

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 25

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 giugno 2012

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, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

AVVISO AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in via Principe Umberto, 4 è stato trasferito nella nuova sede di Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 151. Sentenza 6 - 14 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Puglia - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezioni tardività dei ricorsi - Reiezione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118, 119, 122 e 123; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, primo comma, lett. f).

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Puglia - Crisi economica - Ritenuta possibilità, da parte del Governo, di derogare temporaneamente alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni - Esclusione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118, 119, 122 e 123; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, primo comma, lett. f).

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Previsione che, per gli anni dal 2011 al 2013, sono destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici del Consiglio regionale, della Giunta e del suo Presidente - Ricorsi delle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna - Asserita lesione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione per disincentivazione del risparmio - Evocazione di parametri che non attengono alla distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici del Consiglio regionale, della Giunta e del suo Presidente - Devoluzione, per gli anni dal 2011 al 2013, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Ricorsi delle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia - Asserita lesione delle competenze statutarie e legislative delle Regioni - Interpretazione della norma censurata che ne esclude la lesività - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 1
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 123, primo comma.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Previsione che, a decorrere dal primo rinnovo dei Consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del decreto legge medesimo, l'importo previsto a titolo di rimborso delle spese elettorali è ridotto del 10 per cento - Ricorso della Regione Puglia - Asserita lesione della competenza legislativa residuale della Regione nella materia elettorale - Asserita lesione, in via subordinata, della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del sistema di elezione dei consiglieri regionali - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 4, che modifica il comma 5 dell'art. 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157.
- Costituzione, artt. 117, quarto comma, e 122, primo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Titolari di cariche elettive - Svolgimento di incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo - Spettanza esclusivamente del rimborso delle spese sostenute, ed eventualmente di gettone di presenza di importo non superiore a 30 euro a seduta - Ricorso della Regione Puglia - Asserita previsione di vincolo puntuale ad una specifica voce di spesa, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione della potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa e di disciplina del personale della Regione e degli enti ad essa collegati - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Titolari di cariche elettive - Gratuità degli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita previsione di vincolo puntuale ad una specifica voce di spesa, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della competenza statutaria in materia di finanze regionali e comunali - Sopravvenuta conclusione di un accordo che esclude l'applicazione della norma censurata per la parte relativa alle annualità decorrenti dal 2011 - Cessazione della materia del contendere, nella parte in cui la norma censurata si applica, per le annualità a decorrere dal 2011, alla Regione Valle d'Aosta.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, primo comma, lett. f).

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Titolari di cariche elettive - Svolgimento di incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo - Spettanza esclusivamente del rimborso delle spese sostenute, ed eventualmente di gettone di presenza di importo non superiore a 30 euro a seduta - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita previsione di vincolo



puntuale ad una specifica voce di spesa, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della competenza statutaria in materia di finanze regionali e comunali - Insussistenza - Non fondatezza della questione nella parte in cui la norma censurata si applica, per l'annualità 2010, alla Regione Valle d'Aosta.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, primo comma, lett. f).

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e di forme associative di enti locali (ivi comprese le comunità montane) aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche - Divieto di corresponsione di qualsiasi emolumento - Ricorso della Regione Puglia - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, della autonomia finanziaria della Regione, nonché della competenza legislativa regionale in materia comunità montane e unioni di comuni - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 7, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 119. Pag. 1

N. 152. Ordinanza 6 - 14 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Campania - Disciplina per le zone sottoposte a vincolo paesaggistico - Procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica - Inclusione degli interventi edilizi previsti dai diversi piani casa regionali, esclusi dal legislatore statale - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.

- Legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1, art. 1, comma 1, lett. l).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23 Pag. 15

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 10. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) n. 10 depositato in cancelleria il 7 giugno 2012

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a carico dell'on. Silvio Berlusconi per le opinioni da questi espresse nei confronti dell'on. Antonio di Pietro - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Bergamo - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare - Violazione della sfera di competenza del potere giudiziario.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010.
- Costituzione, artt. 68, primo comma, e 102. Pag. 19



N. 117. Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 febbraio 2012

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.

– Costituzione, artt. 3, 33 e 97. Pag. 22

N. 118. Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 febbraio 2012

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.

– Costituzione, artt. 3, 33 e 97. Pag. 28

N. 119. Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 febbraio 2012

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.

– Costituzione, artt. 3, 33 e 97. Pag. 34



N. 120. Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 febbraio 2012

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.

– Costituzione, artt. 3, 33 e 97. Pag. 40

N. 121. Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 febbraio 2012

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.

– Costituzione, artt. 3, 33 e 97. Pag. 46

N. 122. Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 febbraio 2012.

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.

– Costituzione, artt. 3, 33 e 97. Pag. 52





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 151

Sentenza 6 - 14 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Puglia - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezioni tardività dei ricorsi - Reiezione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118, 119, 122 e 123; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, primo comma, lett. f).

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Puglia - Crisi economica - Ritenuta possibilità, da parte del Governo, di derogare temporaneamente alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni - Esclusione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118, 119, 122 e 123; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, primo comma, lett. f).

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Previsione che, per gli anni dal 2011 al 2013, sono destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici del Consiglio regionale, della Giunta e del suo Presidente - Ricorsi delle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna - Asserita lesione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione per disincentivazione del risparmio - Evocazione di parametri che non attengono alla distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici del Consiglio regionale, della Giunta e del suo Presidente - Devoluzione, per gli anni dal 2011 al 2013, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Ricorsi delle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia - Asserita lesione delle competenze statutarie e legislative delle Regioni - Interpretazione della norma censurata che ne esclude la lesività - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 1
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 123, primo comma

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Previsione che, a decorrere dal primo rinnovo dei Consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del decreto legge medesimo, l'importo previsto a titolo di rimborso delle spese elettorali è ridotto del 10 per cento - Ricorso della Regione Puglia - Asserita lesione della competenza legislativa residuale della Regione nella materia elettorale - Asserita lesione, in via



subordinata, della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del sistema di elezione dei consiglieri regionali - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 4, che modifica il comma 5 dell'art. 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157.
- Costituzione, artt. 117, quarto comma, e 122, primo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Titolari di cariche elettive - Svolgimento di incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo - Spettanza esclusivamente del rimborso delle spese sostenute, ed eventualmente di gettone di presenza di importo non superiore a 30 euro a seduta - Ricorso della Regione Puglia - Asserita previsione di vincolo puntuale ad una specifica voce di spesa, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione della potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa e di disciplina del personale della Regione e degli enti ad essa collegati - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 119

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Titolari di cariche elettive - Gratuità degli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita previsione di vincolo puntuale ad una specifica voce di spesa, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della competenza statutaria in materia di finanze regionali e comunali - Sopravvenuta conclusione di un accordo che esclude l'applicazione della norma censurata per la parte relativa alle annualità decorrenti dal 2011 - Cessazione della materia del contendere, nella parte in cui la norma censurata si applica, per le annualità a decorrere dal 2011, alla Regione Valle d'Aosta.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, primo comma, lett. f).

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Titolari di cariche elettive - Svolgimento di incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo - Spettanza esclusivamente del rimborso delle spese sostenute, ed eventualmente di gettone di presenza di importo non superiore a 30 euro a seduta - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita previsione di vincolo puntuale ad una specifica voce di spesa, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della competenza statutaria in materia di finanze regionali e comunali - Insussistenza - Non fondatezza della questione nella parte in cui la norma censurata si applica, per l'annualità 2010, alla Regione Valle d'Aosta.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, primo comma, lett. f).

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi - Economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e di forme associative di enti locali (ivi comprese le comunità montane) aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche - Divieto di corresponsione di qualsiasi emolumento - Ricorso della Regione Puglia - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, della autonomia finanziaria della Regione, nonché della competenza legislativa regionale in materia comunità montane e unioni di comuni - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 5, comma 7, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 119.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), promossi dalle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Liguria, Emilia Romagna e Puglia con ricorsi notificati il 24-27 e il 28 settembre 2010, depositati in cancelleria il 28 settembre, il 6 ed il 7 ottobre 2010 e rispettivamente iscritti ai nn. 96, 102, 106 e 107 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Ulisse Corea per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria ed Emilia Romagna, Stefano Grassi per la Regione Puglia e gli avvocati dello Stato Massimo Salvatorelli ed Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ricorso n. 96 del 2010, notificato - con plico postale spedito il 24 settembre 2010 - il 27 settembre 2010 e depositato il giorno successivo), la Regione Liguria (ricorso n. 102 del 2010, notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 6 ottobre), la Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 106 del 2010, notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 6 ottobre) e la Regione Puglia (ricorso n. 107 del 2010, notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 7 ottobre), hanno proposto, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118, 119, 122 e 123 della Costituzione nonché all'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»), questioni principali di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, pubblicata nel supplemento ordinario n. 174/L della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 176 del 30 luglio 2010.

1.1.- Il comma 1 dell'art. 5 è impugnato dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia.

La disposizione prevede: *a*) nel suo primo periodo, che: «Per gli anni 2011, 2012 e 2013, gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che, anche con riferimento alle spese di natura amministrativa e per il personale, saranno autonomamente deliberate entro il 31 dicembre 2010, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti dalla Presidenza della Repubblica, dal Senato della Repubblica, dalla Camera dei deputati e dalla Corte costituzionale sono versati al bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui al D.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398»; *b*) nel suo secondo periodo, che siano riassegnati al medesimo Fondo «gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell'art. 121 della Costituzione», e cioè il Consiglio regionale, la Giunta ed il suo Presidente.

La Regione Puglia deduce che la norma impugnata - ancorché lasci alle Regioni la libertà di deliberare le riduzioni di spesa - disciplinando il trattamento economico dei componenti degli organi politici regionali, occupa un ambito riservato dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione interna e di personale. La Regione Puglia denuncia anche la violazione della competenza statutaria ad essa attribuita



dall'art. 123, primo comma, Cost., in tema di determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione.

La stessa Regione Puglia deduce poi che il comma denunciato, imponendo un vincolo di destinazione agli eventuali risparmi di spesa disposti dal legislatore regionale, impedisce alla Regione di gestire le risorse di cui dispone stabilendone autonomamente la destinazione, così violando anche l'art. 119 Cost. e, «sia pure in modo indiretto [...] quel principio [...] che vieta l'istituzione di fondi vincolati nella destinazione in materie che risultino estranee agli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato».

Sempre ad avviso della Regione Puglia, il comma 1 dell'art. 5 si porrebbe altresì «in aperto contrasto con la giurisprudenza di questa Corte la quale esclude che lo Stato possa esercitare la propria competenza in materia di “coordinamento della finanza pubblica” imponendo vincoli puntuali su specifiche voci di spesa», perché destina gli eventuali risparmi sulla spesa specificamente destinata al trattamento economico degli organi di cui all'art. 121 Cost. ad un particolare capitolo del bilancio statale.

Le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, nei loro ricorsi testualmente identici, lamentano che il denunciato comma 1 dell'art. 5 si pone in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.

Le ricorrenti premettono non essere chiaro se la disposizione intenda vincolare le Regioni a ridurre le indennità dei titolari degli organi politici o se essa stabilisca semplicemente la destinazione delle risorse corrispondenti alle riduzioni eventualmente disposte dalle Regioni nella loro autonomia.

Nel primo caso sarebbe evidente la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché lo Stato, prevedendo un vincolo puntuale a una specifica voce di spesa, avrebbe posto una disciplina di dettaglio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Nel secondo caso, ove si intendesse la disposizione impugnata come non vincolante quanto all'an della riduzione di spesa, sarebbe comunque violato l'art. 119 Cost. Secondo la ricorrente, con la norma censurata «si applica un meccanismo contrario a quello previsto dall'art. 119 della Costituzione: anziché essere lo Stato a finanziare le Regioni, si obbligano le Regioni a finanziare lo Stato mediante gli stessi fondi che in attuazione della Costituzione lo Stato assegna alle Regioni». L'assegnazione delle risorse risparmiate ad un fondo statale obbligherebbe, in effetti, le Regioni a finanziare lo Stato con «risorse che provengono dalle entrate generali della Regione» e che sarebbero «“avocate” dallo Stato senza altra ragione che la circostanza che la Regione spende di meno per una specifica voce di spesa».

Il denunciato comma 1, violerebbe inoltre, sempre ad avviso delle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, da un lato, i principi costituzionali di buon andamento dell'amministrazione e di ragionevolezza - riconducibili agli artt. 3 e 97 Cost. -, perché la devoluzione del risparmio al bilancio statale «evidentemente lo disincentiva»; dall'altro, l'art. 118 Cost., giacché impedirebbe alle Regioni di utilizzare le risorse corrispondenti alle riduzioni di costo per finalità individuate nell'ambito della propria autonomia organizzativa.

2.- Il comma 4 dell'art. 5 è impugnato dalla sola Regione Puglia che ne denuncia il contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost. e, in via subordinata, con l'art. 122, primo comma, Cost.

La disposizione denunciata stabilisce che, a decorrere dal primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, l'importo di un euro, previsto dall'art. 1, comma 5, primo periodo, dalla legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici) ? cioè l'importo che, moltiplicato per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati, costituisce ciascuno dei quattro fondi destinati al rimborso delle spese sostenute dai movimenti o partiti politici per le campagne elettorali per il rinnovo dei suddetti organi ? è ridotto del dieci per cento e, contestualmente, dispone l'abrogazione del comma 6, quarto periodo, del citato art. 1 della legge n. 157 del 1999 (il quale prevedeva che il versamento delle quote annuali dei rimborsi fosse effettuato anche in caso di scioglimento anticipato delle Camere del Parlamento). Il comma impugnato è censurato nella parte in cui determina la riduzione del rimborso delle spese elettorali sostenute dai movimenti o partiti politici per le campagne per il rinnovo dei Consigli regionali.

In proposito, la Regione Puglia non nega che la legge statale n. 157 del 1999 - pur in un quadro di competenze profondamente mutato per effetto delle leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) e 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) - dispiega tuttora la propria efficacia normativa in forza del principio di continuità, ma ritiene che lo Stato abbia ormai perduto la competenza a modificare la disciplina delle elezioni degli organi regionali «e che tale competenza spetti ora alla Regione», a titolo di potestà residuale. Di qui la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.



In via subordinata, la ricorrente deduce che, quand'anche la disposizione impugnata fosse ricondotta alla competenza legislativa statale a stabilire i principi fondamentali sul «sistema di elezione [...] del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché dei consiglieri regionali» (art. 122, primo comma, Cost.), essa contrasterebbe comunque con detto art. 122, primo comma, Cost. per il carattere dettagliato della disciplina introdotta.

3.- Il comma 5 dell'art. 5 è impugnato dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Regione Puglia per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. (applicabili alla Regione Valle d'Aosta in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001). La Regione Puglia ne lamenta il contrasto anche con l'art. 117, quarto comma, Cost.; la Regione Valle d'Aosta, con l'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello proprio statuto speciale.

La disposizione oggetto di censura dispone che, ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) - e cioè le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, elencate ogni anno dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) - inclusa la partecipazione a organi collegiali di qualsiasi tipo, «può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute». La medesima disposizione stabilisce, altresì, che «eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta».

Entrambe le ricorrenti lamentano che il divieto di corrispondere indennità in favore dei titolari di cariche elettive per le prestazioni svolte su incarico delle pubbliche amministrazioni indicate nell'elenco predisposto dall'ISTAT delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato (Comunicato ISTAT 24 luglio 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica 24 luglio 2010, n. 171) viola i limiti imposti dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, per il carattere esaustivo e dettagliato del vincolo introdotto. La norma denunciata non si limita, infatti, a fissare un limite complessivo di spesa, né a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica che salvaguardino le scelte di allocazione delle Regioni, ma impone, per perseguire tali obiettivi, strumenti specifici e infungibili, illegittimamente limitando, in tal modo, anche l'autonomia finanziaria regionale di spesa riconosciuta dall'art. 119 Cost.

La Regione Puglia deduce che l'impugnato comma 5 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 lede anche l'art. 117, quarto comma, Cost., perché invade un ambito di disciplina riservato alla competenza residuale regionale in materia di organizzazione amministrativa e ordinamento del personale della Regione.

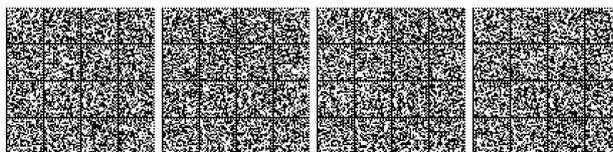
La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste formula un'ulteriore censura, lamentando la violazione dell'art. 3, primo comma, lettera *f*), del proprio statuto speciale di autonomia, il quale attribuisce alla Regione la potestà di legiferare in materia di «finanze regionali e comunali» al fine di adattare la disciplina di fonte statale alle «circostanze regionali», nel rispetto dei principi individuati da leggi statali. Secondo la ricorrente, la competenza di cui alla predetta previsione statutaria - «letta alla luce dei novellati articoli 117, comma 3, e 119, comma 2, Cost.» - non sarebbe più meramente suppletiva rispetto a quella statale, ma potrebbe ormai essere esercitata nel rispetto dei soli principi di coordinamento fissati dallo Stato. Il comma impugnato, secondo la Regione Valle d'Aosta, non esprime tuttavia norme di principio, ma priva la Regione di qualunque valutazione in ordine all'an ed al quomodo della corresponsione di indennità ai titolari di cariche elettive e preclude l'adeguamento della produzione legislativa regionale alle specifiche condizioni della Regione.

4.- La Regione Puglia ha infine impugnato l'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010, per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.

La disposizione censurata prevede che «Agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti».

Secondo la ricorrente, la disciplina delle comunità montane e delle unioni di comuni spetta alle Regioni a titolo di competenza residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La disposizione impugnata non sarebbe, dunque, ascrivibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera *p*, Cost.), perché il riferimento a «Comuni, Province e Città metropolitane» ha carattere tassativo e non è estensibile alle comunità montane; e neppure alla competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), perché introduce vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa ed è formulata in termini tali da escluderne il carattere transitorio. Proprio per questo suo contenuto minutamente regolativo, il denunciato ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5 violerebbe anche l'autonomia finanziaria della Regione garantita dall'art. 119 Cost.

5.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.



5.1.- In via preliminare la difesa erariale eccepisce la tardività dei ricorsi, in quanto essi sono stati proposti avverso disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010 che non sono state modificate in sede di conversione e che, pertanto, avrebbero dovuto essere impugnate immediatamente - nei termini dell'art. 127 Cost. - senza attendere la conversione in legge.

5.2.- Nel merito, premesso che l'impugnato decreto-legge n. 78 del 2010 è stato adottato nel pieno di una grave crisi economica internazionale per assicurare la stabilità finanziaria dell'Italia, l'Avvocatura dello Stato lo riconduce alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Tutte le disposizioni denunciate, in questa prospettiva, sarebbero espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

5.3.- Per quanto specificamente attiene all'impugnazione del comma 1 dell'art. 5, la difesa erariale sostiene che esso rimette all'autonoma valutazione delle Regioni le riduzioni del trattamento economico spettante ai componenti degli organi regionali e, pertanto, non influisce in alcun modo sull'organizzazione interna degli enti territoriali né può ledere la loro potestà statutaria o la loro autonomia finanziaria. L'assegnazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri - resta assorbita dalla volontaria determinazione assunta dalla Regione in ordine al presupposto economico di tale assegnazione (la riduzione delle spese), e non costituisce, quindi, un vincolo autonomo e distinto. In definitiva, la disposizione denunciata imporrebbe ai vari enti costitutivi della Repubblica un «dovere di comportamento, coerente con le esigenze superiori della Comunità nazionale»; un dovere di «concorso al pubblico bene ed interesse» che troverebbe fondamento nei principi della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'eguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), e nei principi correlati del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), della pari dignità degli enti territoriali (art. 114 Cost.), del «fondo perequativo» (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e degli altri doveri espressi dalla Costituzione (sono citati gli articoli da 41 a 47, 52, 54 Cost.).

