

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 159° - Numero 38

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 settembre 2018

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





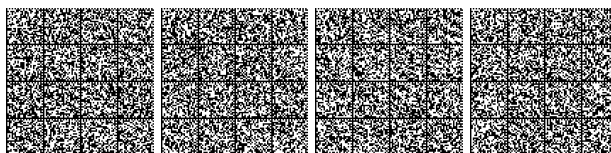
# S O M M A R I O

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **51.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 agosto 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riconoscimento di una indennità aggiuntiva al personale non dirigente preposto al coordinamento delle Unità di progetto - Determinazione, da parte dell'assessore competente in materia di personale, del contingente dei posti da mettere a concorso.**  
 – Legge della Regione autonoma Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), artt. 2 e 6. .... Pag. 1
- N. **52.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 agosto 2018 (della Regione Veneto)  
**Agricoltura - Riordino dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e del sistema dei controlli nel settore agroalimentare - Funzioni dell'Agenzia - Funzioni dell'organismo di coordinamento - Funzioni dell'organismo pagatore - Poteri del direttore - Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN).**  
 – Decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154), artt. 1, comma 3; 2; 3; 4; 8; 15, comma 5; e intero testo. .... Pag. 4
- N. **121.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 maggio 2018  
**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**  
 – Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4. .... Pag. 13
- N. **122.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 maggio 2018  
**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**  
 – Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4. .... Pag. 20
- N. **123.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 maggio 2018  
**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**  
 – Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4. .... Pag. 27



- N. 124. Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 maggio 2018  
**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**  
 – Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4. .... Pag. 33
- N. 125. Ordinanza del Consiglio di Stato del 4 maggio 2018  
**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**  
 – Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4. .... Pag. 39
- N. 126. Ordinanza del Consiglio di Stato del 9 maggio 2018  
**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**  
 – Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4. .... Pag. 48
- N. 127. Ordinanza del Consiglio di Stato del 9 maggio 2018  
**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**  
 – Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4. .... Pag. 55
- N. 128. Ordinanza del Consiglio di Stato del 9 maggio 2018  
**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**  
 – Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4. .... Pag. 62
- N. 129. Ordinanza del Tribunale di Pordenone del 2 luglio 2018  
**Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Esclusione di coppie composte da soggetti dello stesso sesso - Previsione di sanzioni nei confronti di chi (strutture sanitarie o esercenti la professione sanitaria) consente a coppie composte da soggetti dello stesso sesso l'accesso alle tecniche.**  
 – Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 5 e 12, commi 2, 9 e 10. .... Pag. 69



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 51

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 agosto 2018*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riconoscimento di una indennità aggiuntiva al personale non dirigente preposto al coordinamento delle Unità di progetto - Determinazione, da parte dell'assessore competente in materia di personale, del contingente dei posti da mettere a concorso.**

– Legge della Regione autonoma Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), artt. 2 e 6.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12, ricorrente,

Contro la Regione autonoma Sardegna, in persona del presidente attualmente in carica resistente,

Per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 2 e 6 della legge regionale 18 giugno 2018, n. 21, avente ad oggetto «Misure urgenti per il reclutamento del personale nel sistema regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 82 del 21 giugno 2018.

Il consiglio regionale della Regione autonoma della Sardegna ha approvato ed emanato in data 18 giugno 2018 la legge n. 21 che, modificando ed integrando una serie di leggi regionali precedenti (la legge n. 31/1998, la legge n. 13/2006, la legge n. 36/2013 e la legge n. 37/2016) ha introdotto una serie di disposizioni in materia di reclutamento del personale nel sistema regione.

Interessano qui in particolare le norme relative al reclutamento di personale con qualifica dirigenziale, ai bandi di concorso, alla nomina del direttore generale, alla proroga dei contratti, agli uffici di protezione civile e all'integrazione del fondo per la contrattazione collettiva.

Dette norme, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, eccedono la competenza legislativa esclusiva regionale, come attribuita dagli articoli 3 e 5 dello statuto speciale, e pertanto ledono i principi di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

Da qui la necessità della presente impugnazione, affidata ai seguenti

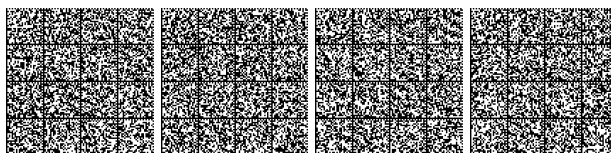
## MOTIVI

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale 18 giugno 2016, n. 21, per contrasto con gli articoli 3 e 5 dello statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948), nonché con l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, in riferimento all'art. 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e alle altre norme del titolo III dello stesso decreto.*

L'art. 26, comma 3, della legge regionale n. 31/1998 riconosceva al personale preposto al coordinamento delle unità di progetto per il conseguimento di obiettivi specifici (previste dal comma 1 del medesimo articolo) una retribuzione collegata al conseguimento degli obiettivi stessi, secondo quanto disposto dalla contrattazione collettiva regionale per l'area dirigenziale.

L'art. 2 della legge regionale in rubrica ha sostituito il comma 3 dell'art. 26 con un testo del seguente tenore:

«Al personale non dirigente preposto al coordinamento delle unità di cui al comma 1 è riconosciuta un'indennità aggiuntiva equiparata alla retribuzione di posizione spettante al direttore di servizio a alla relativa retribuzione di risultato commisurata al raggiungimento degli obiettivi».



Ora, come noto, lo statuto speciale della Regione Sardegna all'art. 3, comma 1, lettera *a*), attribuisce alla potestà legislativa esclusiva regionale la disciplina dell'ordinamento degli uffici amministrativi regionale e dello stato giuridico ed economico del relativo personale, ma con il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica.

Senonché, l'art. 45, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001 prevede che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dalla contrattazione collettiva, e deve seguire le procedure proprie in contraddittorio con le rappresentanze sindacali.

Questa norma, e in definitiva tutto il sistema disciplinato dall'intero decreto legislativo, si inserisce nel quadro della riforma del lavoro pubblico a suo tempo introdotta dal decreto legislativo n. 29/1993 ed ispirata alla finalità di accrescere l'efficienza delle amministrazioni in coerenza con gli standard degli altri Paesi della Comunità europea, di razionalizzare il costo del lavoro pubblico contenendone la spesa complessiva entro i vincoli della finanza pubblica, e di integrare progressivamente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato.

Si tratta in sostanza di un complesso normativo, cui appartiene la disposizione di cui all'art. 45 qui invocata a limite, che ha profondamente innovato la disciplina precedente sul pubblico impiego, ricostruendo l'intera materia intorno ai nuovi principi della privatizzazione e della contrattualizzazione collettiva e individuale.

In sostanza, il principio base è quello per cui la regolazione mediante contratti collettivi e individuali costituisce il metodo di disciplina dei rapporti di lavoro nel settore pubblico.

Inutile dire, perché ovvio, che tale disciplina si applica a tutto il personale dipendente pubblico, e quindi anche a quello regionale.

In sostanza, nel riservare alla contrattazione collettiva l'intera definizione del trattamento economico nell'ottica di una visione privatistica del rapporto di pubblico impiego, il legislatore ha attuato una fondamentale riforma economica e sociale della Repubblica (come peraltro espressamente detto dall'art. 1 del decreto legislativo n. 165/2001) e le norme che traducono questa riforma costituiscono limite invalicabile alla potestà legislativa — anche esclusiva — delle regioni.

La legge regionale previgente, infatti, lasciava alla contrattazione collettiva regionale per l'area dirigenziale l'individuazione delle retribuzione per il personale preposto al coordinamento delle unità di progetto.

La norma qui censurata invece, nel sostituirsi a quella, del tutto traslascia la fonte contrattuale e fissa autonomamente sia l'attribuzione che la misura della voce retributiva spettante al personale preposto al coordinamento delle predette unità. In ciò si pone in contrasto con la norma statale che esige la definizione del trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale pubblico mediante contrattazione collettiva, e viola il limite del rispetto delle norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica.

Ma alla censura di incostituzionalità della norma regionale qui denunciata si perviene anche per altra — non meno fondata — via.

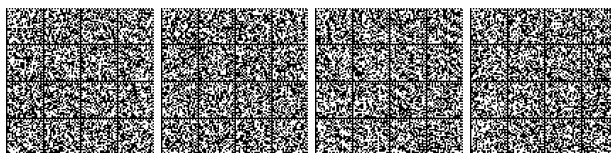
Come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, se è vero che alla potestà legislativa regionale è demandata la materia dell'organizzazione degli uffici, è altrettanto vero che la disciplina del rapporto di lavoro non attiene ai profili organizzativi, ma appartiene alla sfera contrattuale e come tale rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, cui è riservata la materia dell'ordinamento civile ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione.

L'impiego pubblico regionale deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, all'ordinamento civile (e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva) e solo per i profili pubblicistico organizzativi all'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (Corte costituzionale n. 63/2012; Corte costituzionale n. 339/2011; Corte costituzionale n. 233/2006).

Il rapporto di impiego alle dipendenze di regioni ed enti locali, essendo privatizzato, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro di tale tipo ed è perciò soggetto alle regole statali che ne garantiscono l'uniformità.

«Conseguentemente, i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali, si impongono anche alla regioni a statuto speciale» (Corte costituzionale 14 giugno 2007, n. 189).

Non v'è dubbio che la norma qui censurata attenga alla disciplina del rapporto di lavoro e non alla mera organizzazione degli uffici, trattando del trattamento economico di una categoria del personale dipendente regionale, e quindi non può sottrarsi alla regola della necessaria fonte contrattuale collettiva come espressamente ed inderogabilmente sancito dalle norme dello Stato (v. da ultimo Corte costituzionale 11 luglio 2017, n. 160).





Concludendo per questi aspetti, la norma qui denunciata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima sia perché contrasta con norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica (e quindi travalica i limiti posti alla competenza legislativa regionale), sia perché indebitamente invade la sfera di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale 14 giugno 2018, n. 21, per contrasto con gli articoli 3 e 5 dello statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948), nonché con l'art. 97 della Costituzione, in riferimento all'art. 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001.*

L'art. 6 della legge regionale n. 21/2018 sostituisce il secondo comma dell'art. 54 della legge regionale n. 31/1998 e dispone che:

«L'assessore competente in materia di personale, sulla base delle necessità di personale definite dall'amministrazione e dagli enti del sistema regione ed alle quali non si possa far fronte mediante processi di mobilità, fissa il contingente dei posti da mettere a concorso, definito per specifiche professionalità e sedi di destinazione».

Ad avviso della Presidenza del Consiglio questa norma, pur attenendo a profili organizzatori degli uffici regionali e quindi pur rientrando nella competenza legislativa esclusiva regionale, ugualmente si presta a censura di incostituzionalità in quanto travalica i limiti di tale competenza.

Essa infatti, come recita lo statuto speciale, deve essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica, e tale vincolo nella fattispecie non è rispettato ove si osservi che la funzione attribuita dalla norma regionale all'assessore al personale lede il principio della rigorosa separazione tra compiti di indirizzo politico e compiti gestionali.

L'art. 4 del decreto legislativo n. 165/2001 (le cui norme ai sensi dell'art. 1 del medesimo testo, come sopra ricordato, sono espressamente definite «fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica» ai sensi e per gli effetti dell'art. 117 della Costituzione) ribadisce che agli organi di governo spettano le funzioni di indirizzo politico amministrativo, attraverso la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare nonché attraverso gli atti da adottare in quanto rientranti in quelle funzioni.

In materia di personale, la norma assegna al vertice politico la «individuazione delle risorse umane ... da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale».

Altra cosa è invece la funzione attribuita all'organo politico dalla norma regionale qui censurata, che si incentra invece sulla individuazione del fabbisogno assunzionale sia della regione che degli enti di sistema, distinto per specifiche professionalità e sedi di destinazione.

Tali attività sembrano invece più propriamente attenerne all'organizzazione delle risorse umane e strumentali, e quindi rientrare nelle competenze gestionali della dirigenza.

L'accertamento delle carenze di organico e l'apprezzamento del grado di sofferenza delle singole sedi in relazione a tali carenze, nonché l'individuazione delle professionalità necessarie allo svolgimento delle attività istituzionali sono infatti strumentali non tanto alla definizione degli obiettivi dell'ente, quanto piuttosto al modo con cui quegli obiettivi devono essere raggiunti.

Non riguardano dunque l'indirizzo politico, quanto piuttosto l'attività di gestione essendo noto che l'effettivo raggiungimento degli obiettivi è il parametro su cui si fonda la produttività delle strutture amministrative e, in definitiva, il grado di efficienza della pubblica amministrazione.

*P.Q.M.*

*La Presidenza del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentata e difesa conclude per l'accoglimento del presente ricorso e per la conseguente dichiarazione di incostituzionalità delle norme della legge regionale in esso denunciate.*

Roma, 9 agosto 2018

*L'avvocato dello Stato: CORSINI*



N. 52

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 agosto 2018  
(della Regione Veneto)*

**Agricoltura - Riordino dell'Agazia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e del sistema dei controlli nel settore agroalimentare - Funzioni dell'Agazia - Funzioni dell'organismo di coordinamento - Funzioni dell'organismo pagatore - Poteri del direttore - Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN).**

– Decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agazia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154), artt. 1, comma 3; 2; 3; 4; 8; 15, comma 5; e intero testo.

Ricorso per la Regione Veneto (C.F. 80007580279 — P.IVA 02392630279), in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C9570), autorizzato con deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 1054 del 17 luglio 2018 (doc. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (C.F. ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale e Luigi Manzi (CF.MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org) promosso

contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 recante «Riorganizzazione dell'Agazia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154» e dell'art. 1, comma 3; articoli 2, 3, 4, 8 e 15, comma 5.

FATTO

1) L'art. 15 della legge 28 luglio 2016 n. 154, recante «Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale», ha statuito che: «1. Al fine di razionalizzare e contenere la spesa pubblica, nel rispetto dei principi e criteri direttivi del capo I e degli articoli 8, 16 e 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e tenuto conto dei relativi decreti attuativi, il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino degli enti, società ed agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, al riassetto delle modalità di finanziamento e gestione delle attività di sviluppo e promozione del settore ippico nazionale, nonché al riordino dell'assistenza tecnica agli allevatori, anche attraverso la revisione della legge 15 gennaio 1991, n. 30, in materia di disciplina della riproduzione animale, allo scopo di rendere maggiormente efficienti i servizi offerti nell'ambito del settore agroalimentare.

2. Nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, relativamente al riordino degli enti, società ed agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Governo è tenuto ad osservare i seguenti principi e criteri direttivi:

a) revisione delle competenze e riordino degli enti, società ed agenzie vigilati, anche a seguito dell'attuazione delle disposizioni dell'articolo 1, commi da 381 a 383, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, dell'articolo 1, commi da 659 a 664, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e dell'articolo 1, comma 6-bis, del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2015, n. 91, prevedendo modalità di chiamata pubblica secondo criteri di merito e trasparenza che garantiscano l'indipendenza, la terzietà, l'onorabilità, l'assenza di conflitti di interessi, l'incompatibilità con cariche politiche e sindacali e la comprovata qualificazione scientifica e professionale dei componenti dei loro organi nei settori in cui opera l'ente, società o agenzia;

b) ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione degli enti, società ed agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, riducendo ulteriormente il ricorso a contratti con soggetti esterni alla pubblica amministrazione e utilizzando prioritariamente le professionalità esistenti;





c) utilizzo di una quota non superiore al 50 per cento dei risparmi di spesa, non considerati ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica, derivanti dalla riduzione del numero degli enti e società disposta a legislazione vigente e dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma per politiche a favore del settore agroalimentare, con particolare riferimento allo sviluppo e all'internazionalizzazione del *made in Italy*, nonché alla tutela all'estero delle produzioni di qualità certificata;

d) riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) anche attraverso la revisione delle funzioni attualmente affidate all'Agenzia medesima e, in particolare, dell'attuale sistema di gestione e di sviluppo del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) di cui all'articolo 15 della legge 4 giugno 1984, n. 194, nonché del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale, secondo i seguenti indirizzi: sussidiarietà operativa tra livello centrale e regionale; modello organizzativo omogeneo; uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali; uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli. La riorganizzazione deve altresì favorire l'efficienza dell'erogazione dei servizi e del sistema dei pagamenti nonché ottimizzare l'accesso alle informazioni da parte degli utenti e delle pubbliche amministrazioni, garantendo la realizzazione di una piattaforma informatica che permetta la piena comunicazione tra articolazioni regionali e struttura centrale nonché tra utenti e pubblica amministrazione, attraverso la piena attivazione della Carta dell'agricoltore e del pescatore di cui all'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 503;

e) riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, al fine di garantire maggiore unitarietà ed efficacia, anche assicurando la necessaria indipendenza dal soggetto erogatore, con conseguente razionalizzazione o soppressione della società AGECONTROL S.p.a., anche mediante il trasferimento della proprietà delle relative azioni al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali o ad agenzie da esso vigilate, ovvero la sua confluenza in enti, società o agenzie vigilati dal medesimo Ministero, previo espletamento di apposite procedure selettive per il personale, procedendo al relativo inquadramento sulla base di un'apposita tabella di corrispondenza e comunque prevedendo che i dipendenti della predetta società mantengano esclusivamente il trattamento economico fondamentale in godimento percepito alla data di entrata in vigore della presente legge, con corrispondente riduzione dei trasferimenti in favore dell'AGEA;

f) revisione della normativa istitutiva dell'Ente nazionale risi al fine di razionalizzarne l'organizzazione in funzione della competitività del settore;

g) previsione dell'obbligo di pubblicazione annuale dei dati economici, finanziari e patrimoniali relativi all'ultimo esercizio nonché dei dati della rendicontazione delle attività svolte da ciascun ente, società o agenzia. (*omissis*)

5. I decreti legislativi di cui al comma I sono adottati su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi dei decreti legislativi, corredati di apposita relazione tecnica da cui risultino, tra l'altro, i risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle disposizioni in essi contenute, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro sessanta giorni dalla data di assegnazione. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di tre mesi.

6. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro un mese dalla data di trasmissione. Decorso il predetto termine, i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva dal Governo.»

2) Tra le disposizioni sopra esposte l'art. 15, commi 1 e 2, lettera d), e 5, della legge n. 154 del 2016 ha formato oggetto di impugnazione avanti la Corte costituzionale (R.G. 65/2016) da parte della Regione del Veneto in ragione della violazione degli articoli 97, 117, quarto comma, e 118 Cost. nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

In particolare, è stato oggetto di contestazione il rinnovo del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale per l'aspetto relativo al fatto che la legge di delega abbia previsto tra i criteri direttivi: «l'introduzione di un modello organizzativo omogeneo, l'uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali e l'uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli.»

In tale modo la delega legislativa sembrava andare ben oltre i limiti afferenti alle esplicite finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, potendo imporre alle Regioni un modello organizzativo, e, in tal modo, comprimendo indebitamente la competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa proprie.



Su questo aspetto la legge delega ha previsto, quale unico strumento di concertazione, un mero parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo avrebbe potuto comunque procedere all'adozione del decreto delegato.

Secondo questa impostazione, sia per il carattere «debole» dell'intervento della conferenza intergovernativa sia per l'esiguità del termine previsto, si è obiettato che ciò determinava la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

3) In via incidentale si rileva che non ha mutato il quadro della situazione, il fatto che il Governo, nell'*iter* procedimentale di adozione del decreto delegato, abbia denominato «intesa» quello che la legge delega qualifica come parere.

La modifica, infatti, non ha superato il merito della questione dato che la variazione terminologica è rimasta una mera modificazione nominale, non essendo stato posto in essere quel dialogo partecipativo con finalità di cooperazione e condivisione decisoria che deve connotare il procedimento di intesa. Il testo del decreto legislativo è stato presentato alla Conferenza, in data 12 dicembre 2017, senza che nessun confronto/dialogo sia in concreto stato instaurato al fine di superare le numerose perplessità rilevate dalla compagine regionale. (doc. 2)

Tale espediente nominalistico non pare dunque idoneo a sanare il vizio della legge delega e, di conseguenza, del decreto delegato che soffre perciò della violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e, quindi va ad incidere sulla legittimità del decreto delegato.

4) Nel ricorso avverso la legge di delega legislativa si è altresì contestata la violazione degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, in quanto essa tenderebbe a realizzare un livellamento organizzativo, procedurale e di spesa tra i diversi livelli regionali, senza tener conto delle loro specificità, determinando l'effetto distorsivo per cui, ove essi presentino caratteristiche di eccellenza sotto il profilo organizzativo, gestorio e finanziario, gli enti regionali sarebbero comunque costretti ad adeguarsi ai nuovi parametri previsti dalla legislazione statale. Violazione cui accedeva quella degli articoli 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto l'imposizione di modelli organizzativi e procedurali prevista nella delega legislativa avrebbe determinato un'invasione delle competenze affidate alle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale e in materia di agricoltura.

5) Il giudizio in parola, tuttavia, non è stato deciso nel merito in quanto, la sentenza della Corte costituzionale n. 139 del 2 luglio 2018 ha rilevato che all'udienza di discussione tenutasi l'8 maggio 2018: «come segnalato dalla Regione ricorrente nella propria memoria depositata il 17 aprile 2018 e dall'Avvocatura generale dello Stato in udienza, nonostante il decorso del termine legislativamente previsto, non è stato dato seguito alla delega.»

In ragione di data mancata adozione del decreto legislativo entro il termine fissato nella legge delega la Corte ha ricavato la caducazione degli effetti della disposizione impugnata e ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso.

6) Contrariamente il presupposto di fatto su cui si è fondata la menzionata decisione della Corte costituzionale risulta erroneo, in quanto la delega legislativa è stata esercitata dal Governo giusta deliberazione del 16 maggio 2018.

E il suo valido esercizio non può che essere collegato all'ultimo paragrafo del comma 5 dell'art. 15 della legge delega n. 154 del 2016 a norma del quale: «Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di tre mesi.»

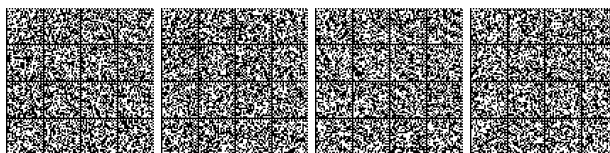
Seguendo la scansione temporale riconducibile all'applicazione di questo comma si può sviluppare la seguente ricognizione.

La legge delega è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 10 agosto 2016, n. 186 e, a seguito della *vacatio legis*, è entrata in vigore a far data dal 25 agosto 2016.

Il termine per l'esercizio della delega legislativa, inizialmente di 12 mesi, è stato prolungato a 18 mesi per effetto dell'art. 1, comma 2, lett. a), legge 27 febbraio 2017, n. 19, ragion per cui il termine finale avrebbe avuto la sua scadenza in data 25 febbraio 2018.

Senonché, esaminando l'*iter* di adozione del decreto delegato si ricava che la richiesta di parere alle Commissioni parlamentari è stata presentata alla Camera dei deputati in data 13 dicembre 2017, con scadenza per il pronunciamento in data 11 febbraio 2018, ossia nei trenta giorni che precedevano la scadenza della delega legislativa. Ragion per cui il termine per l'esercizio del potere delegato, per effetto del comma 5 dell'art. 15 della legge n. 154/2016, è stato prorogato *ex lege* di tre mesi, spostando in tal modo al 25 maggio 2018 l'esaurimento del potere legislativo delegato. (doc. 3)

Va detto che, nel frattempo, il Senato della Repubblica aveva espresso il 24 gennaio 2018 il proprio parere, con osservazioni. (doc. 4)



7) Nel caso di specie codesta ecc.ma Corte ha dunque fondato la propria decisione su uno stato di fatto smentito dal successivo comportamento difforme del Governo, parte resistente del giudizio concluso con la sentenza n. 139/2018.

Il quale comportamento configura o un errore di fatto o un illegittimo esercizio della delega legislativa, laddove si ritenga che la previsione di proroga di cui al comma 5 dell'art. 15, sopra riportata, sia stata in concreto mal «utilizzata» dal Governo con un esercizio postumo del potere delegato, oramai esaurito. Se nella seconda ipotesi sussiste la possibilità di configurare una illegittimità diretta del decreto delegato, nel primo caso si presenta, una situazione che può essere ricondotta ai presupposti tipici necessari all'introduzione di un giudizio per revocazione in quanto la sentenza n. 139 del 2018 della Corte costituzionale appare essere l'effetto di un errore, fondandosi sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, ossia il mancato esercizio della delega.

Peraltro, occorre rilevare che la Regione del Veneto aveva posto, nelle proprie difese, a partire dalla memoria depositata il 17 aprile 2018, il fatto del mancato esercizio della delega in termini meramente dubitativi ed ipotetici, non essendo nella sua disponibilità conoscitiva quale fosse la volontà dell'esecutivo statale ovvero sapere cosa il Governo avesse fatto o intendesse fare. Ragion per cui la dichiarazione intervenuta in corso di udienza da parte dell'Avvocatura dello Stato, essendo stata effettuata presumibilmente nella consapevolezza di non essere certi della sua veridicità, potrebbe far trasmutare il carattere non intenzionale di una tale condotta in una vera e propria sorta di dolo, soprattutto alla luce degli effetti derivanti dalla conseguente pronuncia di inammissibilità del ricorso che ha precluso e, all'apparenza, in modo definitivo un giudizio sul merito del ricorso, configurando così l'ipotesi di revocazione di cui al n. 1 del comma 1 dell'art. 395 cpc, oltre quella di cui al n.4 del medesimo articolo.

8) Pur a fronte di tali elementi, questa difesa comunque rileva come il decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, presenta vizi di legittimità costituzionale, sostanziali e procedurali, propri, i quali saranno oggetto di puntuale enunciazione nel seguito del presente ricorso. E pur anche esso risulta viziato in via derivata per effetto dei limiti e criteri direttivi della legge delega, oggetto di un'impugnazione (R.G. 65/2016) che decisa in rito e non nel merito.

A tale ultimo riguardo si rileva che i vizi della legge delega non coincidono, infatti, con quelli del decreto delegato e il loro autonomo giudizio da parte della Corte costituzionale si sarebbe riverberato sulla legittimità del decreto legislativo. Basti osservare che il decreto legislativo, nella sua attitudine a invadere ambiti di competenza legislativa regionale (che formeranno oggetto dei successivi motivi di impugnazione), trova un fondamento giustificativo proprio in quelle disposizioni della legge delega che hanno formato oggetto di impugnazione, in ragione della naturale natura conformativa delle stesse rispetto alle disposizioni attuative del decreto delegato.

In ragione di ciò e, per i motivi che saranno esposti di seguito, la Regione del Veneto ha altresì interesse a una pronuncia di merito in ordine alla legittimità costituzionale della legge delega n. 154/2016, previa rimessione nei termini di cui all'art. 127 Cost., essendo la stessa decaduta dagli stessi per effetto della dichiarata inammissibilità, senza che alcun addebito di colpa possa essere mossa alla stessa.

Ovvero qualora non si ritenga praticabile tale rimessione in termini, in ragione del pronunciamento di codesta ecc.ma Corte, si dovranno ritenere riproposti i motivi di impugnazione avverso la legge n. 54 del 2016, previa revocazione della sentenza n. 139 del 2018, in applicazione del combinato disposto degli articoli 91 e 92 del decreto legislativo n. 104/2010, dell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 395, comma 1, nn. 1) e 4) cpc ovvero, ove non ritenuti compatibili con il giudizio costituzionale, in seguito a declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nella parte in cui non prevede la revocazione delle decisioni della Corte costituzionale nei giudizi in principalità, ove le stesse siano frutto di un errore di fatto o di dolo di una delle parti, che ha precluso la pronuncia sul merito del ricorso.

9) A tale ultimo riguardo, per quanto necessario, si rileva che la prospettata, quanto subordinata, questione incidentale di costituzionalità dell'art. 18 della legge 11 marzo 1953, n. 87 è rilevante nel presente giudizio, stante la pregiudizialità logica o, *rectius*, la correlazione di dialettica legislativa imposta dall'art. 76 Cost., (a salvaguardia peraltro del fondamentale canone della separazione dei poteri), che intercorre tra gli articoli della legge delega oggetto del ricorso dichiarato inammissibile e gli articoli del decreto legislativo impugnati in questa sede.

L'invasione della competenza legislativa regionale appare, infatti, il frutto non solo di vizi propri del decreto legislativo, ma anche è l'esito della peculiare configurazione del potere delegato posta da parte della legge delega che, come già denunciato nel ricorso avverso quest'ultima, consentiva al governo di intervenire anche su profili organizzatori afferenti alla competenza ordinamentale della Regione.

Quanto, invece, alla non manifesta infondatezza della questione incidentale di costituzionalità, si osserva che l'istituto della revocazione, come delineato dall'art. 395 cpc, in ipotesi come quelle di cui al presente giudizio, costituisce un fondamentale principio attuativo dei canoni della effettività della tutela giurisdizionale e del giusto processo, nel caso di specie, anche «ordinamentale».



In particolare, si ritiene che la disposizione codicistica costituisce norma interposta attuativa dei principi fondamentali del giusto processo di cui all'art. 111 Cost. e del principio costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale di cui agli articoli 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, Cost. Principi estendibili pur anche ai giudizi di costituzionalità e, in particolare, a quelli promossi in via principale, per effetto della configurazione di tale giudizio di costituzionalità derivante dagli articoli 127 e 137 Cost. e dalle relative norme attuative, che risultano perciò a loro volta violate nella loro finalità ultima di garantire la «geometria istituzionale» dello Stato, lesa dalla definitività di una decisione che non statuisce sul merito della «controversia».

Basti leggere l'art. 28 legge 11 marzo 1953, n. 87, che seppur riferito ai giudizi incidentali di costituzionalità, prospetta un principio di ordine generale, laddove statuisce che: «Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento.» Ossia il giudizio di costituzionalità, pur avendo un contenuto ontologicamente «paralegislativo» in ragione dei parametri di giudizio che impiega, si prospetta alla stregua di un oggettivo esercizio di giurisdizione, e ciò si presenta a maggior ragione nell'ambito dei giudizi promossi in via principale ove è previsto un termine decadenziale e dove lo stesso si attegga a giudizio tra parti.

Ne consegue che la mancata previsione di uno strumento processuale di riesame, ancorché impugnatorio delle decisioni della Corte costituzionale, quale può essere la revocazione, preclude alle parti di questo peculiare giudizio contenzioso, soggetto a termini decadenziali, di ottenere una effettiva «giustizia».

La qual cosa ha una rilevanza assoluta nella considerazione che la questione, in fattispecie, tocca un presupposto del giudizio e non la valutazione di costituzionalità e interviene sull'esigenza di garantire la «geometria istituzionale» dello Stato connessa ai giudizi in principalità e la necessità di ripristinare la stessa di fronte a un'errata ricognizione degli elementi di fatto su cui essa si fonda.

Laddove codesta ecc.ma Corte ritenesse di considerare ammissibile questa censura per le considerazioni dinanzi esposte, si ritiene che, invero, già l'ordinamento positivo consente una tale «operazione» di integrazione procedimentale. In particolare l'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 statuisce che: «Nel procedimento davanti alla Corte costituzionale, salvo che per i giudizi sulle accuse di cui agli articoli 43 e seguenti, si osservano, in quanto applicabili, anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.»

Tale riferimento richiama il regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, il cui art. 81 prevedeva espressamente la revocazione delle decisioni del Consiglio di Stato, ragion per cui ove si intenda tale riferimento alla stregua di un rinvio «mobile» si potranno ritenere applicabili al giudizio avanti la Corte costituzionale gli articoli 91 e 92 del codice del processo amministrativo che richiamano l'istituto impugnatorio della revocazione di cui al codice di procedura civile.

Ove il presente costrutto esegetico sia ritenuto corretto, il presente motivo deve intendersi quale motivo revocatorio e devono ritenersi interamente riproposti i motivi di impugnazione del giudizio dichiarato inammissibile con la sentenza n. 139 del 2018. (doc. 5)

10) Occorre, poi, rilevare, che la legge di delega n. 154 del 2016 prevedeva un procedimento rafforzato di adozione del decreto delegato, secondo cui qualora il Governo «non intende conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro un mese dalla data di trasmissione. Decorso il predetto termine, i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva dal Governo.»

Nel caso di specie, tale procedimento rinforzato risulta violato sotto un duplice profilo.

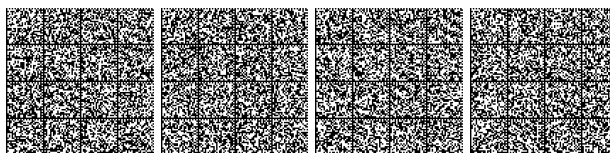
Con riguardo al parere della Commissione Agricoltura della Camera dei deputati, non si rileva tanto la circostanza che il parere sia condizione di procedibilità per il Governo, quanto il fatto che l'assenza dello stesso abbia impedito che si potesse svolgere quel dialogo concertativo tra esecutivo e legislativo considerato dalla legge delega quale *condicio sine qua non* per il legittimo esercizio della delega legislativa.

Con riferimento, invece, al parere della Commissione Agricoltura del Senato della Repubblica, si rileva come lo stesso sia stato espresso in modo favorevole, ma subordinatamente all'accoglimento delle seguenti «osservazioni»:

«Si rappresenta la necessità di una piena garanzia dell'indipendenza e della separazione delle funzioni che la nuova AGEA è chiamata a svolgere, in quanto soggetto erogatore degli aiuti, e nella veste di soggetto deputato all'espletamento dei controlli: il principio di terzietà impone infatti specifiche garanzie quanto alle responsabilità delle strutture incaricate e ai soggetti che in concreto svolgono tali distinte funzioni;

si richiama l'opportunità di una migliore definizione delle procedure di incorporazione di AGECONTROL in AGEA, quanto alla considerazione del percorso professionale già maturato dal personale interessato;

occorre che il nuovo assetto di AGEA veda la piena e organica architettura del personale considerato nel suo complesso, con un equilibrato trattamento tra i dipendenti di cui AGEA potrà disporre.»





Non risulta che, tali osservazioni, condizionanti il carattere favorevole del parere siano state accolte dal Governo con la modifica del testo sottoposto all'esame del Senato. Per cui non si è affatto avuto quel «dialogo» partecipativo imposto dal comma 6 dell'art. 15 della legge delega. Ne consegue che il decreto legislativo, che si limita a prendere atto dell'acquisizione del parere della 9ª Commissione agricoltura del Senato, presenta un vizio procedimentale grave e insanabile, in quanto il Governo, nell'ambito di tale procedimento rinforzato, ha proceduto a prescindere dalle osservazioni delle Commissioni parlamentari e senza disporre la ritrasmissione dello schema rivisitato di decreto alla Commissione del Senato. E, dunque, senza aver ottenuto il parere definitivo o, in mancanza, aver atteso il decorso inutilmente del termine di un mese, previsto dal comma 6 sopramenzionato.

Dinanzi a un procedimento di legge rinforzato la legittimità dell'atto legislativo delegato è commisurato al rispetto degli adempimenti formali previsti dalla legge delega. Nel caso di specie il decreto delegato ha violato tale *iter* procedimentale, in quanto nel silenzio delle Commissioni della Camera, il parere di quelle senatoriali ha acquisito una rilevanza ancora maggiore. Il Governo, però, non ha tenuto conto affatto delle «osservazioni» poste dal Parlamento, le quali, invero, costituivano non un mero atto di orientamento o di indirizzo, ma delle prescrizioni puntuali e precise di contenuto manifestamente difforme e correttivo rispetto allo schema di decreto esaminato e tali da essere non delle mere osservazioni ma delle vere e proprie «condizioni».

Vizio che risulta ancora più grave se si pensa che il Governo Gentiloni operava in regime di *prorogatio*. L'adozione del decreto delegato è avvenuta dopo le elezioni e dopo la ricostituzione delle Camere, in un periodo di tempo in cui non godeva più del supporto della fiducia parlamentare ed, anzi, la maggioranza che gli aveva accordato la fiducia nella precedente legislatura era divenuta di fatto una minoranza parlamentare.

Tali vizi procedimentali non possono, dunque, essere collocati tra i meri vizi formali, superabile attraverso l'esercizio in concreto del potere, in quanto il carattere rinforzato del procedimento legislativo delegato trova la sua ragion d'essere nella salvaguardia del principio di separazione dei poteri e nella garanzia delle prerogative parlamentari nell'esercizio dell'attività legislativa.

