armate, in rapporto alla presenza di

personale in servizio e cessato dal servizio nonché in altre località che per peculiari caratteristiche ambientali consentano di perseguire la prevista finalità. 2. In relazione alle specifiche funzioni e alla natura delle attività da svolgere, gli organismi operanti nell'ambito delle Forze armate sono classificati in: a) organismi di supporto logistico: sale convegno per ufficiali, sottufficiali, ispettori, sovrintendenti, appuntati e carabinieri, truppa. Hanno la finalità di contribuire a migliorare la funzionalità e l'efficienza delle unità, enti e reparti, di rafforzare lo spirito di corpo tra il personale delle unità organiche promuovendo e alimentando i vincoli di solidarietà militare attraverso la partecipazione ad attività ricreative sportive, culturali e di assistenza, eventualmente anche con servizi alloggiativi, di ristorazione e di balneazione, e sviluppando rapporti di socialità con l'ambiente esterno; b) organismi di protezione sociale: circoli ufficiali, sottufficiali, ispettori, sovrintendenti, appuntati e carabinieri. Hanno la finalità di costituire comunità sociali, intese a conservare integro lo spirito di corpo e i vincoli di solidarietà militare tra ufficiali, sottufficiali, appuntati e carabinieri in servizio e in quiescenza, attraverso la comune partecipazione ad attività ricreative, culturali, sportive e di assistenza, eventualmente anche con servizi alloggiativi, di ristorazione e di balneazione, promuovendo e rafforzando i rapporti con l'ambiente sociale esterno; c) organismi a connotazione mista: circoli ricreativi dipendenti della Difesa (organismi di supporto logistico o di protezione sociale, a seconda della funzione svolta). Hanno la finalità di costituire comunità sociali presso enti, reparti e stabilimenti con prevalente presenza di personale civile in servizio, stimolando e rafforzando attraverso attività sociali, ricreative, culturali, sportive e di assistenza, eventualmente anche con servizi alloggiativi, di ristorazione e di balneazione, lo spirito di partecipazione alla funzione istituzionale delle Forze armate; d) organismi di particolare protezione sociale: soggiorni marini e montani. Hanno la finalità di consentire prioritariamente al personale in servizio presso enti o reparti di maggiore impegno operativo, di trascorrere periodi di riposo e di recupero psico-fisico in località aventi

peculiari caratteristiche climatiche e ambientali, anche in strutture appartenenti a enti pubblici operanti nell'ambito dell'Amministrazione della difesa».

12.3.- Per gestire gli interventi di protezione sociale e di promozione del benessere dei militari, il Ministero della difesa si avvale, dunque, degli organismi di protezione sociale, tra cui rientrano i circoli ufficiali e sottoufficiali, gestiti direttamente ovvero a mezzo di: a) organizzazioni costituite dal personale dipendente, aventi natura associativa (come si desume dal rinvio all'art. 1475 cod. ord. mil., che pone limitazioni alla «costituzione di associazioni o circoli fra militari»); b) «enti»; c) «terzi».

Ai medesimi fini, gli artt. 547 e 1834 cod. ord. mil. (e l'art. 466 del d.P.R. n. 90 del 2010) consentono l'attribuzione «alle organizzazioni costituite tra il personale dipendente» «oppure a enti e terzi» «dei locali demaniali, dei mezzi, delle strutture, dei servizi e degli impianti necessari».

Il citato art. 465, comma 3, del d.P.R. n. 90 del 2010 ribadisce che «[l]a gestione dei citati organismi può essere affidata in concessione a organizzazioni costituite tra il personale dipendente, ovvero a enti o terzi».

L'esercizio diretto da parte dell'Amministrazione dell'attività di protezione sociale può avvenire «per esigenze operative o per assicurare la continuità degli interventi, tenuto conto del preminente interesse istituzionale e funzionale di tali organismi» (art. 465 cit., comma 4), ovvero «nel caso di motivata o dimostrata impossibilità di affidamento ovvero per interruzione o per inadempienza dell'affidatario stesso» (art. 465 cit., comma 5).