5.4.- Anche le altre tre disposizioni impugnate si ispirano - sempre ad avviso della difesa statale - «alla medesima *ratio* della *salus rei publicae*» e trovano fondamento nei già richiamati principi di solidarietà, unità e responsabilità. Esse sarebbero, in concreto, ascrivibili alla potestà legislativa statale di determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

5.5.- In replica all'impugnazione del comma 4 dell'art. 5, il resistente Presidente del Consiglio dei ministri deduce, in particolare, che la norma denunciata non tocca alcuna disposizione regionale, ma si limita a intervenire su una legge statale che, pur se approvata nella vigenza di regole distributive della competenza legislativa diverse da quelle attuali, resta modificabile dallo Stato.

5.6.- Riguardo al comma 5 dell'art. 5, la difesa dello Stato assume che detto comma non riguarda le strutture amministrative, ma solo quelle politiche e di governo, perché prevede una particolare ipotesi di incompatibilità per i titolari di cariche elettive, e pertanto può essere considerato un principio fondamentale della materia elettorale e ricondotto alla competenza statale di cui all'art. 122, primo comma, Cost. In ogni caso, la disposizione impugnata esprimerebbe anche un principio di coordinamento della finanza pubblica avente il suo fondamento nei principi di «solidarietà, unitarietà e responsabilità, sanciti dalla prima parte della Costituzione», e come tale sarebbe autorizzata ad incidere sulla competenza legislativa residuale regionale in materia di organizzazione e funzionamento della Regione.

In replica alle doglianze mosse dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sul medesimo comma 5, l'Avvocatura dello Stato riconosce che gli enti territoriali ad autonomia differenziata debbono concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica con modalità proprie, ma afferma che l'eccezionale urgenza di far fronte a una gravissima crisi finanziaria consente di derogare «anche alle procedure statutarie, come alle altre sinanco costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5) e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10)».

5.7.- Quanto, infine, all'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5, la difesa dello Stato rileva che esso riguarda il compenso degli amministratori delle comunità montane e di altre unioni di comuni e costituisce, perciò, il mezzo per pervenire a ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle medesime.

6.- In prossimità dell'udienza pubblica fissata per l'8 giugno 2011, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memorie illustrative in relazione a tutti i ricorsi, con l'eccezione di quello iscritto al n. 96 del 2010 proposto dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Con tali memorie, di analogo contenuto, la difesa erariale insiste nelle conclusioni rassegnate negli atti di costituzione. La difesa dello Stato riafferma, in particolare, la legittimità di interventi che, «pur derogatori all'ordine normale delle competenze», trovano fondamento nell'esigenza di salvaguardare, necessariamente ed indifferibilmente, «il fondamento stesso dello Stato», minacciato dalla recente crisi economica mondiale.



7.- In prossimità della medesima udienza pubblica dell'8 giugno 2011, anche le ricorrenti hanno depositato memorie difensive.

7.1.- In via preliminare, la Regione Puglia deduce l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità dei ricorsi per tardività, in quanto proposti avverso norme della legge di conversione di contenuto identico rispetto a quelle contenute nel decreto-legge oggetto di conversione. La ricorrente richiama al riguardo numerose pronunce della Corte costituzionale che avrebbero riconosciuto la tempestività dell'impugnazione della legge di conversione, ancorché non modificativa del decreto-legge convertito.

Ancora in via preliminare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha affermato che, a séguito della sopravvenuta entrata in vigore della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), il suo concorso agli obiettivi di finanza pubblica ha luogo, ormai, mediante le misure da definire mediante accordi con lo Stato. La ricorrente menziona, al riguardo, i seguenti due tipi di accordo: a) quello con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010, secondo cui: «Per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131 [...]. In caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario»; b) quello, già concluso, con il Ministro per la semplificazione normativa, «nel rispetto» dei commi 160 e seguenti della stessa legge n. 220 del 2010. Alla luce di tale normativa, la Regione ricorrente sostiene che la disposizione impugnata non è ad essa applicabile, perché introduce una misura volta ad assicurare il concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica senza essere stata pattuita mediante i menzionati accordi. La difesa regionale, peraltro, nell'ipotesi in cui i vincoli di contenimento della spesa pubblica posti alle norme statali impuginate fossero ritenuti applicabili alla Regione, ne denuncia l'illegittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione.

7.2.- Nel merito, e con generale riferimento a tutte le censure proposte, la Regione Puglia osserva che pure in momenti di incombente pericolo per lo Stato devono essere adottati atti conformi alle competenze costituzionali, non essendo configurabile un «potere generale di emergenza», ma solo «competenze ordinarie» e un potere sostitutivo straordinario dello Stato inteso a rimediare all'eventuale inerzia regionale.

7.3.- In ordine alle singole disposizioni impuginate, le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna sottolineano la contraddittorietà delle affermazioni della difesa statale in ordine all'interpretazione del comma 1 dell'art. 5 atteso che l'Avvocatura dello Stato, da un canto, afferma che le riduzioni di spesa previste da tale comma 1 sono rimesse all'autonoma valutazione della Regione, dall'altro, sostiene che la disposizione denunciata pone un «dovere di comportamento», che fonda su numerose norme costituzionali «per lo più prive in realtà di qualsiasi legame con l'oggetto della norma impugnata»; norme costituzionali che, nota la difesa della Regione Puglia, sarebbero talora idonee a fornire, piuttosto, argomenti a sostegno delle censure regionali (come, in particolare, nel caso del richiamo al fondo perequativo, destinato a operare a beneficio delle Regioni e non a loro detrimento). In ogni caso - ad avviso delle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia - anche a ritenere che la disposizione impugnata non abbia carattere cogente quanto all'an delle riduzioni di spesa, essa sarebbe comunque illegittima, perché preclude alle Regioni di utilizzare le risorse risparmiate per scopi diversi dall'assegnazione al fondo statale, ponendo, quindi, un vincolo di destinazione autonomo ed improprio. Le ricorrenti Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia ricordano, infine, che una norma statale in tutto analoga a quella impugnata - che riduceva del 10% le indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali - è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 157 del 2007 e ne desumono che anche la norma impugnata non è qualificabile come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

7.4.- Quanto al comma 4 dell'art. 5, la difesa della ricorrente Regione Puglia ribadisce che tale comma non esprime un principio di coordinamento della finanza pubblica, perché pone limiti puntuali, disciplina in modo esaustivo strumenti e modalità necessari al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e non ha carattere transitorio, visto che la sua decorrenza dal primo rinnovo dei Consigli regionali indica il *dies a quo* dell'efficacia della normativa, non certo il termine finale di essa.

7.5.- Riguardo al comma 5 dell'art. 5, la Regione Puglia sottolinea che non vale osservare, come fa la difesa erariale, che la norma impugnata pone una regola uguale per tutta la pubblica amministrazione, dal momento che, in base al riparto di competenze costituzionalmente stabilito, lo Stato non ha una competenza generale per tutte le pubbliche amministrazioni.

7.6.- Quanto all'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5, infine, la ricorrente Regione Puglia ribadisce il carattere puntuale del vincolo di spesa da esso imposto.



8.- Con decreto del 26 maggio 2011, il Presidente della Corte costituzionale ha disposto il rinvio a nuovo ruolo di tutte le questioni oggetto dei presenti giudizi, fissandone poi la trattazione, con decreto del 21 giugno 2011, nell'udienza pubblica del 23 novembre 2011.

9.- In prossimità di tale udienza, la difesa dello Stato ha depositato ulteriori memorie in relazione a tutti i ricorsi (con la sola eccezione di quello iscritto al n. 96 del 2010 proposto dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste).

La difesa dello Stato ribadisce che l'impugnato comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 «si limita a demandare ogni decisione sull'entità della riduzione alle stesse Regioni, non ledendo alcuna autonomia, ma implicitamente richiamandosi ai principi di solidarietà nazionale (art. 2 Cost.) e di perequazione delle risorse». L'appartenenza alla medesima comunità nazionale, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, legittimerebbe l'aspettativa di un comune sforzo per fronteggiare la crisi in atto e la destinazione dei risparmi realizzati al Fondo finalizzato a contenere «il maggior fattore di rischio e di instabilità, rappresentato dall'entità del debito pubblico».

Quanto ai commi 4, 5 e 7, ultimo periodo, del medesimo art. 5, l'Avvocatura dello Stato insiste nel sostenere la non fondatezza delle censure, affermando che tali disposizioni rientrano negli ambiti riservati alla competenza legislativa statale, in quanto o riguardano la modifica di leggi statali (comma 4), o attengono all'ordinamento civile (comma 5) o costituiscono il mezzo per contenere la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane (comma 7, ultimo periodo).

10.- In prossimità dell'udienza pubblica del 23 novembre 2011 anche le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna hanno depositato ulteriori memorie.

10.1.- Le due Regioni, con atti difensivi di identico contenuto, insistono nella richiesta di accoglimento della questione proposta sul comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010, osservando che, ove «persino il trattamento economico dei politici regionali potesse essere considerato un "rilevante aggregato della spesa", ciò in pratica vanificherebbe il divieto - fissato nella giurisprudenza costituzionale - dei limiti alle voci minute di spesa».

11.- Con decreti del 10 novembre 2011 il Presidente della Corte costituzionale ha disposto il rinvio delle questioni promosse con i ricorsi n. 96 del 2010 e n. 107 del 2010 (limitatamente all'impugnazione del comma 5 dell'art. 5) all'udienza pubblica dell'8 maggio 2012 e l'anticipazione della discussione delle questioni promosse con i ricorsi n. 102 del 2010, n. 106 del 2010 e n. 107 del 2010 (limitatamente all'impugnazione dei commi 1, 4 e 7, ultimo periodo, dell'art. 5) all'udienza pubblica del 22 novembre 2011.

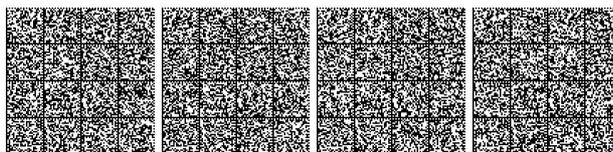
Con successivo decreto del 24 novembre 2011, il Presidente della Corte costituzionale ha disposto il rinvio della discussione anche delle questioni promosse con i ricorsi n. 102, n. 106 e n. 107 del 2010 (limitatamente all'impugnazione dei commi 1, 4 e 7, ultimo periodo, dell'art. 5) all'udienza pubblica dell'8 maggio 2012.

12.- In prossimità dell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012, le Regioni Emilia-Romagna e Liguria hanno presentato ulteriori memorie.

Le due Regioni, con atti di contenuto analogo, hanno rinnovato la richiesta di accoglimento dei propri ricorsi, segnalando alla Corte le novità intervenute medio tempore in relazione alle norme impugnate; novità che non hanno, tuttavia, interessato l'impugnato art. 5.

13.- In prossimità dell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in relazione a tutti i ricorsi, con l'eccezione di quello iscritto al n. 96 del 2010 proposto dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

La difesa dello Stato ribadisce anzitutto che le disposizioni impugnate rientrano nella competenza statale in tema di determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. D'altro canto, la stessa Avvocatura generale dello Stato deduce che, in considerazione della grave crisi economica internazionale, tale da porre in pericolo il fondamento stesso dello Stato - tanto che il Governo ha adottato in via di urgenza, sentite le parti sociali e le Regioni, altre quattro manovre economico-finanziarie, in aggiunta alle ordinarie leggi di stabilità (il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 98, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», il decreto-legge 18 dicembre 2011, n. 2011, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» ed il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività») - quest'ultimo può «intervenire legislativamente in ogni materia» nell'adempimento del «dovere costituzionale di preservare prima di tutto il sistema, attuando in via immediata tutte le misure necessarie, senza attendere i tempi e le procedure ordinarie, in ossequio al principio *salus rei publicae suprema lex esto*». Interventi straordinari e temporanei che non avrebbero potuto essere altrimenti assicurati con la necessaria tempestività ed omogeneità. Anche la dottrina avrebbe riconosciuto che il valore tutelato dall'art. 77 Cost., consistente nella tutela della collettività e dell'ordinamento rispetto alle emergenze, dovrebbe prevalere sul valore «strettamente formale» del rispetto delle competenze legislative



di Stato e Regioni sancito dall'art. 117 Cost. In conclusione, sempre ad avviso della difesa erariale, la straordinaria necessità ed urgenza menzionata all'art. 77 Cost. può giustificare una deroga alle competenze legislative quando quest'ultima sia finalizzata ad assicurare tempestività ed uniformità, altrimenti non conseguibili, di interventi normativi miranti alla «salvezza dello Stato nel suo complesso e rispettosi degli altri principi fondamentali della Costituzione».

In relazione alle singole censure, la difesa dello Stato ribadisce quanto già esposto nei propri precedenti atti difensivi.

Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (r.r. n. 96 del 2010), la Regione Liguria (r.r. n. 102 del 2010), la Regione Emilia-Romagna (r.r. n. 106 del 2010) e la Regione Puglia (r.r. n. 107 del 2010) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 78 del 2010, debbono essere qui esaminate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 5, commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo, del medesimo decreto, proposte in riferimento: *a)* agli artt. 3, 97, 117, 118, 119, 122 e 123 della Costituzione; *b)* all'art. 3, primo comma, lettera *f)*, dello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»).

2.- In considerazione della parziale identità delle norme impugnate e delle censure proposte con i suddetti ricorsi, i giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.- La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito in via preliminare la tardività di tutti i ricorsi, in quanto proposti avverso disposizioni della legge di conversione già contenute, nell'identico testo, nel decreto-legge n. 78 del 2010 e non impugnate tempestivamente.

L'eccezione va rigettata.

I ricorsi hanno ad oggetto disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione e impuginate solo dopo la pubblicazione della legge di conversione. Ciò non comporta, tuttavia, che le impugnazioni siano tardive. È, infatti, principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che la Regione, qualora si ritenga lesa nelle proprie competenze costituzionali da un decreto-legge, può impugnarlo nei termini previsti dall'art. 127 Cost. (con il rischio, però, che l'iniziativa di investire la Corte resti vanificata dall'eventualità di una mancata conversione) oppure riservarsi di impugnare la sola legge di conversione, che rende permanente e definitiva la normativa precariamente dettata con il decreto-legge. La conversione in legge, infatti, ha l'effetto di reiterare, con la novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere della Regione (sentenze n. 232 del 2011, n. 430 del 2007, n. 383 e n. 62 del 2005, n. 287 e n. 272 del 2004).

4.- Il decreto-legge n. 78 del 2010, nell'adottare misure intese a stabilizzare la finanza pubblica e a favorire lo sviluppo della competitività economica, dedica il suo Capo II alla «Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi» e detta, con l'impugnato art. 5, una disciplina relativa a economie di spesa «negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici». Le ricorrenti lamentano che le previsioni contenute nei commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo, di tale articolo ledono le loro competenze legislative e amministrative e la loro autonomia finanziaria, violando così gli evocati parametri.

Al riguardo, la difesa dello Stato ha affermato che le norme impugnate trovano giustificazione nell'esigenza di far fronte con urgenza ad una gravissima crisi finanziaria che mette in pericolo la stessa *salus rei publicae*. La gravità della situazione consentirebbe allo Stato, sempre ad avviso della parte resistente, di derogare alle regole costituzionali di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e di «intervenire legislativamente in ogni materia», in ottemperanza ai doveri espressi dalla Costituzione ed in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unità della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.) e della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.).

Tale assunto non può essere condiviso. Le norme costituzionali menzionate dalla parte resistente, infatti, non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere



invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale.

5.- Il comma 1 dell'art. 5 - impugnato dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia - prevede che, per gli anni dal 2011 al 2013, sono destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui al d.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico), «gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell'art. 121 della Costituzione», cioè il Consiglio regionale, la Giunta ed il suo Presidente.

La disposizione, interpretata nel senso che impone alle Regioni di deliberare riduzioni relative a una specifica voce di spesa, è denunciata per contrasto con il terzo comma dell'art. 117 Cost., perché reca una disciplina di dettaglio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (r.r. n. 102 e n. 106 del 2010). La medesima disposizione, anche se interpretata nel senso di non imporre alle Regioni le predette riduzioni di spesa, è comunque ritenuta in contrasto con: a) gli artt. 117 e 118 Cost., perché impedisce alla Regione di utilizzare liberamente le risorse corrispondenti alle riduzioni di costo «per altri scopi, da essa individuati nell'esercizio della propria autonomia organizzativa e delle proprie competenze di settore» (r.r. n. 102 e n. 106 del 2010); b) l'art. 119 Cost., in quanto l'assegnazione delle risorse risparmiate ad un fondo statale obbliga le Regioni a finanziare lo Stato «con risorse che provengono dalle entrate generali della Regione», violando così l'autonomia finanziaria regionale di spesa (r.r. n. 102, n. 106 e n. 107 del 2010); c) gli artt. 117, quarto comma, e 123, primo comma, Cost., perché, intervenendo sulla disciplina del trattamento economico dei componenti degli organi politici regionali, invade gli ambiti riservati alla potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione interna e di personale nonché alla competenza statutaria a determinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione (r.r. n. 107 del 2010); d) gli artt. 3 e 97 Cost., espressivi dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione, perché la devoluzione delle somme risparmiate al bilancio statale «evidentemente [...] disincentiva» il risparmio (r.r. n. 102 e n. 106 del 2010).

5.1.- Le questioni promosse dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono inammissibili.

Questa Corte ha più volte affermato che nei giudizi in via principale le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in base a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze e possono evocare altri parametri soltanto ove la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (*ex plurimis*, sentenze n. 128 e n. 33 del 2011; n. 52 del 2010; n. 237 del 2009; n. 289 e n. 216 del 2008).

Tale circostanza non ricorre nel caso di specie, in quanto la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - che, secondo le ricorrenti, si sarebbe prodotta perché la disposizione impugnata, riassegnando gli importi corrispondenti ai risparmi di spesa deliberati dalle Regioni al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, disincentiverebbe tali risparmi - non modifica la distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni.

5.2.- Le questioni promosse dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia in riferimento all'art. 119 Cost. e dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 123, primo comma, Cost., non sono fondate.

5.2.1.- Va premesso, al riguardo, che la disposizione impugnata - contrariamente a quanto sostenuto in via principale dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna - deve essere interpretata non nel senso che le Regioni hanno l'obbligo di adottare deliberazioni di riduzione di spesa, ma nel senso che, nel caso in cui dette Regioni, nell'esercizio della loro autonomia, abbiano deliberato per il triennio dal 2011 al 2013 tali riduzioni, i risparmi così ottenuti «sono riassegnati» al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Infatti, detta disposizione non pone espressamente alcun obbligo di risparmio a carico delle Regioni ed anzi, con l'espressione «verranno deliberate», sottolinea, mediante l'uso del tempo futuro, la mera eventualità della decisione di risparmio, non quantificato in una misura minima. Tale interpretazione si armonizza con la previsione contenuta nel precedente periodo dello stesso comma, nel quale, con riferimento ad organi costituzionali dotati anch'essi di autonomia di bilancio (Presidenza della Repubblica, Senato della Repubblica, Camera dei deputati e Corte costituzionale), viene chiarito che le riduzioni di spesa «saranno autonomamente deliberate».

5.2.2.- Così interpretata, la norma impugnata è priva di attitudine lesiva delle competenze statutarie e legislative delle Regioni. Come visto, infatti, la decisione di risparmiare riguarda il circoscritto settore del trattamento economico degli organi di cui all'art. 121 Cost. e consegue all'esercizio di un atto di autonomia, con il quale la Regione sceglie liberamente se e quanto ridurre la spesa. È perciò meramente ipotetica e potenziale la limitazione dell'autonomia di spesa derivante dalla devoluzione allo Stato degli importi corrispondenti alle riduzioni spontaneamente deliberate. Tanto più che la destinazione del risparmio all'ammortamento dei titoli di Stato è limitata nel tempo (triennio dal 2011



al 2013) e, in ogni caso, risponde ad eccezionali e contingenti esigenze di solidarietà politica, economica e sociale, che richiedono il concorso finanziario di tutte le articolazioni istituzionali e territoriali della Repubblica, al fine di far fronte alla grave crisi economico-finanziaria che l'Italia sta attraversando.