Ne consegue l'irrimediabile illegittimità dell'intero decreto legislativo, il quale, peraltro, assecondando i vizi di incostituzionalità già fatti valere nei confronti dei principi e criteri direttivi della legge delega, si presenta in proprio come lesivo, oltreché dell'art. 76 Cost., come appena profilato, anche degli articoli 97, 117, terzo e quarto comma, 118 Cost. nonché del principio di leale collaborazione. Il che fonda l'interesse regionale alla proposizione del presente ricorso per gli ulteriori e seguenti motivi di

## DIRITTO

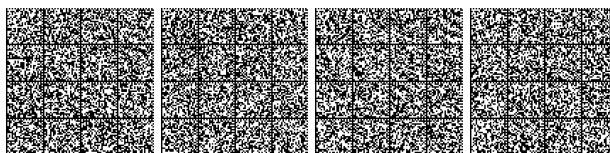
Illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5 del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, recante «riorganizzazione dell'agenzia per le erogazioni in agricoltura -Agea e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154» per violazione degli articoli 76, 97, 117, commi 3 e 4, 118 e 120 Cost.

L'art. 15, rubricato «Sistema informativo agricolo nazionale», al comma 5, dispone che: «Per l'esercizio delle funzioni e dei compiti di cui al presente decreto, ivi compresi i controlli preventivi integrati effettuati mediante telerilevamento previsti dalla normativa dell'Unione europea, l'Agenzia e gli altri organismi pagatori riconosciuti si avvalgono dei servizi del SIAN.»

La disposizione in parola conferma tutti i dubbi di legittimità costituzionale sollevati nel giudizio promosso avverso la legge delega sotto il profilo della lesione dell'autonomia organizzativa regionale e, dunque, della violazione degli articoli 117, comma IV e 118 Cost.

Si impone, infatti, a tutti gli organismi pagatori riconosciuti e, dunque, anche a quelli regionali, di esercitare tutte le proprie funzioni e compiti (gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune; interventi sul mercato agricolo; etc.... art. 4) avvalendosi dei servizi del SIAN.

Come affermato nella recente decisione di codesta ecc.ma Corte n. 139 del 2018 «la competenza statale nella materia concernente il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione [...] locale” (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) concerne le disposizioni «strumentali per “assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione” (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013)” (sentenze n. 284 e n. 251 del 2016).»



Ossia, la competenza statale è legittimamente esercitata laddove rappresenti «una misura tecnico-operativa indispensabile per garantire il flusso delle informazioni tra i sistemi informativi regionali e quello nazionale». Ove, invece, la disposizione di legge statale travalichi i confini del coordinamento informativo e dello strumento di garanzia di uniformità di linguaggio e si ponga quale misura organizzatoria e funzionale eteroimposta e vincolante l'organizzazione delle Regioni e degli enti regionali, essa viene a ledere la competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione regionale oltreché la competenza regionale in materia di agricoltura, in tal guisa violando gli articoli 117, comma IV e 118 Cost.

La previsione di un sistema informativo nazionale in materia agricola sembra legittima con riferimento ai «servizi essenziali di natura trasversale» (art. 15 comma 1) ovvero laddove costituisca uno strumento di comunicabilità di modo da garantire un flusso biunivoco di dati. Il che si pone in un'ottica di efficienza e di buon andamento del pubblico agire, garantendo il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche a livello regionale e locale, e pur anche di corretto adempimento degli obblighi di informazione nei confronti dell'Unione Europea.

Al contrario, ove lo stesso si ponga come strumento imposto di esercizio delle proprie funzioni gestorie e amministrative da parte delle Regioni e degli enti regionali, come per effetto dalla disposizione in questa sede impugnata, si travalica il titolo legittimante la competenza legislativa statale e si elide la competenza delle regioni a organizzare i propri servizi e ad esercitare le funzioni attribuite alle stesse in modo autonomo, anche predisponendo sistemi informativi propri, con l'unico vincolo di assicurare la loro comunicabilità con quelli statali.

La Regione del Veneto da tempo è dotata di un proprio organismo pagatore che utilizza un proprio sistema informativo, predisposto per l'esercizio delle funzioni proprie e correlato per flussi informativi con il SIAN.

Per tali ragioni la disposizione impugnata viola, oltre agli articoli 117, commi 3 e 4 e 118 Cost. anche l'art. 97 Cost. non garantendo la possibilità da parte delle Regioni e degli enti strumentali delle stesse, cui sia affidata il ruolo di organismo pagatore regionale, di scegliere se avvalersi nell'esercizio delle proprie funzioni del SIAN ovvero di utilizzare un sistema informativo proprio, anche ove quest'ultimo risulti più efficiente e funzionale al perseguimento del pubblico interesse.

Resta ferma, inoltre, l'illegittimità derivante dal vizio procedimentale in precedenza esposto e qui integralmente richiamato, che importa una violazione dell'art. 76 Cost. Oltreché la violazione dell'art. 120 Cost., per la solo apparente concertazione collaborativa svolta in termini solo formali di intesa, ma invero alla stregua di un mero parere.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3; articoli 2, 3, 4 e 8 del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, recante «riorganizzazione dell'agenzia per le erogazioni in agricoltura - agea e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154» e dell'intero decreto legislativo citato per violazione degli articoli 76, 97, 117, commi 1 e 4, 118 e 120 Cost.

L'art. 1 del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 rubricato «Riordino dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura», al comma 3, dispone che: «L'Agenzia (per le erogazioni in agricoltura (AGEA)) assicura la separazione tra le funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore.»

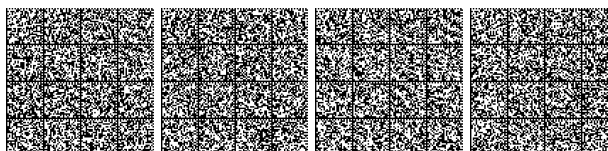
Il successivo art. 2, al comma 1, attribuisce alla stessa le «funzioni di organismo pagatore nazionale, così come individuate all'articolo 4, per l'erogazione di aiuti, contributi e premi comunitari previsti dalla normativa nazionale, regionale e dell'Unione europea e finanziati dai Fondi agricoli comunitari, non attribuite ad altri organismi pagatori riconosciuti ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.»

Al secondo comma, invece, riconosce in capo ad AGEA «le funzioni di organismo di coordinamento, individuate all'articolo 3, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1306/2013.»

Tali funzioni sono, poi, enucleate nei successivi articoli 3 e 4. In particolare, a norma dell'art. 3, comma 1, l'Agenzia, in qualità di organismo di coordinamento, esercita i compiti di carattere tecnico-operativo relativi al coordinamento di cui all'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1306/2013 ed all'articolo 4 del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014.

Nello specifico, l'art. 7 paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1306/2013 attribuisce all'organismo pubblico di coordinamento non solo la funzione di raccogliere le informazioni da mettere a disposizione della Commissione e di trasmettere le stesse, ma anche il compito di «adottare e coordinare misure intese ad ovviare alle lacune di natura comune» nonché di «promuovere e garantire l'applicazione uniforme delle norme dell'Unione».

L'art. 4 del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, invece, attribuisce all'organismo di coordinamento «la divulgazione delle informazioni e delle linee guida relative alle funzioni e alle operazioni degli organismi pagatori presso gli organismi pagatori stessi e gli altri organismi responsabili dell'attuazione di tali linee guida, come pure la promozione dell'applicazione armonizzata delle stesse».





Il comma 1, lett. *c*) dell'art. 3 del decreto legislativo in questa sede impugnata attribuisce ad AGEA, quale organismo di coordinamento anche la funzione di coordinamento, gestione e sviluppo del SIAN, oltreché i compiti di definizione del modello organizzativo e delle regole tecniche per l'interscambio ed il tempestivo aggiornamento dei dati tra il SIAN ed i sistemi informativi degli organismi pagatori, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, previo parere del Comitato tecnico di cui all'articolo 9.

A norma del successivo comma 5 l'Agenzia, tra l'altro, svolge la vigilanza sulla esecuzione dei controlli *ex-post* previsti dal regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013: nonché l'esecuzione dei controlli *ex post* di cui alla lettera *f*), già svolti da Agecontrol S.p.A., assicurando la necessaria segregazione rispetto alle funzioni di vigilanza di cui alla medesima lettera; il coordinamento dei controlli, in qualità di autorità nazionale competente, al fine di assicurare l'osservanza delle normative dell'Unione europea in materia di conformità alle norme di commercializzazione nel settore degli ortofrutticoli freschi e delle banane; l'esecuzione dei controlli di conformità alle norme di commercializzazione di cui alla lettera *h*), sia per il mercato interno che per l'importazione e l'esportazione, già svolti da Agecontrol S.p.A., assicurando la necessaria segregazione anche rispetto alle funzioni di coordinamento di cui alla medesima lettera; la promozione dell'applicazione uniforme delle attività di competenza delle regioni e delle province autonome di cui all'articolo 6 e, a tal fine, monitora la conformità e i tempi delle procedure istruttorie e di controllo e lo svolgimento delle relative attività e ogni altro compito attribuito all'Agenzia dalla normativa nazionale, anche in attuazione di quella dell'Unione europea e che gli organismi pagatori intendano delegare all'organismo di coordinamento.

Appare evidente che le molteplici funzioni attribuite ad AGEA dal decreto legislativo, quale organismo di coordinamento, anche oltre i confini tracciati dalla normativa europea, e soprattutto in materia di vigilanza e controllo oltreché armonizzazione a fini dell'uniformità comportamentale degli organismi pagatori regionali, avrebbero richiesto un esercizio formalmente e sostanzialmente separato rispetto alle funzioni di organismo pagatore.

Invero, lo stesso art. 4 del Reg. (CE) 6 agosto 2014 n. 908/2014 «Regolamento di esecuzione della commissione recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza» esige al secondo comma che «L'organismo pagatore può svolgere il ruolo di organismo di coordinamento, purché le due funzioni siano nettamente distinte».

Si tratta di un'esigenza imprescindibile che trova la propria *ratio* nella necessità di evitare commistioni e sovrapposizioni di esercizio tra funzioni interferenti che devono essere affidate alle cure di organismi distinti ed autonomi.

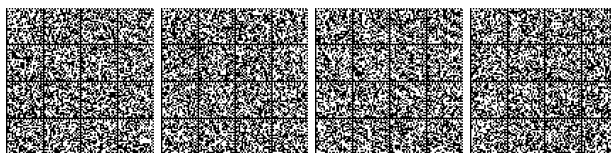
La violazione della disposizione comunitaria e, conseguentemente, dell'art. 117, comma 1, della Costituzione della Repubblica Italia, si riverbera in una lesione dell'autonomia organizzativa e gestoria regionale e degli organismi pagatori regionali, i quali vengono a soffrire gli effetti negativi derivanti dalla commistione di funzioni di coordinamento, di vigilanza e di gestione degli aiuti. Oltreché si riflette in una elusione della competenza regionale in materia di agricoltura con conseguente violazione degli articoli 117, comma 4, e 118 Cost.

Peraltro l'effetto di commistione avvertito dalla disciplina comunitaria, il cui divieto è reso ancora più necessario dalle ulteriori funzioni attribuite dal decreto legislativo impugnato ad AGEA, si riverbera anche in una lesione, attuale e non meramente potenziale, del principio di buon andamento dell'agire pubblico e, dunque, si pone in violazione dell'art. 97 Cost. La sovrapposizione funzionale prevista dal decreto legislativo delegato, infatti, è idonea a determinare effetti distorsivi che non possono non alterare il sistema relazionale tra organismo di coordinamento e di controllo e organismi pagatori e tra organismi pagatori regionali e AGEA, il che si ripercuote di necessità in termini di inefficienza dello stesso sistema.

A tal riguardo le disposizioni del decreto legislativo non garantiscono affatto la netta separazione funzionale e strutturale richiesta dall'ordinamento comunitario, seppure sia previsto che il bilancio dell'Agenzia contenga due distinte rubriche, una per l'organismo di coordinamento e una per l'organismo pagatore, che costituiscono distinti centri di responsabilità amministrativa e di costo.

Si tratta invero di una misura necessaria, ma non sufficiente, ove si tenga presente che il Direttore dell'Agenzia, a norma dell'art. 8 dirige la stessa, ne è responsabile e coordina le funzioni, sia pur garantendone la separazione. È di tutta evidenza che la disposizione di legge suona a mo' di ossimoro, in quanto il medesimo soggetto deve coordinare, e quindi armonizzare e legare secondo criteri di reciproca interferenza armonica le due funzioni di cui invece dovrebbe garantire la separazione.

D'altronde se la responsabilità di entrambe le funzioni è del medesimo soggetto appare indubitabile che le stesse non presentino quel connotato minimo di separatezza richiesto dal diritto comunitario e, invero, dallo stesso art. 97 Cost.



Il che non può che avere ricadute in termini di inefficienze, potenziali conflitti di interesse e sovrapposizioni decisorie idonee a riverberarsi negativamente sul funzionamento degli organismi pagatori strumentali delle Regioni.

A fronte dei quali la previsione di attribuire allo stesso soggetto anche i compiti di coordinamento funge da conferma dell'indebita commistione di funzioni, senza considerare il fatto che il compito di coordinamento verso se stesso quale ente pagatore crea una indubbia distonia a riguardo degli altri soggetti pagatori.

Tale limite strutturale alla possibilità di una netta separazione delle due 'anime' instillate in AGEA dal legislatore delegato non può neppure essere superato per effetto dell'adottando Statuto, il quale dovendosi comunque conformare alla legge non potrà in nessun caso contraddire l'art. 8 e l'accentramento di responsabilità in capo al Direttore ivi previsto.

La stessa espressa previsione nell'art. 12 della necessità di garantire la separazione di funzioni si riduce a una formula di stile insufficiente a garantire una separazione, che resta solamente asserita, ma contraddetta dalla strutturazione imposta inderogabilmente dallo stesso decreto legislativo.

D'altronde ad evidenziare tali criticità si pone lo stesso parere espresso dalla Commissione agricoltura del Senato della Repubblica, ove si subordina l'assenso parlamentare alla predisposizione di modifiche che garantiscano «una piena garanzia dell'indipendenza e della separazione delle funzioni che la nuova AGEA è chiamata a svolgere, in quanto soggetto erogatore degli aiuti, e nella veste di soggetto deputato all'espletamento dei controlli: il principio di terzietà impone infatti specifiche guarentigie».

Tali 'osservazioni', infatti, per il loro contenuto puntuale e normogenetico, possono considerarsi delle autentiche condizioni, in quanto evidenziano elementi di criticità da sciogliere nello stesso decreto legislativo e, dunque, non si pongono quali mere constatazioni, ma invece alla stregua di autentici suggerimenti/indicazioni, volti a incidere sulla formazione della volontà legislativa delegata.

Si consideri, a tal riguardo, il ruolo riservato nella prassi costituzionale ai pareri delle Commissioni parlamentari, che da atti di mero controllo sono divenuti, anche ove non vincolanti, atti espressivi di un potere di co-legislazione.

Il mancato compimento del dialogo codecisorio previsto dalla legge di delega determina dunque un vizio di legittimità del decreto delegato, confermato dal fatto che le guarentigie richieste nel parere non sembrano essere state introdotte nel decreto legislativo che soffre dunque sia del vizio di legittimità derivante dalla violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. sia dell'ulteriore vizio, consistente nella violazione dell'art. 76 Cost. Ove di fronte alla 'condizione' posta dalla Commissione parlamentare non si è svolto l'*iter* procedimentale rafforzato previsto dalla legge delega, nonostante fosse ancora temporalmente possibile farlo in regime di prorogatio delle Camere o, eventualmente, a seguito della costituzione delle nuove Commissioni. Violazione che si riverbera in acto e non solo in potentia in una lesione della competenza regionale sia sotto il profilo della elisione dell'autonomia organizzatoria sia della lesione della materia agricoltura e, in particolare della attività di gestione dei fondi agricoli.

Peraltro l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, e degli articoli 2, 3, 4 e 8 del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, sembra ingenerare un effetto caducante sull'intera geometria funzionale del decreto legislativo, stante il necessario venir meno di ogni disposizione dell'atto avente forza di legge che comporti un'indebita commistione delle funzioni di organismo pagatore e di coordinamento/vigilanza.

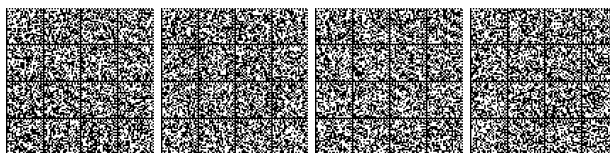
Ragion per cui, ove tale effetto non sia inteso quale conseguenza necessaria della pronuncia demolitoria richiesta con il presente ricorso, si ritiene di estendere l'impugnazione all'intero testo del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, stante la inscindibilità delle disposizioni impugnate rispetto alle altre norme dello stesso.

*P.Q.M.*

*la Regione del Veneto chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale:*

*dichiari, in ogni caso, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3 e degli artt. 2, 3, 4, 8 e 15, comma 5 e, invero, dell'intero decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, recante «Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154», per violazione degli artt. 76, 97, 117, commi 1, 3 e 4, 118 e 120 Cost.;*

*decida, ove necessario, sui motivi di impugnazione dell'art. 15 della legge n. 154 del 2016, che si devono intendere qui interamente riproposti, previa rimessione nei termini di cui all'art. 127 Cost.;*



disponga, ove necessario, per effetto del combinato disposto degli artt. 91 e 92 del decreto legislativo n. 104/2010, dell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 395, comma 1, nn. 1) e 4) cpc la revocazione della decisione di codesta ecc.ma Corte n. 139 del 2018, considerando nell'eventuale fase rescissoria, come integralmente riproposti i motivi di impugnazione del giudizio R.G. 65/2016.

In subordine e in via alternativa, sempre ove necessario, sollevi questione incidentale di costituzionalità avverso l'art. 18 della legge 11 marzo 1953, n. 87 nella parte in cui non prevede la possibilità di impugnare le decisioni della Corte costituzionale nel caso in cui si presenti un vizio revocatorio ex art. 395, comma 1, nn. 1 e 4) c.p.c.

Si depositano:

- 1) deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 1054 del 17 luglio 2018;
- 2) nota di trasmissione schema di decreto legislativo alla Conferenza Stato-regioni e atto di mancata intesa;
- 3) schermata dal sito della Camera dei deputati;
- 4) parere espresso dalla Commissione parlamentare del Senato della Repubblica,
- 5) Atti del giudizio R.G. 65/2016.

Venezia-Roma, 20 agosto 2018

Avv.ti: ZANON-MANZI

18C00197

## N. 121

*Ordinanza del 2 maggio 2018 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Presidenza del Consiglio dei ministri, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e Scuola nazionale dell'amministrazione contro Stajano Ernesto.*

### **Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1271 del 2017, proposto da:

Presidenza del Consiglio dei ministri, Scuola nazionale dell'amministrazione,

Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione pubblica, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro Ernesto Stajano, rappresentato e difeso dall'avvocato Luisa Torchia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Bruno Buozzi n. 47;

Per la riforma della sentenza del TAR Lazio - Roma: sezione I n. 09758/2016, resa tra le parti, concernente determinazione trattamento economico docenti della SNA;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

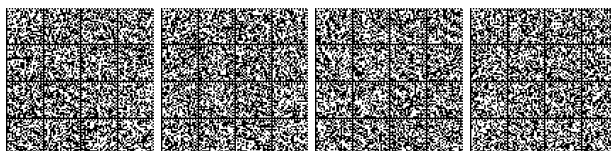
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ernesto Stajano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 novembre 2017 il cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Ventrella (avv. Stato) e L. Torchia;

1.1. Con l'appello in esame, la Presidenza del Consiglio dei ministri impugna la sentenza 15 settembre 2016, n. 9758, con la quale il TAR per il Lazio, sez. I, in accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti proposti dal prof. Ernesto Stajano, ha annullato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202 «nella parte impugnata di cui all'art. 2, comma 1 e 4, e all'art. 5, comma 2 e 4», nonché i provvedimenti consequenziali adottati.



Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato - adottato in attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, conv. in legge n. 114/2014 - era oggetto di impugnazione nella parte in cui interveniva sulla rideterminazione del trattamento economico e dello stato giuridico dei docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) - poi confluita, insieme ad altre Scuole di formazione, nella Scuola nazionale di amministrazione (SNA) - stabilendo l'incompatibilità per i professori di tale Scuola allo svolgimento della libera professione, analogamente a quanto previsto per i docenti universitari a tempo pieno.

Con ulteriori due ricorsi per motivi aggiunti sono stati impugnati gli atti consequenziali, recanti diffide a cessare la situazione di incompatibilità e rideterminazione del trattamento economico, con recupero delle differenze indebitamente corrisposte.

1.2. La sentenza impugnata afferma, in particolare:

l'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 non fa «alcun riferimento alla modifica dello stato giuridico e in particolare all'introduzione ... di un regime di incompatibilità, compreso quello di cui all'art. 61. n. 240/2010» ma tale articolo «si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari a da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno»;

il riferimento effettuato in norma al regime del tempo pieno, era da intendersi considerato «come parametro di riferimento a fini economici, cui era delegato l'esecutivo, ma non al fine di modificare lo *status* giuridico del ruolo dei professori ad esaurimento della *ex SSEF*»;

«l'introduzione della modifica sostanziale comportante il regime di incompatibilità ... ha dato quindi luogo ... anche alla violazione dei principi generali di legalità, legittimo affidamento e proporzionalità»;

quanto al trattamento economico, il decreto «ha dato luogo ad una sostanziale omologazione del trattamento in questione, nel senso di renderlo del tutto coincidente a quello dei professori a tempo pieno, senza considerare la peculiarità della posizione dei professori *ex SSEF*, inseriti a suo tempo in un ruolo ad esaurimento in virtù del processo di riorganizzazione delle scuole di formazione della P.A. ... con procedimento sostanzialmente coincidente a quello di mobilità obbligatoria *ex lege* dei pubblici dipendenti, che prevede però il godimento del medesimo trattamento economico garantito al dipendente e su cui non opera(va) l'abrogato art. 202 T.U. n. 3/1957»;

né il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha consentito agli interessati un tempo di valutazione, poiché questi, in meno di quindici giorni, «si sono visti obbligati a prendere decisioni vitali e irreversibili legate ad un'unica alternativa prospettata, quale la permanenza nella SNA o la continuazione della (sola) attività libero - professionale, laddove la stessa non era rinvenibile in capo agli altri docenti della Scuola e quindi senza che potesse configurarsi quella omogeneizzazione del trattamento economico richiesta dalla norma primaria - intesa come tendenziale conformazione di assimilabilità ma non di perfetta equiparazione e sovrapposibilità indipendentemente dallo *status* di provenienza - e senza neanche una approfondita valutazione di tale trattamento idonea a sostenere che lo stesso potesse considerarsi assunto sulla mera base di quello dei professori universitari a tempo pieno»;

il trattamento economico come rideterminato, che corrisponde al 55% del precedente netto stipendiale, non opera soltanto per l'avvenire, ma «influisce anche su interessi consolidati e sulla posizione economica relativa al trattamento pensionistico, dato l'utilizzo in materia del metodo «misto contributivo-retributivo», ai sensi dell'art. 13, lett. a) decreto legislativo n. 503/1992», di modo che «si palesano dunque effetti retroattivi»;

in tale contesto, «appare ben saggia la revisione successiva del legislatore che ha ritenuto di rideterminare l'intera riorganizzazione della SNA e il trattamento economico dei docenti con fonte primaria», ai sensi degli articoli 1, comma 657, legge n. 216/2015 e 11, comma 1, lett. d) legge n. 124/2015».

1.3. Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello:

a) violazione artt. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 e 6 legge n. 240/2010; erroneità quanto all'asserita illegittimità dell'art. 2, comma 4 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202/2015 per eccesso di delega; ciò in quanto l'art. 21 cit. «espressamente dispone l'applicazione dello stato giuridico di professori e ricercatori universitari ai docenti e ricercatori del ruolo ad esaurimento della *ex SSEF*» ed esso «non fa che confermare quanto già previsto per i professori inquadrati della *ex SSEF* dall'art. 5, comma 4, decreto ministeriale 28 settembre 2000, n. 301». Inoltre, «il collegamento tra stato giuridico e trattamento economico dei professori universitari è confermato anche dal combinato disposto di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001 e all'art. 6, legge 30 marzo 2010, n. 240, che riaffermano la stretta correlazione tra *status* giuridico e trattamento economico dei professori e ricercatori universitari». Infine, «l'estensione del regime di incompatibilità allo svolgimento dell'attività libero-professionale, previsto dalla norma regolamentare, (è) una conseguenza ragionevole e coerente della rideterminazione del trattamento economico dei docenti dei ruoli ad esaurimento della *ex SSEF*»;





b) erroneità della sentenza nella parte in cui ha rilevato una lesione dei principi di legalità, legittimo affidamento e proporzionalità; ciò in quanto «appare difficile sostenere che vi sarebbe un affidamento tutelabile del ricorrente rispetto al mantenimento di un trattamento giuridico ed economico disancorato rispetto a quello dei docenti che svolgono analoghe funzioni»;

c) erroneità della sentenza appellata relativamente alle modalità di determinazione del trattamento economico dei docenti trasferiti dal ruolo ad esaurimento della SSEF alla SNA; violazione art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; violazione e falsa applicazione dei canoni di ragionevolezza e imparzialità dell'azione amministrativa, tutela dell'affidamento; ciò in quanto «il legislatore ha individuato l'obiettivo della rideterminazione del trattamento economico con il preciso intento di creare omogeneità tra i docenti della ex SSEF e gli altri docenti della Scuola; a tal fine, il legislatore ha indicato il parametro di riferimento da seguire, vale a dire il trattamento economico spettante ai professori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità». Peraltro, la sentenza non ha valutato la portata di innovazioni normative anteriori all'entrata in vigore del decreto-legge n. 90/2014, quali l'art. 1, comma 458, legge n. 147/2013, per effetto del quale «non opera più in generale il diritto del dipendente a mantenere il trattamento economico più favorevole goduto in precedenti posizioni lavorative»; infine, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe potuto introdurre opzioni non previste da legge, oltre l'unico diritto di opzione previsto (cioè per il rientro nell'amministrazione di provenienza), peraltro non esercitato;

d) erroneità della sentenza relativamente all'annullamento dell'art. 5, comma 2 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202/2015, in violazione e falsa applicazione del principio di irretroattività delle norme e tutela dell'affidamento; poiché la citata disposizione «non incide sul passato, ma dispone *ex nunc* il computo dell'attività svolta prima dell'assunzione dell'incarico presso la SNA come anzianità di servizio, lasciando impregiudicato quanto maturato fino alla data di entrata in vigore della nuova normativa».

1.4. Si è costituito in giudizio il prof. Stajano, che ha concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

1.5. All'udienza pubblica di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

2. Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, conv. in legge 11 agosto 2014 n. 114, per le ragioni di seguito esposte.

3.1. Il citato art. 21 del decreto-legge n. 90/2014, recante «Unificazione delle Scuole di formazione») prevede, per quel che interessa nella presente sede:

«1. Al fine di razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, l'Istituto diplomatico «Mario Toscano», la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, nonché le sedi distaccate della Scuola nazionale dell'amministrazione prive di centro residenziale sono soppresse. Le funzioni di reclutamento e di formazione degli organismi soppressi sono attribuite alla Scuola nazionale dell'amministrazione e assegnate ai corrispondenti dipartimenti, individuati ai sensi del comma 3. Le risorse finanziarie già stanziare e destinate all'attività di formazione sono attribuite, nella misura dell'ottanta per cento, alla Scuola nazionale dell'amministrazione e versate, nella misura del venti per cento, all'entrata del bilancio dello Stato. La stessa Scuola subentra nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa o di progetto in essere presso gli organismi soppressi, che cessano alla loro naturale scadenza;

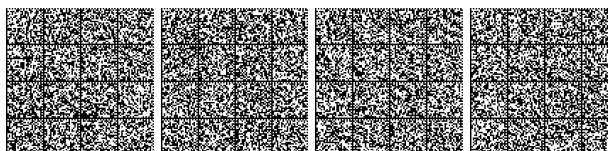
2. (Omissis);

3. (Omissis);

4. I docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 4-septies, comma 4, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sono trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione e agli stessi è applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari. Il trattamento economico è rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione, che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica...»

3.2. A seguito di tale disposizione, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015 n. 202, (Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione - SNA), il cui art. 2 («Trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo determinato»), prevede:

«1. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché ai docenti a tempo indeterminato si applica il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, come fissato dall'art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.



2. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia si applica, rispettivamente, il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno o quello dei professori universitari di seconda fascia a tempo pieno come fissati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Per i docenti a tempo pieno scelti tra dirigenti di amministrazioni private o tra soggetti, anche stranieri, in possesso di elevata e comprovata qualificazione professionale, il trattamento economico annuo lordo è stabilito, tra quelli di professore universitario di prima fascia a tempo pieno o di professore universitario di seconda fascia a tempo pieno, dal Presidente della Scuola, sentito il Comitato di gestione, sulla base della valutazione del *curriculum* accademico e professionale, in applicazione dei criteri di valutazione fissati dallo stesso Comitato, comunque nel rispetto del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

4. Il trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo indeterminato, come definito dal presente articolo, è correlato all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Ai suddetti docenti si applica la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6. Il Presidente, sentito il Comitato di gestione, determina le modalità per la verifica dell'effettivo svolgimento delle attività didattiche e scientifiche da parte dei predetti docenti. Il compenso per le ulteriori attività è determinato, nei limiti delle disponibilità di bilancio, in applicazione dei criteri di cui al decreto previsto dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230 e, fino all'adozione del suddetto decreto, in misura pari al settantacinque per cento dell'importo individuato ai sensi dell'art. 4.».

Il successivo art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri («Anzianità, classi e scatti di stipendio») prevede:

«1. Ai fini della determinazione del relativo trattamento economico, i docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia o tra ricercatori universitari, mantengono l'anzianità di servizio già maturata;

2. Ai fini della determinazione del trattamento economico dei docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, e dei docenti a tempo indeterminato, i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno, in coerenza con i criteri di determinazione del trattamento economico previsti dall'art. 2, applicando le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni;

3. Ai fini del comma 2, in applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni, la progressione per classi e scatti è biennale fino alla data di entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, e triennale a decorrere dall'entrata in vigore della predetta legge;

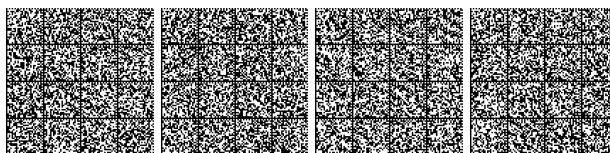
4. Ai fini del computo dell'anzianità, i periodi di servizio presso la Scuola dei docenti a tempo pieno, dei docenti a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo indeterminato vengono valutati in applicazione della disciplina generale relativa ai professori e ai ricercatori universitari».

Come è dato osservare, il decreto n. 202/2015:

per un verso (art. 2, comma 1), individua il trattamento economico dei «docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari», nonché dei «docenti a tempo indeterminato», applicando il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno;

per altro verso (art. 2, comma 4), conia l'attribuzione di tale trattamento economico all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, (cioè, in particolare, l'espletamento delle attività scientifiche e l'impegno per le altre attività, fissato in non meno di 350 ore annue di didattica, di cui 120 di didattica frontale), nonché dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, precisando altresì che trova applicazione «la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6» (tra le quali, l'incompatibilità con l'attività libero professionale);

per altro verso ancora (art. 5, comma 2), ai fini della determinazione «in concreto» del trattamento economico per quei docenti provenienti dalle qualifiche di cui all'art. 2, comma 2, si prevede che «i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno».





4. Orbene, il Collegio ritiene che le disposizioni del Regolamento in esame costituiscano coerente applicazione dell'art. 21 decreto-legge n. 90/2014. Ed infatti quest'ultimo, prevede:

sia che ai docenti ordinari ed ai ricercatori dei ruoli ad esaurimento della SSPA si applichi «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari» (comma 4, primo periodo);

sia che il trattamento economico, rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, venga determinato «al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione ... sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità» (comma 4, secondo periodo).

4.1. Appare evidente, dunque, che l'applicazione dello stato giuridico dei professori universitari, lungi dal costituire una introduzione non consentita al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, trova il suo fondamento proprio nella norma primaria.

A fronte di quest'ultima, il regolamento - una volta equiparata la categoria dei docenti di cui al proprio art. 2, comma 2, al professore di prima fascia a tempo pieno - non poteva che applicare agli appartenenti a detta categoria, conseguentemente, lo stato giuridico previsto per quest'ultima, ivi compreso il regime delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di eventuali incarichi.

In sostanza, la norma regolamentare (come è tipico delle norme di attuazione) precisa l'applicazione di un regime giuridico che, laddove non fosse stato normativamente specificato dalla fonte secondaria, avrebbe dovuto comunque trovare applicazione in via interpretativa.

In questo senso, non può essere condiviso quanto affermato dalla sentenza impugnata, secondo la quale «l'art. 21, comma 4, cit. si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari ma da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno».

Ed infatti - pur nella consapevolezza che tale argomento ha trovato una adesione nell'ordinanza cautelare di questa stessa sezione 11 marzo 2016 n. 892 - non appare plausibile «sganciare» (nel silenzio della legge) dallo *status* giuridico di una determinata categoria di pubblici dipendenti quelli che sono i plurimi aspetti che propriamente lo definiscono.

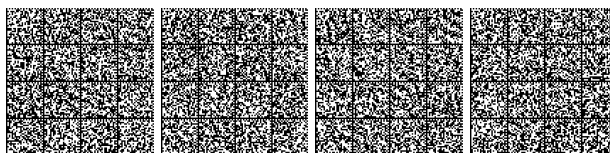
Diversamente opinando, occorrerebbe affermare, in senso riduttivo, che applicare lo «stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», altro non significherebbe che attribuire ai destinatari solo una delle «qualifiche» previste da quell'ordinamento, rendendo quest'ultima, al contempo, completamente avulsa dal complesso dei diritti, dei doveri, degli obblighi, oneri e limitazioni che ogni attribuzione di *status* comporta.

Ma tale interpretazione, oltre a non trovare plausibile riscontro nella norma primaria (e nella sua corretta applicazione), comporterebbe che, mentre si attribuisce il trattamento economico (*status* economico) del professore di prima fascia a tempo pieno, al tempo stesso lo *status* giuridico - che pure è dichiarato essere quello di «professore universitario» - in realtà continuerebbe ad essere, in assenza di disciplina transitoria, quello delineato dalla previgente normativa, con ciò ponendosi in contrasto con la finalità di «omogeneizzazione» enunciata dal legislatore.

In definitiva, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha proceduto a rideterminare il trattamento economico, attribuendo agli appartenenti alle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento tra quelli rinvenibili nella categoria dei professori universitari e, una volta compiuta tale operazione, ha chiarito come lo *status* giuridico di professore universitario (già *ex lege* attribuito) veniva a specificarsi in relazione alla qualifica concretamente attribuita ai fini dell'erogazione del trattamento economico (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), realizzandosi una piana e coerente corrispondenza tra *status* giuridico e *status* economico.

Così ricostruito il percorso applicativo dell'art. 21 decreto-legge n. 90/2014, non assume alcuna rilevanza quanto prospettato in sentenza in ordine alla differenza esistente tra le qualifiche di docente stabile o a tempo pieno presso la SSPA che non corrisponderebbero alla «terminologia classica universitaria». Infatti, il legislatore ha inteso attribuire ai docenti della SSPA «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», senza considerare né significato e contenuto delle qualifiche già in possesso presso la SSPA né elaborare parametri di corrispondenza tra qualifiche «vecchie e nuove».

4.2. Anche l'attribuzione del trattamento economico del professore universitario di prima fascia a tempo pieno, effettuata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 2, comma 1) costituisce coerente applicazione della norma primaria, Giova ricordare che quest'ultima attribuisce ai docenti della SSPA un trattamento economico «che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità». Tale essendo l'indicazione legislativa, il regolamento ha individuato, per i docenti provenienti dalle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento possibile in base all'indicazione legislativa (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), procedendo altresì a conservare loro l'anzianità maturata (art. 5, comma 2), computata (in assenza di diversa indicazione legislativa) come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima fascia.