Da ultimo, la costituzione o soppressione degli organismi di protezione sociale è affidata ai vertici delle Forze armate (art. 465 cit., comma 6).

12.4.- Il successivo art. 1831 cod. ord. mil. regola l'insieme degli interventi a carico dell'Amministrazione, prevedendo, tra gli altri: «a) contributi e sovvenzioni in favore degli organismi di protezione sociale di cui al presente capo, per la realizzazione delle finalità specificate con il regolamento; b) borse di studio, conferite mediante concorso pubblico, in favore dei figli del

personale militare dipendente o in quiescenza, nonché degli orfani del personale medesimo; c) contributi per il rimborso delle spese sostenute dal militare per le rette degli asili nido pubblici o privati; d) altri interventi di protezione sociale, anche diretti a promuovere, mediante la frequenza di corsi interni ed esterni, l'elevazione culturale e la preparazione professionale del personale militare».

La disciplina regolamentare della gestione diretta da parte dell'Amministrazione delle attività di protezione sociale è poi dettagliata negli artt. 465, comma 4, 466, commi da 2 a 5, e 469 e 474 del d.P.R. n. 90 del 2010, mentre della concessione a organizzazioni costituite tra il personale dipendente oppure a enti o terzi si occupa l'art. 473.

13.- Dall'insieme di queste disposizioni si ricava (sempre per quanto qui rileva) che:

- a) i circoli ufficiali e sottoufficiali delle Forze militari sono organismi di protezione sociale che possono essere gestiti direttamente dall'Amministrazione ovvero da organizzazioni tra militari di carattere associativo, enti o terzi;
- b) il funzionamento di tali organismi è alimentato da contributi pubblici e dai corrispettivi dei servizi resi in favore degli utenti (artt. 465, comma 4, e 469 del d.P.R. n. 90 del 2010);
- c) in relazione alle organizzazioni e agli enti che gestiscono gli organismi di protezione sociale, il codice non prevede una partecipazione obbligatoria, né l'imposizione, in capo agli iscritti, dell'obbligo di pagamento di contributi o quote sociali, in linea, del resto, con le garanzie accordate dall'art. 18 Cost., che protegge anche la c.d. libertà negativa di associazione (salvo che la legge disponga diversamente per fini pubblici legittimi e non arbitrari e nel rispetto del principio di proporzionalità: tra le tante, Corte costituzionale, sentenze nn. 239 del 1984, 40 del 1982, 20 del 1975, 120 del 1973, 69 del 1962, 98, 25 e 11 del 1968).

Il codice dell'ordinamento militare. Il Circolo ufficiali delle Forze armate d'Italia quale ente militare ad appartenenza necessaria (per gli ufficiali delle Forze armate e della Guardia di finanza)

14.- Del tutto peculiare, rispetto al quadro generale appena descritto, è la disciplina espressamente recata dal codice, all'art. 19, per il Circolo ufficiali delle Forze armate d'Italia.

Esso «ha sede in Roma ed è a tutti gli effetti, inserito nell'ambito degli uffici di organizzazione del Ministero della difesa» (quale componente necessaria della organizzazione medesima, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera *b*, cod. ord. mil.); le sue «attività sociali e di rappresentanza», a fini tributari, «non sono considerate commerciali» (comma 1); al Circolo «è destinato personale militare e civile nell'ambito delle dotazioni organiche del Ministero della difesa, il quale subentra in tutti i rapporti di lavoro in essere a tempo indeterminato del Circolo medesimo» (comma 4).

Ancora, a sensi del comma 3 del citato art. 19, gli «ufficiali in servizio delle Forze armate e del Corpo della guardia di finanza sono iscritti di diritto al Circolo, e sono tenuti al pagamento obbligatorio della quota mensile», che (unitamente agli «eventuali contributi finanziari e strumentali forniti dal Ministero della difesa nell'ambito degli stanziamenti ordinari di bilancio») è destinata ad alimentare le risorse necessarie per il funzionamento del Circolo ed è stabilita annualmente dal Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (comma 4).