6.- Il comma 4 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 è impugnato dalla sola Regione Puglia, nella parte in cui stabilisce che, a decorrere dal primo rinnovo dei Consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo, è ridotto del 10 per cento l'importo previsto a titolo di rimborso delle spese elettorali nell'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici).

La ricorrente denuncia il contrasto della disposizione: *a)* in via principale, con l'art. 117, quarto comma, Cost., perché lo Stato avrebbe invaso la competenza legislativa residuale della Regione nella materia elettorale; *b)* in via subordinata, con l'art. 122, primo comma, Cost., perché, ove pure la disciplina impugnata fosse ricondotta alla potestà legislativa concorrente sul «sistema di elezione [...] dei consiglieri regionali», essa comunque non esprimerebbe alcun principio fondamentale della materia, ma porrebbe un precetto di minuta regolazione.

6.1.- Le questioni non sono fondate.

6.1.1.- Il rimborso delle spese elettorali sostenute da movimenti o partiti politici per le elezioni del Consiglio regionale è disciplinato dalla citata legge n. 157 del 1999, la quale, all'art. 1 - su cui interviene, modificandolo, l'impugnato comma 4 dell'art. 5 -, riconosce ad essi un rimborso forfetario in relazione alle spese elettorali sostenute «per le campagne per il rinnovo» anche dei Consigli regionali. A tale scopo è costituito un fondo a carico del bilancio interno della Camera dei deputati per un importo pari, per ogni anno di legislatura, alla somma risultante dalla moltiplicazione di euro 0,90 (così ridotto per effetto della disposizione censurata) per il numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali per le elezioni di tale Camera.

6.1.2.- Deve ritenersi che la disciplina censurata sia riconducibile alla fattispecie prevista dall'art. 122, primo comma, Cost., secondo cui: «Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

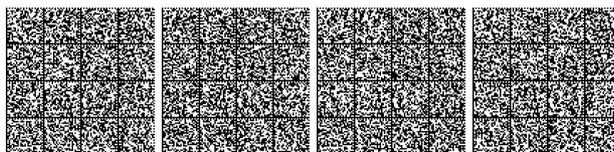
Infatti, l'espressione «sistema di elezione» utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio).

La materia «sistema di elezione», nel senso ampio ora indicato, include, perciò, la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne. Ne consegue la non fondatezza della censura formulata in via principale dalla ricorrente in riferimento al quarto comma dell'art. 117 Cost., perché in materia la potestà legislativa della Regione non è residuale, ma va ricondotta alla competenza concorrente di cui all'art. 122, primo comma, Cost., da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

6.1.3.- Non è fondata neppure la questione promossa in via subordinata dalla ricorrente Regione Puglia, la quale ha dedotto che, quand'anche la normativa denunciata fosse riconducibile alla competenza concorrente di cui all'art. 122, primo comma, Cost., essa sarebbe comunque illegittima perché non detta un principio fondamentale della materia, ma pone una norma di stretto dettaglio.

In proposito, si è già visto che il rimborso forfetario delle spese sostenute da movimenti o partiti politici per le campagne per il rinnovo dei Consigli regionali, previsto dalla citata legge n. 157 del 1999, è erogato attingendo alle risorse di un fondo posto a carico del bilancio della Camera dei deputati, la cui entità era stabilita, al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata, nella misura di un euro per ogni elettore iscritto nelle liste elettorali di tale Camera. Il rimborso viene poi ripartito nell'ambito delle varie Regioni tra i partiti e movimenti politici beneficiari.

In tal modo, il legislatore statale ha previsto che il suddetto rimborso sia effettuato secondo regole uniformi in tutto il territorio nazionale al fine di assicurare non solo l'uguale libertà del voto a tutti gli elettori, a qualunque Regione appartengano (art. 48 Cost.), ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali (art. 49 Cost.). La disciplina relativa all'entità del fondo - e quindi alla misura del rimborso forfetario - non integra, pertanto, una normativa di dettaglio, ma ha natura di principio fondante del «sistema di elezione» dei consiglieri regionali, avendo essa l'obiettivo di garantire l'uguale esercizio dei diritti politici tutelati dalle indicate disposizioni costituzionali e di evitare irragionevoli discriminazioni nel godimento degli stessi. Tale obiettivo sarebbe,



infatti, pregiudicato ove si consentisse alle Regioni di adottare leggi in tema di rimborsi o finanziamenti dell'attività elettorale regionale, con il conseguente rischio di disparità di accesso alle risorse di provenienza pubblica da parte dei movimenti politici e dei partiti, in ragione delle diversità economiche fra le Regioni, delle scelte da queste operate in materia e del differente radicamento territoriale delle forze politiche.

In questo quadro si inserisce la normativa denunciata che, in coerenza con l'indicata *ratio* della precedente legislazione statale, si limita a ridurre del 10 per cento l'entità del fondo esistente presso la Camera dei deputati. Ne consegue che il primo periodo del comma 5 dell'art. 1 della citata legge n. 157 del 1999, quale modificato dal censurato comma 4 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010, costituisce un principio fondamentale del «sistema di elezione» dei consiglieri regionali, legittimamente posto dallo Stato ai sensi del primo comma dell'art. 122 Cost. Di qui la non fondatezza della questione.

7.- Il comma 5 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 è impugnato dalle Regioni Valle d'Aosta e Puglia (rispettivamente, r.r. n. 96 e n. 107 del 2010). Esso stabilisce che: «Ferma le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196 [cioè le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato], inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta».

La disposizione è denunciata per il contrasto con: a) gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché stabilisce non un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma un vincolo puntuale ad una specifica voce di spesa (ricorsi n. 96 e n. 107 del 2010); b) l'art. 117, quarto comma, Cost., perché invade l'ambito riservato alla potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa e di disciplina del personale della Regione e degli enti ad essa collegati (ricorso n. 107 del 2010). Secondo la Regione autonoma Valle d'Aosta, il comma denunciato viola anche l'art. 3, primo comma, lettera f), del proprio statuto - che, in materia di finanze regionali e comunali, attribuisce alla Regione la potestà di emanare norme di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, per adattare alle condizioni regionali - il quale, letto «alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost.» (e, quindi, nel senso che lo Stato può individuare solo principi fondamentali di coordinamento della finanza regionale e comunale), esclude la legittimità di norme di contenimento della spesa che, come quella impugnata, hanno carattere di dettaglio e precludono ogni possibilità di adattamento alle condizioni regionali.

7.1.- Le questioni promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. non sono fondate.

Alla disposizione denunciata va infatti riconosciuta, contrariamente all'assunto della ricorrente, natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione spetta allo Stato e dal quale possono legittimamente derivare limitazioni all'autonomia organizzativa e di spesa delle Regioni.

7.1.1.- In via preliminare, va osservato che il comma impugnato, nel richiamare l'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), si riferisce espressamente a tutte le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e, quindi, anche alle Regioni e alle Province autonome (si veda, al riguardo, il comunicato dell'ISTAT del 24 luglio 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica 24 luglio 2010, n. 171).

7.1.2.- Il comma denunciato introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle indicate pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive (inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo), in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute. Lo stesso comma prevede inoltre che gli «eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta».

Detto principio di gratuità risponde alla *ratio* di evitare il cumulo di incarichi retribuiti e di perseguire in tal modo, attraverso un risparmio della spesa corrente, l'equilibrio della finanza pubblica complessiva. L'impugnata normativa è, pertanto, espressione di una scelta di fondo, diretta a connotare la disciplina settoriale degli incarichi conferiti ai titolari delle cariche elettive e, nel contempo, a ridurre gli oneri della finanza pubblica. Costituisce, quindi, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Non osta a tale conclusione la previsione di un limite massimo di trenta euro a gettone di presenza. L'esiguità di tale limite, infatti, non fa venir meno, nella sostanza, il principio fondamentale di gratuità, di cui detta previsione costituisce una non rilevante eccezione sul piano quantitativo.

7.2.- La Regione autonoma Valle d'Aosta (r.r. n. 96 del 2010) deduce che la medesima disposizione si pone in contrasto, oltre che con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. - per gli stessi profili prospettati dalla Regione Puglia ed esaminati nel punto precedente (r.r. n. 107 del 2011) - anche con l'art. 3, primo comma, lettera f), del proprio statuto.



7.2.1.- Preliminarmente, va evidenziato che in ordine a tali questioni la Regione autonoma Valle d'Aosta, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica dell'8 giugno 2011, ha affermato che, a séguito della sopravvenuta entrata in vigore della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), il suo concorso agli obiettivi di finanza pubblica ha luogo, ormai, con misure da definire mediante accordi con lo Stato. La ricorrente menziona, al riguardo, i seguenti due tipi di accordo: a) quello con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010, secondo cui: «Per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131 [...]. In caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario»; b) quello con il Ministro per la semplificazione normativa, ai sensi dei commi 160 e seguenti della stessa legge n. 220 del 2010. Alla luce di tale normativa, la Regione ricorrente sostiene che la disposizione impugnata non è ad essa applicabile, perché introduce una misura volta ad assicurare il proprio concorso agli obiettivi di finanza pubblica senza che tale misura sia stata pattuita mediante i menzionati accordi.

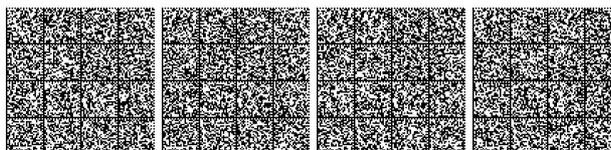
In ordine all'accordo indicato sub a), previsto dal comma 132 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, deve tuttavia osservarsi che la ricorrente non prova che esso è stato concluso.

L'accordo indicato sub b) - in conformità a quanto dedotto dalla ricorrente, che ne ha prodotto in giudizio una copia - risulta, invece, concluso in data 11 novembre 2010 con il Ministro per la semplificazione, con la denominazione «Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Valle d'Aosta per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione». Va, peraltro, precisato che tale accordo, contrariamente a quanto affermato in giudizio dalla Regione, non è stato concluso «nel rispetto di quanto previsto» dai commi 160 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 (entrata in vigore il 1° gennaio 2011), ma in dichiarata applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al fine di «modificare l'ordinamento finanziario della Regione e di definire specifiche norme di coordinamento finanziario». In attuazione di tale accordo - il quale prevede che gli obiettivi finanziari in esso pattuiti «sono approvati con legge ordinaria dello Stato [...]» - è poi effettivamente intervenuta la citata legge n. 220 del 2010, la quale, al comma 160 del suo art. 1, stabilisce che: «Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e dell'articolo 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e successive modificazioni, la regione Valle d'Aosta concorre [...] all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, attraverso le misure previste nell'accordo sottoscritto tra il Ministro per la semplificazione normativa e il presidente della regione Valle d'Aosta: a) con la progressiva riduzione della somma sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione a decorrere dall'anno 2011 fino alla soppressione della medesima dall'anno 2017; b) con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica, mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, relative ai servizi ferroviari di interesse locale; c) con la rimodulazione delle entrate spettanti alla regione Valle d'Aosta».

Dalla conclusione di quest'ultimo accordo e dalla successiva approvazione dei suoi obiettivi finanziari ad opera della citata legge n. 220 del 2010 - atti entrambi sopravvenuti al decreto-legge n. 78 del 2010 recante la disposizione impugnata - derivano i seguenti effetti: 1) il concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica fissate dalla normativa statale è rimesso, per le annualità a decorrere dal 2011, alle misure previste nell'accordo stesso e nella legge che lo recepisce; 2) l'impugnato comma 5 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010, in quanto misura di coordinamento della finanza pubblica stabilita dalla normativa statale, è applicabile alla Regione autonoma Valle d'Aosta solo, eventualmente, attraverso le misure fissate nell'accordo e approvate con legge ordinaria dello Stato.

Ne consegue che, per il congiunto effetto di tali atti sopravvenuti, la disposizione denunciata non può trovare diretta applicazione nei confronti della Regione autonoma Valle d'Aosta per le annualità successive al 2010 e non può, perciò, violare, *in parte qua*, l'autonomia legislativa e finanziaria della Regione medesima. Deve, pertanto, essere dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni promosse dalla ricorrente nei confronti dell'impugnata disposizione per la parte relativa alle annualità decorrenti dal 2011.

7.2.2.- La mancata conclusione di un accordo che escluda l'applicazione della denunciata disposizione alla Regione autonoma anche per l'annualità 2010 rende necessario esaminare la questione promossa, con riferimento a detta annualità, relativamente al comma 5 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010.



La questione non è fondata.

A sostegno delle proprie censure, la ricorrente fa valere la violazione dell'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, letto «alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost.», nonché, comunque, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., applicabili in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Secondo la ricorrente, in base a tali parametri, statutario e costituzionali, la competenza legislativa dello Stato è limitata, in materia di finanze regionali, alla sola fissazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e non consente l'adozione di norme di dettaglio, quali sarebbero quelle impugnate.

La non fondatezza della questione discende dalla natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica della disposizione impugnata, come accertato al punto 7.1., con riferimento al ricorso della Regione Puglia (r.r. n. 107 del 2010).

8.- L'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 è impugnato dalla Regione Puglia (r.r. n. 107 del 2010). Esso prevede che: «Agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali» - da intendersi per tali quelle previste dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - «aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti». Secondo la ricorrente, tale disposizione, introducendo vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa, lede la competenza concorrente della Regione in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e viola, altresì, l'autonomia finanziaria della Regione, garantita dall'art. 119 Cost. Inoltre, la normativa statale illegittimamente occuperebbe l'ambito della disciplina delle comunità montane e delle unioni di comuni, riservato dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Le questioni non sono fondate.

Va osservato, al riguardo, che la censurata disposizione - nel vietare di corrispondere ogni genere di emolumenti agli amministratori delle predette forme associative di enti locali (ivi comprese le comunità montane) - persegue l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi attraverso una disciplina uniforme, che coordina la legislazione del settore. Essa, pertanto, è riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Nell'ambito di tale materia, la normativa oggetto di censura enuncia il principio di gratuità dell'amministrazione delle suddette forme associate di gestione di servizi e funzioni pubbliche da parte degli enti locali. Si tratta perciò, non di una normativa di dettaglio, ma di un principio fondamentale che (analogamente a quello posto dal comma 5 dell'art. 5, sopra esaminato al punto 7) caratterizza ed orienta la disciplina del rapporto tra le indicate forme associative (comprese le comunità montane) ed i loro amministratori, con l'indicato obiettivo di ridurre gli oneri della finanza pubblica.

Dall'accertata natura di principio fondamentale discende, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la legittimità dell'incidenza della censurata disposizione sia sull'autonomia di spesa delle Regioni (si vedano, *ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di comunità montane (sentenze n. 326 del 2010 e n. 237 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti le altre disposizioni contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

riuniti i giudizi;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla n. 122 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna con i ricorsi, rispettivamente, n. 102 e n. 104 del 2010;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 123, primo comma, Cost., dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi, rispettivamente, n. 102, n. 104 e n. 107 del 2010;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 122, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso n. 107 del 2010;



4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso n. 107 del 2010;

5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui si applica, per le annualità a decorrere dal 2011, alla Regione Valle d'Aosta, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e all'art. 3, primo comma, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dalla medesima Regione Valle d'Aosta con il ricorso n. 96 del 2010;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui si applica, per l'annualità 2010, alla Regione Valle d'Aosta, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e all'art. 3, primo comma, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dalla medesima Regione Valle d'Aosta con il ricorso n. 96 del 2010;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso n. 107 del 2010.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2012.

F.to:

ALFONSO QUARANTA, *Presidente*

FRANCO GALLO, *Redattore*

ROBERTO MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2012.

Il Cancelliere

F.to: ROBERTO MILANA

T_120151

N. 152

Ordinanza 6 - 14 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio (tutela *del*) - Norme della Regione Campania - Disciplina per le zone sottoposte a vincolo paesaggistico - Procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica - Inclusione degli interventi edilizi previsti dai diversi piani casa regionali, esclusi dal legislatore statale - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.

- Legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1, art. 1, comma 1, lett. l).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9 marzo 2011, depositato in cancelleria il 18 marzo 2011 ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 9 marzo 2011 e depositato il successivo 18 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;

che la norma censurata modifica la legge regionale n. 19 del 2009, in particolare, mediante l'inserimento di un nuovo art. 2-*bis*, la cui rubrica recita: «Disciplina per le zone sottoposte a vincolo paesaggistico»;

che la nuova disposizione prevede al primo comma che, per le zone sottoposte a vincolo paesaggistico e per gli interventi di cui alla stessa legge n. 19 del 2009, si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni in materia di Conferenza dei servizi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nonché le norme del «Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni», approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139;

che il secondo comma del nuovo art. 2-*bis* stabilisce che i termini di cui al comma precedente decorrono, nel territorio dei Comuni disciplinati dai piani territoriali paesistici vigenti, dalla data di entrata in vigore del nuovo piano territoriale paesistico regionale, laddove comporti modifiche, salvo che per gli interventi ammissibili in base al piano paesistico vigente;

che, secondo il ricorrente, la norma censurata estende indebitamente l'ambito applicativo del d.P.R. n. 139 del 2010;

che tale ultima normativa - in particolare mediante l'elenco dell'allegato 1, come richiamato dall'art. 1 - circoscrive la nozione degli interventi di «lieve entità» in relazione ai quali può essere adottato il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica previsto dal comma 9 dell'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137);

che la norma censurata produrrebbe l'effetto di includere nell'ambito di applicazione della procedura semplificata ciò che il legislatore statale aveva escluso, e cioè gli interventi edilizi previsti dai diversi piani casa regionali, con effetti limitati al solo territorio della Regione Campania;

che vi sarebbe dunque violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva in via esclusiva allo Stato la legislazione in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

che la Regione Campania si è costituita nel giudizio, con atto depositato il 15 aprile 2011, chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile e comunque non fondata, e riservando per l'ulteriore corso del procedimento lo sviluppo delle proprie difese;

che la stessa Regione, mediante un atto depositato il 22 novembre 2011, ha chiesto ed ottenuto, con l'adesione della controparte, il rinvio della udienza pubblica di trattazione del ricorso, già fissata per il 13 dicembre 2011;



che successivamente, con atto depositato il 6 marzo 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha formalizzato rinuncia al ricorso che ha originato il presente giudizio;

che detta rinuncia è stata motivata in rapporto alla intervenuta approvazione della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)», il cui art. 52, comma 12, lettera *a*), ha interamente abrogato la norma oggetto delle odierne censure;

che, con nota di deposito del 19 aprile 2012, la difesa della Regione Campania ha comunicato l'intervenuta accettazione, da parte della Giunta regionale, della rinuncia al ricorso.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera *l*), della legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione;

che lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, successivamente, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, e che detta rinuncia è stata accettata dalla Regione Campania;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, accettata dalle parti costituite, comporta l'estinzione del giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2012.

F.to:

ALFONSO QUARANTA, *Presidente*

GAETANO SILVESTRI, *Redattore*

ROBERTO MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2012.

Il Cancelliere

F.to: ROBERTO MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 10

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito)
n. 10 depositato in cancelleria il 7 giugno 2012*

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a carico dell'on. Silvio Berlusconi per le opinioni da questi espresse nei confronti dell'on. Antonio Di Pietro - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Bergamo - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare - Violazione della sfera di competenza del potere giudiziario.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010.
- Costituzione, artt. 68, primo comma, e 102.

IL TRIBUNALE DI BERGAMO

Il Giudice dell'udienza preliminare, dott.ssa Patrizia Ingrassi, esaminati gli atti del procedimento penale a margine indicato nei confronti di Silvio Berlusconi, nato a Milano il 29 settembre 1936;

Letta la deliberazione della Camera dei deputati adottata nella seduta del 22 settembre 2010;

Uditi alle udienze del 28 settembre e del 23 novembre 2010 il Pubblico Ministero, che ha chiesto che fosse sollevato dinanzi alla Corte costituzionale colano di attribuzione avverso la deliberazione sopra menzionata, e la difesa che ha richiesto l'emissione di sentenza ex art. 129 c.p.p. ritenendo applicabile l'art. 68 primo comma della Costituzione;

OSSERVA

Il presente procedimento trae origine dalla denuncia/querela presentata da Antonio Di Pietro ai Carabinieri di Curno in data 21 agosto 2008 a carico di Silvio Berlusconi per il reato di diffamazione in relazione alle dichiarazioni rese sul suo conto da quest'ultimo nella trasmissione televisiva Porta a Porta condotta dal giornalista Bruno Vespa, andata in onda su RAI UNO il 10 aprile 2008, al termine della campagna elettorale che ha preceduto le elezioni politiche svoltesi il 13 e il 14 aprile di quello stesso anno.