A fronte di ciò, l'eventuale sussistenza di disparità di trattamento tra docenti appartenenti alle varie Scuole e con provenienza diversa, può rilevare (come si vedrà) al fine di dubitare della legittimità costituzionale della norma primaria, ma non costituisce - proprio per effetto di quanto disposto dall'art. 21 decreto-legge n. 90/2014 - vizio di legittimità degli atti amministrativi (in *primis*, del regolamento) per violazione di legge ed eccesso di potere.

4.3. Le ragioni poste a fondamento della ritenuta coerenza degli atti (regolamentari e provvedimenti) adottati con la norma primaria, quanto all'attribuzione del trattamento economico, valgono anche per ritenere che tali atti non influiscono ex se (con ciò essendo conseguentemente illegittimi) sul futuro trattamento pensionistico, che costituisce coerente e conseguente attuazione, da parte del regolamento, di quanto disposto dal legislatore -in tema di trattamento economico da corrispondere ai docenti della ex SSEF.

4.4. Infine, non può assumere rilevanza quanto previsto (ancorché prima dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) 11, comma 1, lett. *d*) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in base al quale, per quel che interessa nella presente sede, con decreto legislativo delegato si sarebbe dovuto procedere alla «ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione in coerenza con le previsioni di cui all'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando l'abrogazione dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, senza incremento dei trattamenti economici in godimento e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Ed infatti, il Governo non ha proceduto all'esercizio della delega concessagli e quindi la previsione che affidava alla fonte primaria delegata la ridefinizione del trattamento economico dei docenti della SNA (non essendo stata attuata) non può essere interpretata comunque come una abrogazione della vecchia norma che attribuiva di tale disciplina alla fonte regolamentare.

5. Alla luce di quanto esposto, occorre escludere che la disciplina del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202, costituisca incoerente attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, ovvero che «debordi» dai limiti ad essa imposti dalla norma primaria, in base alla interpretazione che di quest'ultima occorre fornire (come innanzi effettuato) secondo i normali canoni ermeneutici.

La legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 assume, dunque, importanza determinante ai fini della decisione del presente giudizio di appello, poiché è di tale articolo che questo Giudice deve fare applicazione, in quanto è di questo che gli atti impugnati (disposizioni regolamentari e provvedimenti) fanno applicazione.

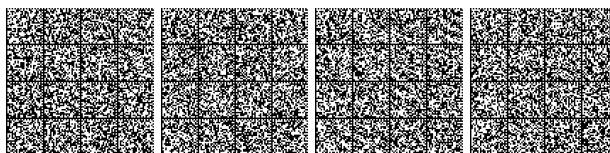
Ciò evidenzia la sussistenza della «rilevanza» della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, questione che il Collegio ritiene altresì non manifestamente infondata, per le ragioni di seguito esposte.

Giova ricordare che possibili profili di illegittimità costituzionale delle norme innanzi indicate erano stati evidenziati con il ricorso instaurativo del giudizio di I grado e poi «assorbiti» per effetto dell'intervenuto accoglimento del medesimo da parte della sentenza impugnata.

6. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale del citato art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014:

*a)* in primo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione, poiché, nell'applicare ai docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze «lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari», esso non tiene conto né della diversificazione delle provenienze dei medesimi (dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), conservate pur in costanza del rapporto con la SSEF, né della differenza di *status* originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre scuole confluite nella SNA e della stessa SNA. In tal modo, violando il principio di ragionevolezza, viene a determinarsi un «accesso» (nel senso di nuova e diversa configurazione del rapporto di impiego) agli uffici pubblici non in condizioni di uguaglianza, poiché viene previsto un «trattamento eguale» (nel senso di standardizzato) sul piano giuridico per situazioni soggettive connotate da sensibili ed originarie differenze strutturali;

*b)* in secondo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione sotto diverso profilo, in quanto, determinandosi il trattamento economico da corrispondere in quello del professore a tempo pieno e così qualificando lo *status* giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità, non ha contestualmente previsto la possibilità di riconoscere il diritto di opzione per il regime del tempo definito, con la diversa conseguente determinazione dello *status* giuridico in senso a tale figura corrispondente. In tal modo, il docente ex SSEF, pur equiparato al professore universitario, costituisce l'unico esempio di tale categoria al quale non è riconosciuta la possibilità di scelta tra tempo pieno e tempo definito;



c) in terzo luogo, per violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione, poiché, nell'attribuire ai predetti docenti della SSEF, «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», determina, in modo irragionevole e non causalmente sorretto sul piano della tutela e perseguimento dell'interesse pubblico, con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche, una compressione e/o livellamento dei trattamenti economici da corrispondersi in futuro, che - non tenendo in alcun conto i trattamenti economici in godimento - produce un «appiattimento» dei trattamenti retributivi con effetti di (irragionevole e ingiustificata) *reformatio in pejus* «diversificata», a seconda del trattamento economico originariamente corrisposto. Peraltro, la dichiarata finalità di «rendere omogenei» i trattamenti economici dei docenti della SNA non può essere ragionevolmente attuata (se non a discapito del principio di eguaglianza) corrispondendo *ex abrupto* a tutti il medesimo trattamento, ma occorrendo, invece, stabilire (semmai) meccanismi di progressiva omogeneizzazione, tenendo ragionevolmente conto, quale punto di partenza, della differenza originaria delle retribuzioni in godimento;

d) in quarto luogo, per violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, nella misura in cui non dispone che a docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, sia conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto (o comunque questo venga autonomamente considerato e valutato), e consentendo dunque - con il richiamo allo *status* giuridico ed economico del professore universitario - l'applicazione agli stessi del trattamento previdenziale di quest'ultimo;

e) in quinto luogo, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto, disponendo nei sensi già riportati ai punti che precedono, la norma determina una conseguente violazione dei principi di imparzialità e buon andamento da parte della Pubblica amministrazione, nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego, come conseguenza della omessa considerazione della diversificazione dei rispettivi ruoli di provenienza;

f) in sesto luogo, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione, sotto diverso profilo, per non essere stata prevista una «norma transitoria», che consenta una possibilità di scelta, non immediata ma anche temporalmente definita, tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) *status* di docente presso la SNA.

6. Per tutte le ragioni esposte, questo Consiglio di Stato ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, conv. in legge 11 agosto 2014, n. 114, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione.

La rimessione degli atti alla Corte costituzionale comporta la sospensione del processo in corso.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sez. IV, pronunciando sul ricorso in epigrafe;*

*Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, conv. in legge 11 agosto 2014 n. 114;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

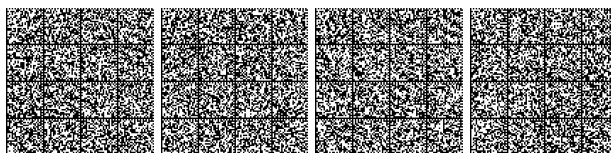
*Ordina che, a cura della Segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 16 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:*

Antonino Anastasi, Presidente;  
Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore;  
Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere;  
Carlo Schilardi, Consigliere;  
Nicola D'Angelo, Consigliere.

*Il Presidente: ANASTASI*

*L'Estensore: FORLENZA*



## N. 122

*Ordinanza del 2 maggio 2018 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Presidenza del Consiglio dei ministri e Scuola nazionale dell'amministrazione contro Leo Maurizio*

**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.

## IL CONSIGLIO DI STATO

## IN SEDE GIURISDIZIONALE - SEZIONE QUARTA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2781 del 2017, proposto da: Presidenza del Consiglio dei ministri, Scuola nazionale dell'amministrazione - SNA, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro Maurizio Leo, rappresentato e difeso dall'avvocato Luisa Torchia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Bruno Buozzi n. 47, per la riforma della sentenza del T.A.R. LAZIO - Roma: sezione I n. 00088/2017, resa tra le parti, concernente determinazione trattamento economico docenti SNA.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Maurizio Leo.

Viste le memorie difensive.

Visti tutti gli atti della causa.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 novembre 2017 il cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Ventrella (avv. Stato) e L. Torchia.

1.1. Con l'appello in esame, la Presidenza del Consiglio dei ministri impugna la sentenza 4 gennaio 2017, n. 88, con la quale il T.A.R. per il Lazio, sezione I, in accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti proposti dal prof. Maurizio Leo, ha annullato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202 «nella parte impugnata di cui all'art. 2, commi 1 e 4, e all'art. 5, commi 2 e 4», nonché i provvedimenti consequenziali adottati.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato — adottato in attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014 — era oggetto di impugnazione nella parte in cui interveniva sulla rideterminazione del trattamento economico e dello stato giuridico dei docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) — poi confluita, insieme ad altre scuole di formazione, nella Scuola nazionale di amministrazione (SNA) — stabilendo l'incompatibilità per i professori di tale scuola allo svolgimento della libera professione, analogamente a quanto previsto per i docenti universitari a tempo pieno.

Con ulteriori motivi aggiunti sono stati impugnati gli atti consequenziali, recanti diffide a cessare la situazione di incompatibilità e rideterminazione del trattamento economico, con recupero delle differenze indebitamente corrisposte.

1.2. La sentenza impugnata afferma, in particolare:

l'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 non fa «alcun riferimento alla modifica dello stato giuridico e in particolare all'introduzione ... di un regime di incompatibilità, compreso quello di cui all'art. 6, legge n. 240/2010» ma tale articolo «si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari a da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno»;

il riferimento effettuato in norma al regime del tempo pieno, era da intendersi considerato «come parametro di riferimento a fini economici, cui era delegato l'esecutivo, ma non al fine di modificare lo *status* giuridico del ruolo dei professori ad esaurimento della ex SSEF»;





«l'introduzione della modifica sostanziale comportante il regime di incompatibilità ... ha dato quindi luogo ... anche alla violazione dei principi generali di legalità, legittimo affidamento, proporzionalità e certezza del diritto»;

quanto al trattamento economico, il decreto «ha dato luogo ad una sostanziale omologazione del trattamento in questione, nel senso di renderlo del tutto coincidente a quello dei professori a tempo pieno, senza considerare la peculiarità della posizione dei professori ex SSEF, inseriti a suo tempo in un ruolo ad esaurimento in virtù del processo di riorganizzazione delle scuole di formazione della pubblica amministrazione ... con procedimento sostanzialmente coincidente a quello di mobilità obbligatoria *ex lege* dei pubblici dipendenti, che prevede però il godimento del medesimo trattamento economico garantito al dipendente e su cui non opera(va) l'abrogato art. 202 testo unico n. 3/1957»;

né il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha consentito agli interessati un tempo di valutazione, poiché questi, in meno di quindici giorni, «si sono visti obbligati a prendere decisioni vitali e irreversibili legate ad un'unica alternativa prospettata, quale la permanenza nella SNA o la continuazione della (sola) attività libero — professionale, laddove la stessa non era rinvenibile in capo agli altri docenti della Scuola e quindi senza che potesse configurarsi quella omogeneizzazione del trattamento economico richiesta dalla norma primaria — intesa come tendenziale conformazione di assimilabilità ma non di perfetta equiparazione e sovrapposibilità indipendentemente dallo *status* di provenienza — e senza neanche una approfondita valutazione di tale trattamento idonea a sostenere che lo stesso potesse considerarsi assunto sulla mera base di quello dei professori universitari a tempo pieno»;

il trattamento economico come rideterminato, che corrisponde al 50% del precedente netto stipendiale, non opera soltanto per l'avvenire, ma «influisce anche su interessi consolidati e sulla posizione economica relativa al trattamento pensionistico, di modo che «si palesano dunque effetti retroattivi».

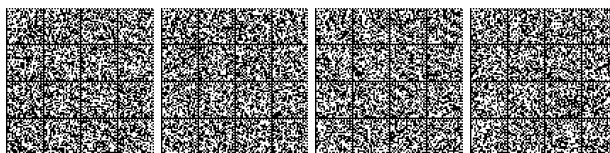
In tale contesto, «appare ben saggia la revisione successiva del legislatore che ha ritenuto di rideterminare l'intera riorganizzazione della SNA e il trattamento economico dei docenti con fonte primaria», ai sensi degli articoli 1, comma 657, legge n. 216/2015 e 11, comma 1, lettera *d*), legge n. 124/2015».

1.3. Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello:

*a)* erroneità della sentenza appellata relativamente alle modalità di determinazione del trattamento economico dei docenti trasferiti dal ruolo ad esaurimento della SSEF alla SNA; violazione art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; violazione e falsa applicazione dei canoni di ragionevolezza e imparzialità dell'azione amministrativa; erronea applicazione del principio della tutela dell'affidamento e del principio di irretroattività; ciò in quanto «la scelta di utilizzare le tabelle stipendiali che definiscono il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari a tempo pieno è conforme alla delega conferita con l'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 ... pertanto nell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si è stabilito di adottare proprio il trattamento stipendiale dei professori a tempo pieno come criterio di rideterminazione del compenso». Infatti, «tale equiparazione retributiva è una tra le possibili alternative — del tutto conformi alla delega — ed è l'unica ad avere un parametro certo di riferimento». Né è possibile sostenere, nel caso di specie, «che vi sarebbe un affidamento tutelabile rispetto al mantenimento di un trattamento giuridico ed economico disancorato rispetto a quello dei docenti che svolgono analoghe funzioni»;

*b)* erroneità della sentenza relativamente all'annullamento dell'art. 5, comma 2 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202/2015, in violazione e falsa applicazione del principio di irretroattività delle norme e tutela dell'affidamento; poiché la citata disposizione «non incide sul passato, ma dispone *ex nunc* il computo dell'attività svolta prima dell'assunzione dell'incarico presso la SNA come anzianità di servizio, lasciando impregiudicato quanto maturato fino alla data di entrata in vigore della nuova normativa»;

*c)* violazione articoli 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 e 6, legge n. 240/2010; erroneità quanto all'asserita illegittimità dell'art. 2, comma 4 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202/2015 per eccesso di delega; ciò in quanto l'art. 21 cit. «espressamente dispone l'applicazione dello stato giuridico di professori e ricercatori universitari ai docenti e ricercatori del ruolo ad esaurimento della ex SSEF» ed esso «non fa che confermare quanto già previsto per i professori inquadrati della ex SSEF dall'art. 5, comma 4, decreto ministeriale 28 settembre 2000, n. 301». Inoltre, «il collegamento tra stato giuridico e trattamento economico dei professori universitari è confermato anche dal combinato disposto di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001 e all'art. 6, legge n. 30 marzo 2010, n. 240, che riaffermano la stretta correlazione tra *status* giuridico e trattamento economico dei professori e ricercatori universitari». Infine, «l'estensione del regime di incompatibilità allo svolgimento dell'attività libero-professionale, previsto dalla norma regolamentare (è) una conseguenza ragionevole e coerente della rideterminazione del trattamento economico dei docenti dei ruoli ad esaurimento della ex SSEF»;



d) violazione e/o falsa applicazione art. 11, comma 1, lettera d) legge n. 124/2015, nonché art. 1, comma 657, legge n. 216/2015 e art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; vizio di ultrapetizione; ciò in quanto la sentenza, nell'affermare in un «obiter», il carattere «dirimente» della delega concessa dal legislatore per il riordino del trattamento economico dei docenti della SNA, ipotizza «una carenza del potere regolamentare esercitato dal Governo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri impugnato», ciò facendo, tuttavia, senza alcuna motivazione, in palese ultrapetizione, non essendo stata tale carenza lamentata con alcun motivo di ricorso. Né, peraltro, la tesi risulterebbe fondata, poiché fino all'emanazione del decreto delegato, vige la disciplina di cui al decreto-legge n. 90/2014.

1.4. Si è costituito in giudizio il prof. Leo, che ha concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

1.5. All'udienza pubblica di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

2. Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, per le ragioni di seguito esposte.

3.1. Il citato art. 21 del decreto-legge n. 90/2014, recante «Unificazione delle scuole di formazione» prevede, per quel che interessa nella presente sede:

«1. Al fine di razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, l'Istituto diplomatico «Mario Toscano», la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, nonché le sedi distaccate della Scuola nazionale dell'amministrazione prive di centro residenziale sono soppresse. Le funzioni di reclutamento e di formazione degli organismi soppressi sono attribuite alla Scuola nazionale dell'amministrazione e assegnate ai corrispondenti dipartimenti, individuati ai sensi del comma 3. Le risorse finanziarie già stanziare e destinate all'attività di formazione sono attribuite, nella misura dell'ottanta per cento, alla Scuola nazionale dell'amministrazione e versate, nella misura del venti per cento, all'entrata del bilancio dello Stato. La stessa Scuola subentra nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa o di progetto in essere presso gli organismi soppressi, che cessano alla loro naturale scadenza

2. (Omissis).

3. (Omissis).

4. I docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 4-*septies*, comma 4, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sono trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione e agli stessi è applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari. Il trattamento economico è rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione, che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ...».

3.2. A seguito di tale disposizione, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202 (Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione - SNA), il cui art. 2 («Trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo determinato»), prevede:

«1. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché ai docenti a tempo indeterminato si applica il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, come fissato dall'art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

2. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia si applica, rispettivamente, il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno o quello dei professori universitari di seconda fascia a tempo pieno come fissati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Per i docenti a tempo pieno scelti tra dirigenti di amministrazioni private o tra soggetti, anche stranieri, in possesso di elevata e comprovata qualificazione professionale, il trattamento economico annuo lordo è stabilito, tra quelli di professore universitario di prima fascia a tempo pieno o di professore universitario di seconda fascia a tempo pieno, dal presidente della Scuola, sentito il Comitato di gestione, sulla base della valutazione del *curriculum* accademico e professionale, in applicazione dei criteri di valutazione fissati dallo stesso Comitato, comunque nel rispetto del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.





4. Il trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo indeterminato, come definito dal presente articolo, è correlato all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Ai suddetti docenti si applica la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6. Il presidente, sentito il Comitato di gestione, determina le modalità per la verifica dell'effettivo svolgimento delle attività didattiche e scientifiche da parte dei predetti docenti. Il compenso per le ulteriori attività è determinato, nei limiti delle disponibilità di bilancio, in applicazione dei criteri di cui al decreto previsto dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230 e, fino all'adozione del suddetto decreto, in misura pari al settantacinque per cento dell'importo individuato ai sensi dell'art. 4.».

Il successivo art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri («Anzianità, classi e scatti di stipendio») prevede:

«1. Ai fini della determinazione del relativo trattamento economico, i docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia o tra ricercatori universitari, mantengono l'anzianità di servizio già maturata.

2. Ai fini della determinazione del trattamento economico dei docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, e dei docenti a tempo indeterminato, i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno, in coerenza con i criteri di determinazione del trattamento economico previsti dall'art. 2, applicando le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Ai fini del comma 2, in applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni, la progressione per classi e scatti è biennale fino alla data di entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, e triennale a decorrere dall'entrata in vigore della predetta legge.

4. Ai fini del computo dell'anzianità, i periodi di servizio presso la Scuola dei docenti a tempo pieno, dei docenti a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo indeterminato vengono valutati in applicazione della disciplina generale relativa ai professori e ai ricercatori universitari».

Come è dato osservare, il decreto n. 202/2015:

per un verso (art. 2, comma 1), individua il trattamento economico dei «docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari», nonché dei «docenti a tempo indeterminato», applicando il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno;

per altro verso (art. 2, comma 4), correla l'attribuzione di tale trattamento economico all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230 (cioè, in particolare, l'espletamento delle attività scientifiche e l'impegno per le altre attività, fissato in non meno di 350 ore annue di didattica, di cui 120 di didattica frontale), nonché dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, precisando altresì che trova applicazione «la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6» (tra le quali, l'incompatibilità con l'attività libero professionale);

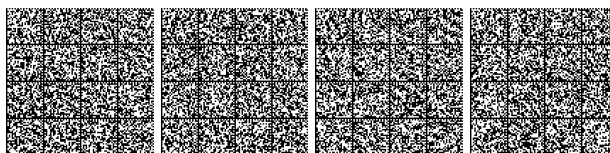
per altro verso ancora (art. 5, comma 2), ai fini della determinazione «in concreto» del trattamento economico per quei docenti provenienti dalle qualifiche di cui all'art. 2, comma 2, si prevede che «i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno».

4. Orbene, il Collegio ritiene che le disposizioni del regolamento in esame costituiscano coerente applicazione dell'art. 21, decreto-legge n. 90/2014. Ed infatti quest'ultimo, prevede:

sia che ai docenti ordinari ed ai ricercatori dei ruoli ad esaurimento della SSPA si applichi «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari» (comma 4, primo periodo);

sia che il trattamento economico, rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, venga determinato «al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione ... sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità» (comma 4, secondo periodo).

4.1. Appare evidente, dunque, che l'applicazione dello stato giuridico dei professori universitari, lungi dal costituire una introduzione non consentita al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, trova il suo fondamento proprio nella norma primaria.



A fronte di quest'ultima, il regolamento — una volta equiparata la categoria dei docenti di cui al proprio art. 2, comma 2, al professore di prima fascia a tempo pieno — non poteva che applicare agli appartenenti a detta categoria, conseguentemente, lo stato giuridico previsto per quest'ultima, ivi compreso il regime delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di eventuali incarichi.

In sostanza, la norma regolamentare (come è tipico delle norme di attuazione) precisa l'applicazione di un regime giuridico che, laddove non fosse stato normativamente specificato dalla fonte secondaria, avrebbe dovuto comunque trovare applicazione in via interpretativa.

In questo senso, non può essere condiviso quanto affermato dalla sentenza impugnata, secondo la quale «l'art. 21, comma 4, cit. si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari ma da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno».

Ed infatti — pur nella consapevolezza che tale argomento ha trovato una adesione nell'ordinanza cautelare di questa stessa sezione 11 marzo 2016, n. 892 — non appare plausibile «sganciare» (nel silenzio della legge) dallo *status* giuridico di una determinata categoria di pubblici dipendenti quelli che sono i plurimi aspetti che propriamente lo definiscono.

Diversamente opinando, occorrerebbe affermare, in senso riduttivo, che applicare lo «stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», altro non significherebbe che attribuire ai destinatari solo una delle «qualifiche» previste da quell'ordinamento, rendendo quest'ultima, al contempo, completamente avulsa dal complesso dei diritti, dei doveri, degli obblighi, oneri e limitazioni che ogni attribuzione di *status* comporta.

Ma tale interpretazione, oltre a non trovare plausibile riscontro nella norma primaria (e nella sua corretta applicazione), comporterebbe che, mentre si attribuisce il trattamento economico (*status* economico) del professore di prima fascia a tempo pieno, al tempo stesso lo *status* giuridico — che pure è dichiarato essere quello di «professore universitario» — in realtà continuerebbe ad essere, in assenza di disciplina transitoria, quello delineato dalla previgente normativa, con ciò ponendosi in contrasto con la finalità di «omogeneizzazione» enunciata dal legislatore.

In definitiva, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha proceduto a rideterminare il trattamento economico, attribuendo agli appartenenti alle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento tra quelli rinvenibili nella categoria dei professori universitari e, una volta compiuta tale operazione, ha chiarito come lo *status* giuridico di professore universitario (già *ex lege* attribuito) veniva a specificarsi in relazione alla qualifica concretamente attribuita ai fini dell'erogazione del trattamento economico (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), realizzandosi una piana e coerente corrispondenza tra *status* giuridico e *status* economico.

Così ricostruito il percorso applicativo dell'art. 21, decreto-legge n. 90/2014, non assume alcuna rilevanza quanto prospettato in sentenza in ordine alla differenza esistente tra le qualifiche di docente stabile o a tempo pieno presso la SSPA che non corrisponderebbero alla «terminologia classica universitaria». Infatti, il legislatore ha inteso attribuire ai docenti della SSPA «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», senza considerare né significato e contenuto delle qualifiche già in possesso presso la SSPA né elaborare parametri di corrispondenza tra qualifiche «vecchie e nuove».

4.2. Anche l'attribuzione del trattamento economico del professore universitario di prima fascia a tempo pieno, effettuata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 2, comma 1) costituisce coerente applicazione della norma primaria.

Giova ricordare che quest'ultima attribuisce ai docenti della SSPA un trattamento economico «che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità».

Tale essendo l'indicazione legislativa, il regolamento ha individuato, per i docenti provenienti dalle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento possibile in base all'indicazione legislativa (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), procedendo altresì a conservare loro l'anzianità maturata (art. 5, comma 2), computata (in assenza di diversa indicazione legislativa) come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima fascia.

A fronte di ciò, l'eventuale sussistenza di disparità di trattamento tra docenti appartenenti alle varie scuole e con provenienza diversa, può rilevare (come si vedrà) al fine di dubitare della legittimità costituzionale della norma primaria, ma non costituisce — proprio per effetto di quanto disposto dall'art. 21, decreto-legge n. 90/2014 — vizio di legittimità degli atti amministrativi (*in primis*, del regolamento) per violazione di legge ed eccesso di potere.



4.3. Le ragioni poste a fondamento della ritenuta coerenza degli atti (regolamentari e provvedimenti) adottati con la norma primaria, quanto all'attribuzione del trattamento economico, sono le medesime anche per ritenere che tali atti non influiscono ex se (con ciò essendo conseguentemente illegittimi) sul futuro trattamento pensionistico, che costituisce coerente e conseguente attuazione, da parte del regolamento, di quanto disposto dal legislatore in tema di trattamento economico da corrispondere ai docenti della ex SSEF.

4.4. Infine, non può assumere rilevanza quanto previsto (ancorché prima dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) dall'art. 11, comma 1, lettera *d*) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in base al quale, per quel che interessa nella presente sede, con decreto legislativo delegato si sarebbe dovuto procedere alla «ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione in coerenza con le previsioni di cui all'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando l'abrogazione dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, senza incremento dei trattamenti economici in godimento e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Ed infatti, il Governo non ha proceduto all'esercizio della delega concessagli e quindi la previsione che affidava alla fonte primaria delegata la ridefinizione del trattamento economico dei docenti della SNA (non essendo stata attuata) non può essere interpretata comunque come una abrogazione della vecchia norma che attribuiva di tale disciplina alla fonte regolamentare.

5. Alla luce di quanto esposto, occorre escludere che la disciplina del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202, costituisca incoerente attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, ovvero che «debordi» dai limiti ad essa imposti dalla norma primaria, in base alla interpretazione che di quest'ultima occorre fornire (come innanzi effettuato) secondo i normali canoni ermeneutici.

La legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 assume, dunque, importanza determinante ai fini della decisione del presente giudizio di appello, poiché è di tale articolo che questo giudice deve fare applicazione, in quanto è di questo che gli atti impugnati (disposizioni regolamentari e provvedimenti) fanno applicazione.

Ciò evidenzia la sussistenza della «rilevanza» della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, questione che il Collegio ritiene altresì non manifestamente infondata, per le ragioni di seguito esposte.

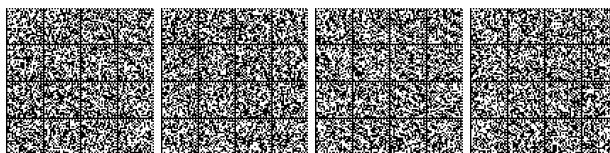
La rimessione alla Corte costituzionale della suddetta questione di legittimità costituzionale è stata, inoltre, richiesta anche dalla parte appellata.

6. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale del citato art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014:

*a)* in primo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione, poiché, nell'applicare ai docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze «lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari», esso non tiene conto né della diversificazione delle provenienze dei medesimi (dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), conservate pur in costanza del rapporto con la SSEF, né della differenza di *status* originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre scuole confluite nella SNA e della stessa SNA. In tal modo, violando il principio di ragionevolezza, viene a determinarsi un «accesso» (nel senso di nuova e diversa configurazione del rapporto di impiego) agli uffici pubblici non in condizioni di uguaglianza, poiché viene previsto un «trattamento eguale» (nel senso di standardizzato) sul piano giuridico per situazioni soggettive connotate da sensibili ed originarie differenze strutturali;

*b)* in secondo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione sotto diverso profilo, in quanto, determinandosi il trattamento economico da corrispondere in quello del professore a tempo pieno e così qualificando lo *status* giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità, non ha contestualmente previsto la possibilità di riconoscere il diritto di opzione per il regime del tempo definito, con la diversa conseguente determinazione dello *status* giuridico in senso a tale figura corrispondente. In tal modo, il docente ex SSEF, pur equiparato al professore universitario, costituisce l'unico esempio di tale categoria al quale non è riconosciuta la possibilità di scelta tra tempo pieno e tempo definito;

*c)* in terzo luogo, per violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione, poiché, nell'attribuire ai predetti docenti della SSEF, «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», determina, in modo irragionevole e non causalmente sorretto sul piano della tutela e perseguimento dell'interesse pubblico, con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche, una compressione e/o livellamento dei trattamenti economici da corrispondersi in futuro, che — non tenendo in alcun conto i trattamenti economici in godimento — produce un «appiattimento» dei trattamenti retributivi con effetti di (irragionevole e ingiustificata) *reformatio in pejus* «diversificata», a seconda del trattamento economico originariamente corrisposto. Peraltro, la dichiarata finalità di «rendere omogenei» i trattamenti economici dei docenti



della SNA non può essere ragionevolmente attuata (se non a discapito del principio di eguaglianza) corrispondendo *ex abrupto* a tutti il medesimo trattamento, ma occorrendo, invece, stabilire (semmai) meccanismi di progressiva omogeneizzazione, tenendo conto, quale punto di partenza, della differenza originaria delle retribuzioni in godimento;

d) in quarto luogo, per violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, nella misura in cui non dispone che a docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, sia conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto (o comunque questo venga autonomamente considerato e valutato), e consentendo dunque — con il richiamo allo *status* giuridico ed economico del professore universitario — l'applicazione agli stessi del trattamento previdenziale di quest'ultimo;

e) in quinto luogo, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto, disponendo nei sensi già riportati ai punti che precedono, la norma determina una conseguente violazione dei principi di imparzialità e buon andamento da parte della pubblica amministrazione, nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego, come conseguenza della omessa considerazione della diversificazione dei rispettivi ruoli di provenienza;

f) in sesto luogo, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione, sotto diverso profilo, per non essere stata prevista una «norma transitoria», che consenta una possibilità di scelta, non immediata ma anche temporalmente definita, tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) *status* di docente presso la SNA.

6. Per tutte le ragioni esposte, questo Consiglio di Stato ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione.

La rimessione degli atti alla Corte Costituzionale comporta la sospensione del processo in corso.

P.Q.M.

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione IV, pronunciando sul ricorso in epigrafe.*

*Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

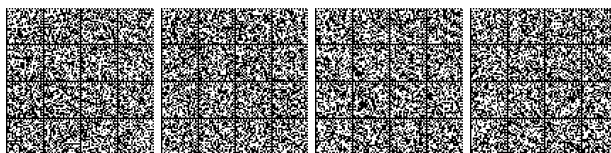
*Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente;  
Oberdan Forlenza, consigliere, estensore;  
Luigi Massimiliano Tarantino, consigliere;  
Carlo Schilardi, consigliere;  
Nicola D'Angelo, consigliere.

*Il Presidente: ANASTASI*

*L'estensore: FORLENZA*





## N. 123

*Ordinanza del 2 maggio 2018 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e Scuola nazionale dell'amministrazione contro Ferranti Gianfranco*

**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.

## IL CONSIGLIO DI STATO

### IN SEDE GIURISDIZIONALE - SEZIONE QUARTA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2784 del 2017, proposto da: Presidenza del Consiglio dei ministri, Scuola nazionale dell'Amministrazione (SNA), in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12; contro Gianfranco Ferranti, rappresentato e difeso dall'avvocato Luisa Torchia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Bruno Buozzi, 47; per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lazio - Roma: sez. I n. 00089/2017, resa tra le parti, concernente determinazione trattamento economico docenti SNA;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Gianfranco Ferranti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 novembre 2017 il consigliere Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Ventrella (avv. Stato) e L. Torchia;

1.1. Con l'appello in esame, la Presidenza del Consiglio dei ministri impugna la sentenza 4 gennaio 2017, n. 89, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I, in accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti proposti dal prof. Gianfranco Ferranti, ha annullato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015 n. 202 «nella parte impugnata di cui all'art. 2, comma 1 e 4, e all'art. 5, comma 2 e 4.», nonché i provvedimenti consequenziali adottati.

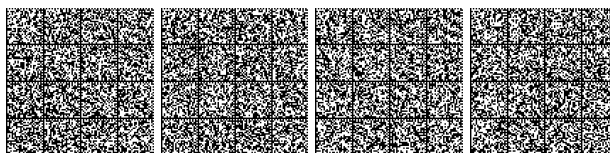
Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato — adottato in attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014 — era oggetto di impugnazione nella parte in cui interveniva sulla rideterminazione del trattamento economico e dello stato giuridico dei docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) — poi confluita, insieme ad altre scuole di formazione, nella Scuola nazionale di Amministrazione (SNA) — stabilendo l'incompatibilità per i professori di tale Scuola allo svolgimento della libera professione, analogamente a quanto previsto per i docenti universitari a tempo pieno.

Con ulteriori motivi aggiunti sono stati impugnati gli atti consequenziali, recanti diffide a cessare la situazione di incompatibilità e rideterminazione del trattamento economico, con recupero delle differenze indebitamente corrisposte.

1.2. La sentenza impugnata afferma, in particolare:

quanto al trattamento economico, il decreto «ha dato luogo ad una sostanziale omologazione del trattamento in questione, nel senso di renderlo del tutto coincidente a quello dei professori a tempo pieno, senza considerare la peculiarità della posizione dei professori ex SSEF, inseriti a suo tempo in un ruolo ad esaurimento in virtù del processo di riorganizzazione delle scuole di formazione della pubblica amministrazione ... con procedimento sostanzialmente coincidente a quello di mobilità obbligatoria *ex lege* dei pubblici dipendenti, che prevede però il godimento del medesimo trattamento economico garantito al dipendente e su cui non opera(va) l'abrogato art. 202, T.U. n. 3/1957»;

né il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha consentito agli interessati un tempo di valutazione, poiché questi, in meno di quindici giorni, «si sono visti obbligati a prendere decisioni vitali e irreversibili legate ad un'unica alternativa prospettata, quale la permanenza nella SNA o la continuazione della (sola) attività libero - profes-



sionale, laddove la stessa non era rinvenibile in capo agli altri docenti della Scuola e quindi senza che potesse configurarsi quella omogeneizzazione del trattamento economico richiesta dalla norma primaria — intesa come tendenziale conformazione di assimilabilità ma non di perfetta equiparazione e sovrapposibilità indipendentemente dallo *status* di provenienza — e senza neanche una approfondita valutazione di tale trattamento idonea a sostenere che lo stesso potesse considerarsi assunto sulla mera base di quello dei professori universitari a tempo pieno»;

il trattamento economico come rideterminato, che corrisponde al 50% del precedente netto stipendiale, non opera soltanto per l'avvenire, ma «influisce anche su interessi consolidati e sulla posizione economica relativa al trattamento pensionistico», di modo che «si palesano dunque effetti retroattivi».

In tale contesto, «appare ben saggia la revisione successiva del legislatore che ha ritenuto di rideterminare l'intera riorganizzazione della SNA e il trattamento economico dei docenti con fonte primaria», ai sensi degli articoli 1, comma 657, legge n. 216/2015 e 11, comma 1, lettera *d*) legge n. 124/2015».

1.3. Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello:

*a*) erroneità della sentenza appellata relativamente alle modalità di determinazione del trattamento economico dei docenti trasferiti dal ruolo ad esaurimento della SSEF alla SNA; violazione art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; violazione e falsa applicazione dei canoni di ragionevolezza e imparzialità dell'azione amministrativa; erronea applicazione del principio della tutela dell'affidamento e del principio di irretroattività; ciò in quanto «la scelta di utilizzare le tabelle stipendiali che definiscono il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari a tempo pieno è conforme alla delega conferita con l'art. 21, comma 4, decreto legge n. 90/2014 ... pertanto nell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si è stabilito di adottare proprio il trattamento stipendiale dei professori a tempo pieno come criterio di rideterminazione del compenso». Infatti, «tale equiparazione retributiva è una tra le possibili alternative — del tutto conformi alla delega — ed è l'unica ad avere un parametro certo di riferimento». Né è possibile sostenere, nel caso di specie, «che vi sarebbe un affidamento tutelabile rispetto al mantenimento di un trattamento giuridico ed economico disancorato rispetto a quello dei docenti che svolgono analoghe funzioni»;

*b*) erroneità della sentenza relativamente all'annullamento dell'art. 5, comma 2 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202/2015, in violazione e falsa applicazione del principio di irretroattività delle norme e tutela dell'affidamento; poiché la citata disposizione «non incide sul passato, ma dispone *ex nunc* il computo dell'attività svolta prima dell'assunzione dell'incarico presso la SNA come anzianità di servizio, lasciando impregiudicato quanto maturato fino alla data di entrata in vigore della nuova normativa».