Il comma 5 dell'art. 19 rinvia, poi, alla fonte regolamentare per la disciplina degli organi, dell'organizzazione e del funzionamento. Quest'ultimi sono quindi regolati dagli artt. da 22 a 46 del d.P.R. n. 90 del 2010).

In particolare e per quanto in questa sede maggiormente rileva, l'art. 23 distingue gli aderenti al Circolo in: «a) iscritti a titolo d'onore; b) iscritti di diritto; c) iscritti a domanda; d) iscritti a titolo straordinario; e) associati»; gli iscritti di diritto sono «gli ufficiali in servizio delle Forze armate e del Corpo

della guardia di finanza, ai sensi dell'articolo 19 del codice», e sono «tenuti al pagamento obbligatorio della quota mensile».

L'art. 25, dal canto suo, prevede che le «entrate del Circolo sono costituite da:

a) quote obbligatorie a carico dei soggetti iscritti di diritto, versate mensilmente dall'ente amministrativo competente, mediante ritenuta a bilancio sugli emolumenti corrisposti; b) quote versate dai soggetti comunque iscritti; c) donazioni, liberalità e lasciti, previa accettazione deliberata dal Consiglio di amministrazione; d) corrispettivi versati dai fruitori delle attività rese dal Circolo; e) maggiorazione forfetaria fissa applicata sui prezzi di costo dei beni e servizi resi dal Circolo a compensazione delle spese generali di funzionamento, nei casi previsti dai commi 2, 3 e 4; f) rendite derivanti dall'investimento delle risorse eventualmente eccedenti il normale fabbisogno; g) altre entrate eventuali e diverse; h) eventuali contributi ministeriali o di enti; i) assegnazioni disposte dal Ministero della difesa nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio».

15.- Il codice dell'ordinamento militare, dunque, espressamente prevede e regola un ente militare che, rispetto agli ufficiali delle Forze armate, si configura come ente ad organizzazione necessaria, alimentato in parte con le quote associative obbligatoriamente poste a loro carico.

La disapplicazione delle disposizioni dello statuto dell'Ente circoli della Marina militare in contrasto con la disciplina codicistica e la natura privatistica del rapporto associativo. Il sopravvenuto art. 131-bis del codice dell'ordinamento militare. Segnalazione al Governo, ai sensi dell'art. 58 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444

16.- Il d.P.R. n. 83 del 1949, nella parte in cui prevede che gli ufficiali sono soci obbligatori dei circoli e sono soggetti all'obbligo di versamento di una quota sociale, si pone in contrasto con il codice, che tali tratti prevede, in relazione agli organismi di protezione sociale, per il solo Circolo ufficiali delle Forze armate d'Italia.

Palese è anche l'antimonia del d.P.R. n. 83 del 1949 - laddove assoggetta gli ufficiali e i sottoufficiali a sanzione disciplinare in caso di mancato versamento delle quote - con l'art. 1352, comma 1, cod. ord. mil., che sancisce, per contro, il principio della c.d. riserva di codice in materia di illeciti disciplinari.

Tali previsioni regolamentari, dunque, a far data dall'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, fonte di rango superiore, non possono più trovare applicazione, secondo i consueti criteri regolatori della "graduazione" della forza normativa tra precetti confliggenti di rango diverso (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 9 gennaio 2020, n. 219; sezione sesta, sentenza 5 gennaio 2015, n. 1) e della "riforma per materia" di cui all'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, richiamato espressamente dall'art. 2267, comma 1, cod. ord. mil.

Ne consegue che il rapporto che lega i soci ai circoli della Marina militare segue, al pari delle altre Forze armate, lo schema ordinario dell'organizzazione tra militari, avente natura di associazione di diritto privato, ferme restando la direzione e il coordinamento dei circoli da parte dell'**Ente circoli della Marina militare**.