L'argomento introdotto da Vespa riguardava l'offerta ad Antonio Di Pietro del Ministero dell'interno nel primo governo Berlusconi del 1994, oggetto di interesse giornalistico in quel periodo. Berlusconi replicava immediatamente asserendo che si trattava di una menzogna di Di Pietro; aggiungeva inoltre che la laurea di Di Pietro non era valida per una serie di ragioni che venivano esplicitate, che il titolo era stato appositamente richiesto dai Servizi ai docenti universitari, e che come Pubblico Ministero Di Pietro aveva «scaraventato in galera» diverse persone rovinandogli la vita.

A questo punto Vespa diceva all'ospite che si sarebbe assunto la responsabilità di ciò che aveva detto e gli ricordava che «gli ordini di cattura li firmavano i GIP». L'intervistato replicava asserendo l'assoluta necessità di una riforma dell'ordinamento giudiziario addivenendo alla separazione delle carriere dei Giudici da quelle dei Pubblici Ministeri, affinché non ci fosse alcun condizionamento dei primi da parte dei secondi.

Il 21 giugno 2008 Di Pietro querelava Berlusconi considerando diffamatorie per la sua persona e per la sua professionalità le asserzioni dell'avversario politico riguardanti la sua laurea e la sua attività di Pubblico Ministero, in quanto assolutamente non veritiere.



Concluse le indagini preliminari, il Pubblico Ministero chiedeva in data 15 dicembre 2008 il rinvio a giudizio di Silvio Berlusconi ravvisando il reato di cui agli artt. 595 c.p., 13 della legge n. 47/48 e 30 c. 4 della legge n. 223/90, nelle seguenti affermazioni:

Di Pietro è un altro emerito bugiardo. Tenga presente che non ha nemmeno una laurea valida ...

Mi rivolgo qui al Ministro dell'istruzione in carica per vedere se può, se può sottoporre a custodia sicura le documentazioni che esistono presso l'Università, circa la laurea del signor Di Pietro. Mi rivolgo al Ministro della giustizia per vedere che possa fare la stessa cosa, per sottoporre a custodia i documenti con cui il signor Di Pietro si è rivolto alla Magistratura e ha fatto due o tre concorsi per la Magistratura. Non ha mai presentato il diploma originale di laurea. Ha sempre presentato dei certificati, che tra l'altro sono diversi uno dall'altro, sia per il voto di un esame, sia per quanto riguarda la data di un esame ...

Quindi la sua è una cosiddetta laurea dei servizi, che i servizi hanno chiesto ai professori dell'università di cui nessuno si ricorda di Di Pietro ... Quindi il signor Di Pietro non è solo un uomo che mi fa orrore perché non rispetta gli altri e perché ha scaraventato in galera, rovinando delle vite degli altri cittadini, è un assoluto bugiardo ...

All'udienza del 18 novembre 2009 questo giudice, ritenuto di non accogliere l'eccezione della difesa sull'applicabilità dell'art. 68, primo comma della Costituzione in considerazione della carica di deputato ricoperta da Berlusconi al momento del fatto, disponeva la trasmissione degli atti alla Camera dei deputati per quanto di competenza ai sensi dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003.

Con comunicazione pervenuta in data 29 settembre 2010 il Presidente della Camera dei deputati informava il Presidente di questo Tribunale che l'Assemblea, nella seduta del 22 settembre 2010, aveva ritenuto che i fatti per i quali pende il presente procedimento penale concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68 co. 1 Cost. Alla comunicazione era allegata la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere (Doc. IV-ter nn. 8/A, 13/A e 17/A), nonché il resoconto stenografico della seduta dell'assemblea.

Il relatore Luca Rodolfo Paolini così si era espresso in aula: va detto che fra i due il battibecco, sempre virtuale, perché l'onorevole Di Pietro non era presente in studio, era cominciato da tanti anni, da quando, in particolare, allora P.M. di Mani Pulite, il deputato Di Pietro ebbe a pronunciare, riferendosi al deputato Berlusconi, la seguente frase. - «vado io in dibattito ... quello lo sfascio» ... Questo promemoria serve per ricordare il clima certamente conflittuale tra i due, che colloca l'episodio in quello che è ormai un confronto politico, anche parlamentare. Va anche detto che il deputato Di Pietro ha fatto dell'antiberlusconismo la propria ragione sociale ... ad avviso del relatore, ma anche della Giunta medesima, l'episodio si colloca in una normale dialettica politica tra soggetti che concorrono all'esito elettorale, anche mediante queste dichiarazioni. Pertanto, si ritiene, sotto questo profilo, pienamente sussistente l'insindacabilità ex art. 68 della Costituzione, alla luce anche dell'interpretazione che deriva dalla lettura dell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, che esplicitamente include i dibattiti, i comizi e i confronti anche televisivi tra quelle situazioni per le quali opera l'immunità ...».

L'assemblea, quindi, aveva accolto la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere deliberando che i fatti oggetto del presente procedimento penale concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni.

Premesso quanto sopra, ad avviso di questo Giudice la deliberazione adottata dalla Camera dei deputati eccede la sfera di attribuzioni stabilita per il potere legislativo dagli artt. 55 e ss. Cost., correlativamente cagionando la compressione della sfera delle attribuzioni della magistratura, regolata dagli artt. 102 e ss. Cost.

La ormai consolidata giurisprudenza costituzionale ritiene che l'insindacabilità prevista dal primo comma dell'art. 68 Cost. copra anche le opinioni espresse extra moenia dai membri delle Camere solo quando le stesse costituiscano riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari, ovvero siano sostanzialmente riproduttive di un'opinione espressa in sede parlamentare, con la conseguenza che deve esistere un nesso funzionale tra queste ultime e le eventuali loro proiezioni esterne. A tal fine occorre il concorso di un duplice requisito: una sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, e un legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna in modo che questa riveli una finalità divulgativa della prima. La Corte ha altresì precisato che «il mero contesto politico o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni oggetto del presente conflitto si possono collocare, non connota di per sé tali dichiarazioni quali espressive della funzione parlamentare. Infatti, ove esse non costituiscano la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni e quindi non siano il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato o ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), esse devono essere considerate come un diverso contributo al dibattito politico,



riferito alla pubblica opinione usufruendo della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 della Costituzione (si vedano le sentenze n. 134, 171 e 330 del 2008, n. 302 del 2007 e nn. 260 e 416 del 2006).

Nel caso di specie non si ravvisa un collegamento funzionale tra l'attività di parlamentare dell'allora deputato Silvio Berlusconi e le frasi contestate come diffamatorie per le ragioni che seguono.

Va innanzitutto evidenziato che le espressioni su cui si fonda l'imputazione non possono essere considerate manifestazione di un'opinione, per di più di carattere politico o di rilievo parlamentare, in quanto hanno ad oggetto fatti riguardanti la professione di magistrato svolta da Di Pietro prima di intraprendere la carriera politica, da quest'ultimo ritenuti falsi e quindi lesivi della sua reputazione. L'imputato ha affermato infatti che la laurea di Di Pietro non sarebbe valida, riportando a sostegno della propria asserzione la circostanza che non avrebbe presentato il diploma di laurea per partecipare al concorso per uditore giudiziario, ma solo dei certificati contenenti indicazioni contrastanti su voti e date d'esame, e che avrebbe conseguito il titolo in tempi eccessivamente brevi, tenuto conto degli impegni di lavoro e familiari del tempo. Da ciò ha desunto che si sarebbe trattato di una «cosiddetta laurea dei servizi», cioè che i servizi segreti avrebbero richiesto ai docenti universitari. Inoltre ha affermato che Di Pietro nella sua attività di Pubblico Ministero presso la Procura della Repubblica di Milano che svolgeva le indagini denominate Mani Pulite, avrebbe «scaraventato in galera» - quindi ingiustamente - dei cittadini rovinando loro la vita.

Poiché le affermazioni rese da Berlusconi nella trasmissione televisiva Porta a Porta vertono su fatti concreti, è evidente che non può operare la prerogativa di insindacabilità prevista dall'art. 68, primo comma della Cost. limitata alle opinioni e ai voti espressi nell'esercizio delle funzioni di parlamentare.

Nella relazione della Giunta per le autorizzazioni si evidenzia che l'intervento televisivo di Berlusconi aveva valenza politica in quanto le affermazioni sulla vicenda universitaria e sull'attività giudiziaria di Di Pietro rappresentavano il punto di partenza dell'argomento sviluppato successivamente della separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, tema questo oggetto del programma elettorale della formazione guidata dal deputato Berlusconi e più volte oggetto di interventi nella sua pregressa attività politico-parlamentare.

Ritiene chi scrive che, pur considerando le asserzioni su Di Pietro in correlazione con l'argomento successivo della separazione delle carriere in magistratura, le stesse non possano in ogni caso trovare tutela nell'invocato art. 68 della Cost. che, come già rilevato, garantisce l'insindacabilità delle sole opinioni.

Inoltre, benché la separazione delle carriere fosse un tema politico dibattuto, l'intervento di Berlusconi non risulta correlato ad iniziative parlamentari tipiche recenti, né riproduttivo di opinioni espresse sempre di recente in sede parlamentare, in modo da manifestare una finalità divulgativa delle esternazioni rispetto ad uno specifico intervento parlamentare.

Del tutto inconferenti risultano infine i richiami contenuti nella relazione della Giunta per le autorizzazioni, e quelli fatti dal relatore on. Paolini nell'assemblea, alla situazione di conflitto e di contrapposizione politica esistente tra le parti da diversi anni, ed acuita dalle imminenti elezioni politiche, in quanto chiaramente non inerente all'attività parlamentare.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, appare evidente lo sconfinamento dell'assemblea dalla sfera dell'insindacabilità delle dichiarazioni all'ambito della valutazione della fondatezza nel merito dell'accusa, che non spetta alla Camera dei deputati bensì alla Magistratura ordinaria ai sensi degli artt. 102 e ss. Cost.

La delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nel corso della seduta del 22 settembre 2010 appare pertanto lesiva delle attribuzioni di questo organo giurisdizionale, in quanto frutto di un arbitrario esercizio del potere attribuito al Parlamento dall'art. 68 Cost. Di conseguenza deve sollevarsi, a norma dell'art. 37 della legge n. 87/1953, conflitto di attribuzione, volto all'annullamento della delibera in questione.

P. Q. M.

Visti gli artt. 37 legge n. 87/1953 e 26 decr. Pres. Corte cost. 21 luglio 2004.

Chiede alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dall'on. Silvio Berlusconi, per le quali pende procedimento penale davanti a questo giudice, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma Cost., e conseguentemente di annullare la deliberazione adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 settembre 2010 (atti Camera doc. IV-ter n. 8/A, 13/A e 17/A), nei confronti dell'on. Silvio Berlusconi.

Bergamo, addì 23 novembre 2010

Il Giudice

Avvertenza

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 147/2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, la s.s., n. 18 del 27 aprile 2011

12C0229



N. 117

Ordinanza del 2 febbraio 2012 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Corso Guido contro Università degli studi di Roma «Roma Tre»

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33 e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8437 del 2011, proposto da:

Guido Corso, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Pesce e Ignazio Scardina, con domicilio eletto presso studio legale Guarino in Roma, piazza Borghese n. 3;

Contro Università degli studi di Roma «Roma Tre», in persona del Rettore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III n. 03749/2011, resa tra le parti, concernente collocamento a riposo per raggiunti limiti d'età;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli studi di Roma 3;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011 il Cons. Roberto Garofoli e uditi per le parti l'avvocato Pesce e l'avvocato dello Stato Stijano;

1. — A seguito di istanza nel 2009, il professore appellante è stato autorizzato, con decreto del Rettore dell'Università degli studi «Roma Tre» n. 2085 del 17 novembre 2009, a permanere in servizio per un ulteriore biennio oltre il normale limite d'età per collocamento a riposo ai sensi dell'art. 16 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, con conseguente previsione di definitivo collocamento a riposo a far data dal 31 ottobre 2013.

Nelle more è intervenuto il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) che, all'art. 72, comma 10, ha annullato tutti i trattenimenti in servizio già autorizzati, con effetto dal 1° gennaio 2010, stabilendo, altresì, al comma 7, che i dipendenti qualora interessati al trattenimento, fossero tenuti a presentare una nuova istanza dai 24 ai 12 mesi precedenti il limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento.

Essendo sopravvenuta la legge 30 dicembre 2010, n. 240, la quale, all'art. 25, ha disposto che «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica ai professori universitari», con provvedimento prot. n. 7433/11 il Rettore dell'Università «Roma Tre», facendo applicazione e richiamando in motivazione il citato art. 25, ha rigettato l'istanza di trattenimento in servizio presentata dall'appellante, conseguentemente collocato a riposo a far data dal 1° novembre 2011.

2. — L'odierno appellante, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha impugnato, chiedendone in via incidentale la sospensione, il citato provvedimento del Rettore della Università «La Sapienza» di Roma, con il quale è stato disposto il rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ed il conseguente collocamento a riposo. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza cautelare n. 3749 dell'11 ottobre 2011 ha rigettato l'istanza cautelare proposta dall'odierno ricorrente.

Per ottenere la riforma di tale ordinanza e, quindi, l'accoglimento della domanda cautelare proposta, il ricorrente ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale



dell'art. 25 della citata legge n. 240 del 2010, nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari.

3. — Con ordinanza n. 4899/11 del 9 novembre 2011, questa Sezione, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, come da separata ordinanza.

Al fine di conciliare il carattere accentrato del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; art. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), questo Consiglio di Stato, nell'ordinanza appena citata, ha concesso una misura cautelare «interinale», fino alla Camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ordinando all'Amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25 legge n. 240 del 2010, e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

4. — Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 (secondo cui «l'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori e ricercatori universitari», con l'ulteriore specificazione che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»), sia rilevante e non manifestamente infondata.

5. — Con riferimento al requisito della rilevanza si osserva che la norma in esame è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio. Con il provvedimento amministrativo impugnato in primo grado è stata respinta l'istanza del ricorrente proprio facendo applicazione dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 che, alla luce del suo chiaro tenore letterale, preclude irrimediabilmente la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari, escludendo che nei loro confronti possa essere applicata la disciplina contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992.

5.1. — L'applicazione che l'Università ha fatto di tale norma risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione. Ed infatti, anche se l'istanza di trattenimento in servizio è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma, quest'ultima doveva comunque essere applicata. Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo dell'art. 25 legge n. 240 del 2010, che specifica che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»: se la norma, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai casi in cui il provvedimento è già stato adottato, ma non ha iniziato a produrre effetti, essa deve, a maggior ragione, applicarsi laddove, come accade nel presente giudizio, l'istanza di trattenimento era stata solo presentata, ma non ancora positivamente riscontrata.

5.2. — L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992, consentendo, quindi, al ricorrente di ottenere che la sua istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'Università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133 del 2008.

5.3. — La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

Il problema dei rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare è oggetto di una significativa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Sul punto, la Corte costituzionale è costante nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza qualora essa venga sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Si afferma che, in tal caso, la rimessione alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale, il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio.

Per evitare, tuttavia, che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese — il che si tradurrebbe in una palese violazione di fondamentali principi costituzionali (artt. 24 e 113 Cost.), o sovranazionali (art. 6 e 13 CEDU) — la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, ha sperimentato due soluzioni.

La prima consiste nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di incostituzionalità, rinviando al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ordinanza 20 giugno 2001, n. 458).

La seconda consiste, invece, nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelate «a termine», fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella



seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide «definitivamente», tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare.

Tra le due soluzioni possibili, il Collegio ritiene preferibile la seconda, perché è quella che meno si allontana dai principi su cui si fonda il nostro sistema di giustizia costituzionale: essa evita, infatti, che il giudice *a quo* possa disapplicare «definitivamente» la legge, sottraendosi contestualmente anche all'obbligo, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di sollevare la questione di costituzionalità.

Tale soluzione, del resto, risulta anche in linea con quella accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulla validità di un atto comunitario.

La Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale, nei casi di urgenza, il potere, di sospendere «interinalmente» l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale emanato in attuazione di un regolamento comunitario della cui legittimità dubiti, a condizione che: *a*) sollevi contestualmente la questione pregiudiziale per l'accertamento della validità del regolamento; *b*) rinvii la definizione del giudizio cautelare all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale (Corte giustizia U.E. 19 giugno 1990, C-213/89, Factotame; Id. 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 e C-92/89; Id., 9 novembre 1995, C-465/93, Atlanta).

Anche l'*iter* procedimentale delineato dalla Corte di giustizia è, quindi, nel senso dell'articolazione bifasica del giudizio cautelare: il giudice nazionale non può sospendere e rinviare al merito la pregiudiziale di validità, ma deve rimettere subito la questione alla Corte e concedere la misura cautelare in via meramente provvisoria, fino alla decisione della questione pregiudiziale.

Nonostante le innegabili diversità, questa fattispecie presenta anche alcune significative affinità con le situazioni nella quali viene in rilievo il rapporto tra processo cautelare e incidente di costituzionalità. In entrambi i casi, infatti, il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di disapplicazione «provvisoria» (ora della norma comunitaria, ora della legge incostituzionale), rimettendo contestualmente la questione di validità al giudice cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva (la Corte di giustizia in un caso, la Corte costituzionale nell'altro).

Anche la Corte costituzionale, infine, con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha, in più occasioni, osservato che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).

5.4. — Sempre in ordine alla rilevanza della questione, si osserva che nel caso di specie il requisito del *periculum in mora* merita positivo apprezzamento. È evidente, infatti, che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

6. — La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata.

6.1. — L'art. 25 legge n. 240 del 2010, escludendo senz'altro l'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ai professori e ricercatori universitari, sembra, infatti, porsi in contrasto con gli articoli 3, 33, 97 Cost.

Il Collegio ritiene, in particolare, che la deroga che la norma introduce rispetto alla disciplina generale di cui al citato articolo 16 d.lgs. n. 503 del 1992 appare irragionevole (perché non sorretta da una adeguata ragione giustificatrice), comunque sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, e lesiva sia del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), nella misura in cui priva le Università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. Si impedisce così alle università di dar corso ad una adeguata, seppur eccezionale, misura organizzativa in tema di provvista di personale, escludendone senza rimedio quello caratterizzato da una ben difficilmente ripetibile qualificazione scientifica, la cui disponibilità inerisce invece la specialità del servizio pubblico proprio delle università, consistente nella concreta trasmissione del sapere. L'effetto è, in danno dell'interesse generale e della funzionalità ad esso di quel servizio, quello dell'irrimediabile dispersione di risorse preziose, quanto oggettivamente infungibili a un tale riguardo.



La norma, inoltre, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano maturato un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio risulta lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, che pure trova il suo fondamento, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, nell'art. 3 della Costituzione.

6.2. — Giova, al riguardo, ricostruire brevemente la disciplina generale — contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 — che si pone come *tertium comparationis* alla cui stregua valutare la ragionevolezza della differente disciplina introdotta dall'art. 25 legge n. 340 del 2010.

L'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 503 del 1992, dopo aver riconosciuto la facoltà per «i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti», specifica, nel periodo successivo (introdotto dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), che «in tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

La norma generale, la cui applicabilità è esclusa dall'art. 25 legge n. 340 del 2010 per i professori e ricercatori universitari, prevede, quindi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad un vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'Amministrazione deve limitarsi a prenderne atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16.

In seguito alle modifiche intervenute nel 2008, l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 non contempla più un diritto soggettivo alla permanenza in servizio del pubblico dipendente, ma prevede che l'istanza che il dipendente ha facoltà di presentare venga valutata discrezionalmente dall'Amministrazione (la quale ha facoltà di accoglierla), e che essa possa avere accoglimento solo in concreta presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima («in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali») e i seguenti alla situazione specifica soggettiva e oggettiva del richiedente («in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»).