*c*) violazione e/o falsa applicazione art. 11, comma 1, lettera *d*) legge n. 124/2015, nonché art. 1, comma 657, legge n. 216/2015 e art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; vizio di ultrapetizione; ciò in quanto la sentenza, nell'affermare in un «*obiter*», il carattere «dirimente» della delega concessa dal legislatore per il riordino del trattamento economico dei docenti della SNA, ipotizza «una carenza del potere regolamentare esercitato dal Governo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri impugnato», ciò facendo, tuttavia, senza alcuna motivazione, in palese ultrapetizione, non essendo stata tale carenza lamentata con alcun motivo di ricorso. Né, peraltro, la tesi risulterebbe fondata, poiché fino all'emanazione del decreto delegato, vige la disciplina di cui al decreto-legge n. 90/2014.

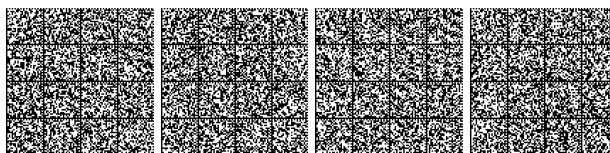
1.4. Si è costituito in giudizio il prof. Ferranti, che ha concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

1.5. All'udienza pubblica di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

2. Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, per le ragioni di seguito esposte.

3.1. Il citato art. 21 del decreto-legge n. 90/2014, recante «Unificazione delle Scuole di formazione») prevede, per quel che interessa nella presente sede:

«1. Al fine di razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, l'Istituto diplomatico "Mario Toscano", la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, nonché le sedi distaccate della Scuola nazionale dell'amministrazione prive di centro residenziale sono soppresse. Le funzioni di reclutamento e di formazione degli organismi soppressi sono attribuite alla Scuola nazionale dell'amministrazione e assegnate ai corrispondenti dipartimenti, individuati ai sensi del comma 3. Le risorse finanziarie già stanziare e destinate all'attività di formazione sono attribuite, nella misura dell'ottanta per cento, alla Scuola nazionale dell'amministrazione e versate, nella misura del venti per cento, all'entrata del bilancio dello Stato. La stessa Scuola subentra nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa o di progetto in essere presso gli organismi soppressi, che cessano alla loro naturale scadenza.





2. (*Omissis*).

3. (*Omissis*).

4. I docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 4-*septies*, comma 4, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sono trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione e agli stessi è applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari. Il trattamento economico è rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione, che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ... ».

3.2. A seguito di tale disposizione, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202, (Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione - *SNA*), il cui art. 2 («Trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo determinato»), prevede:

«1. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché ai docenti a tempo indeterminato si applica il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, come fissato dall'art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

2. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia si applica, rispettivamente, il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno o quello dei professori universitari di seconda fascia a tempo pieno come fissati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Per i docenti a tempo pieno scelti tra dirigenti di amministrazioni private o tra soggetti, anche stranieri, in possesso di elevata e comprovata qualificazione professionale, il trattamento economico annuo lordo è stabilito, tra quelli di professore universitario di prima fascia a tempo pieno o di professore universitario di seconda fascia a tempo pieno, dal Presidente della Scuola, sentito il Comitato di gestione, sulla base della valutazione del *curriculum* accademico e professionale, in applicazione dei criteri di valutazione fissati dallo stesso Comitato, comunque nel rispetto del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

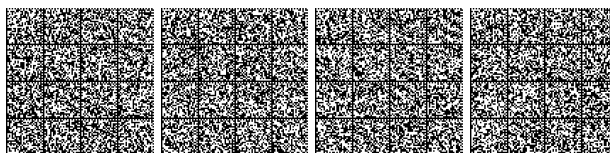
4. Il trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo indeterminato, come definito dal presente articolo, è correlato all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Ai suddetti docenti si applica la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6. Il Presidente, sentito il Comitato di gestione, determina le modalità per la verifica dell'effettivo svolgimento delle attività didattiche e scientifiche da parte dei predetti docenti. Il compenso per le ulteriori attività è determinato, nei limiti delle disponibilità di bilancio, in applicazione dei criteri di cui al decreto previsto dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230 e, fino all'adozione del suddetto decreto, in misura pari al settantacinque per cento dell'importo individuato ai sensi dell'art. 4.».

Il successivo art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri («Anzianità, classi e scatti di stipendio») prevede:

«1. Ai fini della determinazione del relativo trattamento economico, i docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia o tra ricercatori universitari, mantengono l'anzianità di servizio già maturata.

2. Ai fini della determinazione del trattamento economico dei docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, e dei docenti a tempo indeterminato, i periodi di servizio prestatO nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno, in coerenza con i criteri di determinazione del trattamento economico previsti dall'art. 2, applicando le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Ai fini del comma 2, in applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni, la progressione per classi e scatti è biennale fino alla data di entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, e triennale a decorrere dall'entrata in vigore della predetta legge.



4. Ai fini del computo dell'anzianità, i periodi di servizio presso la Scuola dei docenti a tempo pieno, dei docenti a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo indeterminato vengono valutati in applicazione della disciplina generale relativa ai professori e ai ricercatori universitari».

Come è dato osservare, il decreto n. 202/2015:

per un verso (art. 2, comma 1), individua il trattamento economico dei «docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari», nonché dei «docenti a tempo indeterminato», applicando il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno;

per altro verso (art. 2, comma 4), correla l'attribuzione di tale trattamento economico all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, (cioè, in particolare, l'espletamento delle attività scientifiche e l'impegno per le altre attività, fissato in non meno di 350 ore annue di didattica, di cui 120 di didattica frontale), nonché dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, precisando altresì che trova applicazione «la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6» (tra le quali, l'incompatibilità con l'attività libero professionale);

per altro verso ancora (art. 5, comma 2), ai fini della determinazione «in concreto» del trattamento economico per quei docenti provenienti dalle qualifiche di cui all'art. 2, comma 2, si prevede che «i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno».

4. Orbene, il Collegio ritiene che le disposizioni del regolamento in esame costituiscano coerente applicazione dell'art. 21, decreto legge n. 90/2014. Ed infatti quest'ultimo, prevede:

sia che ai docenti ordinari ed ai ricercatori dei ruoli ad esaurimento della SSPA si applichi «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari» (comma 4, primo periodo);

sia che il trattamento economico, rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, venga determinato «al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione ... sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità» (comma 4, secondo periodo).

4.1. Appare evidente, dunque, che l'applicazione dello stato giuridico dei professori universitari, lungi dal costituire una introduzione non consentita al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, trova il suo fondamento proprio nella norma primaria.

A fronte di quest'ultima, il regolamento — una volta equiparata la categoria dei docenti di cui al proprio art. 2, comma 2, al professore di prima fascia a tempo pieno — non poteva che applicare agli appartenenti a detta categoria, conseguentemente, lo stato giuridico previsto per quest'ultimo, ivi compreso il regime delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di eventuali incarichi.

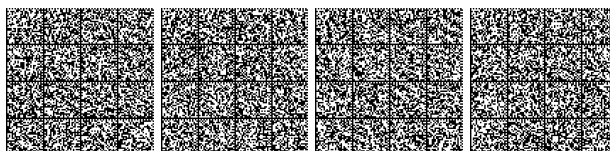
In sostanza, la norma regolamentare (come è tipico delle norme di attuazione) precisa l'applicazione di un regime giuridico che, laddove non fosse stato normativamente specificato dalla fonte secondaria, avrebbe dovuto comunque trovare applicazione in via interpretativa.

In questo senso, non può essere condiviso quanto affermato dalla sentenza impugnata, secondo la quale «l'art. 21, comma 4, cit. si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari ma da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno».

Ed infatti — pur nella consapevolezza che tale argomento ha trovato una adesione nell'ordinanza cautelare di questa stessa sezione 11 marzo 2016, n. 892 — non appare plausibile «sganciare» (nel silenzio della legge) dallo *status* giuridico di una determinata categoria di pubblici dipendenti quelli che sono i plurimi aspetti che propriamente lo definiscono.

Diversamente opinando, occorrerebbe affermare, in senso riduttivo, che applicare lo «stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», altro non significherebbe che attribuire ai destinatari solo una delle «qualifiche» previste da quell'ordinamento, rendendo quest'ultima, al contempo, completamente avulsa dal complesso dei diritti, dei doveri, degli obblighi, oneri e limitazioni che ogni attribuzione di *status* comporta.

Ma tale interpretazione, oltre a non trovare plausibile riscontro nella norma primaria (e nella sua corretta applicazione), comporterebbe che, mentre si attribuisce il trattamento economico (*status* economico) del professore di prima fascia a tempo pieno, al tempo stesso lo *status* giuridico — che pure è dichiarato essere quello di «professore universitario» in realtà continuerebbe ad essere, in assenza di disciplina transitoria, quello delineato dalla previgente normativa, con ciò ponendosi in contrasto con la finalità di «omogeneizzazione» enunciata dal legislatore.



In definitiva, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha proceduto a rideterminare il trattamento economico, attribuendo agli appartenenti alle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento tra quelli rinvenibili nella categoria dei professori universitari e, una volta compiuta tale operazione, ha chiarito come lo *status* giuridico di professore universitario (già *ex lege* attribuito) veniva a specificarsi in relazione alla qualifica concretamente attribuita ai fini dell'erogazione del trattamento economico (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), realizzandosi una piana e coerente corrispondenza tra *status* giuridico e *status* economico.

Così ricostruito il percorso applicativo dell'art. 21 del decreto-legge n. 90/2014, non assume alcuna rilevanza quanto prospettato in sentenza in ordine alla differenza esistente tra le qualifiche di docente stabile o a tempo pieno presso la SSPA che non corrisponderebbero alla «terminologia classica universitaria». Infatti, il legislatore ha inteso attribuire ai docenti della SSPA «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», senza considerare né significato e contenuto delle qualifiche già in possesso presso la SSPA né elaborare parametri di corrispondenza tra qualifiche «vecchie e nuove».

4.2. Anche l'attribuzione del trattamento economico del professore universitario di prima fascia a tempo pieno, effettuata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 2, comma 1) costituisce coerente applicazione della norma primaria.

Giova ricordare che quest'ultima attribuisce ai docenti della SSPA un trattamento economico «che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità». Tale essendo l'indicazione legislativa, il regolamento ha individuato, per i docenti provenienti dalle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento possibile in base all'indicazione legislativa (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), procedendo altresì a conservare loro l'anzianità maturata (art. 5, comma 2), computata (in assenza di diversa indicazione legislativa) come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima fascia.

A fronte di ciò, l'eventuale sussistenza di disparità di trattamento tra docenti appartenenti alle varie Scuole e con provenienza diversa, può rilevare (come si vedrà) al fine di dubitare della legittimità costituzionale della norma primaria, ma non costituisce — proprio per effetto di quanto disposto dall'art. 21 del decreto-legge n. 90/2014 — vizio di legittimità degli atti amministrativi (*in primis*, del regolamento) per violazione di legge ed eccesso di potere.

4.3. Le ragioni poste a fondamento della ritenuta coerenza degli atti (regolamentari e provvedimentali) adottati con la norma primaria, quanto all'attribuzione del trattamento economico, sono le medesime anche per ritenere che tali atti non influiscono *ex se* (con ciò essendo conseguentemente illegittimi) sul futuro trattamento pensionistico, che costituisce coerente e conseguente attuazione, da parte del regolamento, di quanto disposto dal legislatore in tema di trattamento economico da corrispondere ai docenti della ex SSEF.

4.4. Infine, non può assumere rilevanza quanto previsto (ancorché prima dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) dall'art. 11, comma 1, lettera *d*) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in base al quale, per quel che interessa nella presente sede, con decreto legislativo delegato si sarebbe dovuto procedere alla «ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'Amministrazione in coerenza con le previsioni di cui all'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando l'abrogazione dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, senza incremento dei trattamenti economici in godimento e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Ed infatti, il Governo non ha proceduto all'esercizio della delega concessagli e quindi la previsione che affidava alla fonte primaria delegata la ridefinizione del trattamento economico dei docenti della SNA (non essendo stata attuata) non può essere interpretata comunque come una abrogazione della vecchia norma che attribuiva di tale disciplina alla fonte regolamentare.

5. Alla luce di quanto esposto, occorre escludere che la disciplina del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015 n. 202, costituisca incoerente attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, ovvero che «debordi» dai limiti ad essa imposti dalla norma primaria, in base alla interpretazione che di quest'ultima occorre fornire (come innanzi effettuato) secondo i normali canoni ermeneutici.

La legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 assume, dunque, importanza determinante ai fini della decisione del presente giudizio di appello, poiché è di tale articolo che questo Giudice deve fare applicazione, in quanto è di questo che gli atti impugnati (disposizioni regolamentari e provvedimenti) fanno applicazione.

Ciò evidenzia la sussistenza della «rilevanza» della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, questione che il Collegio ritiene altresì non manifestamente infondata, per le ragioni di seguito esposte.

La rimessione alla Corte costituzionale della suddetta questione di legittimità costituzionale è stata, inoltre, richiesta anche dalla parte appellata.



6. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale del citato art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014:

a) in primo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione, poiché, nell'applicare ai docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze «lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari», esso non tiene conto né della diversificazione delle provenienze dei medesimi (dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), conservate pur in presenza del rapporto con la SSEF, né della differenza di *status* originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre scuole confluite nella SNA e della stessa SNA. In tal modo, violando il principio di ragionevolezza, viene a determinarsi un «accesso» (nel senso di nuova e diversa configurazione del rapporto di impiego) agli uffici pubblici non in condizioni di uguaglianza, poiché viene previsto un «trattamento eguale» (nel senso di standardizzato) sul piano giuridico per situazioni soggettive connotate da sensibili ed originarie differenze strutturali;

b) in secondo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione sotto diverso profilo, in quanto, determinandosi il trattamento economico da corrispondere in quello del professore a tempo pieno e così qualificando lo *status* giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità, non ha contestualmente previsto la possibilità di riconoscere il diritto di opzione per il regime del tempo definito, con la diversa conseguente determinazione dello *status* giuridico in senso a tale figura corrispondente. In tal modo, il docente ex SSEF, pur equiparato al professore universitario, costituisce l'unico esempio di tale categoria al quale non è riconosciuta la possibilità di scelta tra tempo pieno e tempo definito;

c) in terzo luogo, per violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione, poiché, nell'attribuire ai predetti docenti della SSEF, «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», determina, in modo irragionevole e non causalmente sorretto sul piano della tutela e perseguimento dell'interesse pubblico, con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche, una compressione e/o livellamento dei trattamenti economici da corrispondersi in futuro, che — non tenendo in alcun conto i trattamenti economici in godimento — produce un «appiattimento» dei trattamenti retributivi con effetti di (irragionevole e ingiustificata) *reformatio in pejus* «diversificata», a seconda del trattamento economico originariamente corrisposto. Peraltro, la dichiarata finalità di «rendere omogenei» i trattamenti economici dei docenti della SNA non può essere ragionevolmente attuata (se non a discapito del principio di eguaglianza) corrispondendo *ex abrupto* a tutti il medesimo trattamento, ma occorrendo, invece, stabilire (semmai) meccanismi di progressiva omogeneizzazione, tenendo conto, quale punto di partenza, della differenza originaria delle retribuzioni in godimento;

d) in quarto luogo, per violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, nella misura in cui non dispone che a docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, sia conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto (o comunque questo venga autonomamente considerato e valutato), e consentendo dunque — con il richiamo allo *status* giuridico ed economico del professore universitario — l'applicazione agli stessi del trattamento previdenziale di quest'ultimo;

e) in quinto luogo, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto, disponendo nei sensi già riportati ai punti che precedono, la norma determina una conseguente violazione dei principi di imparzialità e buon andamento da parte della pubblica amministrazione, nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego, come conseguenza della omessa considerazione della diversificazione dei rispettivi ruoli di provenienza;

f) in sesto luogo, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione, sotto diverso profilo, per non essere stata prevista una «norma transitoria», che consenta una possibilità di scelta, non immediata ma anche temporalmente definita, tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) *status* di docente presso la SNA.

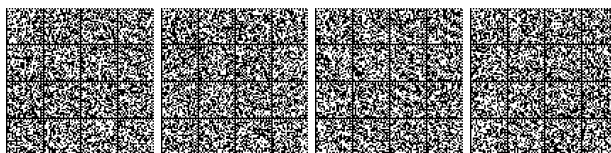
6. Per tutte le ragioni esposte, questo Consiglio di Stato ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione.

La rimessione degli atti alla Corte costituzionale comporta la sospensione del processo in corso.

P. Q. M.

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione IV, pronunciando sul ricorso in epigrafe;*

*Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*





*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 16 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:*

Antonino Anastasi, Presidente;  
Oberdan Forlenza, consigliere, estensore;  
Luigi Massimiliano Tarantino, consigliere;  
Carlo Schilardi, consigliere;  
Nicola D'Angelo, consigliere.

*Il Presidente: ANASTASI*

*L'estensore: FORLENZA*

18C00177

N. 124

*Ordinanza del 2 maggio 2018 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e Scuola nazionale dell'amministrazione - SNA contro Lostorto Valentina.*

**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE - (SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2802 del 2017, proposto da:

Presidenza del Consiglio dei ministri, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, SNA - Scuola nazionale della pubblica amministrazione, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro Valentina Lostorto, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Botto, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di San Nicola Da Tolentino n. 67;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione I n. 00304/2017, resa tra le parti, concernente;

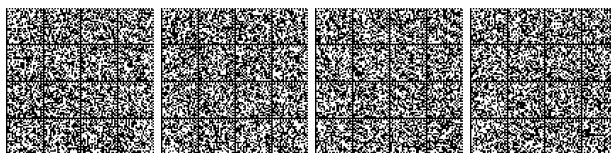
Determinazione trattamento economico dei docenti SNA;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Valentina Lostorto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 novembre 2017 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per [e parti gli avvocati Ventrella (avv. Stato) e A. Botto];

1.1. Con l'appello in esame, la Presidenza del Consiglio dei ministri impugna la sentenza 10 gennaio 2017 n. 304, con la quale il TAR per il Lazio, Sezione I, in accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti proposti dalla prof. Valentina Lostorto, ha annullato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015 n. 202 «nella parte impugnata di cui all'art. 2, commi 1 e 4, e all'art. 5, commi 2 e 4», nonché i provvedimenti consequenziali adottati.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato — adottato in attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014 — era oggetto di impugnazione nella parte in cui interveniva sulla rideterminazione del trattamento economico e dello stato giuridico dei docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) — poi confluita, insieme ad altre Scuole di formazione, nella Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA) - stabilendo l'incompatibilità per i professori di tale Scuola allo svolgimento della libera professione, analogamente a quanto previsto per i docenti universitari a tempo pieno.

Con ulteriori motivi aggiunti sono stati impugnati gli atti consequenziali, recanti, in particolare, la rideterminazione del trattamento economico, con recupero delle differenze indebitamente corrisposte.

1.2. La sentenza impugnata afferma, in particolare:

— quanto al trattamento economico, il decreto «ha dato luogo ad una sostanziale omologazione del trattamento in questione, nel senso di renderlo del tutto coincidente a quello dei professori a tempo pieno, senza considerare la peculiarità della posizione dei professori ex SSEF, inseriti a suo tempo in un ruolo ad esaurimento in virtù del processo di riorganizzazione delle scuole di formazione della P.A. ... con procedimento sostanzialmente coincidente a quello di mobilità -

obbligatoria *ex lege* dei pubblici dipendenti, che prevede però il godimento del medesimo trattamento economico garantito al dipendente e su cui non opera(va) l'abrogato art. 202 del testo unico n. 3/1957»;

— né il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha consentito agli interessati un tempo di valutazione, poiché questi, in meno di quindici giorni, «si sono visti obbligati a prendere decisioni vitali e irreversibili legate ad un'unica alternativa prospettata, quale la permanenza nella SNA o la continuazione della (sola) attività libero — professionale, laddove la stessa non era rinvenibile in capo agli altri docenti della Scuola e quindi senza che potesse configurarsi quella omogeneizzazione del trattamento economico richiesta dalla norma primaria — intesa come tendenziale conformazione di assimilabilità ma non di perfetta equiparazione e sovrapposibilità indipendentemente dallo *status* di provenienza — e senza neanche una approfondita valutazione di tale trattamento idonea a sostenere che lo stesso potesse considerarsi assunto sulla mera base di quello dei professori universitari a tempo pieno»;

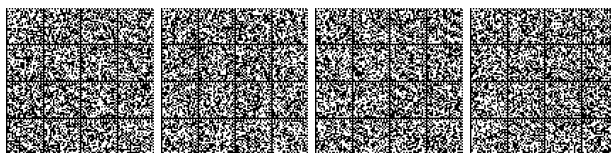
— il trattamento economico come rideterminato, che corrisponde al 50% del precedente netto stipendiale, non opera soltanto per l'avvenire, ma «influisce anche su interessi consolidati e sulla posizione economica relativa al trattamento pensionistico», di modo che «si palesano dunque effetti retroattivi»;

— in tale contesto, «appare ben saggia la revisione successiva del legislatore che ha ritenuto di rideterminare l'intera riorganizzazione della SNA e il trattamento economico dei docenti con fonte primaria», ai sensi degli articoli 1, comma 657, legge n. 216/2015 e 11, comma 1, lett. *d*), legge n. 124/2015».

1.3. Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello:

*a*) erroneità della sentenza appellata relativamente alle modalità di determinazione del trattamento economico dei docenti trasferiti dal ruolo ad esaurimento della SSEF alla SNA; violazione art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; violazione e falsa applicazione dei canoni di ragionevolezza e imparzialità dell'azione amministrativa; erronea applicazione del principio della tutela dell'affidamento e del principio irretroattività; ciò in quanto «la scelta di utilizzare le tabelle stipendiali che definiscono il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari a tempo pieno è conforme alla delega conferita con l'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 ... pertanto nell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si è stabilito di adottare proprio il trattamento stipendiale dei professori a tempo pieno come criterio di rideterminazione del compenso». Infatti, «tale equiparazione retributiva è una tra le possibili alternative — del tutto conformi alla delega — ed è l'unica ad avere un parametro certo di riferimento». Né è possibile sostenere, nel caso di specie, «che vi sarebbe un affidamento tutelabile rispetto al mantenimento di un trattamento giuridico ed economico disancorato rispetto a quello dei docenti che svolgono analoghe funzioni»;

*b*) violazione e/o falsa applicazione art. 11, comma 1, lett. *d*), legge n. 124/2015, nonché art. 1, comma 657, legge n. 216/2015 e art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; ciò in quanto la sentenza, nell'affermare in un «obiter», il carattere «dirimente» della delega concessa dal legislatore per il riordino del trattamento economico dei docenti della SNA, ipotizza «una carenza del potere regolamentare esercitato dal Governo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri impugnato», ciò facendo, tuttavia, senza alcuna motivazione; né, peraltro, la tesi risulterebbe fondata, poiché fino all'emanazione del decreto delegato, vige la disciplina di cui al decreto-legge n. 90/2014.



1.4. Si è costituito in giudizio la prof. Lostorto, che ha concluso il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

1.5. All'udienza pubblica di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

2. Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014 n. 114, per le ragioni di seguito esposte.

3.1. Il citato art. 21 del decreto-legge n. 90/2014, recante «Unificazione delle Scuole di formazione» prevede, per quel che interessa nella presente sede:

«1. Al fine di razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, l'Istituto diplomatico «Mario Toscano», la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, nonché le sedi distaccate della Scuola nazionale dell'amministrazione prive di centro residenziale sono soppresse. Le funzioni di reclutamento e di formazione degli organismi soppressi sono attribuite alla Scuola nazionale dell'amministrazione e assegnate ai corrispondenti dipartimenti, individuati ai sensi del comma 3. Le risorse finanziarie già stanziare e destinate all'attività di formazione sono attribuite, nella misura dell'ottanta per cento, alla Scuola nazionale dell'amministrazione e versate, nella misura del venti per cento, all'entrata del bilancio dello Stato. La stessa Scuola subentra nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa o di progetto in essere presso gli organismi soppressi, che cessano alla loro naturale scadenza.

2. (Omissis).

3. (Omissis).

4. I docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 4-septies, comma 4, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sono trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione e agli stessi è applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari. Il trattamento economico è rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione, che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica...».

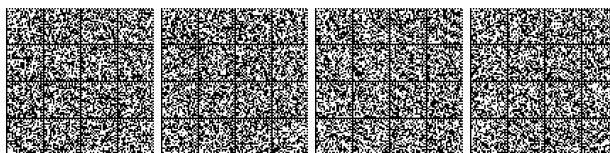
3.2. A seguito di tale disposizione, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015 n. 202, (Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione — SNA), il cui art. 2 («Trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo determinato»), prevede:

«1. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché ai docenti a tempo indeterminato si applica il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, come fissato dall'art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

2. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia si applica, rispettivamente, il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno o quello dei professori universitari di seconda fascia a tempo pieno come fissati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Per i docenti a tempo pieno scelti tra dirigenti di amministrazioni private o tra soggetti, anche stranieri, in possesso di elevata e comprovata qualificazione professionale, il trattamento economico annuo lordo è stabilito, tra quelli di professore universitario di prima fascia a tempo pieno o di professore universitario di seconda fascia a tempo pieno, dal Presidente della Scuola, sentito il Comitato di gestione, sulla base della valutazione del curriculum accademico e professionale, in applicazione dei criteri di valutazione fissati dallo stesso Comitato, comunque nel rispetto del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

4. Il trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo indeterminato, come definito dal presente articolo, è correlato all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Ai suddetti docenti si applica la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6. Il Presidente, sentito il Comitato di gestione, determina le modalità per la verifica dell'effettivo svolgimento delle attività didattiche e scientifiche da parte dei predetti docenti. Il compenso per le ulteriori attività è determinato, nei limiti delle disponibilità



di bilancio, in applicazione dei criteri di cui al decreto previsto dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230 e, fino all'adozione del suddetto decreto, in misura pari al settantacinque per cento dell'importo individuato ai sensi dell'art. 4.».

Il successivo art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri («Anzianità, classi e scatti di stipendio») prevede:

«1. Ai fini della determinazione del relativo trattamento economico, i docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia o tra ricercatori universitari, mantengono l'anzianità di servizio già maturata;

2. Ai fini della determinazione del trattamento economico dei docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, e dei docenti a tempo indeterminato, i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno, in coerenza con i criteri di determinazione del trattamento economico previsti dall'art. 2, applicando le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni;

3. Ai fini del comma 2, in applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni, la progressione per classi e scatti è biennale fino alla data di entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, e triennale a decorrere dall'entrata in vigore della predetta legge;

4. Ai fini del computo dell'anzianità, i periodi di servizio presso la Scuola dei docenti a tempo pieno, dei docenti a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo indeterminato vengono valutati in applicazione della disciplina generale relativa ai professori e ai ricercatori universitari».

Come è dato osservare, il decreto n. 202/2015:

— per un verso (art. 2, comma 1), individua il trattamento economico dei «docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari», nonché dei «docenti a tempo indeterminato», applicando il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno;

— per altro verso (art. 2, comma 4), correla l'attribuzione di tale trattamento economico all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, (cioè, in particolare, l'espletamento delle attività scientifiche e l'impegno per le altre attività, fissato in non meno di 350 ore annue di didattica, di cui 120 di didattica frontale), nonché dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, precisando altresì che trova applicazione «la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6» (tra le quali, l'incompatibilità con l'attività libero professionale);

— per altro verso ancora (art. 5, comma 2), ai fini della determinazione «in concreto» del trattamento economico per quei docenti provenienti dalle qualifiche di cui all'art. 2, comma 2, si prevede che «i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno».

4. Orbene, il Collegio ritiene che le disposizioni del Regolamento in esame costituiscano coerente applicazione dell'art. 21 decreto-legge n. 90/2014. Ed infatti quest'ultimo, prevede:

— sia che ai docenti ordinari ed ai ricercatori dei ruoli ad esaurimento della SSPA si applichi «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari» (comma 4, primo periodo);

— sia che il trattamento economico, rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, venga determinato «al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione ... sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità» (comma 4, secondo periodo).

4.1. Appare evidente, dunque, che l'applicazione dello stato giuridico dei professori universitari, lungi dal costituire una introduzione non consentita al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, trova il suo fondamento proprio nella norma primaria.

A fronte di quest'ultima, il regolamento — una volta equiparata la categoria dei docenti di cui al proprio art. 2, comma 2, al professore di prima fascia a tempo pieno — non poteva che applicare agli appartenenti a detta categoria, conseguentemente, lo stato giuridico previsto per quest'ultimo, ivi compreso il regime delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di eventuali incarichi.

In sostanza, la norma regolamentare (come è tipico delle norme di attuazione) precisa l'applicazione di un regime giuridico che, laddove non fosse stato normativamente specificato dalla fonte secondaria, avrebbe dovuto comunque trovare applicazione in via interpretativa.





In questo senso, non può essere condiviso quanto affermato dalla sentenza impugnata, secondo la quale «l'art. 21, comma 4, cit. si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari ma da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno».

Ed infatti — pur nella consapevolezza che tale argomento ha trovato una adesione nell'ordinanza cautelare di questa stessa Sezione 11 marzo 2016 n. 892 — non appare plausibile «sganciare» (nel silenzio della legge) dallo *status* giuridico di una determinata categoria di pubblici dipendenti quelli che sono i plurimi aspetti che propriamente lo definiscono.

Diversamente opinando, occorrerebbe affermare, in senso riduttivo, che applicare lo «stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», altro non significherebbe che attribuire ai destinatari solo una delle «qualifiche» previste da quell'ordinamento, rendendo quest'ultima, al contempo, completamente avulsa dal complesso dei diritti, dei doveri, degli obblighi, oneri e limitazioni che ogni attribuzione di *status* comporta.

Ma tale interpretazione, oltre a non trovare plausibile riscontro nella norma primaria (e nella sua corretta applicazione), comporterebbe che, mentre si attribuisce il trattamento economico (*status* economico) del professore di prima fascia a tempo pieno, al tempo stesso lo *status* giuridico — che pure è dichiarato essere quello di «professore universitario» — in realtà continuerebbe ad essere, in assenza di disciplina transitoria, quello delineato dalla previgente normativa, con ciò ponendosi in contrasto con la finalità di «omogeneizzazione» enunciata dal legislatore.

In definitiva, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha proceduto a rideterminare trattamento economico, attribuendo agli appartenenti alle categorie di cui all'art. 2, comma 2, massimo trattamento tra quelli rinvenibili nella categoria dei professori universitari e, una volta compiuta tale operazione, ha chiarito come lo *status* giuridico di professore universitario (già *ex lege* attribuito) veniva a specificarsi in relazione alla qualifica concretamente attribuita ai fini dell'erogazione del trattamento economico (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), realizzandosi una piana e coerente corrispondenza tra *status* giuridico e *status* economico.

Così ricostruito percorso applicativo dell'art. 21 decreto-legge n. 90/2014, non assume alcuna rilevanza quanto prospettato in sentenza in ordine alla differenza esistente tra le qualifiche di docente stabile o a tempo pieno presso la SSPA che non corrisponderebbero alla «terminologia classica universitaria». Infatti, il legislatore ha inteso attribuire ai docenti della SSPA «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», senza considerare né significato e contenuto delle qualifiche già in possesso presso la SSPA né elaborare parametri di corrispondenza tra qualifiche «vecchie e nuove».

4.2. Anche l'attribuzione del trattamento economico del professore universitario di prima fascia a tempo pieno, effettuata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 2, comma 1) costituisce coerente applicazione della norma primaria.

Giova ricordare che quest'ultima attribuisce ai docenti della SSPA un trattamento economico «che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità». Tale essendo l'indicazione legislativa, il regolamento ha individuato, per i docenti provenienti dalle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento possibile in base all'indicazione legislativa (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), procedendo altresì a conservare loro l'anzianità maturata (art. 5, comma 2), computata (in assenza di diversa indicazione legislativa) come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima fascia.

A fronte di ciò, l'eventuale sussistenza di disparità di trattamento tra docenti appartenenti alle varie Scuole e con provenienza diversa, può rilevare (come si vedrà) al fine di dubitare della legittimità costituzionale della norma primaria, ma non costituisce — proprio per effetto di quanto disposto dall'art. 21 decreto-legge n. 90/2014 — vizio di legittimità degli atti amministrativi (*in primis*, del regolamento) per violazione di legge ed eccesso di potere.

4.3. Infine, non può assumere rilevanza quanto previsto (ancorché prima dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) dall'art. 11, comma 1, lett. d) della legge 7 agosto 2015 n. 124, in base al quale, per quel che interessa nella presente sede, con decreto legislativo delegato si sarebbe dovuto procedere alla «ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione in coerenza con le previsioni di cui all'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando l'abrogazione dell'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, senza incremento dei trattamenti economici in godimento e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Ed infatti, il Governo, non ha proceduto all'esercizio della delega concessagli e quindi la previsione che affidava alla fonte primaria delegata la ridefinizione del trattamento economico dei docenti della SNA ( non essendo stata attuata) non può essere interpretata comunque come una abrogazione della vecchia norma che attribuiva di tale disciplina alla fonte regolamentare.



5. Alla luce di quanto esposto, occorre escludere che la disciplina del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015 n. 202, costituisca incoerente attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, ovvero che «debordi» dai limiti, ad essa imposti dalla norma primaria, in base alla interpretazione che di quest'ultima occorre fornire (come innanzi effettuato) secondo i normali canoni ermeneutici.

La legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 assume, dunque, importanza determinante ai fini della decisione del presente giudizio di appello, poiché è di tale articolo che questo Giudice deve fare applicazione, in quanto è di questo che gli atti impugnati (disposizioni regolamentari e provvedimenti) fanno applicazione.

Ciò evidenzia la sussistenza della «rilevanza» della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, questione che il Collegio ritiene altresì non manifestamente infondata, per le ragioni di seguito esposte.

6. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale del citato art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014:

a) in primo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione, poiché, nell'applicare ai docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze «lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari», esso non tiene conto né della diversificazione delle provenienze dei medesimi (dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), conservate pur in presenza del rapporto con la SSEF, né della differenza di *status* originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre Scuole confluite nella SNA e della stessa SNA. In tal modo, violando il principio di ragionevolezza, viene a determinarsi un «accesso» (nel senso di nuova e diversa configurazione del rapporto di impiego) agli uffici pubblici non in condizioni di uguaglianza, poiché viene previsto un «trattamento eguale» (nel senso di standardizzato) sul piano giuridico per situazioni soggettive connotate da sensibili ed originarie differenze strutturali;

b) in secondo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione sotto diverso profilo, in quanto, determinandosi il trattamento economico da corrispondere in quello del professore a tempo pieno e così qualificando lo *status* giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità, non ha contestualmente previsto la possibilità di riconoscere il diritto di opzione per il regime del tempo definito, con la diversa conseguente determinazione dello *status* giuridico in senso a tale figura corrispondente. In tal modo, il docente ex SSEF, pur equiparato al professore universitario, costituisce l'unico esempio di tale categoria al quale non è riconosciuta la possibilità di scelta tra tempo pieno e tempo definito;

c) in terzo luogo, per violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione, poiché, nell'attribuire ai predetti docenti della SSEF, «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», determina, in modo irragionevole e non causalmente sorretto sul piano della tutela e perseguimento dell'interesse pubblico, con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche, una compressione e/o livellamento dei trattamenti economici da corrispondersi in futuro, che — non tenendo in alcun conto i trattamenti economici in godimento — produce un «appiattimento» dei trattamenti retributivi con effetti di (irragionevole e ingiustificata) *reformatio in pejus* «diversificata», a seconda del trattamento economico originariamente corrisposto. Peraltro, la dichiarata finalità di «rendere omogenei» i trattamenti economici dei docenti della SNA non può essere ragionevolmente attuata (se non a discapito del principio di eguaglianza) corrispondendo ex abrupto a tutti il medesimo trattamento, ma occorrendo, invece, stabilire (semmai) meccanismi di progressiva omogeneizzazione, tenendo conto, quale punto di partenza, della differenza originaria delle retribuzioni in godimento;

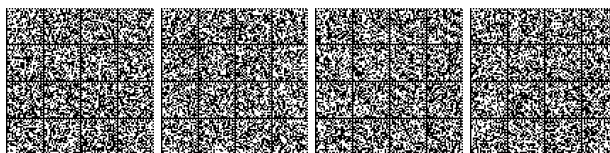
d) in quarto luogo, per violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, nella misura in cui non dispone che a docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni, sia conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto (o comunque questo venga autonomamente considerato e valutato), e consentendo dunque — con il richiamo allo *status* giuridico ed economico del professore universitario l'applicazione agli stessi del trattamento previdenziale di quest'ultimo;

e) in quinto luogo, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto, disponendo nei sensi già riportati ai punti che precedono, la norma determina una conseguente violazione dei principi di imparzialità e buon andamento da parte della Pubblica Amministrazione, nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego, come conseguenza della omessa considerazione della diversificazione dei rispettivi ruoli di provenienza;

f) in sesto luogo, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione, sotto diverso profilo, per non essere stata prevista una «norma transitoria», che consenta una possibilità di scelta, non immediata ma anche temporaneamente definita, tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) *status* di docente presso la SNA.