In tale schema di natura privatistica, il pagamento delle quote associative trova giustificazione nel rapporto associativo, con conseguente applicazione della disciplina del codice civile, ivi compreso l'art. 22, quarto comma, ai sensi del quale «[g]li associati, che abbiano receduto o siano stati esclusi o che comunque abbiano cessato di appartenere all'associazione, non possono ripetere i contributi versati», e da cui si ricava il principio della irripetibilità delle quote sociali versate in costanza del rapporto associativo, anche in ragione dell'avvenuto godimento delle correlate utilità.

17.- Per quanto non rilevante *ratione temporis*, va segnalato che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, le conclusioni sopra raggiunte non risultano scalfite dal sopravvenuto art. 131-*bis*, introdotto nel codice dell'ordinamento militare dall'art. 37-*bis*, comma 1, del decreto-legge 9 agosto

2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142.

Ai sensi della disposizione citata, «[l']**Ente circoli della Marina militare** è preposto alla direzione e all'amministrazione dei circoli ufficiali e sottufficiali della Marina militare nel rispetto della vigente normativa amministrativo-contabile e del relativo statuto, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 1° gennaio 1949, n. 83, e successive modificazioni. I soci ordinari versano una quota mensile di importo determinato con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

Il menzionato art. 131-*bis*, dunque, da un lato, riconosce in via legislativa l'**Ente circoli della Marina militare**, senza inserirlo nell'organizzazione logistica e operativa della Marina (art. 112 e 113 cod. ord. mil.); dall'altro, ribadisce il necessario rispetto della vigente normativa amministrativa e contabile, e quindi delle ricordate disposizioni del codice dell'ordinamento militare e del relativo regolamento, ivi comprese quelle che disciplinano gli organismi di protezione sociale (tra cui i circoli ufficiali e sottufficiali).

L'espressa previsione del pagamento di una quota mensile in capo ai soci ordinari, poi, non si accompagna alla previsione di una loro appartenenza necessaria all'Ente (come espressamente previsto dall'art. 19 per il Circolo ufficiali delle Forze armate d'Italia), la cui base associativa, per mezzo dei circoli, e la conseguente contribuzione mantengono dunque la ricordata generale matrice volontaristica.

In definitiva, il richiamo operato dall'art. 131-*bis* allo statuto di cui al d.P.R. n. 83 del 1949 deve essere inteso siccome limitato alle sole disposizioni relative agli aspetti organizzativi e gestionali dell'Ente, non potendo incidere, in assenza di una espressa previsione di rango primario, sulla libertà di associazione degli ufficiali e sottufficiali della Marina militare.

18.- Alla luce delle considerazioni che precedono, deve ritenersi che il ricorso, avendo ad oggetto la pretesa alla restituzione di quote versate ad

un'associazione avente natura privatistica, assoggettata alla disciplina del codice civile, sia inammissibile, ai sensi dell'art. 7, comma 8, cod. proc. amm., per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario.

Ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute, gli effetti processuali e sostanziali della domanda azionata con il ricorso straordinario sono fatti salvi, ove riproposta innanzi al competente giudice ordinario, entro il termine perentorio di tre mesi dalla notificazione del decreto adottato dal Presidente della Repubblica.

19.- Da ultimo, il contrasto tra le ricordate previsioni del d.P.R. n. 83 del 1949 e le disposizioni codicistiche relative agli organismi di protezione sociale induce la Sezione a segnalare al Governo, ai sensi dell'art. 58 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444 (Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato), l'opportunità di risolvere le segnalate antinomie, adeguando lo statuto dell'**Ente circoli della Marina militare** al codice dell'ordinamento militare, e, anche al fine di migliorare la qualità della regolazione, modificando o sopprimendo il citato art. 131-*bis* cod. ord. mil.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso sia inammissibile, ferma restando la possibilità di riproporre la domanda innanzi al giudice ordinario nel termine assegnato.

L'ESTENSORE
Pier Luigi Tomaiuoli

IL PRESIDENTE
Vito Poli

IL SEGRETARIO
Elisabetta Argiolas