6.3. — Come la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (*cf.*, in particolare, Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360), con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, la permanenza in servizio oltre l'ordinario limite di età è divenuto istituto da considerare ormai eccezionale a causa delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica espressamente perseguito con la manovra di cui allo stesso decreto-legge, e segnatamente con le disposizioni del Capo II, tra cui è quella in esame. Pertanto la sua determinazione in concreto va sorretta, se nel senso della protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni in relazione ai parametri di valutazione indicati dalla disposizione, la cui ragione va puntualmente esternata. Tra questi, seconda l'interpretazione giurisprudenziale deve considerarsi prevalente la considerazione delle effettive «esigenze organizzative e funzionali» dell'amministrazione, rispetto a cui «la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti» rappresenta un criterio giustificativo necessario, ma ulteriore, e non già la ragione determinante.

Si tratta, infatti, di dar corso ad un'ipotesi eccezionale di provvista di docente, che deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre che si faccia ricorso ad un tale particolare strumento.

Questo Consiglio di Stato ha così precisato che l'esternazione di una tale giustificazione della scelta — insieme a quella sugli altri elementi richiesti, a seguire, dalla disposizione — è necessaria per dar conto del come e perché l'Amministrazione si determini, derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge, a seguire questa speciale via (*cf.* ancora Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360).

Non così è quando l'Amministrazione si determini negativamente, ricorrendo allora la situazione ordinaria di normale estinzione del rapporto lavorativo per raggiungimento dei limiti di età, che non richiede una speciale esternazione circa la particolare esperienza professionale dell'interessato.

La *ratio* della modifica del 2008 è, infatti, essenzialmente di contenimento finanziario e questo prevale, perché così vuole questa legge, sulla qualità professionale del docente: sicché è nella prima valutazione che va incentrata la scelta e ne va, se positiva rispetto alla disponibilità offerta dall'interessato, manifestata la ragione.

L'innovazione del 2008 ha invertito, quindi, il rapporto tra regola ed eccezione della legislazione del 1992. L'uso del termine «facoltà» descrive null'altro che la possibilità, da parte dell'interessato, di domandare all'Amministrazione il trattenimento in servizio, ma non più un diritto all'ufficio. La struttura della fattispecie definita dalla disposizione del 2008 si configura come eccezionale e sottopone l'accoglimento a rigorose condizioni.



7. — Rispetto a tale disciplina, che, come si è appena visto, sottopone il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale, contenuta nell'art. 25 legge n. 240 del 2010, di escludere sempre e comunque per professori e ricercatori universitari ogni possibilità di mantenimento in servizio, appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere addotta a sostegno della definitiva e totale esclusione, per questa speciale categoria di dipendenti pubblici, di qualsiasi possibilità di mantenimento in servizio oltre il normale periodo di servizio.

7.1. — Non sembra, in particolare, rappresentare una valida giustificazione l'esigenza, che talvolta emerge anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, di favorire il ricambio generazionale nelle Università. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che il legislatore deve compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale che possono essere incisi dalla scelta legislativa (cfr. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239).

Nel caso di specie, la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si fa carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.).

Ciò emerge in maniera evidente se si considera che gli obiettivi che la norma persegue vengono già adeguatamente perseguiti dall'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche del 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, tanto da specificare che esso possa essere assentito solo in presenza di specifici e stringenti presupposti.

Nell'ambito di un sistema che già prevede come regola generale, anche per favorire il ricambio generazionale nell'ambito della pubblica amministrazione, l'eccezionalità del mantenimento in servizio, la scelta di escludere radicalmente, per i professori e i ricercatori universitari, ogni possibilità di prolungamento rischia di rappresentare una limitazione eccessiva e sproporzionata.

8. — L'automatismo dell'interruzione del servizio al compimento dell'età prevista, e la totale esclusione di ogni possibilità di diversa valutazione da parte dell'Amministrazione, finisce, in particolare, per minare quei valori, anch'essi di rango costituzionale, che la norma generale (l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992), qui richiamata come *tertium comparationis*, cerca al contrario di assicurare.

8.1. — Si tratta, in primo luogo, del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.: l'art. 25 legge n. 240 del 2010 impedisce alle Università di poter disporre il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio anche quando la continuità del servizio si imporrebbe in vista della necessità di soddisfare specifiche «esigenze organizzative e funzionali», cui l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 fa espresso riferimento. Il valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione — che non può non prendere in considerazione il ricordato obiettivo della trasmissione delle conoscenze — è, in tal modo, totalmente obliterato, e questo, oltre a rilevare come autonomo profilo di incostituzionalità, rende ancor più evidente il *vulnus*, recato dalla rigidità introdotta, al richiamato principio di ragionevolezza.

8.2. — Un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità viene in rilievo anche in relazione all'art. 33, comma 6, Cost., che tutela l'autonomia funzionale delle Università, riconoscendo il «diritto delle stesse di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo accademico)» (Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1017).

L'autonomia universitaria — che è autonomia organizzativa, contabile, didattica e scientifica — rischia di essere pregiudicata da una norma che preclude, invece, proprio alle Università ogni decisione sulla permanenza in servizio del proprio personale docente.

In tal modo, la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) viene a tradursi in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, negandosi proprio alle Università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.

9. — Un ulteriore profilo di irragionevolezza deriva dalla violazione del principio della sicurezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento maturato in capo ai professori e ricercatori universitari per effetto della previgente normativa.



La Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti.

Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, rappresenta, tuttavia, condizione essenziale che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (cfr. sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del progresso trattamento.

Nel caso di specie, l'art. 25 legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era in procinto di iniziare il biennio di prolungamento, tanto che era già stato autorizzato in tal senso con decreto rettorale adottato sulla base della originaria disciplina dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992. Egli, pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.

Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. — Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la 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 delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011.

Il Presidente: CORAGGIO

L'estensore: GAROFOLI



N. 118

Ordinanza del 2 febbraio 2012 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da De Santis Paolo contro l'Università degli studi di Roma «Roma Tre» e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33 e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8457 del 2011, proposto da:

Paolo De Santis, rappresentato e difeso dagli avv. Massimo Lucani e Paolo Stella Richter, con domicilio eletto presso Paolo Stella Richter in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 11;

Contro Università degli studi di «Roma Tre», in persona del Rettore *pro tempore*, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III n. 03754/2011, resa tra le parti, concernente collocamento a riposo per raggiunti limiti di età - MCP;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli studi «Roma Tre» e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011 il Cons. Roberto Garofoli e uditi per le parti gli avvocati Stella Richter e Luciani e l'avvocato dello Stato Stijano;

1. Il professore appellante è stato autorizzato, con decreto del Rettore dell'Università «Roma Tre», a permanere in servizio per un ulteriore biennio oltre il normale limite d'età per collocamento a riposo ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 30 dicembre 1992, n. 503.

Essendo sopravvenuta la legge 30 dicembre 2010, n. 240, la quale, all'art. 25, ha disposto che «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 non si applica ai professori universitari», con provvedimento prot. n. 7461/11 il Rettore dell'Università «Roma Tre», facendo applicazione e richiamando in motivazione il citato art. 25, ha rigettato l'istanza di trattenimento in servizio presentata dall'appellante, conseguentemente collocato a riposo a far data dal 1° novembre 2011.

2. L'odierno appellante, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha impugnato, chiedendone in via incidentale la sospensione, il citato provvedimento del Rettore della Università «Roma Tre», con il quale è stato disposto il rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ed il conseguente collocamento a riposo.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza cautelare n. 3754 dell'11 ottobre 2011 ha rigettato l'istanza cautelare proposta dall'odierno ricorrente.

Per ottenere la riforma di tale ordinanza e, quindi, l'accoglimento della domanda cautelare proposta, il ricorrente ha proposto appello, innanzi al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale



dell'art. 25 della citata legge n. 240 del 2010, nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari.

3. Con ordinanza 4899/11 del 9 novembre 2011, questa Sezione, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, come da separata ordinanza.

Al fine di conciliare il carattere accentrato del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), questo Consiglio di Stato, nell'ordinanza appena citata, ha concesso una misura cautelare «interinale», fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ordinando all'Amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25 legge n. 240 del 2010, e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

4. Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 (secondo cui «l'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori e ricercatori universitari», con l'ulteriore specificazione che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»), sia rilevante e non manifestamente infondata.

5. Con riferimento al requisito della rilevanza si osserva che la norma in esame è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio. Con il provvedimento amministrativo impugnato in primo grado è stata respinta l'istanza del ricorrente proprio facendo applicazione dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 che, alla luce del suo chiaro tenore letterale, preclude irrimediabilmente la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari, escludendo che nei loro confronti possa essere applicata la disciplina contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992.

5.1. L'applicazione che l'Università ha fatto di tale norma risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione. Ed infatti, anche se l'istanza di trattenimento in servizio è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma, quest'ultima doveva comunque essere applicata. Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo dell'art. 25 legge n. 240 del 2010, che specifica che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»: se la norma, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai casi in cui il provvedimento è già stato adottato, ma non ha iniziato a produrre effetti, essa deve, a maggior ragione, applicarsi laddove, come accade nel presente giudizio, l'istanza di trattenimento era stata solo presentata, ma non ancora positivamente riscontrata.

5.2. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992, consentendo, quindi, al ricorrente di ottenere che la sua istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'Università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133 del 2008.

5.3. La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

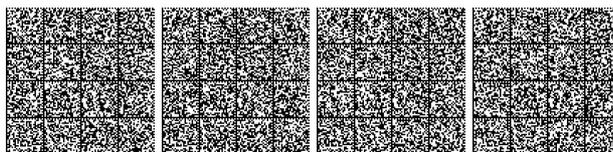
Il problema dei rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare è oggetto di una significativa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Sul punto, la Corte costituzionale è costante nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza qualora essa venga sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Si afferma che, in tal caso, la rimessione alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale, il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio.

Per evitare, tuttavia, che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese — il che si tradurrebbe in una palese violazione di fondamentali principi costituzionali (artt. 24 e 113 Cost.), o sovranazionali (art. 6 e 13 CEDU) — la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, ha sperimentato due soluzioni.

La prima consiste nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di incostituzionalità, rinviando al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale (cfr: Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ordinanza 20 giugno 2001, n. 458).

La seconda consiste, invece, nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelare «a termine», fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella



seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide "definitivamente", tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare.

Tra le due soluzioni possibili, il Collegio ritiene preferibile la seconda, perché è quella che meno si allontana dai principi su cui si fonda il nostro sistema di giustizia costituzionale: essa evita, infatti, che il giudice *a quo* possa disapplicare "definitivamente" la legge, sottraendosi contestualmente anche all'obbligo, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di sollevare la questione di costituzionalità.

Tale soluzione, del resto, risulta anche in linea con quella accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulla validità di un atto comunitario.

La Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale, nei casi di urgenza, il potere, di sospendere "interinalmente" l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale emanato in attuazione di un regolamento comunitario della cui legittimità dubiti, a condizione che: *a*) sollevi contestualmente la questione pregiudiziale per l'accertamento della validità del regolamento; *b*) rinvi la definizione del giudizio cautelare all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale (Corte giustizia U.E. 19 giugno 1990, C213/89, Factotame; Id. 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 e C-92/89; Id., 9 novembre 1995, C-465/93, Atlanta).

Anche l'*iter* procedimentale delineato dalla Corte di giustizia è, quindi, nel senso dell'articolazione bifasica del giudizio cautelare: il giudice nazionale non può sospendere e rinviare al merito la pregiudiziale di validità, ma deve rimettere subito la questione alla Corte e concedere la misura cautelare in via meramente provvisoria, fino alla decisione della questione pregiudiziale.

Nonostante le innegabili diversità, questa fattispecie presenta anche alcune significative affinità con le situazioni nella quali viene in rilievo il rapporto tra processo cautelare e incidente di costituzionalità. In entrambi i casi, infatti, il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di disapplicazione "provvisoria" (ora della norma comunitaria, ora della legge incostituzionale), rimettendo contestualmente la questione di validità al giudice cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva (la Corte di giustizia in un caso, la Corte costituzionale nell'altro).

Anche la Corte costituzionale, infine, con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha, in più occasioni, osservato che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).

5.4. Sempre in ordine alla rilevanza della questione, si osserva che nel caso di specie il requisito del *periculum in mora* merita positivo apprezzamento. È evidente, infatti, che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

6. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata.

6.1. L'art. 25 legge n. 240 del 2010, escludendo senz'altro l'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ai professori e ricercatori universitari, sembra, infatti, porsi in contrasto con gli articoli 3, 33, 97 Cost.

Il Collegio ritiene, in particolare, che la deroga che la norma introduce rispetto alla disciplina generale di cui al citato art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 appare irragionevole (perché non sorretta da una adeguata ragione giustificatrice), comunque sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, e lesiva sia del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), nella misura in cui priva le Università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. Si impedisce così alle università di dar corso ad una adeguata, seppur eccezionale, misura organizzativa in tema di provvista di personale, escludendone senza rimedio quello caratterizzato da una ben difficilmente ripetibile qualificazione scientifica, la cui disponibilità inerisce invece la specialità del servizio pubblico proprio delle università, consistente nella concreta trasmissione del sapere. L'effetto è, in danno dell'interesse generale e della funzionalità ad esso di quel servizio, quello dell'irrimediabile dispersione di risorse preziose, quanto oggettivamente infungibili a un tale riguardo.



La norma, inoltre, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano maturato un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio risulta lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, che pure trova il suo fondamento, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, nell'art. 3 della Costituzione.

6.2. Giova, al riguardo, ricostruire brevemente la disciplina generale — contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 — che si pone come *tertium comparationis* alla cui stregua valutare la ragionevolezza della differente disciplina introdotta dall'art. 25 legge n. 340 del 2010.

L'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 503 del 1992, dopo aver riconosciuto la facoltà per “i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti”, specifica, nel periodo successivo (introdotto dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), che «in tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

La norma generale, la cui applicabilità è esclusa dall'art. 25 legge n. 340 del 2010 per i professori e ricercatori universitari, prevede, quindi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, d.-l. n. 112 del 2008, un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad un vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'Amministrazione deve limitarsi a prenderne atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16.

In seguito alle modifiche intervenute nel 2008, l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 non contempla più un diritto soggettivo alla permanenza in servizio del pubblico dipendente, ma prevede che l'istanza che il dipendente ha facoltà di presentare venga valutata discrezionalmente dall'Amministrazione (la quale ha facoltà di accoglierla), e che essa possa avere accoglimento solo in concreta presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima («in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali») e i seguenti alla situazione specifica soggettiva e oggettiva del richiedente («in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»).

6.3. Come la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (*cf.*, in particolare, Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360), con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, d.-l. n. 112 del 2008, la permanenza in servizio oltre l'ordinario limite di età è divenuto istituto da considerare ormai eccezionale a causa delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica espressamente perseguito con la manovra di cui allo stesso decreto-legge, e segnatamente con le disposizioni del Capo II, tra cui è quella in esame. Pertanto la sua determinazione in concreto va sorretta, se nel senso della protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni in relazione ai parametri di valutazione indicati dalla disposizione, la cui ragione va puntualmente esternata. Tra questi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale deve considerarsi prevalente la considerazione delle effettive “esigenze organizzative e funzionali” dell'amministrazione, rispetto a cui “la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti” rappresenta un criterio giustificativo necessario, ma ulteriore, e non già la ragione determinante.

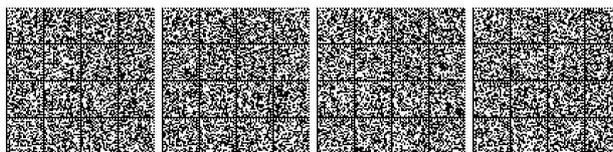
Si tratta, infatti, di dar corso ad un'ipotesi eccezionale di provvista di docente, che deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre che si faccia ricorso ad un tale particolare strumento.

Questo Consiglio di Stato ha così precisato che l'esternazione di una tale giustificazione della scelta — insieme a quella sugli altri elementi richiesti, a seguire, dalla disposizione — è necessaria per dar conto del come e perché l'Amministrazione si determini, derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge, a seguire questa speciale via (*cf.* ancora Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360).

Non così è quando l'Amministrazione si determini negativamente, ricorrendo allora la situazione ordinaria di normale estinzione del rapporto lavorativo per raggiungimento dei limiti di età, che non richiede una speciale esternazione circa la particolare esperienza professionale dell'interessato.

La *ratio* della modifica del 2008 è, infatti, essenzialmente di contenimento finanziario e questo prevale, perché così vuole questa legge, sulla qualità professionale del docente: sicché è nella prima valutazione che va incentrata la scelta e ne va, se positiva rispetto alla disponibilità offerta dall'interessato, manifestata la ragione.

L'innovazione del 2008 ha invertito, quindi, il rapporto tra regola ed eccezione della legislazione del 1992. L'uso del termine “facoltà” descrive null'altro che la possibilità, da parte dell'interessato, di domandare all'Amministrazione il trattenimento in servizio, ma non più un diritto all'ufficio. La struttura della fattispecie definita dalla disposizione del 2008 si configura come eccezionale e sottopone l'accoglimento a rigorose condizioni.



7. Rispetto a tale disciplina, che, come si è appena visto, sottopone il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale, contenuta nell'art. 25 legge n. 240 del 2010, di escludere sempre e comunque per professori e ricercatori universitari ogni possibilità di mantenimento in servizio, appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere addotta a sostegno della definitiva e totale esclusione, per questa speciale categoria di dipendenti pubblici, di qualsiasi possibilità di mantenimento in servizio oltre il normale periodo di servizio.

7.1. Non sembra, in particolare, rappresentare una valida giustificazione l'esigenza, che talvolta emerge anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, di favorire il ricambio generazionale nelle Università. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che il legislatore deve compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale che possono essere incisi dalla scelta legislativa (cfr. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239).

Nel caso di specie, la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si fa carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.).

Ciò emerge in maniera evidente se si considera che gli obiettivi che la norma persegue vengono già adeguatamente perseguiti dall'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche del 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, tanto da specificare che esso possa essere assentito solo in presenza di specifici e stringenti presupposti.

Nell'ambito di un sistema che già prevede come regola generale, anche per favorire il ricambio generazionale nell'ambito della pubblica amministrazione, l'eccezionalità del mantenimento in servizio, la scelta di escludere radicalmente, per i professori e i ricercatori universitari, ogni possibilità di prolungamento rischia di rappresentare una limitazione eccessiva e sproporzionata.

8. L'automatismo dell'interruzione del servizio al compimento dell'età prevista, e la totale esclusione di ogni possibilità di diversa valutazione da parte dell'Amministrazione, finisce, in particolare, per minare quei valori, anch'essi di rango costituzionale, che la norma generale (l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992), qui richiamata come *tertium comparationis*, cerca al contrario di assicurare.

8.1. Si tratta, in primo luogo, del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.: l'art. 25 legge n. 240 del 2010 impedisce alle Università di poter disporre il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio anche quando la continuità del servizio si imporrebbe in vista della necessità di soddisfare specifiche "esigenze organizzative e funzionali", cui l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 fa espresso riferimento. Il valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione — che non può non prendere in considerazione il ricordato obiettivo della trasmissione delle conoscenze — è, in tal modo, totalmente obliterato, e questo, oltre a rilevare come autonomo profilo di incostituzionalità, rende ancor più evidente il *vulnus*, recato dalla rigidità introdotta, al richiamato principio di ragionevolezza.

8.2. Un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità viene in rilievo anche in relazione all'art. 33, comma 6, Cost., che tutela l'autonomia funzionale delle Università, riconoscendo il "diritto delle stesse di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo accademico)" (Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1017).

L'autonomia universitaria — che è autonomia organizzativa, contabile, didattica e scientifica — rischia di essere pregiudicata da una norma che preclude, invece, proprio alle Università ogni decisione sulla permanenza in servizio del proprio personale docente.

In tal modo, la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) viene a tradursi in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, negandosi proprio alle Università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.

9. Un ulteriore profilo di irragionevolezza deriva dalla violazione del principio della sicurezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento maturato in capo ai professori e ricercatori universitari per effetto della previgente normativa.



La Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti.

Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, rappresenta, tuttavia, condizione essenziale che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (cfr. sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del progresso trattamento.