6. Per tutte le ragioni esposte, questo Consiglio di Stato ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità «costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014 n. 114, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione.

La rimessione degli atti alla Corte costituzionale comporta la sospensione del processo in corso.



*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), pronunciando sul ricorso in epigrafe,*

*Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87:*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordinal' immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente;  
Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore;  
Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere;  
Carlo Schilardi, Consigliere;  
Nicola D'Angelo, Consigliere.

*Il Presidente: ANASTASI*

*L'estensore: FORLENZA*

18C00178

N. 125

*Ordinanza del 4 maggio 2018 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Presidenza del Consiglio dei ministri, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e Scuola nazionale dell'amministrazione - SNA contro Mensi Maurizio e Carugno Giuseppe Nerio.*

**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.

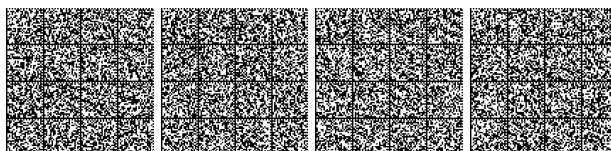
## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 2780 del 2017, proposto da:

Presidenza del Consiglio dei ministri, SNA - Scuola nazionale dell'amministrazione, Dipartimento funzione pubblica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro Maurizio Mensi, Giuseppe Nerio Carugno, rappresentati e difesi dall'avvocato Gianluigi Pellegino, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso del Rinascimento, 11;



per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lazio - Roma: sez. I n. 09915/2016, resa tra le parti, concernente rideterminazione del trattamento economico docenti SSEF;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Maurizio Mensi e di Giuseppe Nerio Carugno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 novembre 2017 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Ventrella (avv. Stato) e G. Pellegrino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1.1. Con l'appello in esame, la Presidenza del Consiglio dei ministri impugna la sentenza 23 settembre 2016, n. 9915, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I, in accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti proposti dai proff. Maurizio Mensi e Giuseppe Nerio Carugno, ha annullato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202 «nella parte impugnata di cui all'art. 2, comma 1 e 4, e all'art. 5, comma 2 e 4.», nonché i provvedimenti consequenziali adottati.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato - adottato in attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, conv. in legge n. 114/2014 - era oggetto di impugnazione nella parte in cui interveniva sulla rideterminazione del trattamento economico e dello stato giuridico dei docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) - poi confluita, insieme ad altre Scuole di formazione, nella Scuola nazionale di amministrazione (SNA) - stabilendo l'incompatibilità per i professori di tale Scuola allo svolgimento della libera professione, analogamente a quanto previsto per i docenti universitari a tempo pieno.

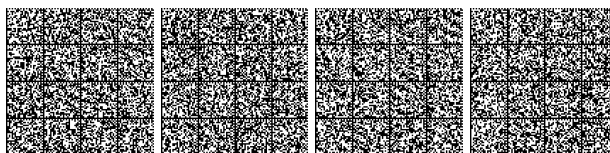
Con ulteriori motivi aggiunti sono stati impugnati gli atti consequenziali, recanti diffide a cessare la situazione di incompatibilità e rideterminazione del trattamento economico, con recupero delle differenze indebitamente corrisposte.

1.2. La sentenza impugnata fonda l'accoglimento del ricorso su tre distinti ordini di ragioni e precisamente:

in primo luogo, la sentenza, in accoglimento del primo motivo di ricorso, afferma essere venuta meno la potestà regolamentare del Governo, di cui all'art. 21, comma 1, lettera *d*) decreto-legge n. 90/2014, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 11, comma 1, lettera *d*) legge n. 124/2015. Tale ultima disposizione «evidenzia la nuova scelta del legislatore di non propendere più per il ricorso allo strumento di rango secondario per la ridefinizione del trattamento economico dei soli docenti ex SSEF, ma di provvedere ad una più generale riorganizzazione di tutto il trattamento dei docenti della SNA, mediante delega da attuarsi con strumento normativo di fonte primaria ...; a ciò si aggiunga che lo stesso legislatore ha inteso rivedere le sue scelte e pervenire ad una generale rideterminazione dell'intera materia, provvedendo a sancire la riorganizzazione della SNA, ai sensi dell'art. 1, comma 657, legge n. 216/2015 (legge di stabilità 2016), con all'uopo commissariamento della stessa e riduzione del numero dei docenti»;

in secondo luogo, quanto al trattamento economico, la sentenza afferma che il decreto «ha dato luogo ad una sostanziale omologazione del trattamento in questione, nel senso di renderlo del tutto coincidente a quello dei professori a tempo pieno, senza considerare la peculiarità della posizione dei professori ex SSEF, inseriti a suo tempo in un ruolo ad esaurimento in virtù del processo di riorganizzazione delle scuole di formazione della pubblica amministrazione ... con procedimento sostanzialmente coincidente a quello di mobilità obbligatoria *ex lege* dei pubblici dipendenti, che prevede però il godimento del medesimo trattamento economico garantito al dipendente e su cui non opera(va) l'abrogato art. 202 testo unico n. 3/1957»;

né il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha consentito agli interessati un tempo di valutazione, poiché questi, in meno di quindici giorni, «si sono visti obbligati a prendere decisioni vitali e irreversibili legate ad un'unica alternativa prospettata, quale la permanenza nella SNA o la continuazione della (sola) attività libero - professionale, laddove la stessa non era rinvenibile in capo agli altri docenti della Scuola e quindi senza che potesse configurarsi quella omogeneizzazione del trattamento economico richiesta dalla norma primaria - intesa come tendenziale conformazione di assimilabilità ma non di perfetta equiparazione e sovrapposibilità indipendentemente dallo *status* di provenienza - e senza neanche una approfondita valutazione di tale trattamento idonea a sostenere che lo stesso potesse considerarsi assunto sulla mera base di quello dei professori universitari a tempo pieno»;





il trattamento economico come rideterminato, che corrisponde a circa il 40% della precedente remunerazione stipendiale, non opera soltanto per l'avvenire, ma «influisce anche su interessi consolidati e sulla posizione economica relativa al trattamento pensionistico, dato l'utilizzo in materia del metodo "misto contributivo-retributivo", ai sensi dell'art. 13, lettera a) decreto legislativo n. 503/1992», di modo che «si palesano dunque effetti retroattivi»;

in tale contesto, «appare ben saggia la revisione successiva del legislatore che ha ritenuto di rideterminare l'intera riorganizzazione della SNA e il trattamento economico dei docenti con fonte primaria», ai sensi degli articoli 1, comma 657, legge n. 216/2015 e 11, comma 1, lettera d) legge n. 124/2015»;

in terzo luogo, quanto alla nuova determinazione dello *status* giuridico, la sentenza sottolinea come l'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 non fa «alcun riferimento alla modifica dello stato giuridico e in particolare all'introduzione ... di un regime di incompatibilità, compreso quello di cui all'art. 6, legge n. 240/2010» ma tale articolo «si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari ma da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno»;

il riferimento effettuato in norma al regime del tempo pieno, era da intendersi considerato «come parametro di riferimento a fini economici, cui era delegato l'esecutivo, ma non al fine di modificare lo *status* giuridico del ruolo dei professori ad esaurimento della ex SSEF».

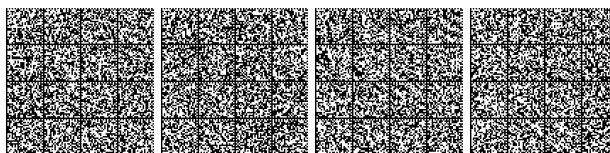
### 1.3. Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello:

a) violazione e/o falsa applicazione art. 11, comma 1, lettera d), legge n. 124/2015, nonché art. 1, comma 657, legge n. 216/2015 e art. 21, comma 4, legge n. 90/2014; ciò in quanto «l'amministrazione era dotata di un pieno potere regolamentare, che non è affatto venuto meno per effetto dell'entrata in vigore della legge delega»; peraltro, «la circostanza che la norma sopravvenuta abbia espressamente individuato nelle previsioni di cui all'art. 21, comma 4, decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, il parametro contenutistico della delega significa che il legislatore ha ritenuto di dovere espressamente confermare la vigenza di tale disciplina fino all'entrata in vigore dei decreti delegati, che poi non hanno trovato la luce»;

b) erroneità della sentenza appellata relativamente alle modalità di determinazione del trattamento economico dei docenti trasferiti dal ruolo ad esaurimento della SSEF alla SNA; violazione art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; violazione e falsa applicazione dei canoni di ragionevolezza e imparzialità dell'azione amministrativa, erronea applicazione del principio della tutela dell'affidamento e del principio di irretroattività; ciò in quanto «il legislatore ha individuato l'obiettivo della rideterminazione del trattamento economico con il preciso intento di creare omogeneità tra i docenti della ex SSEF e gli altri docenti della Scuola; a tal fine, il legislatore ha indicato il parametro di riferimento da seguire, vale a dire il trattamento economico spettante ai professori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità». Peraltro, la sentenza non ha valutato la portata di innovazioni normative anteriori all'entrata in vigore del decreto-legge n. 90/2014, quali l'art. 1, comma 458, legge n. 147/2013, per effetto del quale «non opera più in generale il diritto del dipendente a mantenere il trattamento economico più favorevole goduto in precedenti posizioni lavorative». Peraltro, non sussiste la lesione del principio del legittimo affidamento, poiché «appare difficile sostenere che vi sarebbe un affidamento tutelabile del ricorrente rispetto al mantenimento di un trattamento giuridico ed economico disancorato rispetto a quello dei docenti che svolgono analoghe funzioni»; né «risulta violato il divieto di retroattività della legge, in quanto la nuova non dispone che per l'avvenire; ciò esclude che la norma possa qualificarsi come retroattiva»;

c) erroneità della sentenza relativamente all'annullamento dell'art. 5, comma 2, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202/2015, in violazione e falsa applicazione del principio di irretroattività delle norme e tutela dell'affidamento; poiché la citata disposizione «non incide sul passato, ma dispone *ex nunc* il computo dell'attività svolta prima dell'assunzione dell'incarico presso la SNA come anzianità di servizio, lasciando impregiudicato quanto maturato fino alla data di entrata in vigore della nuova normativa»;

d) violazione articoli 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 e 6, legge n. 240/2010; erroneità quanto all'asserita illegittimità dell'art. 2, comma 4 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202/2015 per eccesso di delega; ciò in quanto l'art. 21 cit. «espressamente dispone l'applicazione dello stato giuridico di professori e ricercatori universitari ai docenti e ricercatori del ruolo ad esaurimento della ex SSEF» ed esso «non fa che confermare quanto già previsto per i professori inquadrati della ex SSEF dall'art. 5, comma 4, decreto ministeriale 28 settembre 2000, n. 301». Inoltre, «il collegamento tra stato giuridico e trattamento economico dei professori universitari è confermato anche dal combinato disposto di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001 e all'art. 6, legge 30 marzo 2010, n. 240, che riaffermano la stretta correlazione tra *status* giuridico e trattamento economico dei professori e ricercatori universitari».



Infine, «l'estensione del regime di incompatibilità allo svolgimento dell'attività libero-professionale, previsto dalla norma regolamentare, (è) una conseguenza ragionevole e coerente della rideterminazione del trattamento economico dei docenti dei ruoli ad esaurimento della ex SSEF».

1.4. Si sono costituiti in giudizio i proff. Mensi e Carugno, che hanno concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

1.5. All'udienza pubblica di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

## DIRITTO

2. L'appello deve essere, innanzi tutto, accolto con riferimento al primo motivo di impugnazione proposto, con il quale si esclude che l'entrata in vigore degli articoli 11, comma 1, lettera *d*), legge n. 124/2015 e 1, comma 657, legge n. 216/2015 abbia fatto venire meno il potere regolamentare già attribuito al Governo dall'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014.

2.1. Il citato art. 21 del decreto-legge n. 90/2014, recante «Unificazione delle Scuole di formazione», prevede, per quel che interessa nella presente sede:

«1. Al fine di razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, l'Istituto diplomatico "Mario Toscano", la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, nonché le sedi distaccate della Scuola nazionale dell'amministrazione prive di centro residenziale sono soppresse. Le funzioni di reclutamento e di formazione degli organismi soppressi sono attribuite alla Scuola nazionale dell'amministrazione e assegnate ai corrispondenti dipartimenti, individuati ai sensi del comma 3. Le risorse finanziarie già stanziare e destinate all'attività di formazione sono attribuite, nella misura dell'ottanta per cento, alla Scuola nazionale dell'amministrazione e versate, nella misura del venti per cento, all'entrata del bilancio dello Stato. La stessa Scuola subentra nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa o di progetto in essere presso gli organismi soppressi, che cessano alla loro naturale scadenza.

2. *(omissis)*

3. *(omissis)*

4. I docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 4-septies, comma 4, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sono trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione e agli stessi è applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari. Il trattamento economico è rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione, che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica...».

A seguito di tale disposizione, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202 (Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione - SNA), impugnato con il ricorso instaurativo del giudizio di I grado.

Nelle more dell'adozione di tale regolamento, l'art. 11, comma 1, lettera *d*) della legge 7 agosto 2015, n. 124 (recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche») prevede, per quel che interessa nella presente sede:

«*d*) ... ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione in coerenza con le previsioni di cui all'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando l'abrogazione dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, senza incremento dei trattamenti economici in godimento e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica...».

Successivamente, l'art. 1, comma 657, legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), ha stabilito:

«657. Nelle more del completamento dell'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 21 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e dell'emanazione del decreto legislativo di attuazione dell'art. 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e in particolare di quanto disposto dal comma 1, lettera *d*), del citato art. 11, si provvede alla riorganizzazione della Scuola nazionale dell'amministrazione in modo da assicurare una



riduzione dei servizi strumentali, una riduzione del numero complessivo dei docenti e un risparmio di spesa non inferiore al 10 per cento dei trasferimenti dal bilancio dello Stato. A tal fine, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri nomina un commissario straordinario. Conseguentemente, a far data dalla nomina del commissario, decadono il Comitato di gestione e il Presidente in carica. Entro i successivi trenta giorni il commissario straordinario propone al Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze un piano di riorganizzazione diretto a realizzare gli obiettivi di cui al primo periodo. Il piano acquista efficacia mediante l'approvazione con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro dell'economia e delle finanze, e rimane efficace fino all'adozione del decreto legislativo di cui al primo periodo. Fino alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, rimane fermo quanto previsto dall'art. 21, comma 4, del citato decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, e l'adeguamento dei trattamenti economici ivi previsto ha comunque effetto a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.».

2.2. Come è dato osservare, nessuna delle due disposizioni successive all'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 ne prevede l'abrogazione espressa, né (quantomeno) l'abrogazione della parte di essa con la quale si dispone che, con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si provvederà alla rideterminazione del trattamento economico dei docenti della SSEF, onde renderlo omogeneo a quello dei docenti della SNA.

Al contrario, sia l'art. 1, comma 1, lettera *d*), legge n. 124/2015, sia l'art. 1, comma 657, legge n. 208/2015 «presuppongono» sia la piena vigenza, sia l'attuazione dell'art. 21, comma 4 cit., mediante esercizio della potestà regolamentare ivi prevista. Ed infatti;

l'art. 11, comma 1, lettera *d*), legge n. 124/2005, nell'affidare al legislatore delegato la «ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione» (quindi, di tutti i docenti della SNA, non solo di quelli provenienti dalla SSEF), precisa che tale ridefinizione deve avvenire proprio in coerenza con le previsioni del citato art. 21, comma 4;

l'art. 1, comma 657, legge n. 208/2015, nel disporre in merito alla riorganizzazione della SNA, espressamente prevede che tale riorganizzazione avvenga «nelle more del completamento dell'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 21 del decreto-legge e 24 giugno 2014, n. 90, specificando altresì che resta fermo quanto previsto da tale ultimo articolo, e che «l'adeguamento dei trattamenti economici ivi previsto ha comunque effetto a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.».

In disparte ogni considerazione derivante dal mancato esercizio della delega concessa, non può essere, dunque, condivisa la sentenza impugnata laddove afferma che la legge delega n. 124/2015 «evidenzia la nuova scelta del legislatore di non propendere più per il ricorso allo strumento di rango secondario per la ridefinizione del trattamento economico dei soli docenti ex SSEF, ma di provvedere ad una più generale riorganizzazione di tutto il trattamento dei docenti della SNA, mediante delega da attuarsi con strumento normativo di fonte primaria».

Ed infatti:

per un verso, il legislatore non ha affatto disposto l'abrogazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, ma anzi, per quanto innanzi esposto, ne ha presupposto la vigenza e l'attuazione;

per altro verso, non può sostenersi nemmeno l'abrogazione implicita del citato art. 21, comma 4, poiché, se l'abrogazione espressa agisce direttamente sulla «disposizione», al contrario l'abrogazione implicita deve emergere dalla evidente incompatibilità della «norma» successiva con la «norma» antecedente, per il fatto cioè che quest'ultima disciplina diversamente il medesimo oggetto della precedente. Nel caso di specie, invece, l'ambito delle tre norme è diverso: l'art. 21, comma 4, disciplina il nuovo trattamento economico dei docenti SSEF; l'art. 11, comma 4, più in generale, il trattamento economico di tutti i docenti della SNA; l'art. 1, comma 657, la più generale riorganizzazione della SNA (per di più, espressamente prevedendo che ciò avvenga nelle more dell'attuazione dell'art. 21, comma 4, e prescrivendo in ordine alla decorrenza degli effetti del nuovo trattamento economico in base a tale articolo disposta).

Da quanto esposto, consegue che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202, è stato emanato nel pieno esercizio della potestà regolamentare prevista dall'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014. Il che comporta l'accoglimento del primo motivo di appello.

3.1. Quanto all'esame degli ulteriori motivi di appello proposti, con i quali si censurano i capi della sentenza concernenti le disposizioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202/2015, relative alla «rideterminazione» dello stato giuridico ed economico dei docenti SSEF, e gli atti che delle medesime fanno applicazione, è appena il caso di osservare che tali motivi devono trovare scrutinio «pieno» da parte del Collegio, ancorché la parte appellante abbia dichiarato di proporli solo «cautelativamente» (evidentemente ritenendo che l'accoglimento del primo motivo di appello potesse risultare soddisfacente), poiché l'annullamento degli atti impugnati è stato disposto in accoglimento non di uno solo, ma di una pluralità di motivi di ricorso proposti in I grado.



Ed infatti, non solo nulla vieta al giudice, una volta riconosciuto fondato un motivo di ricorso, di accertare ed affermare (come avvenuto nel caso di specie) la fondatezza anche di ulteriori motivi proposti, ma anzi ciò corrisponde ad una maggiore «pienezza» della tutela giurisdizionale accordata al ricorrente e ad una maggiore ampiezza e precisione dell'effetto conformativo derivante dalla sentenza sulla successiva attività della pubblica amministrazione.

Nel caso di specie, la sentenza impugnata ha disposto l'annullamento degli atti per un triplice ordine di ragioni, come richiamate nella precedente esposizione in fatto (e corrispondenti ad altrettanti motivi di ricorso), di modo che l'accoglimento del motivo di gravame avverso un solo capo della sentenza non comporterebbe la piena soddisfazione della posizione dell'appellante (poiché l'annullamento degli atti adottati è conseguenza - anche - delle ulteriori illegittimità riscontrate).

Ne consegue che i motivi di appello proposti devono essere esaminati quale che sia stato il motivo «dichiarato» della loro proposizione, rilevando, peraltro, che la parte appellata ha pacificamente accettato il contraddittorio su quanto con essi esposto.

3.2. Tanto precisato, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, conv. in legge 11 agosto 2014, n. 114, per le ragioni di seguito esposte.

4.1. Il citato art. 21 del decreto-legge n. 90/2014, recante «Unificazione delle Scuole di formazione» prevede, come si è già detto e per quel che interessa nella presente sede:

«4. I docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 4-septies, comma 4, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sono trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione e agli stessi è applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari. Il trattamento economico è rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione, che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica...».

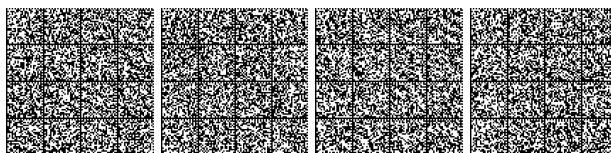
4.2. A seguito di tale disposizione, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202 (Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione - SNA), il cui art. 2 («Trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo determinato»), prevede:

«1. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché ai docenti a tempo indeterminato si applica il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, come fissato dall'art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

2. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia si applica, rispettivamente, il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno o quello dei professori universitari di seconda fascia a tempo pieno come fissati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Per i docenti a tempo pieno scelti tra dirigenti di amministrazioni private o tra soggetti, anche stranieri, in possesso di elevata e comprovata qualificazione professionale, il trattamento economico annuo lordo è stabilito, tra quelli di professore universitario di prima fascia a tempo pieno o di professore universitario di seconda fascia a tempo pieno, dal Presidente della Scuola, sentito il Comitato di gestione, sulla base della valutazione del curriculum accademico e professionale, in applicazione dei criteri di valutazione fissati dallo stesso Comitato, comunque nel rispetto del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

4. Il trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo indeterminato, come definito dal presente articolo, è correlato all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Ai suddetti docenti si applica la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6. Il Presidente, sentito il Comitato di gestione, determina le modalità per la verifica dell'effettivo svolgimento delle attività didattiche e scientifiche da parte dei predetti docenti. Il compenso per le ulteriori attività è determinato, nei limiti delle disponibilità di bilancio, in applicazione dei criteri di cui al decreto previsto dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230 e, fino all'adozione del suddetto decreto, in misura pari al settantacinque per cento dell'importo individuato ai sensi dell'art. 4.».





Il successivo art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri («Anzianità, classi e scatti di stipendio») prevede:

«1. Ai fini della determinazione del relativo trattamento economico, i docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia o tra ricercatori universitari, mantengono l'anzianità di servizio già maturata.

2. Ai fini della determinazione del trattamento economico dei docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, e dei docenti a tempo indeterminato, i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno, in coerenza con i criteri di determinazione del trattamento economico previsti dall'art. 2, applicando le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Ai fini del comma 2, in applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni, la progressione per classi e scatti è biennale fino alla data di entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, e triennale a decorrere dall'entrata in vigore della predetta legge.

4. Ai fini del computo dell'anzianità, i periodi di servizio presso la Scuola dei docenti a tempo pieno, dei docenti a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo indeterminato vengono valutati in applicazione della disciplina generale relativa ai professori e ai ricercatori universitari».

Come è dato osservare, il decreto n. 202/2015:

per un verso (art. 2, comma 1), individua il trattamento economico dei «docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari», nonché dei «docenti a tempo indeterminato», applicando il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno;

per altro verso (art. 2, comma 4), correla l'attribuzione di tale trattamento economico all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230 (cioè, in particolare, l'espletamento delle attività scientifiche e l'impegno per le altre attività, fissato in non meno di 350 ore annue di didattica, di cui 120 di didattica frontale), nonché dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, precisando altresì che trova applicazione «la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6» (tra le quali, l'incompatibilità con l'attività libero professionale);

per altro verso ancora (art. 5, comma 2), ai fini della determinazione «in concreto» del trattamento economico per quei docenti provenienti dalle qualifiche di cui all'art. 2, comma 2, si prevede che «i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno».

5. Orbene, il Collegio ritiene che le disposizioni del Regolamento in esame costituiscano coerente applicazione dell'art. 21 decreto-legge n. 90/2014. Ed infatti quest'ultimo, prevede:

sia che ai docenti ordinari ed ai ricercatori dei ruoli ad esaurimento della SSPA si applichi «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari» (comma 4, primo periodo);

sia che il trattamento economico, rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, venga determinato «al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione ... sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità» (comma 4, secondo periodo).

5.1. Appare evidente, dunque, che l'applicazione dello stato giuridico dei professori universitari, lungi dal costituire una introduzione non consentita al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, trova il suo fondamento proprio nella norma primaria.

A fronte di quest'ultima, il regolamento - una volta equiparata la categoria dei docenti di cui al proprio art. 2, comma 2, al professore di prima fascia a tempo pieno - non poteva che applicare agli appartenenti a detta categoria, conseguentemente, lo stato giuridico previsto per quest'ultimo, ivi compreso il regime delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di eventuali incarichi.

In sostanza, la norma regolamentare (come è tipico delle norme di attuazione) precisa l'applicazione di un regime giuridico che, laddove non fosse stato normativamente specificato dalla fonte secondaria, avrebbe dovuto comunque trovare applicazione in via interpretativa.



In questo senso, non può essere condiviso quanto affermato dalla sentenza impugnata, secondo la quale «l'art. 21, comma 4, cit. si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari ma da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno».

Ed infatti - pur nella consapevolezza che tale argomento ha trovato una adesione nell'ordinanza cautelare di questa stessa sezione 11 marzo 2016 n. 892 - non appare plausibile «sganciare» (nel silenzio della legge) dallo *status* giuridico di una determinata categoria di pubblici dipendenti quelli che sono i plurimi aspetti che propriamente lo definiscono.

Diversamente opinando, occorrerebbe affermare, in senso riduttivo, che applicare lo «stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», altro non significherebbe che attribuire ai destinatari solo una delle «qualifiche» previste da quell'ordinamento, rendendo quest'ultima, al contempo, completamente avulsa dal complesso dei diritti, dei doveri, degli obblighi, oneri e limitazioni che ogni attribuzione di *status* comporta.

Ma tale interpretazione, oltre a non trovare plausibile riscontro nella norma primaria (e nella sua corretta applicazione), comporterebbe che, mentre si attribuisce il trattamento economico (*status* economico) del professore di prima fascia a tempo pieno, al tempo stesso lo *status* giuridico - che pure è dichiarato essere quello di «professore universitario» - in realtà continuerebbe ad essere, in assenza di disciplina transitoria, quello delineato dalla previgente normativa, con ciò ponendosi in contrasto con la finalità di «omogeneizzazione» enunciata dal legislatore.

In definitiva, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha proceduto a rideterminare il trattamento economico, attribuendo agli appartenenti alle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento tra quelli rinvenibili nella categoria dei professori universitari e, una volta compiuta tale operazione, ha chiarito come lo *status* giuridico di professore universitario (già *ex lege* attribuito) veniva a specificarsi in relazione alla qualifica concretamente attribuita ai fini dell'erogazione del trattamento economico (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), realizzandosi una piana e coerente corrispondenza tra *status* giuridico e *status* economico.

Così ricostruito il percorso applicativo dell'art. 21 decreto-legge n. 90/2014, non assume alcuna rilevanza quanto prospettato in sentenza in ordine alla differenza esistente tra le qualifiche di docente stabile o a tempo pieno presso la SSPA che non corrisponderebbero alla «terminologia classica universitaria». Infatti, il legislatore ha inteso attribuire ai docenti della SSPA «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», senza considerare né significato e contenuto delle qualifiche già in possesso presso la SSPA né elaborare parametri di corrispondenza tra qualifiche «vecchie e nuove».

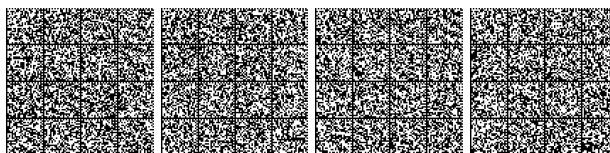
5.2. Anche l'attribuzione del trattamento economico del professore universitario di prima fascia a tempo pieno, effettuata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 2, comma 1) costituisce coerente applicazione della norma primaria.

Giova ricordare che quest'ultima attribuisce ai docenti della SSPA un trattamento economico «che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità». Tale essendo l'indicazione legislativa, il regolamento ha individuato, per i docenti provenienti dalle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento possibile in base all'indicazione legislativa (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), procedendo altresì a conservare loro l'anzianità maturata (art. 5, comma 2), computata (in assenza di diversa indicazione legislativa) come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima fascia.

A fronte di ciò, l'eventuale sussistenza di disparità di trattamento tra docenti appartenenti alle varie Scuole e con provenienza diversa, può rilevare (come si vedrà) al fine di dubitare della legittimità costituzionale della norma primaria, ma non costituisce - proprio per effetto di quanto disposto dall'art. 21 decreto-legge n. 90/2014 - vizio di legittimità degli atti amministrativi (*in primis*, del regolamento) per violazione di legge ed eccesso di potere.

5.3. Le ragioni poste a fondamento della ritenuta coerenza degli atti (regolamentari e provvedimenti) adottati con la norma primaria, quanto all'attribuzione del trattamento economico, sono le medesime anche per ritenere che tali atti non influiscono *ex se* (con ciò essendo conseguentemente illegittimi) sul futuro trattamento pensionistico, che costituisce coerente e conseguente attuazione, da parte del regolamento, di quanto disposto dal legislatore in tema di trattamento economico da corrispondere ai docenti della ex SSEF.

6. Alla luce di quanto esposto, occorre escludere che la disciplina del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202, costituisca incoerente attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, ovvero che «debordi» dai limiti ad essa imposti dalla norma primaria, in base alla interpretazione che di quest'ultima occorre fornire (come innanzi effettuato) secondo i normali canoni ermeneutici.



La legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 assume, dunque, importanza determinante ai fini della decisione del presente giudizio di appello, poiché è di tale articolo che questo Giudice deve fare applicazione, in quanto è di questo che gli atti impugnati (disposizioni regolamentari e provvedimenti) fanno applicazione.

Ciò evidenzia la sussistenza della «rilevanza» della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, questione che il Collegio ritiene altresì non manifestamente infondata, per le ragioni di seguito esposte.

7. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale del citato art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014:

a) in primo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione, poiché, nell'applicare ai docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze «lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari», esso non tiene conto né della diversificazione delle provenienze dei medesimi (dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), conservate pur in presenza del rapporto con la SSEF, né della differenza di *status* originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre Scuole confluite nella SNA e della stessa SNA. In tal modo, violando il principio di ragionevolezza, viene a determinarsi un «accesso» (nel senso di nuova e diversa configurazione del rapporto di impiego) agli uffici pubblici non in condizioni di uguaglianza, poiché viene previsto un «trattamento eguale» (nel senso di standardizzato) sul piano giuridico per situazioni soggettive connotate da sensibili ed originarie differenze strutturali;

b) in secondo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione sotto diverso profilo, in quanto, determinandosi il trattamento economico da corrispondere in quello del professore a tempo pieno e così qualificando lo *status* giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità, non ha contestualmente previsto la possibilità di riconoscere il diritto di opzione per il regime del tempo definito, con la diversa conseguente determinazione dello *status* giuridico in senso a tale figura corrispondente. In tal modo, il docente ex SSEF, pur equiparato al professore universitario, costituisce l'unico esempio di tale categoria al quale non è riconosciuta la possibilità di scelta tra tempo pieno e tempo definito;

c) in terzo luogo, per violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione, poiché, nell'attribuire ai predetti docenti della SSEF, «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», determina, in modo irragionevole e non causalmente sorretto sul piano della tutela e perseguimento dell'interesse pubblico, con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche, una compressione e/o livellamento dei trattamenti economici da corrispondersi in futuro, che - non tenendo in alcun conto i trattamenti economici in godimento - produce un «appiattimento» dei trattamenti retributivi con effetti di (irragionevole e ingiustificata) *reformatio in pejus* «diversificata», a seconda del trattamento economico originariamente corrisposto. Peraltro, la dichiarata finalità di «rendere omogenei» i trattamenti economici dei docenti della SNA non può essere ragionevolmente attuata (se non a discapito del principio di uguaglianza), corrispondendo ex abrupto a tutti il medesimo trattamento, ma occorrendo, invece, stabilire (semmai) meccanismi di progressiva omogeneizzazione, tenendo conto, quale punto di partenza, della differenza originaria delle retribuzioni in godimento;

d) in quarto luogo, per violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, nella misura in cui non dispone che a docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, sia conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto (o comunque questo venga autonomamente considerato e valutato), e consentendo dunque - con il richiamo allo *status* giuridico ed economico del professore universitario - l'applicazione agli stessi del trattamento previdenziale di quest'ultimo;

e) in quinto luogo, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto, disponendo nei sensi già riportati ai punti che precedono, la norma determina una conseguente violazione dei principi di imparzialità e buon andamento da parte della pubblica amministrazione, nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego, come conseguenza della omessa considerazione della diversificazione dei rispettivi ruoli di provenienza;

f) in sesto luogo, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione, sotto diverso profilo, per non essere stata prevista una «norma transitoria», che consenta una possibilità di scelta, non immediata ma anche temporalmente definita, tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) *status* di docente presso la SNA.

7. Per tutte le ragioni esposte, questo Consiglio di Stato:

accoglie il primo motivo di appello e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, accoglie, in tali limiti, il ricorso instaurativo del giudizio di I grado;



ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, conv. in legge 11 agosto 2014, n. 114, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione.

La rimessione degli atti alla Corte costituzionale comporta la sospensione del processo in corso, riservandosi alla sentenza definitiva ogni pronuncia sulle spese ed onorari del giudizio.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe (n. 2780/2017 r.g.):*

a) *accoglie l'appello, nei sensi e limiti di cui in motivazione, e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, respinge, nei medesimi limiti, il ricorso instaurativo del giudizio di I grado;*

b) *visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, conv. in legge 11 agosto 2014, n. 114;*

c) *dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

d) *ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

e) *riserva alla sentenza definitiva ogni pronuncia in merito alle spese ed onorari del giudizio.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 16 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente;

Oberdan Forlenza, consigliere, estensore;

Luigi Massimiliano Tarantino, consigliere;

Carlo Schilardi, consigliere;

Nicola D'Angelo, consigliere.

*Il Presidente: ANASTASI*

*L'estensore: FORLENZA*

18C00179

N. 126

*Ordinanza del 9 maggio 2018 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Presidenza del Consiglio dei ministri e Scuola nazionale dell'amministrazione - SNA contro Pinto Marco*

**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**

– Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.





## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE - SEZIONE QUARTA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5021 del 2017, proposto da:

Presidenza del Consiglio dei ministri e Scuola Nazionale dell'Amministrazione - SNA, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro Marco Pinto, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Piazza, Vincenzo Fortunato, con domicilio eletto presso lo studio Angelo Piazza in Roma, piazza di San Bernardo, 101;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lazio - Roma: Sez. I n. 00306/2017, resa tra le parti, concernente rideterminazione del trattamento economico docenti ex SSEF;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Marco Pinto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 marzo 2018 il cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Annunziata Abbinente, su delega di Angelo Piazza, e l'Avvocato dello Stato Pietro Garofoli;

1.1. Con l'appello in esame, la Presidenza del Consiglio dei ministri impugna la sentenza 10 gennaio 2017, n. 306, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I; in accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti proposti dal prof. Marco Pinto, ha annullato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202 nella parte impugnata, nonché i provvedimenti consequenziali adottati.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato — adottato in attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014 — era oggetto di impugnazione nella parte in cui interveniva sulla rideterminazione del trattamento economico e dello stato giuridico dei docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) — poi confluita, insieme ad altre Scuole di formazione, nella Scuola nazionale di amministrazione (SNA) — stabilendo l'incompatibilità per i professori di tale Scuola allo svolgimento della libera professione, analogamente a quanto previsto per i docenti universitari a tempo pieno.