Nel caso di specie, l'art. 25 legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era in procinto di iniziare il biennio di prolungamento, tanto che era già stato autorizzato in tal senso con decreto rettorale adottato sulla base della originaria disciplina dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992. Egli, pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.

Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la 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 delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011.

Il Presidente: CORAGGIO

L'estensore: GAROFOLI



N. 119

Ordinanza del 2 febbraio 2012 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Alberici Aureliana contro l'Università degli studi di Roma «Roma Tre» e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33 e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8458 del 2011, proposto da:

Aureliana Alberici, rappresentato e difeso dagli avv. Paolo Stella Richter e Massimo Luciani, con domicilio eletto presso Paolo Stella Richter in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 11;

Contro Università degli studi di Roma «Roma Tre», in persona del Rettore *pro tempore*, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III n. 03757/2011, resa tra le parti, concernente collocamento a Riposo per raggiunti limiti di età - MCP

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Università e della Ricerca e dell'Università degli studi «Roma Tre»;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011 il Cons. Roberto Garofoli e uditi per le parti gli avvocati Stella Richter e Luciani e l'avvocato dello Stato Stijano;

1. Il professore appellante è stato autorizzato, con decreto del Rettore dell'Università «Roma TRE», a permanere in servizio per un ulteriore biennio oltre il normale limite d'età per collocamento a riposo ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 30 dicembre 1992, n. 503.

Essendo sopravvenuta la legge 30 dicembre 2010, n. 240, la quale, all'art. 25, ha disposto che «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 non si applica ai professori universitari», con provvedimento prot. n. 7458/11 il Rettore dell'Università «Roma TRE», facendo applicazione e richiamando in motivazione il citato art. 25, ha rigettato l'istanza di trattenimento in servizio presentata dall'appellante, conseguentemente collocato a riposo a far data dal 1° novembre 2011.

2. L'odierno appellante, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha impugnato, chiedendone in via incidentale la sospensione, il citato provvedimento del Rettore della Università «Roma TRE» di Roma, con il quale è stato disposto il rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ed il conseguente collocamento a riposo.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza cautelare n. 3757 dell'11 ottobre 2011 ha rigettato l'istanza cautelare proposta dall'odierno ricorrente.

Per ottenere la riforma di tale ordinanza e, quindi, l'accoglimento della domanda cautelare proposta, il ricorrente ha proposto appello, innanzi al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale



dell'art. 25 della citata legge n. 240 del 2010, nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari.

3. Con ordinanza d4900/11 del 9 novembre 2011, questa Sezione, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, come da separata ordinanza.

Al fine di conciliare il carattere accentratore del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; art. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), questo Consiglio di Stato, nell'ordinanza appena citata, ha concesso una misura cautelare «interinale», fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ordinando all'Amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25 legge n. 240 del 2010, e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

4. Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 (secondo cui «l'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori e ricercatori universitari», con l'ulteriore specificazione che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»), sia rilevante e non manifestamente infondata.

5. Con riferimento al requisito della rilevanza si osserva che la norma in esame è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio. Con il provvedimento amministrativo impugnato in primo grado è stata respinta l'istanza del ricorrente proprio facendo applicazione dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 che, alla luce del suo chiaro tenore letterale, preclude irrimediabilmente la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari, escludendo che nei loro confronti possa essere applicata la disciplina contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992.

5.1. L'applicazione che l'Università ha fatto di tale norma risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione. Ed infatti, anche se l'istanza di trattenimento in servizio è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma, quest'ultima doveva comunque essere applicata. Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo dell'art. 25 legge n. 240 del 2010, che specifica che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»: se la norma, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai casi in cui il provvedimento è già stato adottato, ma non ha iniziato a produrre effetti, essa deve, a maggior ragione, applicarsi laddove, come accade nel presente giudizio, l'istanza di trattenimento era stata solo presentata, ma non ancora positivamente riscontrata.

5.2. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992, consentendo, quindi, al ricorrente di ottenere che la sua istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'Università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133 del 2008.

5.3. La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

Il problema dei rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare è oggetto di una significativa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Sul punto, la Corte costituzionale è costante nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza qualora essa venga sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Si afferma che, in tal caso, la rimessione alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale, il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio.

Per evitare, tuttavia, che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese — il che si tradurrebbe in una palese violazione di fondamentali principi costituzionali (artt. 24 e 113 Cost.), o sovranazionali (art. 6 e 13 CEDU) — la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentratore del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, ha sperimentato due soluzioni.

La prima consiste nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di incostituzionalità, rinviando al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ordinanza 20 giugno 2001, n. 458).

La seconda consiste, invece, nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelare «a termine», fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella



seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide "definitivamente", tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare.

Tra le due soluzioni possibili, il Collegio ritiene preferibile la seconda, perché è quella che meno si allontana dai principi su cui si fonda il nostro sistema di giustizia costituzionale: essa evita, infatti, che il giudice *a quo* possa disapplicare "definitivamente" la legge, sottraendosi contestualmente anche all'obbligo, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di sollevare la questione di costituzionalità.

Tale soluzione, del resto, risulta anche in linea con quella accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulla validità di un atto comunitario.

La Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale, nei casi di urgenza, il potere, di sospendere "interinalmente" l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale emanato in attuazione di un regolamento comunitario della cui legittimità dubiti, a condizione che: *a)* sollevi contestualmente la questione pregiudiziale per l'accertamento della validità del regolamento; *b)* rinvi la definizione del giudizio cautelare all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale (Corte giustizia U.E. 19 giugno 1990, C213/89, Factotame; Id. 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 e C-92/89; Id., 9 novembre 1995, C-465/93, Atlanta).

Anche l'*iter* procedimentale delineato dalla Corte di giustizia è, quindi, nel senso dell'articolazione bifasica del giudizio cautelare: il giudice nazionale non può sospendere e rinviare al merito la pregiudiziale di validità, ma deve rimettere subito la questione alla Corte e concedere la misura cautelare in via meramente provvisoria, fino alla decisione della questione pregiudiziale.

Nonostante le innegabili diversità, questa fattispecie presenta anche alcune significative affinità con le situazioni nella quali viene in rilievo il rapporto tra processo cautelare e incidente di costituzionalità. In entrambi i casi, infatti, il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di disapplicazione "provvisoria" (ora della norma comunitaria, ora della legge incostituzionale), rimettendo contestualmente la questione di validità al giudice cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva (la Corte di giustizia in un caso, la Corte costituzionale nell'altro).

Anche la Corte costituzionale, infine, con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha, in più occasioni, osservato che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).

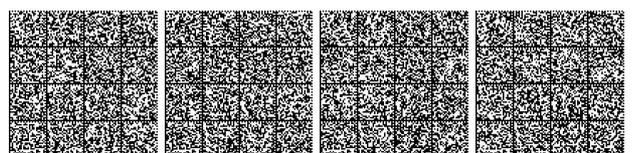
5.4. Sempre in ordine alla rilevanza della questione, si osserva che nel caso di specie il requisito del *periculum in mora* merita positivo apprezzamento. E' evidente, infatti, che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

6. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente in fondata.

6.1. L'art. 25 legge n. 240 del 2010, escludendo senz'altro l'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ai professori e ricercatori universitari, sembra, infatti, porsi in contrasto con gli articoli 3, 33, 97 Cost.

Il Collegio ritiene, in particolare, che la deroga che la norma introduce rispetto alla disciplina generale di cui al citato articolo 16 d.lgs. n. 503 del 1992 appare irragionevole (perché non sorretta da una adeguata ragione giustificatrice), comunque sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, e lesiva sia del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), nella misura in cui priva le Università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. Si impedisce così alle università di dar corso ad una adeguata, seppur eccezionale, misura organizzativa in tema di provvista di personale, escludendone senza rimedio quello caratterizzato da una ben difficilmente ripetibile qualificazione scientifica, la cui disponibilità inerisce invece la specialità del servizio pubblico proprio delle università, consistente nella concreta trasmissione del sapere.

L'effetto è, in danno dell'interesse generale e della funzionalità ad esso di quel servizio, quello dell'irrimediabile dispersione di risorse preziose, quanto oggettivamente infungibili a un tale riguardo.



La norma, inoltre, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano maturato un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio risulta lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, che pure trova il suo fondamento, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, nell'art. 3 della Costituzione.

6.2. Giova, al riguardo, ricostruire brevemente la disciplina generale — contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 — che si pone come *tertium comparationis* alla cui stregua valutare la ragionevolezza della differente disciplina introdotta dall'art. 25 legge n. 340 del 2010.

L'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 503 del 1992, dopo aver riconosciuto la facoltà per “i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti”, specifica, nel periodo successivo (introdotto dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), che «in tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

La norma generale, la cui applicabilità è esclusa dall'art. 25 legge n. 340 del 2010 per i professori e ricercatori universitari, prevede, quindi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad un vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'Amministrazione deve limitarsi a prenderne atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16.

In seguito alle modifiche intervenute nel 2008, l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 non contempla più un diritto soggettivo alla permanenza in servizio del pubblico dipendente, ma prevede che l'istanza che il dipendente ha facoltà di presentare venga valutata discrezionalmente dall'Amministrazione (la quale ha facoltà di accoglierla), e che essa possa avere accoglimento solo in concreta presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima («in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali») e i seguenti alla situazione specifica soggettiva e oggettiva del richiedente («in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»).

6.3. Come la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (*cf.*, in particolare, Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360), con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, la permanenza in servizio oltre l'ordinario limite di età è divenuto istituto da considerare ormai eccezionale a causa delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica espressamente perseguito con la manovra di cui allo stesso decreto-legge, e segnatamente con le disposizioni del Capo II, tra cui è quella in esame. Pertanto la sua determinazione in concreto va sorretta, se nel senso della protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni in relazione ai parametri di valutazione indicati dalla disposizione, la cui ragione va puntualmente esternata. Tra questi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale deve considerarsi prevalente la considerazione delle effettive “esigenze organizzative e funzionali” dell'amministrazione, rispetto a cui “la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti” rappresenta un criterio giustificativo necessario, ma ulteriore, e non già la ragione determinante.

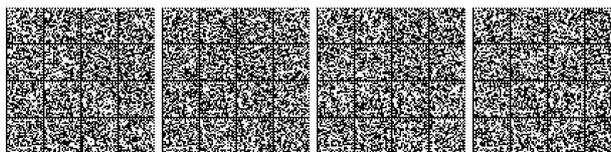
Si tratta, infatti, di dar corso ad un'ipotesi eccezionale di provvista di docente, che deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre che si faccia ricorso ad un tale particolare strumento.

Questo Consiglio di Stato ha così precisato che l'esternazione di una tale giustificazione della scelta — insieme a quella sugli altri elementi richiesti, a seguire, dalla disposizione — è necessaria per dar conto del come e perché l'Amministrazione si determini, derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge, a seguire questa speciale via (*cf.* ancora Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360).

Non così è quando l'Amministrazione si determini negativamente, ricorrendo allora la situazione ordinaria di normale estinzione del rapporto lavorativo per raggiungimento dei limiti di età, che non richiede una speciale esternazione circa la particolare esperienza professionale dell'interessato.

La *ratio* della modifica del 2008 è, infatti, essenzialmente di contenimento finanziario e questo prevale, perché così vuole questa legge, sulla qualità professionale del docente: sicché è nella prima valutazione che va incentrata la scelta e ne va, se positiva rispetto alla disponibilità offerta dall'interessato, manifestata la ragione.

L'innovazione del 2008 ha invertito, quindi, il rapporto tra regola ed eccezione della legislazione del 1992. L'uso del termine “facoltà” descrive null'altro che la possibilità, da parte dell'interessato, di domandare all'Amministrazione il trattenimento in servizio, ma non più un diritto all'ufficio. La struttura della fattispecie definita dalla disposizione del 2008 si configura come eccezionale e sottopone l'accoglimento a rigorose condizioni.



7. Rispetto a tale disciplina, che, come si è appena visto, sottopone il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale, contenuta nell'art. 25 legge n. 240 del 2010, di escludere sempre e comunque per professori e ricercatori universitari ogni possibilità di mantenimento in servizio, appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere adottata a sostegno della definitiva e totale esclusione, per questa speciale categoria di dipendenti pubblici, di qualsiasi possibilità di mantenimento in servizio oltre il normale periodo di servizio.

7.1. Non sembra, in particolare, rappresentare una valida giustificazione l'esigenza, che talvolta emerge anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, di favorire il ricambio generazionale nelle Università. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che il legislatore deve compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale che possono essere incisi dalla scelta legislativa (cfr. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239).

Nel caso di specie, la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si fa carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.).

Ciò emerge in maniera evidente se si considera che gli obiettivi che la norma persegue vengono già adeguatamente perseguiti dall'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche del 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, tanto da specificare che esso possa essere assentito solo in presenza di specifici e stringenti presupposti.

Nell'ambito di un sistema che già prevede come regola generale, anche per favorire il ricambio generazionale nell'ambito della pubblica amministrazione, l'eccezionalità del mantenimento in servizio, la scelta di escludere radicalmente, per i professori e i ricercatori universitari, ogni possibilità di prolungamento rischia di rappresentare una limitazione eccessiva e sproporzionata.

8. L'automatismo dell'interruzione del servizio al compimento dell'età prevista, e la totale esclusione di ogni possibilità di diversa valutazione da parte dell'Amministrazione, finisce, in particolare, per minare quei valori, anch'essi di rango costituzionale, che la norma generale (l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992), qui richiamata come *tertium comparationis*, cerca al contrario di assicurare.

8.1. Si tratta, in primo luogo, del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.: l'art. 25 legge n. 240 del 2010 impedisce alle Università di poter disporre il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio anche quando la continuità del servizio si imporrebbe in vista della necessità di soddisfare specifiche "esigenze organizzative e funzionali", cui l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 fa espresso riferimento. Il valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione — che non può non prendere in considerazione il ricordato obiettivo della trasmissione delle conoscenze — è, in tal modo, totalmente obliterato, e questo, oltre a rilevare come autonomo profilo di incostituzionalità, rende ancor più evidente il vulnus, recato dalla rigidità introdotta, al richiamato principio di ragionevolezza.

8.2. Un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità viene in rilievo anche in relazione all'art. 33, comma 6, Cost., che tutela l'autonomia funzionale delle Università, riconoscendo il "diritto delle stesse di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo accademico)" (Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1017).

L'autonomia universitaria — che è autonomia organizzativa, contabile, didattica e scientifica — rischia di essere pregiudicata da una norma che preclude, invece, proprio alle Università ogni decisione sulla permanenza in servizio del proprio personale docente.

In tal modo, la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) viene a tradursi in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, negandosi proprio alle Università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.

9. Un ulteriore profilo di irragionevolezza deriva dalla violazione del principio della sicurezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento maturato in capo ai professori e ricercatori universitari per effetto della previgente normativa.

La Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la



disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, rappresenta, tuttavia, condizione essenziale che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*cf.*: sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del pregresso trattamento.

Nel caso di specie, l'art. 25 legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era in procinto di iniziare il biennio di prolungamento, tanto che era già stato autorizzato in tal senso con decreto rettorale adottato sulla base della originaria disciplina dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992. Egli, pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.

Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

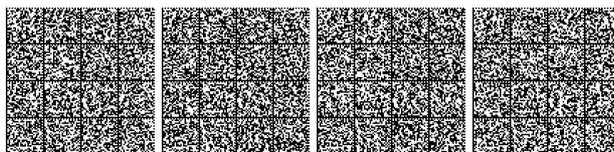
Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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 delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011.

Il Presidente: CORAGGIO

L'estensore: GAROFOLI



N. 120

Ordinanza del 2 febbraio 2012 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Taormina Carlo contro Università degli studi di Roma Tor Vergata e Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33 e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8327 del 2011, proposto da:

Carlo Taormina, rappresentato e difeso dagli avv. Massimo Luciani e Paolo Stella Richter, con domicilio eletto presso Paolo Stella Richter in Roma, viale Mazzini, 11;

Contro Università degli studi di Roma «Tor Vergata», in persona del Rettore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III n. 03756/2011, resa tra le parti, concernente collocamento a riposo per raggiunti limiti d'età - MCP

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli studi di Roma «Tor Vergata» e del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011 il Cons. Roberto Garofoli e uditi per le parti gli avvocati Stella Richter e Luciani e l'avvocato dello Stato Stijano;

1. Il professore appellante è stato autorizzato, con decreto del Rettore dell'Università «Tor Vergata», a permanere in servizio per un ulteriore biennio oltre il normale limite d'età per collocamento a riposo ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 30 dicembre 1992, n. 503.

Essendo sopravvenuta la legge 30 dicembre 2010, n. 240, la quale, all'art. 25, ha disposto che «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 non si applica ai professori universitari», con provvedimento prot. n. 660/11 il Rettore dell'Università «Tor Vergata», facendo applicazione e richiamando in motivazione il citato art. 25, ha rigettato l'istanza di trattenimento in servizio presentata dall'appellante, conseguentemente collocato a riposo a far data dal 1 novembre 2011.

2. L'odierno appellante, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha impugnato, chiedendone in via incidentale la sospensione, il citato provvedimento del Rettore della Università «Tor Vergata» di Roma, con il quale è stato disposto il rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ed il conseguente collocamento a riposo. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza cautelare n. 3756 del 11 ottobre 2011 ha rigettato l'istanza cautelare proposta dall'odierno ricorrente.

Per ottenere la riforma di tale ordinanza e, quindi, l'accoglimento della domanda cautelare proposta, il ricorrente ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale



dell'art. 25 della citata legge n. 240 del 2010, nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari.

3. Con ordinanza 4896/11 del 9/11/11, questa Sezione, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, come da separata ordinanza.

Al fine di conciliare il carattere accentratore del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; art. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), questo Consiglio di Stato, nell'ordinanza appena citata, ha concesso una misura cautelare «interinale», fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ordinando all'Amministrazione di riproporsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25 legge n. 240 del 2010, e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

4. Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 (secondo cui «l'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori e ricercatori universitari», con l'ulteriore specificazione che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»), sia rilevante e non manifestamente infondata.

5. Con riferimento al requisito della rilevanza si osserva che la norma M esame è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio. Con il provvedimento amministrativo impugnato in primo grado è stata respinta l'istanza del ricorrente proprio facendo applicazione dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 che, alla luce del suo chiaro tenore letterale, preclude irrimediabilmente la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari, escludendo che nei loro confronti possa essere applicata la disciplina contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992.

5.1. L'applicazione che l'Università ha fatto di tale norma risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione. Ed infatti, anche se l'istanza di trattenimento in servizio è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma, quest'ultima doveva comunque essere applicata. Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo dell'art. 25 legge n. 240 del 2010, che specifica che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»: se la norma, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai casi in cui il provvedimento è già stato adottato, ma non ha iniziato a produrre effetti, essa deve, a maggior ragione, applicarsi laddove, come accade nel presente giudizio, l'istanza di trattenimento era stata solo presentata, ma non ancora positivamente riscontrata.

5.2. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992, consentendo, quindi, al ricorrente di ottenere che la sua istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'Università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133 del 2008.

5.3. La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

Il problema dei rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare è oggetto di una significativa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Sul punto, la Corte costituzionale è costante nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza qualora essa venga sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Si afferma che, in tal caso, la rimessione - alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale, il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio.

Per evitare, tuttavia, che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese — il che si tradurrebbe in una palese violazione di fondamentali principi costituzionali (artt. 24 e 113 Cost.), o sovranazionali (art. 6 e 13 CEDU) — la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentratore del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, ha sperimentato due soluzioni.

La prima consiste nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di incostituzionalità, rinviando al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ordinanza 20 giugno 2001, n. 458).

La seconda consiste, invece, nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelare «a termine», fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella



seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide "definitivamente", tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare.

Tra le due soluzioni possibili, il Collegio ritiene preferibile la seconda, perché è quella che meno si allontana dai principi su cui si fonda il nostro sistema di giustizia costituzionale: essa evita, infatti, che il giudice *a quo* possa disapplicare "definitivamente" la legge, sottraendosi contestualmente anche all'obbligo, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di sollevare la questione di costituzionalità.

Tale soluzione, del resto, risulta anche in linea con quella accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulla validità di un atto comunitario.

La Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale, nei casi di urgenza, il potere, di sospendere «interinalmente» l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale emanato in attuazione di un regolamento comunitario della cui legittimità dubiti, a condizione che: *a*) sollevi contestualmente la questione pregiudiziale per l'accertamento della validità del regolamento; *b*) rinvi la definizione del giudizio cautelare all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale (Corte giustizia U.E. 19 giugno 1990, C213/89, Factotame; Id. 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 e C-92/89; Id., 9 novembre 1995, C-465/93, Atlanta).

Anche l'*iter* procedimentale delineato dalla Corte di giustizia è, quindi, nel senso dell'articolazione bifasica del giudizio cautelare: il giudice nazionale non può sospendere e rinviare al merito là, pregiudiziale di validità, ma deve rimettere subito la questione alla Corte e concedere la misura cautelare in via meramente provvisoria, fino alla decisione della questione pregiudiziale.

Nonostante le innegabili diversità, questa fattispecie presenta anche alcune significative affinità con le situazioni nella quali viene in rilievo il rapporto tra processo cautelare e incidente di costituzionalità. In entrambi i casi, infatti, il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di disapplicazione "provvisoria" (ora della norma comunitaria, ora della legge incostituzionale), rimettendo contestualmente la questione di validità al giudice cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva (la Corte di giustizia in un caso, la Corte costituzionale nell'altro).

Anche la Corte costituzionale, infine, con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha, in più occasioni, osservato che la potestas iudicandi non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).

5.4. Sempre in ordine alla rilevanza della questione, si osserva che nel caso di specie il requisito del *periculum in mora* merita positivo apprezzamento. È evidente, infatti, che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

6. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente in fondata.

6.1. L'art. 25 legge n. 240 del 2010, escludendo senz'altro l'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ai professori e ricercatori universitari, sembra, infatti, porsi in contrasto con gli articoli 3, 33, 97 Cost.

Il Collegio ritiene, in particolare, che la deroga che la norma introduce rispetto alla disciplina generale di cui al citato articolo 16 d.lgs. n. 503 del 1992 appare irragionevole (perché non sorretta da una adeguata ragione giustificatrice), comunque sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, e lesiva sia del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), nella misura in cui priva le Università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. Si impedisce così alle università di dar corso ad una adeguata, seppur eccezionale, misura organizzativa in tema di provvista di personale, escludendone senza rimedio quello caratterizzato da una ben difficilmente ripetibile qualificazione scientifica, la cui disponibilità inerisce invece la specialità del servizio pubblico proprio delle università, consistente nella concreta trasmissione del sapere. L'effetto è, in danno dell'interesse generale e della funzionalità ad esso di quel servizio, quello dell'irrimediabile dispersione di risorse preziose, quanto oggettivamente infungibili a un tale riguardo.



La norma, inoltre, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano maturato un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio risulta lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, che pure trova il suo fondamento, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, nell'art. 3 della Costituzione.

6.2. Giova, al riguardo, ricostruire brevemente la disciplina generale — contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 — che si pone come *tertium comparationis* alla cui stregua valutare la ragionevolezza della differente disciplina introdotta dall'art. 25 legge n. 340 del 2010.

L'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 503 del 1992, dopo aver riconosciuto la facoltà per “i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti”, specifica, nel periodo successivo (introdotta dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), che «in tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

La norma generale, la cui applicabilità è esclusa dall'art. 25 legge n. 340 del 2010 per i professori e ricercatori universitari, prevede, quindi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad un vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'Amministrazione deve limitarsi a prenderne atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16.

In seguito alle modifiche intervenute nel 2008, l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 non contempla più un diritto soggettivo alla permanenza in servizio del pubblico dipendente, ma prevede che l'istanza che il dipendente ha facoltà di presentare venga valutata discrezionalmente dall'Amministrazione (la quale ha facoltà di accoglierla), e che essa possa avere accoglimento solo in concreta presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima (“in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali”) e i seguenti alla situazione specifica soggettiva e oggettiva del richiedente («in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»).

6.3. Come la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (*cf.*, in particolare, Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360), con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, la permanenza in servizio oltre l'ordinario limite di età è divenuto istituto da considerare ormai eccezionale a causa delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica espressamente perseguito con la manovra di cui allo stesso decreto-legge, e segnatamente con le disposizioni del Capo II, tra cui è quella in esame. Pertanto la sua determinazione in concreto va sorretta, se nel senso della protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni in relazione ai parametri di valutazione indicati dalla disposizione, la cui ragione va puntualmente esternata. Tra questi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale deve considerarsi prevalente la considerazione delle effettive “esigenze organizzative e funzionali” dell'amministrazione, rispetto a cui “la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti” rappresenta un criterio giustificativo necessario, ma ulteriore, e non già la ragione determinante.

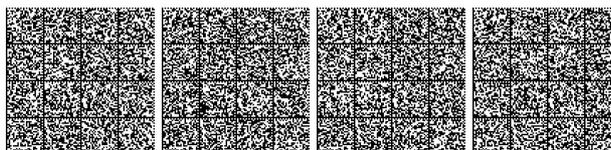
Si tratta, infatti, di dar corso ad un'ipotesi eccezionale di provvista di docente, che deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre che si faccia ricorso ad un tale particolare strumento.

Questo Consiglio di Stato ha così precisato che l'esternazione di una tale giustificazione della scelta — insieme a quella sugli altri elementi richiesti, a seguire, dalla disposizione — è necessaria per dar conto del come e perché l'Amministrazione si determini, derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge, a seguire questa speciale via (*cf.* ancora Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360).

Non così è quando l'Amministrazione si determini negativamente, ricorrendo allora la situazione ordinaria di normale estinzione del rapporto lavorativo per raggiungimento dei limiti di età, che non richiede una speciale esternazione circa la particolare esperienza professionale dell'interessato.

La *ratio* della modifica del 2008 è, infatti, essenzialmente di contenimento finanziario e questo prevale, perché così vuole questa legge, sulla qualità professionale del docente: sicché è nella prima valutazione che va incentrata la scelta e ne va, se positiva rispetto alla disponibilità offerta dall'interessato, manifestata la ragione.

L'innovazione del 2008 ha invertito, quindi, il rapporto tra regola ed eccezione della legislazione del 1992. L'uso del termine “facoltà” descrive null'altro che la possibilità, da parte dell'interessato, di domandare all'Amministrazione il trattenimento in servizio, ma non più un diritto all'ufficio. La struttura della fattispecie definita dalla disposizione del 2008 si configura come eccezionale e sottopone l'accoglimento a rigorose condizioni.



7. Rispetto a tale disciplina, che, come si è appena visto, sottopone il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale, contenuta nell'art. 25 legge n. 240 del 2010, di escludere sempre e comunque per professori e ricercatori universitari ogni possibilità di mantenimento in servizio, appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere addotta a sostegno della definitiva e totale esclusione, per questa speciale categoria di dipendenti pubblici, di qualsiasi possibilità di mantenimento in servizio oltre il normale periodo di servizio.

7.1. Non sembra, in particolare, rappresentare una valida giustificazione l'esigenza, che talvolta emerge anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, di favorire il ricambio generazionale nelle Università. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che il legislatore deve compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale che possono essere incisi dalla scelta legislativa (cfr. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239).

Nel caso di specie, la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si fa carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.).

Ciò emerge in maniera evidente se si considera che gli obiettivi che la norma persegue vengono già adeguatamente perseguiti dall'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche del 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, tanto da specificare che esso possa essere assentito solo in presenza di specifici e stringenti presupposti.

Nell'ambito di un sistema che già prevede come regola generale, anche per favorire il ricambio generazionale nell'ambito della pubblica amministrazione, l'eccezionalità del mantenimento in servizio, la scelta di escludere radicalmente, per i professori e i ricercatori universitari, ogni possibilità di prolungamento rischia di rappresentare una limitazione eccessiva e sproporzionata.

8. L'automatismo dell'interruzione del servizio al compimento dell'età prevista, e la totale esclusione di ogni possibilità di diversa valutazione da parte dell'Amministrazione, finisce, in particolare, per minare quei valori, anch'essi di rango costituzionale, che la norma generale (l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992), qui richiamata come *tertium comparationis*, cerca al contrario di assicurare.

8.1. Si tratta, in primo luogo, del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.: l'art. 25 legge n. 240 del 2010 impedisce alle Università di poter disporre il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio anche quando la continuità del servizio si imporrebbe in vista della necessità di soddisfare specifiche "esigenze organizzative e funzionali", cui l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 fa espresso riferimento. Il valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione — che non può non prendere in considerazione il ricordato obiettivo della trasmissione delle conoscenze — è, in tal modo, totalmente obliterato, e questo, oltre a rilevare come autonomo profilo di incostituzionalità, rende ancor più evidente il vulnus, recato dalla rigidità introdotta, al richiamato principio di ragionevolezza.

8.2. Un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità viene in rilievo anche in relazione all'art. 33, comma 6, Cost., che tutela l'autonomia funzionale delle Università, riconoscendo il «diritto delle stesse di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo accademico)» (Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1017).

L'autonomia universitaria — che è autonomia organizzativa, contabile, didattica e scientifica — rischia di essere pregiudicata da una norma che preclude, invece, proprio alle Università ogni decisione sulla permanenza in servizio del proprio personale docente.

In tal modo, la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) viene a tradursi in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, negandosi proprio alle Università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.

9. Un ulteriore profilo di irragionevolezza deriva dalla violazione del principio della sicurezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento maturato in capo ai professori e ricercatori universitari per effetto della previgente normativa.



La Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti.

Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, rappresenta, tuttavia, condizione essenziale che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (cfr. sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del progresso trattamento.

Nel caso di specie, l'art. 25 legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era in procinto di iniziare il biennio di prolungamento, tanto che già stato autorizzato in tal senso con decreto rettorale adottato sulla base della originaria disciplina dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992. Egli, pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.

Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la 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 delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011.

Il Presidente: CORAGGIO

L'estensore: GAROFOLI



N. 121

Ordinanza del 2 febbraio 2012 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Dionisi Carlo contro Università degli studi di Roma "La Sapienza" e Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33 e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8571 del 2011, proposto da:

Carlo Dionisi, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Alessandra Sandulli, con domicilio eletto presso Maria Alessandra Sandulli in Roma, corso Vittorio Emanuele 349;

Contro Università degli studi di Roma «La Sapienza», in persona del Rettore *pro tempore*, Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III n. 03743/2011, resa tra le parti, concernente Collocamento a riposo per raggiunti limiti d'età - MCP

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Roma «La Sapienza» e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011 il Cons. Roberto Garofoli e uditi per le parti l'avvocato Sandulli e l'avvocato dello Stato Stijano;

1. Il professore appellante è stato autorizzato, con decreto del Rettore dell'Università «La Sapienza» a permanere in servizio per un ulteriore biennio oltre il normale limite d'età per collocamento a riposo ai sensi dell'art. 16, d.lgs. n. 30 dicembre 1992, n. 503.

Essendo sopravvenuta la legge 30 dicembre 2010, n. 240, la quale, all'art. 25, ha disposto che «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 non si applica ai professori universitari», con provvedimento prot. n. 22575/11 del 31 marzo 2011 il Rettore dell'Università «La Sapienza», facendo applicazione e richiamando in motivazione tale norma, ha rigettato l'istanza di trattenimento in servizio presentata dall'appellante, conseguentemente collocato a riposo a far data 1° novembre 2011.

2. L'odierno appellante, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha impugnato, chiedendone in via incidentale la sospensione, i citati provvedimenti del Rettore della Università «La Sapienza» di Roma, con i quali è stato disposto il rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ed il conseguente collocamento a riposo. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza cautelare n. 3674 del 6 ottobre 2011, ha rigettato l'istanza cautelare proposta dal ricorrente.

Per ottenere la riforma di tale ordinanza e, quindi, l'accoglimento della domanda cautelare, viene proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della citata legge n. 240 del 2010, nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari.



3. Con ordinanza n. 4911/11 del 9/11/11, questa Sezione, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con separata ordinanza.

Al fine di conciliare il carattere accentrato del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), questo Consiglio di Stato, nell'ordinanza appena citata, ha concesso una misura cautelare «interinale», fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ordinando all'Amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25 legge n. 240 del 2010, e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133.

4. Il Collegio Ritieni che la questione di costituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 (secondo cui «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori e ricercatori universitari», con l'ulteriore specificazione che i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»), sia rilevante e non manifestamente infondata.

5. Con riferimento al requisito della rilevanza si osserva che la norma in esame è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio.

Con il provvedimento amministrativo impugnato in primo grado è stata respinta l'istanza del ricorrente proprio facendo applicazione dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 che, alla luce del suo chiaro tenore letterale, preclude irrimediabilmente la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari, escludendo che nei loro confronti possa essere applicata la disciplina contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992.

5.1. L'applicazione che l'Università ha fatto di tale norma risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione. Ed infatti, anche se l'istanza di trattenimento in servizio è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma, quest'ultima doveva comunque essere applicata. Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo dell'art. 25 citato, secondo cui «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»: se la norma, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai casi in cui il provvedimento è già stato adottato, ma non ha iniziato a produrre effetti, essa deve, a maggior ragione, applicarsi laddove come accade nel presente giudizio, l'istanza di trattenimento era stata solo presentata ma non ancora positivamente riscontrata.

5.2. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16, d.lgs. n. 503 del 1992, consentendo, quindi, al ricorrente di ottenere che la sua istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'Università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133 del 2008.

5.3. La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

Il problema dei rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare è oggetto di una significativa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Sul punto la Corte costituzionale è costante nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza qualora essa venga sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Si afferma che, in tal caso, la rimessione alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale, il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio.

Per evitare, tuttavia, che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese — il che si tradurrebbe in una palese violazione di fondamentali principi costituzionali (artt. 24 e 113 Cost.), o sovranazionali (art. 6 e 13 CEDU) — la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, ha sperimentato due soluzioni.

La prima consiste nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di incostituzionalità, rinviando al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ordinanza 20 giugno 2001, n. 458).

La seconda consiste, invece, nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelare «a termine», fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella



seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide «definitivamente», tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare.

Tra le due soluzioni possibili, il Collegio ritiene preferibile la seconda, perché è quella che meno si allontana dai principi su cui si fonda il sistema di giustizia costituzionale: essa evita, infatti, che il giudice *a quo* possa disapplicare «definitivamente» la legge, sottraendosi contestualmente anche all'obbligo, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di sollevare la questione di costituzionalità.

Tale soluzione, del resto, risulta anche in linea con quella accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulla validità di un atto comunitario.

La Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale, nei casi di urgenza, il potere, di sospendere «interinalmente» l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale emanato in attuazione di un regolamento comunitario della cui legittimità dubiti, a condizione che: *a*) sollevi contestualmente la questione pregiudiziale per l'accertamento della validità del regolamento; *b*) rinvi la definizione del giudizio cautelare all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale (Corte giustizia U.E. 19 giugno 1990, C-213/89, Factotame; Id. 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 e C-92/89; Id., 9 novembre 1995, C-465/93, Atlanta).

Anche l'*iter* procedimentale delineato dalla Corte di giustizia è, quindi, nel senso dell'articolazione bifasica del giudizio cautelare: il giudice nazionale non può sospendere e rinviare al merito la pregiudiziale di validità, ma deve rimettere subito la questione alla Corte e concedere la misura cautelare in via meramente provvisoria, fino alla decisione della questione pregiudiziale.

Nonostante le innegabili diversità, questa fattispecie presenta anche alcune significative affinità con le situazioni nella quali viene in rilievo il rapporto tra processo cautelare e incidente di costituzionalità. In entrambi i casi, infatti, il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di disapplicazione «provvisoria» (ora della norma comunitaria, ora della legge incostituzionale), rimettendo contestualmente la questione di validità al giudice cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva (la Corte di giustizia in un caso, la Corte costituzionale nell'altro).

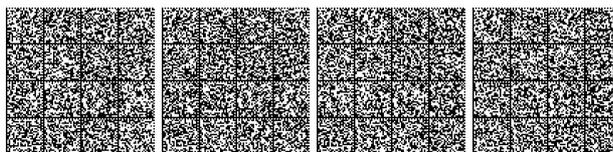
Anche la Corte costituzionale, infine, con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha, in più occasioni osservato che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).

5.4. Sempre in ordine alla rilevanza della questione, si osserva che nel caso di specie il requisito del *periculum in mora* merita positivo apprezzamento. È evidente, infatti, che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

6. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata.

6.1. L'art. 25 della legge n. 240 del 2010, escludendo senz'altro l'applicazione dell'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992 ai professori e ricercatori universitari, sembra, infatti, porsi in contrasto con gli articoli 3, 33, 97 Cost.

Il Collegio ritiene, in particolare, che la deroga che la norma introduce rispetto alla disciplina generale di cui al citato art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 appare irragionevole (perché non sorretta da una adeguata ragione giustificatrice), comunque sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, e lesiva sia del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), nella misura in cui priva le Università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. Si impedisce così alle università di dar corso ad una adeguata, seppur eccezionale, misura organizzativa in tema di provvista di personale, escludendone senza rimedio quello caratterizzato da una ben difficilmente ripetibile qualificazione scientifica, la cui disponibilità inerisce invece la specialità del servizio pubblico proprio delle università, consistente nella concreta trasmissione del sapere. L'effetto è, in danno dell'interesse generale e della funzionalità ad esso di quel servizio, quello dell'irrimediabile dispersione di risorse preziose, quanto oggettivamente infungibili a un tale riguardo.



La norma, inoltre, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano maturato un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio risulta lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, che pure trova il suo fondamento, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, nell'art. 3 della Costituzione.

6.2 Giova, al riguardo, ricostruire brevemente la disciplina generale — contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 — che si pone come *tertium comparationis* alla cui stregua valutare la ragionevolezza della differente disciplina introdotta dall'art. 25 legge n. 340 del 2010.

L'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 503 del 1992, dopo aver riconosciuto la facoltà per «i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti», specifica, nel periodo successivo (introdotta dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), che «in tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

La norma generale la cui applicabilità è esclusa dall'art. 25, legge n. 340 del 2010 per i professori e ricercatori universitari, prevede quindi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad un vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'Amministrazione deve limitarsi a prenderne atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16.

In seguito alle modifiche intervenute nel 2008, l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 non contempla più un diritto soggettivo alla permanenza in servizio del pubblico dipendente, ma prevede che l'istanza che il dipendente ha facoltà di presentare venga valutata discrezionalmente dall'Amministrazione (la quale ha facoltà di accoglierla), e che essa possa avere accoglimento solo in presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima («in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali») e i seguenti alla situazione specifica soggettiva e oggettiva del richiedente («in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»).

6.3. Come la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (*cf.*, in particolare, Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360), con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, la permanenza in servizio oltre l'ordinario limite di età è divenuto istituto da considerare ormai eccezionale a causa delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica espressamente perseguito con la manovra di cui allo stesso decreto-legge, e segnatamente con le disposizioni del Capo II, tra cui è quella in esame. Pertanto la sua determinazione in concreto va sorretta, se nel senso della protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni in relazione ai parametri di valutazione indicati dalla disposizione, la cui ragione va puntualmente esternata. Tra questi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale deve considerarsi prevalente la considerazione delle effettive «esigenze organizzative e funzionali» dell'amministrazione, rispetto a cui «la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti» rappresenta un criterio giustificativo necessario, ma ulteriore, e non già la ragione determinante.

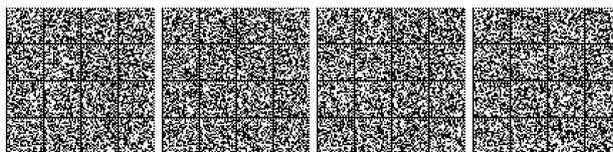
Si tratta, infatti, di dar corso ad un'ipotesi eccezionale di provvista di docente, che deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre che si faccia ricorso ad un tale particolare strumento.

Questo Consiglio di Stato ha così precisato che l'esternazione di una tale giustificazione della scelta — insieme a quella sugli altri elementi richiesti, a seguire, dalla disposizione — è necessaria per dar conto del come e perché l'Amministrazione si determini, derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge, a seguire questa speciale via (*cf.* ancora Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360).