Con ulteriori motivi aggiunti sono stati impugnati gli atti consequenziali, recanti diffide a cessare la situazione di incompatibilità e rideterminazione del trattamento economico, con recupero delle differenze indebitamente corrisposte.

1.2. La sentenza impugnata afferma, in particolare:

l'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 non fa «alcun riferimento alla modifica dello stato giuridico e in particolare all'introduzione ... di un regime di incompatibilità, compreso quello di cui all'art. 6, legge n. 240/2010» ma tale articolo «si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari ma da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno»;

il riferimento effettuato in norma al regime del tempo pieno era da intendersi considerato «come parametro di riferimento a fini economici, cui era delegato l'esecutivo, ma non al fine di modificare lo *status* giuridico del ruolo dei professori ad esaurimento della ex SSEF»;

«l'introduzione della modifica sostanziale comportante il regime di incompatibilità ... ha dato quindi luogo ... anche alla violazione dei principi generali di legalità, legittimo affidamento e proporzionalità»;

quanto al trattamento economico, il decreto «ha dato luogo ad una sostanziale omologazione del trattamento in questione, nel senso di renderlo del tutto coincidente a quello dei professori a tempo pieno, senza considerare la peculiarità della posizione dei professori ex SSEF, inseriti a suo tempo in un ruolo ad esaurimento in virtù del processo di riorganizzazione delle scuole di formazione della PA ... con procedimento sostanzialmente coincidente a quello di mobilità obbligatoria *ex lege* dei pubblici dipendenti, che prevede però il godimento del medesimo trattamento economico garantito al dipendente e su cui non opera(va) l'abrogato art. 202 testo unico n. 3/1957»;

né il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha consentito agli interessati un tempo di valutazione, poiché questi, in meno di quindici giorni, «si sono visti obbligati a prendere decisioni vitali e irreversibili legate ad un'unica alternativa prospettata, quale la permanenza nella SNA o la continuazione della (sola) attività libero — professionale, laddove la stessa non era rinvenibile in capo agli altri docenti della Scuola e quindi senza che potesse configurarsi quella omogeneizzazione del trattamento economico richiesta dalla norma primaria — intesa come tendenziale



conformazione di assimilabilità ma non di perfetta equiparazione e sovrapponibilità indipendentemente dallo *status* di provenienza — e senza neanche una approfondita valutazione di tale trattamento idonea a sostenere che lo stesso potesse considerarsi assunto sulla mera base di quello dei professori universitari a tempo pieno»;

il trattamento economico come rideterminato, che corrisponde ad una somma tra il 50 ed il 60% del precedente trattamento stipendiale, non opera soltanto per l'avvenire, ma «influisce anche su interessi consolidati e sulla posizione economica relativa al trattamento pensionistico, dato l'utilizzo in materia del metodo "misto contributivo-retributivo", ai sensi dell'art. 13, lettera a) decreto legislativo n. 503/1992», di modo che «si palesano dunque effetti retroattivi»;

in tale contesto, «appare ben saggia la revisione successiva del legislatore che ha ritenuto di rideterminare l'intera riorganizzazione della SNA e il trattamento economico dei docenti con fonte primaria», ai sensi degli articoli 1, comma 657, legge n. 216/2015 e 11, comma 1, lettera d) legge n. 124/2015».

1.3. Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello:

a) violazione articoli 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 e 6 legge n. 240/2010; erroneità quanto all'asserita illegittimità dell'art. 2, comma 4 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202/2015 per eccesso di delega; ciò in quanto l'art. 21 cit. «espressamente dispone l'applicazione dello stato giuridico di professori e ricercatori universitari ai docenti e ricercatori del ruolo ad esaurimento della ex SSEF» ed esso «non fa che confermare quanto già previsto per i professori inquadrati della ex SSEF dall'art. 5, comma 4, decreto ministeriale 28 settembre 2000 n. 301». Inoltre, «il collegamento tra stato giuridico e trattamento economico dei professori universitari è confermato anche dal combinato disposto di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001 e all'art. 6, legge 30 marzo 2010 n. 240, che riaffermano la stretta correlazione tra *status* giuridico e trattamento economico dei professori e ricercatori universitari». Infine, «l'estensione del regime di incompatibilità allo svolgimento dell'attività libero-professionale, previsto dalla norma regolamentare, (è) una conseguenza ragionevole e coerente della rideterminazione del trattamento economico dei docenti dei ruoli ad esaurimento della ex SSEF»;

b) erroneità della sentenza appellata relativamente alle modalità di determinazione del trattamento economico dei docenti trasferiti dal ruolo ad esaurimento della SSEF alla SNA; violazione art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; violazione e falsa applicazione dei canoni di ragionevolezza e imparzialità dell'azione amministrativa; erronea applicazione del principio della tutela dell'affidamento e del principio di irretroattività; ciò in quanto «la scelta di utilizzare le tabelle stipendiali che definiscono il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari a tempo pieno è conforme alla delega conferita con l'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 ... pertanto nell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si è stabilito di adottare proprio il trattamento stipendiale dei professori a tempo pieno come criterio di rideterminazione del compenso». Infatti, «tale equiparazione retributiva è una tra le possibili alternative — del tutto conformi alla delega — ed è l'unica ad avere un parametro certo di riferimento». Né è possibile sostenere, nel caso di specie, «che vi sarebbe un affidamento tutelabile rispetto al mantenimento di un trattamento giuridico ed economico disancorato rispetto a quello dei docenti che svolgono analoghe funzioni»;

c) violazione e/o falsa applicazione art. 11, comma 1, lettera d) legge n. 124/2015, nonché art. 1, comma 657 legge n. 216/2015 e art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; vizio di ultrapetizione; ciò in quanto la sentenza, nell'affermare in un «*obiter*», il carattere «dirimente» della delega concessa dal legislatore per il riordino del trattamento economico dei docenti della SNA, ipotizza «una carenza del potere regolamentare esercitato dal Governo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri impugnato», ciò facendo, tuttavia, senza alcuna motivazione, in palese ultrapetizione, non essendo stata tale carenza lamentata con alcun motivo di ricorso. Né, peraltro, la tesi risulterebbe fondata, poiché, fino all'emanazione del decreto delegato, vige la disciplina di cui al decreto-legge n. 90/2014.

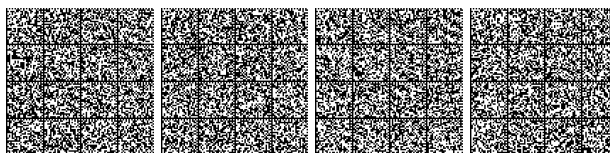
1.4. Si è costituito in giudizio il prof. Pinto, che ha innanzi tutto concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza, ed ha altresì riproposto i motivi di ricorso proposti in I grado e non esaminati dal TAR, in quanto ritenuti «assorbiti» (v. pagg. 6 - 39 memoria del 14 settembre 2017).

1.5. All'udienza pubblica di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

2. Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014 n. 114, per le ragioni di seguito esposte.

3.1. Il citato art. 21 del decreto-legge n. 90/2014, recante «Unificazione delle Scuole di formazione» prevede, per quel che interessa nella presente sede:

«1. Al fine di razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, l'Istituto diplomatico "Mario Toscano", la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, nonché le sedi distaccate della Scuola nazionale



dell'amministrazione prive di centro residenziale sono soppresse. Le funzioni di reclutamento e di formazione degli organismi soppressi sono attribuite alla Scuola nazionale dell'amministrazione e assegnate ai corrispondenti dipartimenti, individuati ai sensi del comma 3. Le risorse finanziarie già stanziare e destinate all'attività di formazione sono attribuite, nella misura dell'ottanta per cento, alla Scuola nazionale dell'amministrazione e versate, nella misura del venti per cento, all'entrata del bilancio dello Stato. La stessa Scuola subentra nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa o di progetto in essere presso gli organismi soppressi, che cessano alla loro naturale scadenza.

2. (*omissis*).

3. (*omissis*).

4. I docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 4-*septies*, comma 4, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sono trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione e agli stessi è applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari. Il trattamento economico è rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione, che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ...».

3.2. A seguito di tale disposizione, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015 n. 202, (Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione - *SNA*), il cui art. 2 («Trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo determinato»), prevede:

«1. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché ai docenti a tempo indeterminato si applica il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, come fissato dall'art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

2. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia si applica, rispettivamente, il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno o quello dei professori universitari di seconda fascia a tempo pieno come fissati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Per i docenti a tempo pieno scelti tra dirigenti di amministrazioni private o tra soggetti, anche stranieri, in possesso di elevata e comprovata qualificazione professionale, il trattamento economico annuo lordo è stabilito, tra quelli di professore universitario di prima fascia a tempo pieno o di professore universitario di seconda fascia a tempo pieno, dal Presidente della Scuola, sentito il Comitato di gestione, sulla base della valutazione del curriculum accademico e professionale, in applicazione dei criteri di valutazione fissati dallo stesso Comitato, comunque nel rispetto del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

4. Il trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo indeterminato, come definito dal presente articolo, è correlato all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Ai suddetti docenti si applica la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6. Il Presidente, sentito il Comitato di gestione, determina le modalità per la verifica dell'effettivo svolgimento delle attività didattiche e scientifiche da parte dei predetti docenti. Il compenso per le ulteriori attività è determinato, nei limiti delle disponibilità di bilancio, in applicazione dei criteri di cui al decreto previsto dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230 e, fino all'adozione del suddetto decreto, in misura pari al settantacinque per cento dell'importo individuato ai sensi dell'art. 4.».

Il successivo art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri («Anzianità, classi e scatti di stipendio») prevede:

«1. Ai fini della determinazione del relativo trattamento economico, i docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia o tra ricercatori universitari, mantengono l'anzianità di servizio già maturata.

2. Ai fini della determinazione del trattamento economico dei docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, e dei docenti a tempo indeterminato, i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno, in coerenza con i criteri di determinazione del trattamento economico previsti dall'art. 2, applicando le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.



3. Ai fini del comma 2, in applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni, la progressione per classi e scatti è biennale fino alla data di entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, e triennale a decorrere dall'entrata in vigore della predetta legge.

4. Ai fini del computo dell'anzianità, i periodi di servizio presso la Scuola dei docenti a tempo pieno, dei docenti a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo indeterminato vengono valutati in applicazione della disciplina generale relativa ai professori e ai ricercatori universitari».

Come è dato osservare, il decreto n. 202/2015:

per un verso (art. 2, comma 1), individua il trattamento economico dei «docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari», nonché dei «docenti a tempo indeterminato», applicando il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno;

per altro verso (art. 2, comma 4), correla l'attribuzione di tale trattamento economico all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, (cioè, in particolare, l'espletamento delle attività scientifiche e l'impegno per le altre attività, fissato in non meno di 350 ore annue di didattica, di cui 120 di didattica frontale), nonché dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, precisando altresì che trova applicazione «la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6» (tra le quali, l'incompatibilità con l'attività libero professionale);

per altro verso ancora (art. 5, comma 2), ai fini della determinazione «in concreto» del trattamento economico per quei docenti provenienti dalle qualifiche di cui all'art. 2, comma 2, si prevede che «i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno».

4. Orbene, il Collegio ritiene che le disposizioni del Regolamento in esame costituiscano coerente applicazione dell'art. 21 decreto-legge n. 90/2014. Ed infatti quest'ultimo, prevede:

sia che ai docenti ordinari ed ai ricercatori dei ruoli ad esaurimento della SSPA si applichi «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari» (comma 4, primo periodo);

sia che il trattamento economico, rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, venga determinato «al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione ... sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità» (comma 4, secondo periodo).

4.1. Appare evidente, dunque, che l'applicazione dello stato giuridico dei professori universitari, lungi dal costituire una introduzione non consentita al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, trova il suo fondamento proprio nella norma primaria.

A fronte di quest'ultima, il regolamento — una volta equiparata la categoria dei docenti di cui al proprio art. 2, comma 2, al professore di prima fascia a tempo pieno — non poteva che applicare agli appartenenti a detta categoria, conseguentemente, lo stato giuridico previsto per quest'ultimo, ivi compreso il regime delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di eventuali incarichi.

In sostanza, la norma regolamentare (come è tipico delle norme di attuazione) precisa l'applicazione di un regime giuridico che, laddove non fosse stato normativamente specificato dalla fonte secondaria, avrebbe dovuto comunque trovare applicazione in via interpretativa.

In questo senso, non può essere condiviso quanto affermato dalla sentenza impugnata, secondo la quale «l'art. 21, comma 4, cit. si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari ma da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno».

Ed infatti — pur nella consapevolezza che tale argomento ha trovato una adesione nell'ordinanza cautelare di questa stessa Sezione 11 marzo 2016 n. 892 — non appare plausibile «sganciare» (nel silenzio della legge) dallo *status* giuridico di una determinata categoria di pubblici dipendenti quelli che sono i plurimi aspetti che propriamente lo definiscono.

Diversamente opinando, occorrerebbe affermare, in senso riduttivo, che applicare lo «stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», altro non significherebbe che attribuire ai destinatari solo una delle «qualifiche» previste da quell'ordinamento, rendendo quest'ultima, al contempo, completamente avulsa dal complesso dei diritti, dei doveri, degli obblighi, oneri e limitazioni che ogni attribuzione di *status* comporta.





Ma tale interpretazione, oltre a non trovare plausibile riscontro nella norma primaria (e nella sua corretta applicazione), comporterebbe che, mentre si attribuisce il trattamento economico (*status* economico) del professore di prima fascia a tempo pieno, al tempo stesso lo *status* giuridico — che pure è dichiarato essere quello di «professore universitario» — in realtà continuerebbe ad essere, in assenza di disciplina transitoria, quello delineato dalla previgente normativa, con ciò ponendosi in contrasto con la finalità di «omogeneizzazione» enunciata dal legislatore.

In definitiva, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha proceduto a rideterminare il trattamento economico, attribuendo agli appartenenti alle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento tra quelli rinvenibili nella categoria dei professori universitari e, una volta compiuta tale operazione, ha chiarito come lo *status* giuridico di professore universitario (già *ex lege* attribuito) veniva a specificarsi in relazione alla qualifica concretamente attribuita ai fini dell'erogazione del trattamento economico (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), realizzandosi una piana e coerente corrispondenza tra *status* giuridico e *status* economico.

Così ricostruito il percorso applicativo dell'art. 21, decreto-legge n. 90/2014, non assume alcuna rilevanza quanto prospettato in sentenza in ordine alla differenza esistente tra le qualifiche di docente stabile o a tempo pieno presso la SSPA che non corrisponderebbero alla «terminologia classica universitaria». Infatti, il legislatore ha inteso attribuire ai docenti della SSPA «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», senza considerare né significato e contenuto delle qualifiche già in possesso presso la SSPA né elaborare parametri di corrispondenza tra qualifiche «vecchie e nuove».

4.2. Anche l'attribuzione del trattamento economico del professore universitario di prima fascia a tempo pieno, effettuata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 2, comma 1) costituisce coerente applicazione della norma primaria.

Giova ricordare che quest'ultima attribuisce ai docenti della SSPA un trattamento economico «che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità». Tale essendo l'indicazione legislativa, il regolamento ha individuato, per i docenti provenienti dalle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento possibile in base all'indicazione legislativa (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), procedendo altresì a conservare loro l'anzianità maturata (art. 5, comma 2), computata (in assenza di diversa indicazione legislativa) come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima fascia.

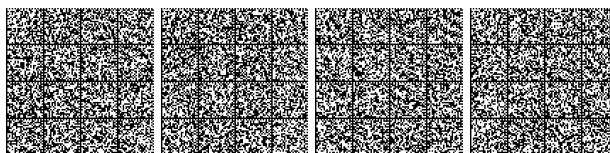
A fronte di ciò, l'eventuale sussistenza di disparità di trattamento tra docenti appartenenti alle varie Scuole e con provenienza diversa, può rilevare (come si vedrà) al fine di dubitare della legittimità costituzionale della norma primaria, ma non costituisce — proprio per effetto di quanto disposto dall'art. 21 decreto-legge n. 90/2014 — vizio di legittimità degli atti amministrativi (in primis, del regolamento) per violazione di legge ed eccesso di potere.

4.3. Le ragioni poste a fondamento della ritenuta coerenza degli atti (regolamentari e provvedimenti) adottati con la norma primaria, quanto all'attribuzione del trattamento economico, sono le medesime anche per ritenere che tali atti non influiscono *ex se* (con ciò essendo asseritamente illegittimi) sul futuro trattamento pensionistico, che costituisce pertanto coerente e conseguente attuazione, da parte del regolamento, di quanto disposto dal legislatore in tema di trattamento economico da corrispondere ai docenti della ex SSEF.

4.4. Infine, non può assumere rilevanza quanto previsto (ancorché prima dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) dall'art. 11, comma 1, lettera *d*) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in base al quale, per quel che interessa nella presente sede, con decreto legislativo delegato si sarebbe dovuto procedere alla «ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione in coerenza con le previsioni di cui all'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando l'abrogazione dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, senza incremento dei trattamenti economici in godimento e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Ed infatti, il Governo non ha proceduto all'esercizio della delega concessagli, né la previsione di affidare alla fonte primaria la ridefinizione del trattamento economico dei docenti della SNA può essere interpretato comunque come una «sottrazione», per così dire «a regime», di tale disciplina alla fonte regolamentare.

5. Alla luce di quanto esposto, occorre escludere che la disciplina del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015 n. 202 costituisca incoerente attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, ovvero che «debordi» dai limiti ad essa imposti dalla norma primaria, in base alla interpretazione che di quest'ultima occorre fornire (come innanzi effettuato) secondo i normali canoni ermeneutici.



La legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 assume, dunque, importanza determinante ai fini della decisione del presente giudizio di appello, poiché è di tale articolo che questo Giudice deve fare applicazione, in quanto è di questo che gli atti impugnati (disposizioni regolamentari e provvedimenti) fanno corretta applicazione.

Ciò evidenzia la sussistenza della «rilevanza» della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, questione che il Collegio ritiene altresì non manifestamente infondata, per le ragioni di seguito esposte.

6. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale del citato art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014:

a) in primo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione, poiché, nell'applicare ai docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze «lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari», esso non tiene conto né della diversificazione delle provenienze dei medesimi (dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), conservate pur in presenza del rapporto con la SSEF, né della differenza di *status* originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre Scuole confluite nella SNA e della stessa SNA. In tal modo, violando il principio di ragionevolezza, viene a determinarsi un «accesso» (nel senso di nuova e diversa configurazione del rapporto di impiego) agli uffici pubblici non in condizioni di uguaglianza, poiché viene previsto un «trattamento eguale» (nel senso di standardizzato) sul piano giuridico per situazioni soggettive connotate da sensibili ed originarie differenze strutturali;

b) in secondo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione sotto diverso profilo, in quanto, determinandosi il trattamento economico da corrispondere in quello del professore a tempo pieno e così qualificando lo *status* giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità, non ha contestualmente previsto la possibilità di riconoscere il diritto di opzione per il regime del tempo definito, con la diversa conseguente determinazione dello *status* giuridico in senso a tale figura corrispondente. In tal modo, il docente ex SSEF, pur equiparato al professore universitario, costituisce l'unico esempio di tale categoria al quale non è riconosciuta la possibilità di scelta tra tempo pieno e tempo definito;

c) in terzo luogo, per violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione, poiché, nell'attribuire ai predetti docenti della SSEF, «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», determina, in modo irragionevole e non causalmente sorretto sul piano della tutela e perseguimento dell'interesse pubblico, con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche, una compressione e/o livellamento dei trattamenti economici da corrispondersi in futuro, che — non tenendo in alcun conto i trattamenti economici in godimento — produce un «appiattimento» dei trattamenti retributivi con effetti di (irragionevole e ingiustificata) *reformatio in pejus* «diversificata», a seconda del trattamento economico originariamente corrisposto. Peraltro, la dichiarata finalità di «rendere omogenei» i trattamenti economici dei docenti della SNA non può essere ragionevolmente attuata (se non a discapito del principio di uguaglianza) corrispondendo *ex abrupto* a tutti il medesimo trattamento, ma occorrendo, invece, stabilire (semmai) meccanismi di progressiva omogeneizzazione, tenendo conto, quale punto di partenza, della differenza originaria delle retribuzioni in godimento;

d) in quarto luogo, per violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, nella misura in cui non dispone che a docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, sia conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto (o comunque questo venga autonomamente considerato e valutato), e consentendo dunque — con il richiamo allo *status* giuridico ed economico del professore universitario — l'applicazione agli stessi del trattamento previdenziale di quest'ultimo;

e) in quinto luogo, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto, disponendo nei sensi già riportati ai punti che precedono, la norma determina una conseguente violazione dei principi di imparzialità e buon andamento da parte della pubblica amministrazione, nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego, come conseguenza della omessa considerazione della diversificazione dei rispettivi ruoli di provenienza;

f) in sesto luogo, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione, sotto diverso profilo, per non essere stata prevista una «norma transitoria», che consenta una possibilità di scelta, non immediata ma anche temporalmente definita, tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) *status* di docente presso la SNA.

6. Per tutte le ragioni esposte, questo Consiglio di Stato ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione.

La rimessione degli atti alla Corte costituzionale comporta la sospensione del processo in corso.



*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sez. IV, pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 8 marzo 2018 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente;  
Oberdan Forlenza, consigliere, estensore;  
Luigi Massimiliano Tarantino, consigliere;  
Luca Lamberti, consigliere;  
Daniela Di Carlo, consigliere.

*Il Presidente:* PATRONI GRIFFI

*L'estensore:* FORLENZA

18C00180

N. 127

*Ordinanza del 9 maggio 2018 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Presidenza del Consiglio dei ministri e Scuola nazionale dell'amministrazione - SNA contro Caputi Gaetano*

**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.

## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE - SEZIONE QUARTA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5031 del 2017, proposto da:

Presidenza del Consiglio dei ministri e Scuola Nazionale dell'Amministrazione - SNA, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro Gaetano Caputi, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Piazza, Vincenzo Fortunato, con domicilio eletto presso lo studio Angelo Piazza in Roma, piazza di San Bernardo, 101;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lazio - Roma: Sez. I n. 00302/2017, resa tra le parti, concernente rideterminazione del trattamento economico dei docenti SSEF;



Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Gaetano Caputi;  
Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 marzo 2018 il cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Annunziata Abbinente, su delega di Angelo Piazza, e l'Avvocato dello Stato Pietro Garofoli;

1.1. Con l'appello in esame, la Presidenza del Consiglio dei ministri impugna la sentenza 10 gennaio 2017, n. 307, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I, in accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti proposti dal prof. Gaetano Caputi, ha annullato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202 «nella parte impugnata nell'interesse del ricorrente.», nonché i provvedimenti consequenziali adottati.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato — adottato in attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014 — era oggetto di impugnazione nella parte in cui interveniva sulla rideterminazione del trattamento economico e dello stato giuridico dei docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) - poi confluita, insieme ad altre Scuole di formazione, nella Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA) — stabilendo l'incompatibilità per i professori di tale Scuola allo svolgimento della libera professione, analogamente a quanto previsto per i docenti universitari a tempo pieno.

Con ulteriori motivi aggiunti sono stati impugnati gli atti consequenziali, recanti diffide a cessare la situazione di incompatibilità e rideterminazione del trattamento economico, con recupero delle differenze indebitamente corrisposte.

1.2. La sentenza impugnata afferma, in particolare:

l'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 non fa «alcun riferimento alla modifica dello stato giuridico e in particolare all'introduzione ... di un regime di incompatibilità, compreso quello di cui all'art. 6, legge n. 240/2010» ma tale articolo «si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari a da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno»;

il riferimento effettuato in norma al regime dei tempo pieno, era da intendersi considerato «come parametro di riferimento a fini economici, cui era delegato l'esecutivo, ma non al fine di modificare lo *status* giuridico del ruolo dei professori ad esaurimento della *ex SSEF*»;

«l'introduzione della modifica sostanziale comportante il regime di incompatibilità ... ha dato quindi luogo ... anche alla violazione dei principi generali di legalità, legittimo affidamento, proporzionalità e certezza del diritto»;

quanto al trattamento economico, il decreto «ha dato luogo ad una sostanziale omologazione del trattamento in questione, nel senso di renderlo del tutto coincidente a quello dei professori a tempo pieno, senza considerare la peculiarità della posizione dei professori *ex SSEF*, inseriti a suo tempo in un ruolo ad esaurimento in virtù del processo di riorganizzazione delle scuole di formazione della pubblica amministrazione ... con procedimento sostanzialmente coincidente a quello di mobilità obbligatoria *ex lege* dei pubblici dipendenti, che prevede però il godimento del medesimo trattamento economico garantito al dipendente e su cui non opera(va) l'abrogato art. 202 testo unico n. 3/1957»;

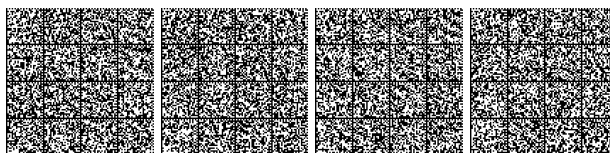
né il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha consentito agli interessati un tempo di valutazione, poiché questi, in meno di quindici giorni, «si sono visti obbligati a prendere decisioni vitali e irreversibili legate ad un'unica alternativa prospettata, quale la permanenza nella SNA o la continuazione della (sola) attività libero — professionale, laddove la stessa non era rinvenibile in capo agli altri docenti della Scuola e quindi senza che potesse configurarsi quella omogeneizzazione del trattamento economico richiesta dalla norma primaria — intesa come tendenziale conformazione di assimilabilità ma non di perfetta equiparazione e sovrapposibilità indipendentemente dallo *status* di provenienza — e senza neanche una approfondita valutazione di tale trattamento idonea a sostenere che lo stesso potesse considerarsi assunto sulla mera base di quello dei professori universitari a tempo pieno»;

il trattamento economico come rideterminato, che corrisponde ad una somma tra il 50 e il 60% del precedente trattamento stipendiale, non opera soltanto per l'avvenire, ma «influisce anche su interessi consolidati e sulla posizione economica relativa al trattamento pensionistico, di modo che «si palesano dunque effetti retroattivi»;

in tale contesto, «appare ben saggia la revisione successiva del legislatore che ha ritenuto di rideterminare l'intera riorganizzazione della SNA e il trattamento economico dei docenti con fonte primaria», ai sensi degli articoli 1, comma 657, legge n. 216/2015 e 11, comma 1, lettera d) legge n. 124/2015».

1.3. Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello:

a) violazione articoli 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 e 6 legge n. 240/2010; erroneità quanto all'asserita illegittimità dell'art. 2, comma 4 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202/2015 per eccesso di delega; ciò in quanto l'art. 21 cit. «espressamente dispone l'applicazione dello stato giuridico di professori e ricercatori





universitari ai docenti e ricercatori del ruolo ad esaurimento della ex SSEF» ed esso «non fa che confermare quanto già previsto per i professori inquadrati della ex SSEF dall'art. 5, comma 4, decreto ministeriale 28 settembre 2000 n. 301». Inoltre, «il collegamento tra stato giuridico e trattamento economico dei professori universitari è confermato anche dal combinato disposto di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001 e all'art. 6, legge n. 30 marzo 2010, n. 240, che riaffermano la stretta correlazione tra *status* giuridico e trattamento economico dei professori e ricercatori universitari». Infine, «l'estensione del regime di incompatibilità allo svolgimento dell'attività libero-professionale, previsto dalla norma regolamentare, (è) una conseguenza ragionevole e coerente della rideterminazione del trattamento economico dei docenti dei ruoli ad esaurimento della ex SSEF»;

b) erroneità della sentenza appellata relativamente alle modalità di determinazione del trattamento economico dei docenti trasferiti dal ruolo ad esaurimento della SSEF alla SNA; violazione art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; violazione e falsa applicazione dei canoni di ragionevolezza e imparzialità dell'azione amministrativa; erronea applicazione del principio della tutela dell'affidamento e del principio di irretroattività; ciò in quanto «la scelta di utilizzare le tabelle stipendiali che definiscono il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari a tempo pieno è conforme alla delega conferita con l'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 ... pertanto nell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si è stabilito di adottare proprio il trattamento stipendiale dei professori a tempo pieno come criterio di rideterminazione del compenso». Infatti, «tale equiparazione retributiva è una tra le possibili alternative — del tutto conformi alla delega — ed è l'unica ad avere un parametro certo di riferimento». Né è possibile sostenere, nel caso di specie, «che vi sarebbe un affidamento tutelabile rispetto al mantenimento di un trattamento giuridico ed economico disancorato rispetto a quello dei docenti che svolgono analoghe funzioni»;

c) violazione e/o falsa applicazione art. 11, comma 1, lettera d), legge n. 124/2015, nonché art. 1, comma 657, legge n. 216/2015 e art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; vizio di ultrapetizione; ciò in quanto la sentenza, nell'affermare in un «*obiter*», il carattere «dirimente» della delega concessa dal legislatore per il riordino del trattamento economico dei docenti della SNA, ipotizza «una carenza del potere regolamentare esercitato dal Governo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri impugnato», ciò facendo, tuttavia, senza alcuna motivazione, in palese ultrapetizione, non essendo stata tale carenza lamentata con alcun motivo di ricorso. Né, peraltro, la tesi risulterebbe fondata, poiché fino all'emanazione del decreto delegato, vige la disciplina di cui al decreto-legge n. 90/2014.

1.4. Si è costituito in giudizio il prof. Caputi, che ha innanzi tutto concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza, ed ha altresì riproposto i motivi di ricorso proposti in I grado e non esaminati dal TAR, in quanto ritenuti «assorbiti» (v. pagg. 6 - 39 memoria del 14 settembre 2017).

1.5. All'udienza pubblica di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

2. Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, per le ragioni di seguito esposte.

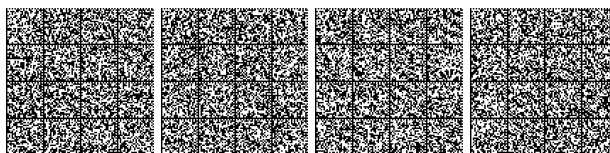
3.1. Il citato art. 21 del decreto-legge n. 90/2014, recante «Unificazione delle Scuole di formazione») prevede, per quel che interessa nella presente sede:

«1. Al fine di razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, l'Istituto diplomatico "Mario Toscano", la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, nonché le sedi distaccate della Scuola nazionale dell'amministrazione prive di centro residenziale sono soppresse. Le funzioni di reclutamento e di formazione degli organismi soppressi sono attribuite alla Scuola nazionale dell'amministrazione e assegnate ai corrispondenti dipartimenti, individuati ai sensi del comma 3. Le risorse finanziarie già stanziare e destinate all'attività di formazione sono attribuite, nella misura dell'ottanta per cento, alla Scuola nazionale dell'amministrazione e versate, nella misura del venti per cento, all'entrata del bilancio dello Stato. La stessa Scuola subentra nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa o di progetto in essere presso gli organismi soppressi, che cessano alla loro naturale scadenza.

2. (*omissis*).

3. (*omissis*).

4. I docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 4-*septies*, comma 4, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sono trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione e agli stessi è applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari. Il trattamento economico è rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'ammi-



nistrazione, che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica...».

3.2. A seguito di tale disposizione, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015 n. 202, (Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione - *SNA*), il cui art. 2 («Trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo determinato»), prevede:

«1. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché ai docenti a tempo indeterminato si applica il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, come fissato dall'art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

2. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia si applica, rispettivamente, il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno o quello dei professori universitari di seconda fascia a tempo pieno come fissati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Per i docenti a tempo pieno scelti tra dirigenti di amministrazioni private o tra soggetti, anche stranieri, in possesso di elevata e comprovata qualificazione professionale, il trattamento economico annuo lordo è stabilito, tra quelli di professore universitario di prima fascia a tempo pieno o di professore universitario di seconda fascia a tempo pieno, dal Presidente della Scuola, sentito il Comitato di gestione, sulla base della valutazione del curriculum accademico e professionale, in applicazione dei criteri di valutazione fissati dallo stesso Comitato, comunque nel rispetto del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

4. Il trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo indeterminato, come definito dal presente articolo, è correlato all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Ai suddetti docenti si applica la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6. Il Presidente, sentito il Comitato di gestione, determina le modalità per la verifica dell'effettivo svolgimento delle attività didattiche e scientifiche da parte dei predetti docenti. Il compenso per le ulteriori attività è determinato, nei limiti delle disponibilità di bilancio, in applicazione dei criteri di cui al decreto previsto dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230 e, fino all'adozione del suddetto decreto, in misura pari al settantacinque per cento dell'importo individuato ai sensi dell'art. 4.».

Il successivo art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri («Anzianità, classi e scatti di stipendio») prevede:

«1. Ai fini della determinazione del relativo trattamento economico, i docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia o tra ricercatori universitari, mantengono l'anzianità di servizio già maturata.

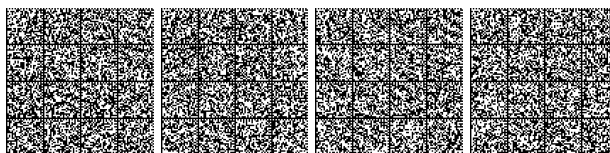
2. Ai fini della determinazione del trattamento economico dei docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, e dei docenti a tempo indeterminato, i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno, in coerenza con i criteri di determinazione del trattamento economico previsti dall'art. 2, applicando le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Ai fini del comma 2, in applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni, la progressione per classi e scatti è biennale fino alla data di entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, e triennale a decorrere dall'entrata in vigore della predetta legge.

4. Ai fini del computo dell'anzianità, i periodi di servizio presso la Scuola dei docenti a tempo pieno, dei docenti a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo indeterminato vengono valutati in applicazione della disciplina generale relativa ai professori e ai ricercatori universitari».

Come è dato osservare, il decreto n. 202/2015:

per un verso (art. 2, comma 1), individua il trattamento economico dei «docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari», nonché dei «docenti a tempo indeterminato», applicando il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno;



per altro verso (art. 2, comma 4), correla l'attribuzione di tale trattamento economico all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, (cioè, in particolare, l'espletamento delle attività scientifiche e l'impegno per le altre attività, fissato in non meno di 350 ore annue di didattica, di cui 120 di didattica frontale), nonché dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, precisando altresì che trova applicazione «la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6» (tra le quali, l'incompatibilità con l'attività libero professionale);

per altro verso ancora (art. 5, comma 2), ai fini della determinazione «in concreto» del trattamento economico per quei docenti provenienti dalle qualifiche di cui all'art. 2, comma 2, si prevede che «i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno».

4. Orbene, il Collegio ritiene che le disposizioni del Regolamento in esame costituiscano coerente applicazione dell'art. 21 decreto-legge n. 90/2014. Ed infatti quest'ultimo, prevede:

sia che ai docenti ordinari ed ai ricercatori dei ruoli ad esaurimento della SSPA si applichi «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari» (comma 4, primo periodo);

sia che il trattamento economico, rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, venga determinato «al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione ... sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità» (comma 4, secondo periodo).

4.1. Appare evidente, dunque, che l'applicazione dello stato giuridico dei professori universitari, lungi dal costituire una introduzione non consentita al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, trova il suo fondamento proprio nella norma primaria.

A fronte di quest'ultima, il regolamento — una volta equiparata la categoria dei docenti di cui al proprio art. 2, comma 2, al professore di prima fascia a tempo pieno — non poteva che applicare agli appartenenti a detta categoria, conseguentemente, lo stato giuridico previsto per quest'ultimo, ivi compreso il regime delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di eventuali incarichi.

In sostanza, la norma regolamentare (come è tipico delle norme di attuazione) precisa l'applicazione di un regime giuridico che, laddove non fosse stato normativamente specificato dalla fonte secondaria, avrebbe dovuto comunque trovare applicazione in via interpretativa.

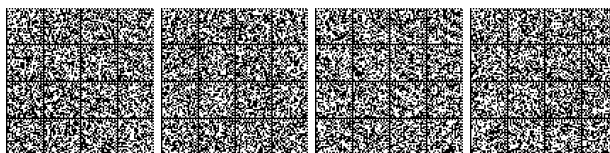
In questo senso, non può essere condiviso quanto affermato dalla sentenza impugnata, secondo la quale «l'art. 21, comma 4, cit. si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari ma da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno».