Non così è quando l'Amministrazione si determini negativamente, ricorrendo allora la situazione ordinaria di normale estinzione del rapporto lavorativo per raggiungimento dei limiti di età, che non, richiede una speciale esternazione circa la particolare esperienza professionale dell'interessato.

La *ratio* della modifica del 2008 è, infatti, essenzialmente di contenimento finanziario e questo prevale, perché così vuole questa legge, sulla qualità professionale del docente: sicché è nella prima valutazione che va incentrata la scelta e ne va, se positiva rispetto alla disponibilità offerta dall'interessato, manifestata la ragione.

L'innovazione del 2008 ha invertito, quindi, il rapporto tra regola ed eccezione della legislazione del 1992. L'uso del termine «facoltà» descrive null'altro che la possibilità, da parte dell'interessato, di domandare all'Amministrazione il trattenimento in servizio, ma non più un diritto all'ufficio. La struttura della fattispecie definita dalla disposizione del 2008 si configura come eccezionale e sottopone l'accoglimento a rigorose condizioni.



7. Rispetto a tale disciplina, che, come si è appena visto, sottopone il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale, contenuta nell'art. 25 legge n. 240 del 2010, di escludere sempre e comunque per professori e ricercatori universitari ogni possibilità di mantenimento in servizio, appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei coronari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere addotta a sostegno della definitiva e totale esclusione, per questa speciale categoria di dipendenti pubblici, di qualsiasi possibilità di mantenimento in servizio oltre il normale periodo di servizio.

7.1. Non sembra, in particolare, rappresentare una valida giustificazione l'esigenza, che talvolta emerge anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, di favorire il ricambio generazionale nelle Università. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che il legislatore deve compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale che possono essere incisi dalla scelta legislativa (cfr. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239).

Nel caso di specie, la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si fa carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.).

Ciò emerge in maniera evidente se si considera che gli obiettivi che la norma persegue vengono già adeguatamente perseguiti dall'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche del 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, tanto da specificare che esso possa essere assentito solo in presenza di specifici e stringenti presupposti.

Nell'ambito di un sistema che già prevede come regola generale, anche per favorire il ricambio generazionale nell'ambito della pubblica amministrazione, l'eccezionalità del mantenimento in servizio, la scelta di escludere radicalmente, per i professori e i ricercatori universitari, ogni possibilità di prolungamento rischia di rappresentare una limitazione eccessiva e sproporzionata.

8. L'automatismo dell'interruzione del servizio al compimento dell'età prevista, e la totale esclusione di ogni possibilità di diversa valutazione da parte dell'Amministrazione, finisce, in particolare, per minare quei valori, anch'essi di rango costituzionale, che la norma generale (l'art. 16, d.lgs. n. 503 del 1992), qui richiamata come *tertium comparationis*, cerca al contrario di assicurare.

8.1. Si tratta, in primo luogo, del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.: l'art. 25 legge n. 240 del 2010 impedisce alle Università di poter disporre il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio anche quando la continuità del servizio si imporrebbe in vista della necessità di soddisfare specifiche «esigenze organizzative e funzionali», cui l'art. 16, d.lgs. n. 503 del 1992 fa espresso riferimento. Il valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione — che non può non prendere in considerazione il ricordato obiettivo della trasmissione delle conoscenze — è, in tal modo, totalmente obliterato, e questo, oltre a rilevare come autonomo profilo di incostituzionalità, rende ancor più evidente il vulnus, recato dalla rigidità introdotta, al richiamato principio di ragionevolezza.

8.2. Un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità viene in rilievo anche in relazione all'art. 33, comma 6, Cost., che tutela l'autonomia funzionale delle Università, riconoscendo il «diritto delle stesse di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo accademico)» (Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1017).

L'autonomia universitaria — che è autonomia organizzativa, contabile, didattica e scientifica — rischia di essere pregiudicata da una norma che preclude, invece, proprio alle Università ogni decisione sulla permanenza in servizio del proprio personale docente.

In tal modo, la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) viene a tradursi in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, negandosi proprio alle Università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.

9. Un ulteriore profilo di irragionevolezza deriva dalla violazione del principio della sicurezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento maturato in capo ai professori e ricercatori universitari per effetto della previgente normativa.



La Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti.

Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, rappresenta, tuttavia, condizione essenziale che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (cfr. sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del pregresso trattamento.

Nel caso di specie l'art. 25 legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era, in procinto di iniziare il biennio di prolungamento, tanto che era già stato autorizzato in tal senso con decreto rettorale adottato sulla base della originaria disciplina dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992. Egli pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.

Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la 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 delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Il Presidente: CORAGGIO

L'estensore: GAROFOLI



N. 122

Ordinanza del 2 febbraio 2012 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Trupiano Gaetana c/Università degli studi di Roma «Roma Tre» e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33 e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 8459 del 2011, proposto da: Gaetana Trupiano, rappresentato e difeso dagli avv.ti Massimo Luciani e Paolo Stella Richter, con domicilio eletto presso Paolo Stella Richter in Roma, viale G. Mazzini, n. 11;

Contro Università degli studi di Roma «Roma Tre», in persona del Rettore *pro tempore*, Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III n. 03752/2011, resa tra le parti, concernente collocamento a riposo per raggiunti limiti d'età - MCP;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione il giudizio dell'Università degli studi di Roma 3 e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011 il Cons. Roberto Garofoli e uditi per le parti gli avvocati Stella Richter e Luciani e l'avvocato dello Stato Stijano;

1. Il professore appellante è stato autorizzato, con decreto del Rettore dell'Università «Roma Tre», a permanere in servizio per un ulteriore biennio oltre il normale limite d'età per collocamento a riposo ai sensi dell'art. 16 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503.

Essendo sopravvenuta la legge 30 dicembre 2010, n. 240, la quale, all'art. 25, ha disposto che «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 non si applica ai professori universitari», con provvedimento prot. n. 7467/11 il Rettore dell'Università «Roma Tre», facendo applicazione e richiamando in motivazione il citato art. 25, ha rigettato l'istanza di trattenimento in servizio presentata dall'appellante, conseguentemente collocato a riposo a far data dal 1° novembre 2011.

2. L'odierno appellante, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha impugnato, chiedendone in via incidentale la sospensione, il citato provvedimento del Rettore della Università «Roma Tre», con il quale è stato disposto il rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ed il conseguente collocamento a riposo.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza cautelare n. 3752 dell'11 ottobre 2011 ha rigettato l'istanza cautelare proposta dall'odierno ricorrente.

Per ottenere la riforma di tale ordinanza e, quindi, l'accoglimento della domanda cautelare proposta, il ricorrente ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale



dell'art. 25 della citata legge n. 240 del 2010, nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari.

3. Con ordinanza n. 8459/11 del 9 novembre 2011, questa Sezione, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, come da separata ordinanza.

Al fine di conciliare il carattere accentratore del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; art. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), questo Consiglio di Stato, nell'ordinanza appena citata, ha concesso una misura cautelare «interinale», fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ordinando all'Amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25 legge n. 240 del 2010, e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

4. Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 (secondo cui «l'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori e ricercatori universitari», con l'ulteriore specificazione che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»), sia rilevante e non manifestamente infondata.

5. Con riferimento al requisito della rilevanza si osserva che la norma in esame è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio. Con il provvedimento amministrativo impugnato in primo grado è stata respinta l'istanza del ricorrente proprio facendo applicazione dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 che, alla luce del suo chiaro tenore letterale, preclude irrimediabilmente la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari, escludendo che nei loro confronti possa essere applicata la disciplina contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992.

5.1. L'applicazione che l'Università ha fatto di tale norma risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione. Ed infatti, anche se l'istanza di trattenimento in servizio è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma, quest'ultima doveva comunque essere applicata. Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo dell'art. 25 legge n. 240 del 2010, che specifica che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»: se la norma, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai casi in cui il provvedimento è già stato adottato, ma non ha iniziato a produrre effetti, essa deve, a maggior ragione, applicarsi laddove, come accade nel presente giudizio, l'istanza di trattenimento era stata solo presentata, ma non ancora positivamente riscontrata.

5.2. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992, consentendo, quindi, al ricorrente di ottenere che la sua istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'Università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, in legge n. 133 del 2008.

5.3. La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

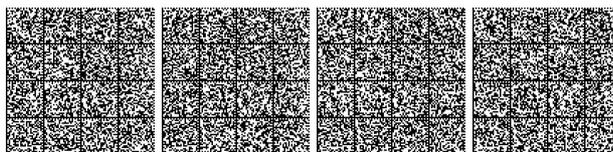
Il problema dei rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare è oggetto di una significativa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Sul punto, la Corte costituzionale è costante nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza qualora essa venga sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Si afferma che, in tal caso, la rimessione alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale, il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio.

Per evitare, tuttavia, che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese — il che si tradurrebbe in una palese violazione di fondamentali principi costituzionali (artt. 24 e 113 Cost.), o sovranazionali (art. 6 e 13 CEDU) — la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentratore del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, ha sperimentato due soluzioni.

La prima consiste nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di incostituzionalità, rinviando al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ordinanza 20 giugno 2001, n. 458).

La seconda consiste, invece, nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelare «a termine», fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella



seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide «definitivamente», tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare.

Tra le due soluzioni possibili, il Collegio ritiene preferibile la seconda, perché è quella che meno si allontana dai principi su cui si fonda il nostro sistema di giustizia costituzionale: essa evita, infatti, che il giudice *a quo* possa disapplicare «definitivamente» la legge, sottraendosi contestualmente anche all'obbligo, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di sollevare la questione di costituzionalità.

Tale soluzione, del resto, risulta anche in linea con quella accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sulla validità di un atto comunitario.

La Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale, nei casi di urgenza, il potere, di sospendere «interinalmente» l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale emanato in attuazione di un regolamento comunitario della cui legittimità dubiti, a condizione che: *a)* sollevi contestualmente la questione pregiudiziale per l'accertamento della validità del regolamento; *b)* rinvi la definizione del giudizio cautelare all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale (Corte giustizia U.E. 19 giugno 1990, C213/89, Factotame; Id. 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 e C-92/89; Id., 9 novembre 1995, C-465/93, Atlanta).

Anche l'*iter* procedimentale delineato dalla Corte di giustizia è, quindi, nel senso dell'articolazione bifasica del giudizio cautelare: il giudice nazionale non può sospendere e rinviare al merito la pregiudiziale di validità, ma deve rimettere subito la questione alla Corte e concedere la misura cautelare in via meramente provvisoria, fino alla decisione della questione pregiudiziale.

Nonostante le innegabili diversità, questa fattispecie presenta anche alcune significative affinità con le situazioni nella quali viene in rilievo il rapporto tra processo cautelare e incidente di costituzionalità. In entrambi i casi, infatti, il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di disapplicazione «provvisoria» (ora della norma comunitaria, ora della legge incostituzionale), rimettendo contestualmente la questione di validità al giudice cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva (la Corte di giustizia in un caso, la Corte costituzionale nell'altro).

Anche la Corte costituzionale, infine, con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha, in più occasioni, osservato che la potestas iudicandi non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).

5.4. Sempre in ordine alla rilevanza della questione, si osserva che nel caso di specie il requisito del *periculum in mora* merita positivo apprezzamento. È evidente, infatti, che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

6. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata.

6.1. L'art. 25 legge n. 240 del 2010, escludendo senz'altro l'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ai professori e ricercatori universitari, sembra, infatti, porsi in contrasto con gli articoli 3, 33, 97 Cost.

Il Collegio ritiene, in particolare, che la deroga che la norma introduce rispetto alla disciplina generale di cui al citato articolo 16 d.lgs. n. 503 del 1992 appare irragionevole (perché non sorretta da una adeguata ragione giustificatrice), comunque sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, e lesiva sia del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), nella misura in cui priva le Università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. Si impedisce così alle università di dar corso ad una adeguata, seppur eccezionale, misura organizzativa in tema di provvista di personale, escludendone senza rimedio quello caratterizzato da una ben difficilmente ripetibile qualificazione scientifica, la cui disponibilità inerisce invece la specialità del servizio pubblico proprio delle università, consistente nella concreta trasmissione del sapere. L'effetto è, in danno dell'interesse generale e della funzionalità ad esso di quel servizio, quello dell'irrimediabile dispersione di risorse preziose, quanto oggettivamente infungibili a un tale riguardo.

La norma, inoltre, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano maturato un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio risulta



lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, che pure trova il suo fondamento, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, nell'art. 3 della Costituzione.

6.2. Giova, al riguardo, ricostruire brevemente la disciplina generale — contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 — che si pone come *tertium comparationis* alla cui stregua valutare la ragionevolezza della differente disciplina introdotta dall'art. 25 legge n. 340 del 2010.

L'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 503 del 1992, dopo aver riconosciuto la facoltà per «i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti», specifica, nel periodo successivo (introdotta dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), che «in tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

La norma generale, la cui applicabilità è esclusa dall'art. 25 legge n. 340 del 2010 per i professori e ricercatori universitari, prevede, quindi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, d.-l. n. 112 del 2008, un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad un vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'Amministrazione deve limitarsi a prenderne atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16.

In seguito alle modifiche intervenute nel 2008, l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 non contempla più un diritto soggettivo alla permanenza in servizio del pubblico dipendente, ma prevede che l'istanza che il dipendente ha facoltà di presentare venga valutata discrezionalmente dall'Amministrazione (la quale ha facoltà di accoglierla), e che essa possa avere accoglimento solo in concreta presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima («in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali») e i seguenti alla situazione specifica soggettiva e oggettiva del richiedente («in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»).

6.3. Come la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (*cf.*, in particolare, Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360), con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, d.-l. n. 112 del 2008, la permanenza in servizio oltre l'ordinario limite di età è divenuto istituto da considerare ormai eccezionale a causa delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica espressamente perseguito con la manovra di cui allo stesso decreto-legge, e segnatamente con le disposizioni del Capo II, tra cui è quella in esame. Pertanto la sua determinazione in concreto va sorretta, se nel senso della protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni in relazione ai parametri di valutazione indicati dalla disposizione, la cui ragione va puntualmente esternata. Tra questi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale deve considerarsi prevalente la considerazione delle effettive «esigenze organizzative e funzionali» dell'amministrazione, rispetto a cui «la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti» rappresenta un criterio giustificativo necessario, ma ulteriore, e non già la ragione determinante.

Si tratta, infatti, di dar corso ad un'ipotesi eccezionale di provvista di docente, che deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre che si faccia ricorso ad un tale particolare strumento.

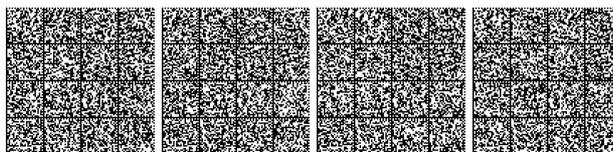
Questo Consiglio di Stato ha così precisato che l'esternazione di una tale giustificazione della scelta — insieme a quella sugli altri elementi richiesti, a seguire, dalla disposizione — è necessaria per dar conto del come e perché l'Amministrazione si determini, derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge, a seguire questa speciale via (*cf.* ancora Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360).

Non così è quando l'Amministrazione si determini negativamente, ricorrendo allora la situazione ordinaria di normale estinzione del rapporto lavorativo per raggiungimento dei limiti di età, che non richiede una speciale esternazione circa la particolare esperienza professionale dell'interessato.

La *ratio* della modifica del 2008 è, infatti, essenzialmente di contenimento finanziario e questo prevale, perché così vuole questa legge, sulla qualità professionale del docente: sicché è nella prima valutazione che va incentrata la scelta e ne va, se positiva rispetto alla disponibilità offerta dall'interessato, manifestata la ragione.

L'innovazione del 2008 ha invertito, quindi, il rapporto tra regola ed eccezione della legislazione del 1992. L'uso del termine «facoltà» descrive null'altro che la possibilità, da parte dell'interessato, di domandare all'Amministrazione il trattenimento in servizio, ma non più un diritto all'ufficio. La struttura della fattispecie definita dalla disposizione del 2008 si configura come eccezionale e sottopone raccoglimento a rigorose condizioni.

7. Rispetto a tale disciplina, che, come si è appena visto, sottopone il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale, contenuta nell'art. 25 legge n. 240 del 2010, di escludere sempre e comunque per professori e



ricercatori universitari ogni possibilità di mantenimento in servizio, appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere addotta a sostegno della definitiva e totale esclusione, per questa speciale categoria di dipendenti pubblici, di qualsiasi possibilità di mantenimento in servizio oltre il normale periodo di servizio.

7.1. Non sembra, in particolare, rappresentare una valida giustificazione l'esigenza, che talvolta emerge anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, di favorire il ricambio generazionale nelle Università. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che il legislatore deve compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale che possono essere incisi dalla scelta legislativa (cf. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239).

Nel caso di specie, la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si fa carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.).

Ciò emerge in maniera evidente se si considera che gli obiettivi che la norma persegue vengono già adeguatamente perseguiti dall'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche del 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, tanto da specificare che esso possa essere assentito solo in presenza di specifici e stringenti presupposti.

Nell'ambito di un sistema che già prevede come regola generale, anche per favorire il ricambio generazionale nell'ambito della pubblica amministrazione, l'eccezionalità del mantenimento in servizio, la scelta di escludere radicalmente, per i professori e i ricercatori universitari, ogni possibilità di prolungamento rischia di rappresentare una limitazione eccessiva e sproporzionata.

8. L'automatismo dell'interruzione del servizio al compimento dell'età prevista, e la totale esclusione di ogni possibilità di diversa valutazione da parte dell'Amministrazione, finisce, in particolare, per minare quei valori, anch'essi di rango costituzionale, che la norma generale (l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992), qui richiamata come *tertium comparationis*, cerca al contrario di assicurare.

8.1. Si tratta, in primo luogo, del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.: l'art. 25 legge n. 240 del 2010 impedisce alle Università di poter disporre il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio anche quando la continuità del servizio si imporrebbe in vista della necessità di soddisfare specifiche «esigenze organizzative e funzionali», cui l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 fa espresso riferimento. Il valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione — che non può non prendere in considerazione il ricordato obiettivo della trasmissione delle conoscenze — è, in tal modo, totalmente obliterato, e questo, oltre a rilevare come autonomo profilo di incostituzionalità, rende ancor più evidente il vulnus, recato dalla rigidità introdotta, al richiamato principio di ragionevolezza.

8.2. Un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità viene in rilievo anche in relazione all'art. 33, comma 6, Cost., che tutela l'autonomia funzionale delle Università, riconoscendo il «diritto delle stesse di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo accademico)» (Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1017).

L'autonomia universitaria — che è autonomia organizzativa, contabile, didattica e scientifica — rischia di essere pregiudicata da una norma che preclude, invece, proprio alle Università ogni decisione sulla permanenza in servizio del proprio personale docente.

In tal modo, la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) viene a tradursi in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, negandosi proprio alle Università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.

9. Un ulteriore profilo di irragionevolezza deriva dalla violazione del principio della sicurezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento maturato in capo ai professori e ricercatori universitari per effetto della previgente normativa.

La Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiati la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti.



Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, rappresenta, tuttavia, condizione essenziale che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (cfr: sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del pregresso trattamento.

Nel caso di specie, l'art. 25 legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era in procinto di iniziare il biennio di prolungamento, tanto che era già stato autorizzato in tal senso con decreto rettorale adottato sulla base della originaria disciplina dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992. Egli, pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.

Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la 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 delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011 con l'intervento dei magistrati.

Il Presidente: CORAGGIO

L'estensore: GAROFOLI

12C0228

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-025) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e
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
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: 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.



GAZZETTA UFFICIALE

 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2012

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A 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 € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo 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 € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C 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 € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D 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 € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E 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 € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F 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 € 819,00 - semestrale € 431,00

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, <i>concorsi</i> , 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 ED APPALTI

*(di cui spese di spedizione € 128,06)** - annuale € **300,00**
*(di cui spese di spedizione € 73,81)** - semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 39,73)** - annuale € **86,00**
*(di cui spese di spedizione € 20,77)** - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
 (€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 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.

€ 5,00



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 0 6 2 0 *