Ed infatti — pur nella consapevolezza che tale argomento ha trovato una adesione nell'ordinanza cautelare di questa stessa Sezione 11 marzo 2016 n. 892 — non appare plausibile «sganciare» (nel silenzio della legge) dallo *status* giuridico di una determinata categoria di pubblici dipendenti quelli che sono i plurimi aspetti che propriamente lo definiscono.

Diversamente opinando, occorrerebbe affermare, in senso riduttivo, che applicare lo «stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», altro non significherebbe che attribuire ai destinatari solo una delle «qualifiche» previste da quell'ordinamento, rendendo quest'ultima, al contempo, completamente avulsa dal complesso dei diritti, dei doveri, degli obblighi, oneri e limitazioni che ogni attribuzione di *status* comporta.

Ma tale interpretazione, oltre a non trovare plausibile riscontro nella norma primaria (e nella sua corretta applicazione), comporterebbe che, mentre si attribuisce il trattamento economico (*status* economico) del professore di prima fascia a tempo pieno, al tempo stesso lo *status* giuridico — che pure è dichiarato essere quello di «professore universitario» — in realtà continuerebbe ad essere, in assenza di disciplina transitoria, quello delineato dalla previgente normativa, con ciò ponendosi in contrasto con la finalità di «omogeneizzazione» enunciata dal legislatore.

In definitiva, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha proceduto a rideterminare il trattamento economico, attribuendo agli appartenenti alle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento tra quelli rinvenibili nella categoria dei professori universitari e, una volta compiuta tale operazione, ha chiarito come lo *status* giuridico di professore universitario (già *ex lege* attribuito) veniva a specificarsi in relazione alla qualifica concretamente attribuita ai fini dell'erogazione del trattamento economico (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), realizzandosi una piana e coerente corrispondenza tra *status* giuridico e *status* economico.



Così ricostruito il percorso applicativo dell'art. 21, decreto-legge n. 90/2014, non assume alcuna rilevanza quanto prospettato in sentenza in ordine alla differenza esistente tra le qualifiche di docente stabile o a tempo pieno presso la SSPA che non corrisponderebbero alla «terminologia classica universitaria». Infatti, il legislatore ha inteso attribuire ai docenti della SSPA «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», senza considerare né significato e contenuto delle qualifiche già in possesso presso la SSPA né elaborare parametri di corrispondenza tra qualifiche «vecchie e nuove».

4.2. Anche l'attribuzione del trattamento economico del professore universitario di prima fascia a tempo pieno, effettuata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 2, comma 1) costituisce coerente applicazione della norma primaria.

Giova ricordare che quest'ultima attribuisce ai docenti della SSPA un trattamento economico «che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità». Tale essendo l'indicazione legislativa, il regolamento ha individuato, per i docenti provenienti dalle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento possibile in base all'indicazione legislativa (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), procedendo altresì a conservare loro l'anzianità maturata (art. 5, comma 2), computata (in assenza di diversa indicazione legislativa) come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima fascia.

A fronte di ciò, l'eventuale sussistenza di disparità di trattamento tra docenti appartenenti alle varie Scuole e con provenienza diversa, può rilevare (come si vedrà) al fine di dubitare della legittimità costituzionale della norma primaria, ma non costituisce — proprio per effetto di quanto disposto dall'art. 21 decreto-legge n. 90/2014 — vizio di legittimità degli atti amministrativi (in primis, del regolamento) per violazione di legge ed eccesso di potere.

4.3. Le ragioni poste a fondamento della ritenuta coerenza degli atti (regolamentari e provvedimenti) adottati con la norma primaria, quanto all'attribuzione del trattamento economico, sono le medesime anche per ritenere che tali atti non influiscono *ex se* (con ciò essendo asseritamente illegittimi) sul futuro trattamento pensionistico, che costituisce pertanto coerente e conseguente attuazione, da parte del regolamento, di quanto disposto dal legislatore in tema di trattamento economico da corrispondere ai docenti della ex SSEF.

4.4. Infine, non può assumere rilevanza quanto previsto (ancorché prima dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) dall'art. 11, comma 1, lettera *d*) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in base al quale, per quel che interessa nella presente sede, con decreto legislativo delegato si sarebbe dovuto procedere alla «ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione in coerenza con le previsioni di cui all'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando l'abrogazione dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, senza incremento dei trattamenti economici in godimento e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Ed infatti, il Governo non ha proceduto all'esercizio della delega concessagli, né la previsione di affidare alla fonte primaria la ridefinizione del trattamento economico dei docenti della SNA può essere interpretato comunque come una «sottrazione», per così dire «a regime», di tale disciplina alla fonte regolamentare.

5. Alla luce di quanto esposto, occorre escludere che la disciplina del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202 costituisca incoerente attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, ovvero che «debordi» dai limiti ad essa imposti dalla norma primaria, in base alla interpretazione che di quest'ultima occorre fornire (come innanzi effettuato) secondo i normali canoni ermeneutici.

La legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 assume, dunque, importanza determinante ai fini della decisione del presente giudizio di appello, poiché è di tale articolo che questo Giudice deve fare applicazione, in quanto è di questo che gli atti impugnati (disposizioni regolamentari e provvedimenti) fanno corretta applicazione.

Ciò evidenzia la sussistenza della «rilevanza» della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, questione che il Collegio ritiene altresì non manifestamente infondata, per le ragioni di seguito esposte.

6. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale del citato art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014:

*a)* in primo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione, poiché, nell'applicare ai docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze «lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari», esso non tiene conto né della diversificazione delle provenienze dei medesimi (dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), conservate pur in presenza del rapporto con la SSEF, né della differenza di *status* originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre





Scuole confluite nella SNA e della stessa SNA. In tal modo, violando il principio di ragionevolezza, viene a determinarsi un «accesso» (nel senso di nuova e diversa configurazione del rapporto di impiego) agli uffici pubblici non in condizioni di uguaglianza, poiché viene previsto un «trattamento eguale» (nel senso di standardizzato) sul piano giuridico per situazioni soggettive connotate da sensibili ed originarie differenze strutturali;

b) in secondo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione sotto diverso profilo, in quanto, determinandosi il trattamento economico da corrispondere in quello del professore a tempo pieno e così qualificando lo *status* giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità, non ha contestualmente previsto la possibilità di riconoscere il diritto di opzione per il regime del tempo definito, con la diversa conseguente determinazione dello *status* giuridico in senso a tale figura corrispondente. In tal modo, il docente ex SSEF, pur equiparato al professore universitario, costituisce l'unico esempio di tale categoria al quale non è riconosciuta la possibilità di scelta tra tempo pieno e tempo definito;

c) in terzo luogo, per violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione, poiché, nell'attribuire ai predetti docenti della SSEF, «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», determina, in modo irragionevole e non causalmente sorretto sul piano della tutela e perseguimento dell'interesse pubblico, con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche, una compressione e/o livellamento dei trattamenti economici da corrispondersi in futuro, che — non tenendo in alcun conto i trattamenti economici in godimento — produce un «appiattimento» dei trattamenti retributivi con effetti di (irragionevole e ingiustificata) *reformatio in pejus* «diversificata», a seconda del trattamento economico originariamente corrisposto. Peraltro, la dichiarata finalità di «rendere omogenei» i trattamenti economici dei docenti della SNA non può essere ragionevolmente attuata (se non a discapito del principio di eguaglianza) corrispondendo *ex abrupto* a tutti il medesimo trattamento, ma occorrendo, invece, stabilire (semmai) meccanismi di progressiva omogeneizzazione, tenendo conto, quale punto di partenza, della differenza originaria delle retribuzioni in godimento;

d) in quarto luogo, per violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, nella misura in cui non dispone che a docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, sia conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto (o comunque questo venga autonomamente considerato e valutato), e consentendo dunque — con il richiamo allo *status* giuridico ed economico del professore universitario — l'applicazione agli stessi del trattamento previdenziale di quest'ultimo;

e) in quinto luogo, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto, disponendo nei sensi già riportati ai punti che precedono, la norma determina una conseguente violazione dei principi di imparzialità e buon andamento da parte della pubblica amministrazione, nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego, come conseguenza della omessa considerazione della diversificazione dei rispettivi ruoli di provenienza;

f) in sesto luogo, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione, sotto diverso profilo, per non essere stata prevista una «norma transitoria», che consenta una possibilità di scelta, non immediata ma anche temporalmente definita, tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) *status* di docente presso la SNA.

6. Per tutte le ragioni esposte, questo Consiglio di Stato ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione.

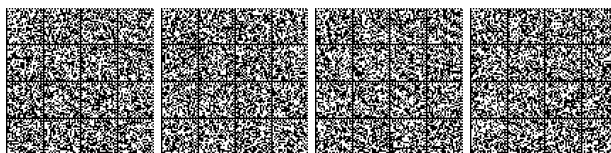
La rimessione degli atti alla Corte costituzionale comporta la sospensione del processo in corso.

P.Q.M.

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sez. IV,*

*visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*



*Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 8 marzo 2018 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente;  
Oberdan Forlenza, consigliere, estensore;  
Luigi Massimiliano Tarantino, consigliere;  
Luca Lamberti, consigliere;  
Daniela Di Carlo, consigliere.

*Il Presidente:* PATRONI GRIFFI

*L'estensore:* FORLENZA

18C00181

N. 128

*Ordinanza del 9 maggio 2018 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Presidenza del Consiglio dei ministri, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e Scuola nazionale dell'amministrazione - SNA contro Fortunato Vincenzo.*

**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione - Stato giuridico e trattamento economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE - SEZIONE QUARTA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5029 del 2017, proposto da Presidenza del Consiglio dei ministri e Scuola nazionale dell'amministrazione — SNA, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro Vincenzo Fortunato, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Fortunato, Angelo Piazza, con domicilio eletto presso lo studio Angelo Piazza in Roma, piazza di San Bernardo n. 101;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lazio - Roma: sez. I n. 00307/2017, resa tra le parti, concernente rideterminazione del trattamento economico dei docenti SSEF.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Vincenzo Fortunato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 marzo 2018 il cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Annunziata Abbinente, su delega di Angelo Piazza, e l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli;



1.1. Con l'appello in esame, la Presidenza del Consiglio dei ministri impugna la sentenza 10 gennaio 2017 n. 307, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I, in accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti proposti dal prof. Vincenzo Fortunato, ha annullato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015 n. 202 «nella parte impugnata nell'interesse del ricorrente.», nonché i provvedimenti consequenziali adottati.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato — adottato in attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, conv. in legge n. 114/2014 — era oggetto di impugnazione nella parte in cui interveniva sulla rideterminazione del trattamento economico e dello stato giuridico dei docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) — poi confluita, insieme ad altre scuole di formazione, nella Scuola nazionale di amministrazione (SNA) — stabilendo l'incompatibilità per i professori di tale scuola allo svolgimento della libera professione, analogamente a quanto previsto per i docenti universitari a tempo pieno.

Con ulteriori motivi aggiunti sono stati impugnati gli atti consequenziali, recanti diffide a cessare la situazione di incompatibilità e rideterminazione del trattamento economico, con recupero delle differenze indebitamente corrisposte.

1.2. La sentenza impugnata afferma, in particolare:

l'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 non fa «alcun riferimento alla modifica dello stato giuridico e in particolare all'introduzione . . . di un regime di incompatibilità, compreso quello di cui all'art. 6 legge n. 240/2010» ma tale articolo «si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari a da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno»;

il riferimento effettuato in norma al regime del tempo pieno, era da intendersi considerato «come parametro di riferimento a fini economici, cui era delegato l'esecutivo, ma non al fine di modificare lo *status* giuridico del ruolo dei professori ad esaurimento della *ex SSEF*»;

«l'introduzione della modifica sostanziale comportante il regime di incompatibilità . . . ha dato quindi luogo . . . anche alla violazione dei principi generali di legalità, legittimo affidamento, proporzionalità e certezza del diritto»;

quanto al trattamento economico, il decreto «ha dato luogo ad una sostanziale omologazione del trattamento in questione, nel senso di renderlo del tutto coincidente a quello dei professori a tempo pieno, senza considerare la peculiarità della posizione dei professori *ex SSEF*, inseriti a suo tempo in un ruolo ad esaurimento in virtù del processo di riorganizzazione delle scuole di formazione della pubblica amministrazione . . . con procedimento sostanzialmente coincidente a quello di mobilità obbligatoria *ex lege* dei pubblici dipendenti, che prevede però il godimento del medesimo trattamento economico garantito al dipendente e su cui non opera(va) l'abrogato art. 202 testo unico n. 3/1957»;

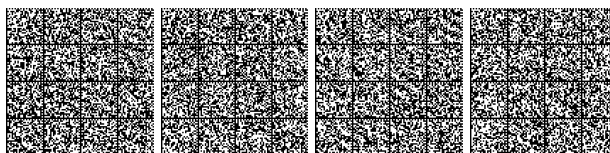
né il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha consentito agli interessati un tempo di valutazione, poiché questi, in meno di quindici giorni, «si sono visti obbligati a prendere decisioni vitali e irreversibili legate ad un'unica alternativa prospettata, quale la permanenza nella SNA o la continuazione della (sola) attività libero — professionale, laddove la stessa non era rinvenibile in capo agli altri docenti della scuola e quindi senza che potesse configurarsi quella omogeneizzazione del trattamento economico richiesta dalla norma primaria — intesa come tendenziale conformazione di assimilabilità ma non di perfetta equiparazione e sovrapponibilità indipendentemente dallo *status* di provenienza — e senza neanche una approfondita valutazione di tale trattamento idonea a sostenere che lo stesso potesse considerarsi assunto sulla mera base di quello dei professori universitari a tempo pieno»;

il trattamento economico come rideterminato, che corrisponde ad una somma tra il 50 e il 60% del precedente trattamento stipendiale, non opera soltanto per l'avvenire, ma «influisce anche su interessi consolidati e sulla posizione economica relativa al trattamento pensionistico, di modo che «si palesano dunque effetti retroattivi»;

in tale contesto, «appare ben saggia la revisione successiva del legislatore che ha ritenuto di rideterminare l'intera riorganizzazione della SNA e il trattamento economico dei docenti con fonte primaria», ai sensi degli articoli 1, comma 657, legge n. 216/2015 e 11, comma 1, lettera *d*) legge n. 124/2015».

1.3. Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello:

*a)* violazione articoli 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 e 6 legge n. 240/2010; erroneità quanto all'asserita illegittimità dell'art. 2, comma 4 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202/2015 per eccesso di delega; ciò in quanto l'art. 21 cit. «espressamente dispone l'applicazione dello stato giuridico di professori e ricercatori universitari ai docenti e ricercatori del ruolo ad esaurimento della *ex SSEF*» ed esso «non fa che confermare quanto già previsto per i professori inquadrati della *ex SSEF* dall'art. 5, comma 4, decreto ministeriale 28 settembre 2000 n. 301». Inoltre, «il collegamento tra stato giuridico e trattamento economico dei professori universitari è confermato anche dal combinato disposto di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001 e all'art. 6, legge 30 marzo 2010 n. 240, che



riaffermano la stretta correlazione tra *status* giuridico e trattamento economico dei professori e ricercatori universitari». Infine, «l'estensione del regime di incompatibilità allo svolgimento dell'attività libero-professionale, previsto dalla norma regolamentare, (è) una conseguenza ragionevole e coerente della rideterminazione del trattamento economico dei docenti dei ruoli ad esaurimento della *ex* SSEF»;

b) erroneità della sentenza appellata relativamente alle modalità di determinazione del trattamento economico dei docenti trasferiti dal ruolo ad esaurimento della SSEF alla SNA; violazione art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; violazione e falsa applicazione dei canoni di ragionevolezza e imparzialità dell'azione amministrativa; erronea applicazione del principio della tutela dell'affidamento e del principio di irretroattività; ciò in quanto «la scelta di utilizzare le tabelle stipendiali che definiscono il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari a tempo pieno è conforme alla delega conferita con l'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 ... pertanto nell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si è stabilito di adottare proprio il trattamento stipendiale dei professori a tempo pieno come criterio di rideterminazione del compenso». Infatti, «tale equiparazione retributiva è una tra le possibili alternative — del tutto conformi alla delega — ed è l'unica ad avere un parametro certo di riferimento». Né è possibile sostenere, nel caso di specie, «che vi sarebbe un affidamento tutelabile rispetto al mantenimento di un trattamento giuridico ed economico disancorato rispetto a quello dei docenti che svolgono analoghe funzioni»;

c) violazione e/o falsa applicazione art. 11, comma 1, lettera d) legge n. 124/2015, nonché art. 1, comma 657 legge n. 216/2015 e art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014; vizio di ultrapetizione; ciò in quanto la sentenza, nell'affermare in un «*obiter*», il carattere «dirimente» della delega concessa dal legislatore per il riordino del trattamento economico dei docenti della SNA, ipotizza «una carenza del potere regolamentare esercitato dal Governo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri impugnato», ciò facendo, tuttavia, senza alcuna motivazione, in palese ultrapetizione, non essendo stata tale carenza lamentata con alcun motivo di ricorso. Né, peraltro, la tesi risulterebbe fondata, poiché, fino all'emanazione del decreto delegato, vige la disciplina di cui al decreto-legge n. 90/2014.

1.4. Si è costituito in giudizio il prof. Fortunato, che ha innanzi tutto concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza, ed ha altresì riproposto i motivi di ricorso proposti in I grado e non esaminati dal TAR, in quanto ritenuti «assorbiti» (v. pagg. 6 — 39 memoria del 14 settembre 2017).

1.5. All'udienza pubblica di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

2. Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, conv. in legge 11 agosto 2014 n. 114, per le ragioni di seguito esposte.

3.1. Il citato art. 21 del decreto-legge n. 90/2014, recante «Unificazione delle Scuole di formazione») prevede, per quel che interessa nella presente sede:

«1. Al fine di razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, l'Istituto diplomatico «Mario Toscano», la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, nonché le sedi distaccate della Scuola nazionale dell'amministrazione prive di centro residenziale sono soppresse. Le funzioni di reclutamento e di formazione degli organismi soppressi sono attribuite alla Scuola nazionale dell'amministrazione e assegnate ai corrispondenti dipartimenti, individuati ai sensi del comma 3. Le risorse finanziarie già stanziare e destinate all'attività di formazione sono attribuite, nella misura dell'ottanta per cento, alla Scuola nazionale dell'amministrazione e versate, nella misura del venti per cento, all'entrata del bilancio dello Stato. La stessa scuola subentra nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa o di progetto in essere presso gli organismi soppressi, che cessano alla loro naturale scadenza.

2. (omissis).

3. (omissis).

4. I docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 4-*septies*, comma 4, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sono trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione e agli stessi è applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari. Il trattamento economico è rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione, che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. . .»





3.2. A seguito di tale disposizione, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015 n. 202, (Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione — *SNA*), il cui art. 2 («Trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo determinato»), prevede:

«1. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché ai docenti a tempo indeterminato si applica il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, come fissato dall'art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

2. Ai docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia si applica, rispettivamente, il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno o quello dei professori universitari di seconda fascia a tempo pieno come fissati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Per i docenti a tempo pieno scelti tra dirigenti di amministrazioni private o tra soggetti, anche stranieri, in possesso di elevata e comprovata qualificazione professionale, il trattamento economico annuo lordo è stabilito, tra quelli di professore universitario di prima fascia a tempo pieno o di professore universitario di seconda fascia a tempo pieno, dal presidente della scuola, sentito il Comitato di gestione, sulla base della valutazione del *curriculum* accademico e professionale, in applicazione dei criteri di valutazione fissati dallo stesso Comitato, comunque nel rispetto del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.

4. Il trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo indeterminato, come definito dal presente articolo, è correlato all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Ai suddetti docenti si applica la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6. Il presidente, sentito il Comitato di gestione, determina le modalità per la verifica dell'effettivo svolgimento delle attività didattiche e scientifiche da parte dei predetti docenti. Il compenso per le ulteriori attività è determinato, nei limiti delle disponibilità di bilancio, in applicazione dei criteri di cui al decreto previsto dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230 e, fino all'adozione del suddetto decreto, in misura pari al settantacinque per cento dell'importo individuato ai sensi dell'art. 4.»

Il successivo art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri («Anzianità, classi e scatti di stipendio») prevede:

«1. Ai fini della determinazione del relativo trattamento economico, i docenti a tempo pieno, scelti tra professori universitari di prima o seconda fascia o tra ricercatori universitari, mantengono l'anzianità di servizio già maturata.

2. Ai fini della determinazione del trattamento economico dei docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, e dei docenti a tempo indeterminato, i periodi di servizio prestato nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno, in coerenza con i criteri di determinazione del trattamento economico previsti dall'art. 2, applicando le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni.

3. Ai fini del comma 2, in applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 232 del 2011 e successive modificazioni, la progressione per classi e scatti è biennale fino alla data di entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, e triennale a decorrere dall'entrata in vigore della predetta legge.

4. Ai fini del computo dell'anzianità, i periodi di servizio presso la Scuola dei docenti a tempo pieno, dei docenti a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo indeterminato vengono valutati in applicazione della disciplina generale relativa ai professori e ai ricercatori universitari».

Come è dato osservare, il decreto n. 202/2015:

per un verso (art. 2, comma 1), individua il trattamento economico dei «docenti a tempo pieno, scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari», nonché dei «docenti a tempo indeterminato», applicando il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno;

per altro verso (art. 2, comma 4), correla l'attribuzione di tale trattamento economico all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e all'impegno didattico fissato dall'art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230, (cioè, in particolare, l'esple-



tamento delle attività scientifiche e l'impegno per le altre attività, fissato in non meno di 350 ore annue di didattica, di cui 120 di didattica frontale), nonché dall'art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, precisando altresì che trova applicazione «la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e ricercatori universitari a tempo pieno dallo stesso art. 6» (tra le quali, l'incompatibilità con l'attività libero professionale);

per altro verso ancora (art. 5, comma 2), ai fini della determinazione «in concreto» del trattamento economico per quei docenti provenienti dalle qualifiche di cui all'art. 2, comma 2, si prevede che «i periodi di servizio prestatò nelle suddette qualifiche vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia a tempo pieno».

4. Orbene, il Collegio ritiene che le disposizioni del regolamento in esame costituiscano coerente applicazione dell'art. 21 decreto-legge n. 90/2014. Ed infatti quest'ultimo, prevede:

sia che ai docenti ordinari ed ai ricercatori dei ruoli ad esaurimento della SSPA si applichi «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari» (comma 4, primo periodo);

sia che il trattamento economico, rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, venga determinato «al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità» (comma 4, secondo periodo).

4.1. Appare evidente, dunque, che l'applicazione dello stato giuridico dei professori universitari, lungi dal costituire una introduzione non consentita al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, trova il suo fondamento proprio nella norma primaria.

A fronte di quest'ultima, il regolamento — una volta equiparata la categoria dei docenti di cui al proprio art. 2, comma 2, al professore di prima fascia a tempo pieno — non poteva che applicare agli appartenenti a detta categoria, conseguentemente, lo stato giuridico previsto per quest'ultimo, ivi compreso il regime delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di eventuali incarichi.

In sostanza, la norma regolamentare (come è tipico delle norme di attuazione) precisa l'applicazione di un regime giuridico che, laddove non fosse stato normativamente specificato dalla fonte secondaria, avrebbe dovuto comunque trovare applicazione in via interpretativa.

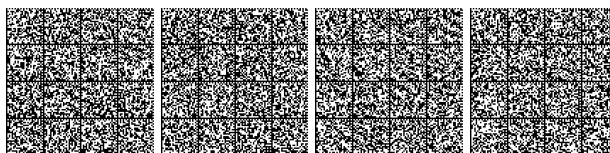
In questo senso, non può essere condiviso quanto affermato dalla sentenza impugnata, secondo la quale «l'art. 21, comma 4, cit. si è limitato a richiamare che lo stato giuridico doveva considerarsi quello dei professori universitari ma da ciò non può dedursi che era stato implicitamente introdotto *ex lege* il regime d'incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno».

Ed infatti — pur nella consapevolezza che tale argomento ha trovato una adesione nell'ordinanza cautelare di questa stessa Sezione 11 marzo 2016 n. 892 — non appare plausibile «sganciare» (nel silenzio della legge) dallo *status* giuridico di una determinata categoria di pubblici dipendenti quelli che sono i plurimi aspetti che propriamente lo definiscono.

Diversamente opinando, occorrerebbe affermare, in senso riduttivo, che applicare lo «stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», altro non significherebbe che attribuire ai destinatari solo una delle «qualifiche» previste da quell'ordinamento, rendendo quest'ultima, al contempo, completamente avulsa dal complesso dei diritti, dei doveri, degli obblighi, oneri e limitazioni che ogni attribuzione di *status* comporta.

Ma tale interpretazione, oltre a non trovare plausibile riscontro nella norma primaria (e nella sua corretta applicazione), comporterebbe che, mentre si attribuisce il trattamento economico (*status* economico) del professore di prima fascia a tempo pieno, al tempo stesso lo *status* giuridico — che pure è dichiarato essere quello di «professore universitario» — in realtà continuerebbe ad essere, in assenza di disciplina transitoria, quello delineato dalla previgente normativa, con ciò ponendosi in contrasto con la finalità di «omogeneizzazione» enunciata dal legislatore.

In definitiva, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha proceduto a rideterminare il trattamento economico, attribuendo agli appartenenti alle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento tra quelli rinvenibili nella categoria dei professori universitari e, una volta compiuta tale operazione, ha chiarito come lo *status* giuridico di professore universitario (già *ex lege* attribuito) veniva a specificarsi in relazione alla qualifica concretamente attribuita ai fini dell'erogazione del trattamento economico (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), realizzandosi una piana e coerente corrispondenza tra *status* giuridico e *status* economico.



Così ricostruito il percorso applicativo dell'art. 21 decreto-legge n. 90/2014, non assume alcuna rilevanza quanto prospettato in sentenza in ordine alla differenza esistente tra le qualifiche di docente stabile o a tempo pieno presso la SSPA che non corrisponderebbero alla «terminologia classica universitaria». Infatti, il legislatore ha inteso attribuire ai docenti della SSPA «lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», senza considerare né significato e contenuto delle qualifiche già in possesso presso la SSPA né elaborare parametri di corrispondenza tra qualifiche «vecchie e nuove».

4.2. Anche l'attribuzione del trattamento economico del professore universitario di prima fascia a tempo pieno, effettuata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 2, comma 1) costituisce coerente applicazione della norma primaria.

Giova ricordare che quest'ultima attribuisce ai docenti della SSPA un trattamento economico «che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità». Tale essendo l'indicazione legislativa, il regolamento ha individuato, per i docenti provenienti dalle categorie di cui all'art. 2, comma 2, il massimo trattamento possibile in base all'indicazione legislativa (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), procedendo altresì a conservare loro l'anzianità maturata (art. 5, comma 2), computata (in assenza di diversa indicazione legislativa) come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima fascia.

A fronte di ciò, l'eventuale sussistenza di disparità di trattamento tra docenti appartenenti alle varie scuole e con provenienza diversa, può rilevare (come si vedrà) al fine di dubitare della legittimità costituzionale della norma primaria, ma non costituisce — proprio per effetto di quanto disposto dall'art. 21 decreto-legge n. 90/2014 — vizio di legittimità degli atti amministrativi (*in primis*, del regolamento) per violazione di legge ed eccesso di potere.

4.3. Le ragioni poste a fondamento della ritenuta coerenza degli atti (regolamentari e provvedimenti) adottati con la norma primaria, quanto all'attribuzione del trattamento economico, sono le medesime anche per ritenere che tali atti non influiscono *ex se* (con ciò essendo asseritamente illegittimi) sul futuro trattamento pensionistico, che costituisce pertanto coerente e conseguente attuazione, da parte del regolamento, di quanto disposto dal legislatore in tema di trattamento economico da corrispondere ai docenti della *ex* SSEF.

4.4. Infine, non può assumere rilevanza quanto previsto (ancorché prima dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) dall'art. 11, comma 1, lettera *d*) della legge 7 agosto 2015 n. 124, in base al quale, per quel che interessa nella presente sede, con decreto legislativo delegato si sarebbe dovuto procedere alla «ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione in coerenza con le previsioni di cui all'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando l'abrogazione dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, senza incremento dei trattamenti economici in godimento e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Ed infatti, il Governo non ha proceduto all'esercizio della delega concessagli, né la previsione di affidare alla fonte primaria la ridefinizione del trattamento economico dei docenti della SNA può essere interpretato comunque come una «sottrazione», per così dire a «regime», di tale disciplina alla fonte regolamentare.

5. Alla luce di quanto esposto, occorre escludere che la disciplina del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015 n. 202 costituisca incoerente attuazione dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, ovvero che «debordi» dai limiti ad essa imposti dalla norma primaria, in base alla interpretazione che di quest'ultima occorre fornire (come innanzi effettuato) secondo i normali canoni ermeneutici.

La legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 assume, dunque, importanza determinante ai fini della decisione del presente giudizio di appello, poiché è di tale articolo che questo giudice deve fare applicazione, in quanto è di questo che gli atti impugnati (disposizioni regolamentari e provvedimenti) fanno corretta applicazione.

Ciò evidenzia la sussistenza della «rilevanza» della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014, questione che il Collegio ritiene altresì non manifestamente infondata, per le ragioni di seguito esposte.

6. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale del citato art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014:

*a)* in primo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione, poiché, nell'applicare ai docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze «lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari», esso non tiene conto né della diversificazione delle provenienze dei medesimi (dirigenti di amministrazioni pubbliche,



magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), conservate pur in presenza del rapporto con la SSEF, né della differenza di *status* originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre scuole confluite nella SNA e della stessa SNA. In tal modo, violando il principio di ragionevolezza, viene a determinarsi un «accesso» (nel senso di nuova e diversa configurazione del rapporto di impiego) agli uffici pubblici non in condizioni di uguaglianza, poiché viene previsto un «trattamento eguale» (nel senso di standardizzato) sul piano giuridico per situazioni soggettive connotate da sensibili ed originarie differenze strutturali;

b) in secondo luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione sotto diverso profilo, in quanto, determinandosi il trattamento economico da corrispondere in quello del professore a tempo pieno e così qualificando lo *status* giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità, non ha contestualmente previsto la possibilità di riconoscere il diritto di opzione per il regime del tempo definito, con la diversa conseguente determinazione dello *status* giuridico in senso a tale figura corrispondente. In tal modo, il docente *ex* SSEF, pur equiparato al professore universitario, costituisce l'unico esempio di tale categoria al quale non è riconosciuta la possibilità di scelta tra tempo pieno e tempo definito;

c) in terzo luogo, per violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione, poiché, nell'attribuire ai predetti docenti della SSEF, «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», determina, in modo irragionevole e non causalmente sorretto sul piano della tutela e perseguimento dell'interesse pubblico, con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche, una compressione e/o livellamento dei trattamenti economici dai corrispondersi in futuro, che — non tenendo in alcun conto i trattamenti economici in godimento — produce un «appiattimento» dei trattamenti retributivi con effetti di (irragionevole e ingiustificata) *reformatio in pejus* «diversificata», a seconda del trattamento economico originariamente corrisposto. Peraltro, la dichiarata finalità di «rendere omogenei» i trattamenti economici dei docenti della SNA non può essere ragionevolmente attuata (se non a discapito del principio di eguaglianza) corrispondendo *ex abrupto* a tutti il medesimo trattamento, ma occorrendo, invece, stabilire (semmai) meccanismi di progressiva omogeneizzazione, tenendo conto, quale punto di partenza, della differenza originaria delle retribuzioni in godimento;

d) in quarto luogo, per violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, nella misura in cui non dispone che a docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, sia conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto (o comunque questo venga autonomamente considerato e valutato), e consentendo dunque — con il richiamo allo *status* giuridico ed economico del professore universitario — l'applicazione agli stessi del trattamento previdenziale di quest'ultimo;

e) in quinto luogo, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto, disponendo nei sensi già riportati ai punti che precedono, la norma determina una conseguente violazione dei principi di imparzialità e buon andamento da parte della pubblica amministrazione, nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego, come conseguenza della omessa considerazione della diversificazione dei rispettivi ruoli di provenienza;

f) in sesto luogo, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione, sotto diverso profilo, per non essere stata prevista una «norma transitoria», che consenta una possibilità di scelta, non immediata ma anche temporalmente definita, tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) *status* di docente presso la SNA.

6. Per tutte le ragioni esposte, questo Consiglio di Stato ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, conv. in legge 11 agosto 2014 n. 114, per violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione.

La rimessione degli atti alla Corte costituzionale comporta la sospensione del processo in corso.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sez. IV, pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, conv. in legge 11 agosto 2014 n. 114.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*





*Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2018 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente;  
Oberdan Forlenza, consigliere, estensore;  
Luigi Massimiliano Tarantino, consigliere;  
Luca Lamberti, consigliere;  
Daniela Di Carlo, consigliere,

*Il Presidente:* PATRONI GRIFFI

*L'estensore:* FORLENZA

18C00182

N. 129

*Ordinanza del 2 luglio 2018 del Tribunale di Pordenone nel procedimento civile promosso da B. S. e D. C. contro Azienda per l'assistenza sanitaria n. 5 Friuli Occidentale*

**Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Esclusione di coppie composte da soggetti dello stesso sesso - Previsione di sanzioni nei confronti di chi (strutture sanitarie o esercenti la professione sanitaria) consente a coppie composte da soggetti dello stesso sesso l'accesso alle tecniche.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 5 e 12, commi 2, 9 e 10.

#### TRIBUNALE DI PORDENONE

Il Giudice dott.ssa Maria Paola Costa, nel procedimento cautelare *ante causam* iscritto al n. 1337/2018 di ruolo generale, promosso con ricorso ex art. 700 del codice di procedura civile, depositato il 14 maggio 2018 da S. B. nata il ... a ... C.F. ... e C. D. nata il ... a ... entrambe residenti a ... in via ... rappresentate e difese, per mandati in calce al predetto ricorso, dall'avv. Maria Antonia Pili e presso il suo studio a Pordenone in viale Cassetti n. 20 elettivamente domiciliata, ricorrenti;

contro l'Azienda per l'assistenza sanitaria n. 5 Friuli Occidentale, con sede a Pordenone in via della Vecchia Ceramica n. 1, C.F. e P.IVA 01772890933, in persona del direttore generale e legale rappresentante *pro tempore* dott. Giorgio Simon, rappresentata e difesa, per mandato in calce alla memoria difensiva e di costituzione ed in forza di decreto di incarico n. 435 del 7 giugno 2018, dall'avv. Vittorina Colò e presso la sede dell'Azienda a Pordenone in via della Vecchia Ceramica n. 1 elettivamente domiciliata, resistente;

Sentiti i procuratori delle parti;

Letti gli atti ed i documenti prodotti;

A scioglimento della riserva espressa all'udienza del 28 giugno 2018;

ha pronunciato la seguente ordinanza:

*1. L'oggetto del giudizio.*

1.a Con ricorso ex art. 700 del codice di procedura civile, depositato il 14 maggio 2018, le ricorrenti S. B. e C. D. hanno evocato avanti al Tribunale di Pordenone la resistente Azienda per l'assistenza sanitaria n. 5 Friuli Occidentale (nel prosieguo, per ragioni di sintesi, anche solo Azienda o resistente), riferendo:

di convivere *more uxorio* dal 2012 in una casa di proprietà di S. B.;



di svolgere quest'ultima la professione di tecnico di radiologia presso l'Ospedale di Pordenone e C. D. la professione di dirigente medico radiologo presso lo stesso Ospedale;

di aver maturato nel corso del tempo il desiderio di genitorialità, avendo all'uopo intrapreso un percorso di procreazione medicalmente assistita (d'ora innanzi anche solo *PMA*) in Spagna;

che all'esito di tale percorso C. D. aveva dato alla luce ad Udine in data 19 settembre 2015 i due gemelli L. e B. D.;

di aver contratto in data 14 maggio 2017 unione civile presso il Comune di Porcia;

che anche S. B., in accordo con la compagna, intendeva realizzare il suo desiderio di maternità sempre mediante *PMA*, non volendo, tuttavia, effettuare tale percorso all'estero, in quanto la legge n. 40 del 19 febbraio 2004 — come modificata dopo l'intervento della Corte costituzionale (sentenze numeri 162/2014 e 96/2015) ed alla luce di importanti arresti della Corte di cassazione (sentenze numeri 12962/2016, 19599/2016 e 14878/2017) — avrebbe agevolmente previsto siffatta possibilità anche in Italia, una volta rimossi gli ostacoli ideologici che precludevano ingiustamente tale accesso alle coppie omosessuali;

che peraltro da qualche tempo era stato istituito a Pordenone, presso l'Azienda sanitaria n. 5 Friuli Occidentale, il servizio - Struttura semplice dipartimentale di procreazione medicalmente assistita sia omologa che eterologa, da effettuarsi gratuitamente a carico del Sistema sanitario nazionale;

che tale servizio costituiva per le odierne ricorrenti una garanzia sia in termini di qualità sanitaria sia in termini economici, non costringendo la coppia a recarsi all'estero con modalità, tempi e costi piuttosto elevati, come era avvenuto all'epoca del percorso effettuato in Spagna da C. D.;

che del tutto illogico appariva alle ricorrenti non potersi avvalere dell'opportunità offerta dall'Azienda sanitaria locale e soprattutto appariva gravemente discriminatorio costringere S. B. a portare a termine il percorso di *PMA* all'estero per poi far comunque nascere il bambino in Italia come cittadino italiano. Il tutto sulla base del loro orientamento sessuale;

che pertanto S. B., anche per ragioni di età ovvero ritenendo di non avere più molto tempo di attesa per intraprendere il percorso di *PMA* in base ai protocolli vigenti, aveva presentato, nel mese di marzo 2018, unitamente alla compagna C. D., la richiesta presso l'Azienda sanitaria n. 5 servizio - Struttura semplice dipartimentale fisiopatologia riproduzione umana Banca del seme e degli ovociti per accedere a tale percorso, sottoponendosi altresì alle visite/indagini mediche ed ematologiche richieste;

che tuttavia l'Azienda sanitaria n. 5, in persona del responsabile dei trattamenti di procreazione medicalmente assistita dott. F. T., aveva loro comunicato in data 3 maggio 2018 il rifiuto all'accesso alla tecnica di *PMA*, con la seguente motivazione: «Al termine del *counseling* il sottoscritto dott. F. T., medico responsabile della settore scientifico-disciplinare di procreazione medicalmente assistita, informa la coppia D. C. e B. S. che la legge n. 40/2004 all'art. 5 prevede — tra i requisiti soggettivi — l'accesso a tecniche di riproduzione assistita, solo a coppie di sesso diverso e che pertanto, pur rispettando pienamente la loro scelta di vita e la loro richiesta di accedere ad una tecnica di *PMA* eterologa con donazione di seme non posso consentire l'accesso a tale tecnica nel rispetto della sopra menzionata legge, presso la struttura da me diretta»;

che la causa di merito sottostante il giudizio cautelare andava individuata in un procedimento ordinario ex articoli 2910 e seguenti del codice civile (art. 2931 del codice civile: obbligo di fare).

Tutto ciò premesso, ritenendo sussistenti i requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, le ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di ordinare alla Azienda di consentire loro l'accesso alle tecniche di *PMA* e di sollevare, in via pregiudiziale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 40/2004, per contrasto (ove ritenuto non superabile in via interpretativa/analogica) con gli articoli 2, 3, 31, comma 2° e 32, comma 1° della Costituzione, nella parte in cui limitava tale accesso alle sole «coppie (...) di sesso diverso», inibendolo, dunque, alle coppie formate da persone dello stesso sesso, nonché di sollevare, in via eventuale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1° della medesima legge n. 40/2004 (anche in tal caso qualora pure la questione relativa alla sterilità/infertilità per le coppie formate da persone dello stesso sesso non fosse ritenuta superabile in via interpretativa/analogica), per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui limitava il suddetto accesso «... ai casi di sterilità o di infertilità» anche per le coppie formate da persone dello stesso sesso.

1.b Si è ritualmente costituita in giudizio l'Azienda per l'assistenza sanitaria n. 5 Friuli Occidentale, la quale ha eccepito preliminarmente l'incompetenza per materia del Giudice adito ex art. 442 del codice di procedura civile (essendo competente il Giudice del lavoro del Tribunale di Pordenone) e ha concluso nel merito per il rigetto della domanda (rilevando l'insussistenza dei requisiti di cui all'art. 700 del codice di procedura civile).



1.c All'udienza del 28 giugno 2018, essendosi le parti richiamate ai rispettivi atti difensivi ed avendo le stesse ulteriormente illustrato le reciproche deduzioni ed istanze, il Giudice ha trattenuto la causa in riserva.

1.d Un tanto esposto in fatto, va, anzitutto, affrontata, per essere disattesa, l'eccezione preliminare sollevata dalla resistente.

Come si è sopra accennato, l'Azienda eccepisce l'incompetenza per materia del Giudice adito, ritenendo che competente a decidere sulla domanda cautelare proposta dalle signore B. e D. sia il Giudice del lavoro del Tribunale di Pordenone.

La medesima Azienda osserva, più precisamente, che, come chiarito dalla Suprema Corte (*cf.* Cassazione civile, sezioni unite, 22 febbraio 2012, n. 2570 ed, ancor prima, Cassazione civile, sezioni unite, 24 aprile 2002, n. 6043), tra le controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie di cui all'art. 442 del codice di procedura civile, di competenza ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura civile del Tribunale in funzione di Giudice del lavoro, rientrano anche quelle aventi ad oggetto le prestazioni erogate nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, di talché essa sollecita questo Giudice a dichiarare «la propria incompetenza per materia ed a rimettere le parti dinanzi al Giudice competente che ... indica nel Giudice del lavoro presso il Tribunale di Pordenone».

L'eccezione in esame in primo luogo è argomentata in termini inesatti ed in secondo luogo appare ad ogni modo infondata.

Sotto il primo profilo va, infatti, rilevato che, non tanto di incompetenza per materia può disquisirsi nel caso di specie, quanto — al più — di distribuzione degli affari civili all'interno del Tribunale di Pordenone.

È, del resto, noto (*cf.* Cassazione civile, sezione VI - 1, 27 ottobre 2016, n. 21774) che «La ripartizione delle funzioni tra le sezioni specializzate e le sezioni ordinarie del medesimo Tribunale non implica l'insorgenza di una questione di competenza, attenendo piuttosto alla distribuzione degli affari giurisdizionali all'interno dello stesso ufficio. Ne consegue che l'ordinanza con la quale il Giudice istruttore trasmette al Presidente del Tribunale gli atti relativi ad una causa per la sua assegnazione alla sezione specializzata dello stesso Tribunale in materia d'impresa — istituita ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 168 del 2003, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito con modificazioni nella legge n. 27 del 2012 — non è qualificabile come una vera e propria decisione sulla competenza, configurandosi piuttosto come un provvedimento a valenza meramente amministrativa, e non è, quindi, impugnabile, ai sensi dell'art. 42 del codice di procedura civile, con il regolamento di competenza».

Ed, andando sullo specifico tema che ci occupa (*cf.* Cassazione civile, sezione I, 19 luglio 2016, n. 14790), anche «La ripartizione delle funzioni tra la sezione lavoro e le sezioni ordinarie del medesimo Tribunale non implica l'insorgenza di una questione di competenza, attenendo piuttosto alla distribuzione degli affari giurisdizionali all'interno dello stesso ufficio».

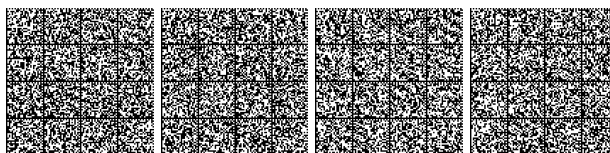
Invero, «A seguito dell'istituzione del Giudice unico di primo grado, la ripartizione delle funzioni tra le sezioni lavoro e le sezioni ordinarie del Tribunale non implica l'insorgenza di una questione di competenza, attenendo piuttosto alla distribuzione degli affari giurisdizionali all'interno dello stesso ufficio; ne consegue che, ove il Tribunale ordinario abbia impropriamente dichiarato la propria incompetenza per essere competente il Giudice del lavoro presso lo stesso ufficio, è inammissibile il regolamento di competenza proposto avverso l'indicata pronuncia, poiché il Tribunale avrebbe dovuto disporre soltanto il cambiamento del rito e la conseguente rimessione al capo dell'ufficio per la relativa assegnazione al Giudice del lavoro» (*cf.* Cassazione civile, sezione III, 23 settembre 2009, n. 20494).

Quanto, invece, al secondo profilo (infondatezza dell'eccezione in esame), diversamente da quanto sostiene la resistente, la presente controversia non è relativa alla «tutela del diritto del cittadino alla salute ed alle correlate prestazioni assistenziali e previdenziali nei confronti della pubblica amministrazione».

La lettura del ricorso rende, difatti, di tutta evidenza che la questione sottoposta all'attenzione di questo Tribunale non è l'erogazione di una prestazione sanitaria a tutela di un diritto (in sé incontestato) ad una specifica cura, quanto l'esatta individuazione dei limiti e delle facoltà connessi al diritto alla genitorialità, diritto che, solo incidentalmente, verrebbe veicolato attraverso il ricorso ad un determinato percorso terapeutico.

Per le ragioni che precedono, l'eccezione va, dunque, disattesa.

1.e Venendo, ora, al merito della domanda cautelare, S. B., dopo aver contratto il 14 maggio 2017 unione civile presso il Comune di Porcia con C. D. (*cf.* documento 2 del fascicolo di parte delle ricorrenti), si è rivolta nel marzo 2018, unitamente alla compagna, all'Azienda per l'assistenza sanitaria n. 5 Friuli Occidentale per accedere al percorso di PMA (*ibidem* documento 3), sottoponendosi alle visite/indagini mediche ed ematologiche richieste (*ib.* documento 4).



L'Azienda, con comunicazioni del 2 e del 3 maggio 2018, ha, tuttavia, informato le ricorrenti di non poter consentire l'accesso alla tecnica sopra indicata, in quanto «la legge 40/2004 all'art. 5 prevede — tra i requisiti soggettivi — l'accesso a tecniche di riproduzione assistita, solo a coppie di sesso diverso» (ib. documento 5).

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio le signore B. e D. chiedono, pertanto, al Tribunale di ordinare in via d'urgenza alla locale Azienda sanitaria di consentire loro l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, alle quali dovrebbe sottoporsi la B.

Le ricorrenti, con specifico riguardo al requisito del *fumus boni iuris*, lamentano che l'unica ragione per cui la resistente ha rigettato la loro istanza è rappresentata dall'art. 5 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, nella parte in cui detta norma prescrive che i richiedenti l'accesso alla PMA debbano essere «di sesso diverso», posto che tutti gli altri requisiti soggettivi previsti da tale disposizione risultano rispettati.

Il citato art. 5 (rubricato, appunto, «Requisiti soggettivi») dispone, più nel dettaglio, che «Fermo restando quanto stabilito dall'art. 4, comma 1, possono accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi».

Ed, in effetti, le ricorrenti sono «maggioirenni», «coniugate o conviventi» (avendo costituito un'unione civile), «in età potenzialmente fertile» (essendo nate la B. nel 1982 e la D. nel 1979), «entrambe viventi».

Esse, pertanto, denunciano anzitutto che la restrizione prevista dal predetto art. 5, ove non sia in principalità ritenuta superata in forza del più recente intervento giurisprudenziale e legislativo pronunciato nella materia *de qua*, è illegittima ed in evidente contrasto con quanto previsto dagli articoli 2, 3, 31 comma 2° e 32 comma 1° della Costituzione, nonché con le previsioni degli articoli 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti umani.

Osservano, in subordine, le ricorrenti che potrebbe porsi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione anche l'art. 4, comma 1° della legge n. 40/2004, nella parte in cui limita l'accesso alle tecniche di PMA «ai casi di sterilità o infertilità» anche per le coppie formate da persone dello stesso sesso, laddove in principalità non si ritenga sostanzialmente soddisfatto tale requisito già in ragione della loro omosessualità.

Quanto, invece, al requisito del *periculum in mora*, le ricorrenti chiariscono che, avendo la B. compiuto 36 anni a gennaio 2018, vi è oggettivo interesse della coppia ad accedere prima possibile alle tecniche *de quibus*, essendo la possibilità di utilizzare con successo la fecondazione non illimitata nel tempo ed aumentando anche i rischi di insorgenze disfunzionali per il concepito con l'avanzare dell'età della madre.

L'Azienda reputa, invece, che non ricorrano i presupposti previsti dall'art. 700 del codice di procedura civile, sotto il versante del *fumus* per la chiara lettera del più volte citato art. 5 della legge n. 40/2004, la cui violazione risulta, oltretutto, sanzionata dal successivo art. 12 commi 2°, 9° e 10° della medesima legge, e con riguardo al *periculum* potendo la fecondazione assistita a carico del Servizio sanitario nazionale essere effettuata sino ai 43 anni della donna.

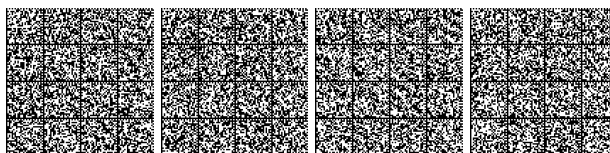
La stessa Azienda dichiara, infine, di non comprendere come le ricorrenti abbiano scelto lo strumento del ricorso ex art. 700 del codice di procedura civile, che prevede l'emanazione di un provvedimento d'urgenza, nel momento in cui chiedono anche al Tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli 4 e 5 della legge n. 40/2004.

I.f Partendo, per comodità espositiva, dalla questione da ultimo riportata, non può disconoscersi il diritto delle ricorrenti di avvalersi del procedimento cautelare innominato, sol perché le stesse hanno chiesto al Tribunale di sollevare eventualmente una questione di legittimità costituzionale, laddove tale questione non fosse in principalità superabile già in via interpretativo/analogica.

Come ha correttamente ricordato la difesa delle signore B. e D., la miglior smentita è fornita dalla vicenda processuale (per certi tratti, analoga) affrontata dal Tribunale di Roma con le ordinanze del 15 gennaio e del 28 febbraio 2014, con cui, proprio nell'ambito di un procedimento promosso ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, è stata sollevata la questione di incostituzionalità dell'art. 4 della legge n. 40/2004, poi decisa dalla Consulta con la sentenza n. 96/2015 che tale norma ha dichiarato, appunto, incostituzionale.

Per quanto si chiarirà *infra*, la questione di incostituzionalità è ammissibile, ancorché sollevata nel contesto del presente procedimento d'urgenza *ante causam*, poiché, non potendo questo Giudice provvedere in via definitiva sull'istanza cautelare delle ricorrenti, non può, dunque, ritenersi consumata la sua *potestas iudicandi* (*cfr.*, per tutte, sullo specifico tema, la sentenza della Corte costituzionale n. 200/2014).

I.g Passando ora alla disamina degli specifici presupposti di cui allo strumento cautelare innominato, è risaputo che l'accoglimento del ricorso ex art. 700 del codice di procedura civile richiede la contemporanea sussistenza del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*, di talché la constatata assenza di uno dei due requisiti indefettibili giustifica già di per sé il rigetto della domanda, rendendo di fatto superflua ogni considerazione sull'altro elemento fondante la pretesa.





Per quanto concerne, quindi, il *periculum in mora*, l'art. 700 del codice di procedura civile richiede, a tale riguardo, la ricorrenza di un pregiudizio imminente ed irreparabile, tale dovendo essere qualificato quel pregiudizio che, non essendo adeguatamente ristorabile per equivalente, cioè mediante assegnazione di una somma di danaro a titolo risarcitorio, in caso di mancata adozione della cautela innominata determinerebbe la irreversibile lesione del diritto fatto valere nel processo.

E tali caratteristiche sussistono indubbiamente nel caso di specie, costituendo fatto notorio, ricavabile dagli studi scientifici intervenuti sulla materia *de qua* e non a caso recepiti anche dal nostro Istituto superiore della sanità, che la possibilità di sottoporsi con successo a tecniche di fecondazione è strettamente legata all'età della donna ed è destinata a diminuire sensibilmente perlomeno dopo i 35 anni della stessa, come pure che i rischi per la salute della madre e del nascituro aumentano esponenzialmente col passare del tempo.

Si deve, perciò, concludere che per una donna di 36 anni compiuti (qual è S. B.) l'attesa dei tempi di un ordinario giudizio di cognizione potrebbe di fatto pregiudicare definitivamente l'accoglimento della domanda qui azionata dalle ricorrenti.

1.h Quanto sopra consente, perciò, di concentrarsi sull'esistenza dell'ulteriore (e, come detto, indefettibile) presupposto, ossia sul requisito del *fumus boni iuris*, che, notoriamente, viene inteso come la presenza di elementi che, a livello di cognizione sia pure sommaria (come impone il rito), fondino l'opinione positiva in ordine all'esistenza ed alla tutelabilità del diritto azionato (c.d. verosimiglianza).

Ed, in ordine a tale specifico presupposto, la lettura degli scritti difensivi lascia chiaramente comprendere come l'accertamento in concreto della sua sussistenza discenda necessariamente dalla disamina delle previsioni contenute nella legge n. 40/2004 ed, in particolare, nei suoi articoli 5 e 12.

Da un lato, infatti, sono le ricorrenti a specificare che tale legge, dopo le modifiche conseguenti alle pronunce della Corte costituzionale (sentenze numeri 162/2014 e 96/2015) e della Corte di cassazione (sentenze numeri 14878/2017, 19599/2016 e 12962/2016), deve essere interpretata nel senso di consentire anche in Italia l'accesso alle tecniche di PMA alle coppie formate da persone dello stesso sesso.

Di contro, l'Azienda assume che siffatto accesso è espressamente vietato dalla legge in commento.

Se ne ha che, prima di poter essere concretamente affrontata, nel caso sottoposto all'attenzione del Tribunale di Pordenone, la verifica della sussistenza del *fumus boni iuris* e, quindi, affinché il presente giudizio possa essere deciso, deve essere pregiudizialmente superato il sospetto di incostituzionalità degli articoli 5 e 12, che verrà trattato nei successivi paragrafi.

## 2. Il sospetto di incostituzionalità (ossia le disposizioni di legge di cui si denuncia la incostituzionalità).

Un tanto chiarito, questo Giudice ritiene che non si possa dubitare, per quanto più sopra esposto e per quanto si dirà *infra*, della rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 5 della legge n. 40/2004 e, di riflesso, dell'art. 12, commi 2°, 9° e 10° della medesima legge n. 40/2004 (norma quest'ultima che, per ragioni di maggior sinteticità, in seguito verrà anche indicata solo con il richiamo all'art. 12, da intendersi, però, sempre riferito espressamente ai suoi soli commi 2°, 9° e 10°, qui di rilievo).

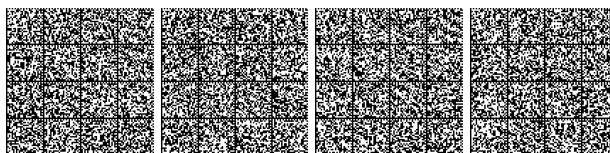
La prima disposizione, poiché stabilisce che «possono accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi», esclude, infatti, da tale accesso le signore B. e D., in quanto coppia composta da persone dello stesso sesso, seppur biologicamente compatibili con la pratica della PMA.

La seconda disposizione, invece, dispone (al suo comma 2° e per quanto qui di rilievo) che «Chiunque a qualsiasi titolo, in violazione dell'art. 5, applica tecniche di procreazione medicalmente assistita a coppie ... che siano composte da soggetti dello stesso sesso ... è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 200.000 a 400.000 euro», prevedendo (al suo comma 9°) «la sospensione da uno a tre anni dall'esercizio della professione nei confronti dell'esercente una professione sanitaria condannato per uno degli illeciti di cui al presente articolo» e (al suo comma 10°) la sospensione «per un anno» della «autorizzazione concessa ... alla struttura al cui interno è» stata «eseguita una delle pratiche vietate ai sensi del presente articolo» e la revoca di detta autorizzazione in caso di «più violazioni dei divieti o di recidiva». Essa, dunque, rafforza il divieto di accesso alle tecniche di PMA da parte delle ricorrenti, poiché sanziona (in termini, peraltro, particolarmente incisivi) i sanitari o la struttura che tale accesso volessero, al contrario, consentire.

La non manifesta infondatezza della questione emerge, poi, *de plano* dalle considerazioni che seguiranno, incentrate sul ritenuto contrasto delle due norme sopra indicate con le disposizioni costituzionali di seguito specificate.

## 3. I parametri del giudizio (ovvero le disposizioni costituzionali che si asseriscono violate).

### 3.A. Contrasto con l'art. 2 della Costituzione.



L'esclusione dall'accesso alle tecniche di PMA delle coppie composte da soggetti dello stesso sesso, nonché la correlata applicazione di sanzioni a chi (struttura sanitaria o esercente la professione sanitaria) tale esclusione non rispetti, contrastano, in primo luogo, con l'art. 2 della Costituzione, in quanto non garantiscono il diritto fondamentale alla genitorialità dell'individuo, sia come soggetto singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

Diritto alla genitorialità consistente nella aspirazione ad avere un figlio, che legittimamente nutre ogni soggetto, specie allorché ha costituito un legame di coppia stabile (nel caso in esame, risalente a 6 anni *fa*) e pubblico (avendo, nella specie, le ricorrenti contratto unione civile il 14 maggio 2017, come risulta dai registri dello stato civile del Comune di Porcia).

La nozione di formazione sociale (di cui al citato art. 2 della Costituzione) viene, infatti, intesa come «ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico» (*cf.* la sentenza della Corte costituzionale n. 138/2010).

Ed in tale nozione va oggi annoverata anche l'unione tra le signore B. e D. avendo la legge 20 maggio 2016, n. 76, al suo art. 1, espressamente istituito «l'unione civile tra persone dello stesso sesso quale specifica formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione».

Con siffatta previsione normativa, pertanto, il legislatore italiano ha superato la impostazione tradizionale, che individuava la coppia (fondata su matrimonio o su convivenza di fatto) come formata da soli soggetti di sesso diverso, dunque da un uomo e da una donna, e ha di conseguenza reso omogenee le famiglie sia omosessuali che eterosessuali.

### 3.B. Contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Il negare l'accesso alle tecniche di PMA alle coppie composte da soggetti dello stesso sesso, biologicamente compatibili con la pratica in oggetto, e, nel contempo, il sanzionare la struttura ed il sanitario che non adottino tale diniego contrastano, in secondo luogo, con l'art. 3 della Costituzione, in quanto comportano una disparità di trattamento basata sull'orientamento sessuale e sulle condizioni economiche dei cittadini.

Risulta, difatti, irragionevole e logicamente contraddittoria la mancata inclusione delle coppie formate da persone dello stesso sesso nell'elenco dei soggetti legittimati ad accedere alle tecniche di PMA, contenuta in una legge che, fra le sue finalità, si pone l'obiettivo di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana (requisiti questi ultimi che la Suprema Corte, con la sentenza n. 19599/2016, ha ritenuto indiscutibili ed intuitivi in una coppia omosessuale, avendo chiarito come «una coppia ... dello stesso sesso si trovi in una situazione assimilabile a quella di una coppia di persone di sesso diverso cui sia diagnosticata una sterilità o infertilità assoluta e irreversibile»); circostanza questa che rende manifestamente infondata la sollecitata questione di incostituzionalità anche dell'art. 4, comma 1° della legge n. 40/2004, del resto prospettata dalle ricorrenti solo in via di stretto subordinate, dovendosi avere, allo scopo, particolare riguardo ai casi in cui la coppia abbia dato vita ad una relazione affettiva tipica del rapporto familiare, come oggi riconosciuto dall'ordinamento.

Come pure discriminatoria è la previsione normativa di cui al combinato disposto degli articoli 5 e 12 della legge n. 40/2004, laddove, vietando in Italia, finanche sanzionandolo, il percorso di PMA alle coppie di cittadini dello stesso sesso, riconosce di fatto il diritto alla filiazione alle sole coppie *same sex* capaci di sostenere i costi per sottoporsi ad un analogo percorso presso uno dei Paesi esteri (anche all'interno dell'Unione europea) che, viceversa, tale ricorso ammettono.

È chiaro, invero, che, così facendo, viene a realizzarsi «un ingiustificato, diverso trattamento delle coppie ..., in base alla disponibilità economica delle stesse, che assurge intollerabilmente a requisito dell'esercizio di un diritto fondamentale, negato solo a quelle prive delle risorse finanziarie necessarie per potere fare ricorso a tale tecnica recandosi in altri Paesi. Ed è questo non un mero inconveniente di fatto, bensì il diretto effetto delle disposizioni in esame, conseguente ad un bilanciamento degli interessi manifestamente irragionevole» (*cf.* la sentenza della Corte costituzionale n. 162/2014, sia pure intervenuta in relazione al ricorso a PMA di tipo eterologo da parte di coppia di cittadini italiani eterosessuali).

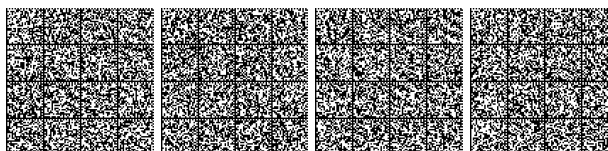
### 3.C. Contrasto con l'art. 31, comma 2° della Costituzione.

Impedire, come fa l'art. 5 della legge n. 40/2004, alle coppie composte da persone dello stesso sesso l'accesso alle tecniche di PMA e sanzionare, come fa l'art. 12 della medesima legge, la struttura ed il sanitario che tale accesso, al contrario, consentano sono previsioni che contrastano, in terzo luogo, con l'art. 31, comma 2° della Costituzione.

Dal momento che la Repubblica protegge la maternità, favorendo gli istituti necessari a tale scopo, è del tutto evidente che le norme sopra indicate si pongono in stridente contrasto con la suddetta disposizione di rango costituzionale.

### 3.D. Contrasto con l'art. 32, comma 1° della Costituzione.

Le norme oggetto della odierna censura confliggono, inoltre, con l'art. 32, comma 1° della Costituzione, in quanto il diritto tutelato da tale ultima disposizione è «comprensivo anche della salute psichica ... la cui tutela deve essere



di grado pari a quello della salute fisica ... In relazione a questo profilo ... è, infatti, certo che l'impossibilità di formare una famiglia con figli assieme al proprio partner, mediante il ricorso alla PMA di tipo eterologo, possa incidere negativamente, in misura anche rilevante, sulla salute della coppia» (*cf.* la già citata sentenza n. 162/2014 della Corte costituzionale).

3.E. contrasto con l'art. 117, comma 1° della Costituzione in relazione agli articoli 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (c.d. CEDU).

I più volte richiamati articoli 5 e 12 della legge n. 40/2004 confliggono, infine, con l'art. 117, comma 1° della Costituzione, in relazione alle norme interposte di cui agli articoli 8 (sul diritto al rispetto della vita familiare) e 14 (sul divieto di discriminazione) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per l'irragionevolezza del divieto di accesso alla PMA delle coppie *same sex* in ragione della discriminazione già evidenziata per il profilo di violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Invero, le restrizioni della legge italiana sulle tecniche di PMA, non consentite alle coppie formate da persone dello stesso sesso, configura una inammissibile interferenza (dettata da sole distinzioni fondate sul sesso) in una scelta personalissima di vita che compete alla coppia familiare.

4. In conclusione quanto alla rilevanza della questione, alla non manifesta infondatezza della domanda alla Corte costituzionale, alla impraticabilità dell'interpretazione conforme ed alla impossibilità di una diretta disapplicazione delle norme censurate.

In conclusione di quanto sopra illustrato, la questione di legittimità appare rilevante nel caso di specie, ponendosi in rapporto di strumentalità rispetto alla concreta definizione della presente controversia, oltre che non manifestamente infondata.

4.A. La rilevanza della questione.

Invero, la richiesta delle ricorrenti, idonee biologicamente ad accedere alla PMA, trova insuperabile ostacolo nel disposto dell'art. 5 della legge n. 40/2004, che consente alle sole coppie formate da persone di sesso diverso l'accesso alle tecniche di PMA, nonché nelle conseguenti sanzioni che l'art. 12, commi 2°, 9° e 10° della stessa legge commina alle strutture ed ai sanitari che, viceversa, quell'accesso consentano.

Per poter decidere, infatti, sulla richiesta delle ricorrenti di ordinare in via d'urgenza, attesa l'età di S. B. alla locale Azienda di consentire loro l'accesso alle tecniche in esame, occorre applicare la legge 19 febbraio 2004, n. 40.

4.B. La non manifesta infondatezza della domanda alla Corte costituzionale.

Il ricorso alla PMA espressamente vietato dalle citate due norme di tale legge anche alle coppie *same sex* biologicamente compatibili con tale pratica appare in contrasto con gli articoli 2, 3, 31, comma 2° e 32, comma 1° della Costituzione, nonché con l'art. 117, comma 1° della Costituzione, in relazione agli articoli 8 e 14 della CEDU, in quanto esso, in estrema sintesi:

reca un *vulnus* ai diritti inviolabili della persona, quali sono il diritto alla genitorialità ed il diritto alla procreazione, nell'ambito di una unione civile legalmente riconosciuta dallo Stato italiano;

discrimina i cittadini per il loro orientamento sessuale ed in considerazione delle condizioni patrimoniali delle coppie;

non si cura di favorire gli istituti necessari destinati allo scopo di proteggere la maternità;

incide sulla salute psicofisica del genitore;

introduce, anche avuto riguardo al panorama della legislazione europea, un irragionevole divieto basato su discriminazioni per mere ragioni legate all'orientamento sessuale dei componenti la coppia.

4.C. La impraticabilità dell'interpretazione conforme.

Né appare, d'altro canto, possibile conferire alle norme sopra riportate un significato assoggettabile ad una interpretazione costituzionalmente orientata (o «adeguatrice», che dir si voglia), nel senso auspicato dalle ricorrenti, come le stesse propongono in principalità allorché assumono che la legge n. 40/2004 «prevedrebbe agevolmente tale possibilità anche in Italia».

Nonostante, infatti, la «apertura» verso le coppie formate da persone dello stesso sesso dimostrata negli ultimi tempi dal legislatore e dalla giurisprudenza (di merito e di legittimità), l'univoco tenore lessicale delle specifiche norme qui in questione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione esperito dal Giudice deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (*cf.*, in tal senso, le sentenze numero 270 e 315 del 2010 della Corte costituzionale).



Detto altrimenti, le disposizioni in commento escludono espressamente che le coppie *same sex* possano accedere in Italia alle tecniche di PMA, sanzionando finanche la struttura ed i sanitari che a tali coppie applichino le suddette tecniche, e non v'è modo alcuno per dare una diversa interpretazione estensiva, giustappunto costituzionalmente orientata, ad un dato letterale così chiaro e cristallino, interpretazione estensiva diretta insomma a consentire anche a quelle coppie escluse dalla legge il ricorso alle tecniche in esame.

#### 4.D. La impossibilità di una diretta disapplicazione delle norme censurate.

Va, altresì, escluso che le norme oggetto di censura possano essere direttamente non applicate da questo Giudice, per contrasto con gli articoli 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (c.d. CEDU).

Il Giudice, infatti, non può disapplicare la norma di diritto nazionale che si ponga in conflitto con le previsioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ma deve, invece, previamente sollevare questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale.

Invero, a questo Giudice, in ragione del sospettato contrasto dei sopra citati articoli 5 e 12 della legge n. 40/2004 con gli articoli 8 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, non è consentita una applicazione «in via diretta delle norme convenzionali in luogo di quelle nazionali, in tesi con esse non compatibili, atteso che, diversamente dal diritto comunitario, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non crea un ordinamento giuridico sovranazionale ma costituisce un modello di diritto internazionale pattizio, idoneo a vincolare lo Stato, ma improduttivo di effetti diretti nell'ordinamento interno (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007, e successive conformi). Collocazione, questa, delle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che, nel sistema delle fonti, resta immutata anche dopo il richiamo operato dall'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008, n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009» (*cf.*, per tutte, la sentenza della Corte costituzionale n. 96/2015).

I Giudici della Consulta hanno «già avuto, infatti, occasione di chiarire che “dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del parametro di cui all'art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza al Giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la predetta Convenzione” (sentenze n. 303 del 2011 e n. 349 del 2007). Ragione per cui “i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile” (sentenze n. 210 del 2013, n. 303 e n. 80 del 2011) e, poiché le fattispecie, oggetto dei giudizi *a quibus*, non sono riconducibili al diritto comunitario, non vi era, dunque, effettivamente, spazio per un'eventuale disapplicazione della normativa nazionale da parte del Tribunale rimettente, da ritenersi oltretutto limitata ai casi in cui il diritto comunitario rilevante sia dotato di effetti diretti” (*cf.*: sempre la citata sentenza n. 96/2015 della Corte costituzionale).

Ed ancor più recentemente la Corte costituzionale (*cf.*: la sentenza n. 269/2017) ha ribadito che, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, «quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell'Unione europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale, riservata alla esclusiva competenza di questa Corte, senza delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo. In tali ipotesi spetta a questa Corte giudicare la legge, sia in riferimento ai parametri europei (con riguardo alle priorità, nei giudizi in via di azione, si veda ad esempio la sentenza n. 197 del 2014, ove si afferma che «la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010)»».

Di fronte, dunque, a casi di c.d. doppia pregiudizialità, la Corte costituzionale ha ritenuto che, «laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE» (*cf.*: la sopra citata sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale).

Da ultimo, la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede cautelare è stata riconosciuta in più occasioni dai Giudici della Consulta (*cf.*: fra le altre, le sentenze della Corte costituzionale numeri 151/2009 e 96/2015).

Non potendo, per tutte le ragioni sopra illustrate, essere definito indipendentemente dalla risoluzione della superiore questione di costituzionalità, il presente giudizio cautelare va, quindi, sospeso, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.





*P. Q. M.*

1) Visto l'art. 23, comma 2° della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 e dell'art. 12, commi 2°, 9° e 10° della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con gli articoli 2, 3, 31, comma 2° e 32, comma 1° della Costituzione, nonché per contrasto con l'art. 117, comma 1° della Costituzione, in relazione agli articoli 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (c.d. CEDU), nella parte in cui, rispettivamente, limitano l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle sole «coppie ... di sesso diverso» (art. 5 citato) e sanzionano, di riflesso, chiunque applichi tali tecniche «a coppie composte da soggetti dello stesso sesso» (art. 12 citato).

2) Sospende, per l'effetto, il presente giudizio cautelare.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone l'immediata trasmissione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.

Pordenone, 2 luglio 2018

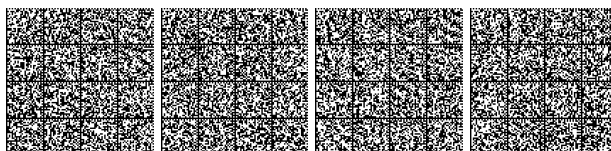
*Il Giudice:* COSTA

18C00184

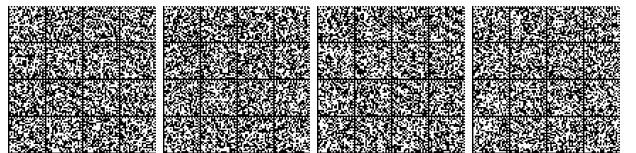
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-038) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

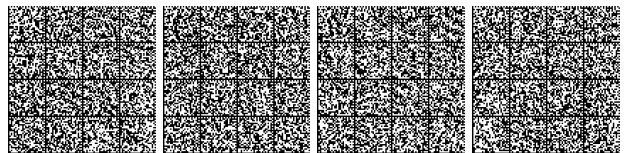
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**

**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\**

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

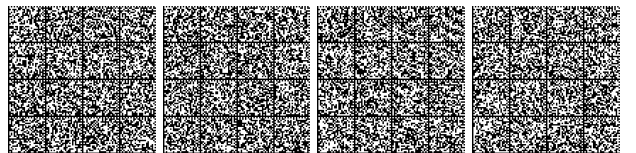
**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

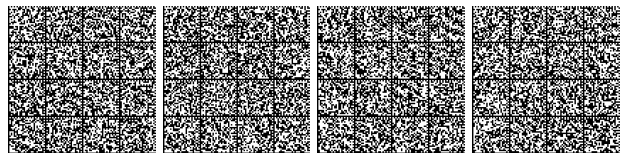
\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





€ 6,00

