

La settima sezione del Consiglio di Stato ha rimesso all'Adunanza plenaria la questione dell'applicabilità ai componenti cc.dd. laici del C.s.m. delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 457 e 458, l. n. 147 del 2013, nonché dell'art. 8, comma 5, l. n. 370 del 1999. In caso di risposta affermativa, la sezione chiede se tali disposizioni siano applicabili anche ai ratei da corrispondersi a partire dal 1 febbraio 2014, anche se il conferimento dell'incarico di componente sia avvenuto in data antecedente all'entrata in vigore della l. n. 147 del 2013.

[Consiglio di Stato, sezione VII, ordinanza 8 marzo 2022, n. 1673 – Pres. Contessa, Est. Marotta](#)

Consiglio superiore della magistratura – Componenti laici – Indennità *ad personam* – Deferimento all'Adunanza plenaria

Consiglio superiore della magistratura – Componenti cc.dd. laici – Indennità *ad personam* – Ambito temporale – Rimessione all'Adunanza plenaria

Sono deferiti all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a., i seguenti quesiti:

- a) *se le disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 457 e 458, della l. n. 147 del 2013, nonché quelle di cui all'articolo 8, comma 5 della legge n. 370 del 1999 (nel testo vigente) siano applicabili anche ai componenti cc.dd. 'laici' del Consiglio superiore della magistratura (con la conseguenza di rendere inapplicabili nei loro confronti l'istituto dell'assegno *ad personam*) ovvero se questi ultimi siano esclusi dalla applicazione delle norme ivi contenute, anche in ragione del particolare munus ad essi affidato (art. 104, comma 4, Cost.) (1);*
- b) *(in caso di risposta affermativa al primo quesito) se le disposizioni normative de quibus siano applicabili ai ratei da corrispondersi a partire dal 1° febbraio 2014, anche se il conferimento dell'incarico di componente c.d. 'laico' del Consiglio superiore della magistratura sia avvenuto antecedentemente alla data di entrata in vigore della l. n. 147/2013 (2).*

(1-2) I. – Con l'ordinanza in rassegna (di contenuto analogo all'[ordinanza n. 1672](#), depositata nella stesa data), la settima sezione del Consiglio di Stato ha rimesso alla Plenaria le questioni di cui in massima tese a verificare l'applicabilità, anche ai componenti laici del C.s.m., dell'art. 1, commi 457 e 458, della l. n. 147 del 2013, nonché dell'art. 8, comma 5 della legge n. 370 del 1999 e, quindi, dell'assegno *ad personam*.

II. – Il collegio, dopo aver descritto le vicende processuali e le argomentazioni delle parti e dei remittenti, ha osservato quanto segue:

- a) la questione giuridica oggetto del giudizio attiene alla delimitazione dell'ambito oggettivo di applicazione delle misure di contenimento della spesa pubblica introdotte dal legislatore del 2012-2013 e, segnatamente, alla verifica dell'applicazione di dette disposizioni in relazione all'assegno *ad personam* di cui all'art. 3, comma 1, l. n. 312 del 1971, rubricato *"Trattamento economico dei componenti del Consiglio superiore della magistratura eletti dal Parlamento cessati dalla carica"*, ai sensi del quale *"ai componenti che fruiscono del trattamento previsto dall'articolo 40, comma terzo, della legge 24 marzo 1958, n. 195, l'assegno mensile a carico del Consiglio superiore della magistratura verrà tramutato, all'atto della cessazione dalla carica per decorso del quadriennio, in assegno personale agli effetti e nei limiti stabiliti dall'articolo 202 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. In tali casi la liquidazione dei trattamenti, di quiescenza e di previdenza avrà luogo con le norme vigenti per il personale della magistratura. L'attribuzione dell'assegno personale di cui al comma precedente esclude la concessione dell'indennità di cui all'articolo 1 della presente legge"*;
- b) l'art. 1, commi 458 e 459 della l. 27 dicembre 2013, n. 147, prevede che *"458. L'articolo 202 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e l'articolo 3, commi 57 e 58, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, sono abrogati. Ai pubblici dipendenti che abbiano ricoperto ruoli o incarichi, dopo che siano cessati dal ruolo o dall'incarico, è sempre corrisposto un trattamento pari a quello attribuito al collega di pari anzianità. 459. Le amministrazioni interessate adeguano i trattamenti giuridici ed economici, a partire dalla prima mensilità successiva alla data di entrata in vigore della presente legge, in attuazione di quanto disposto dal comma 458, secondo periodo, del presente articolo e dall'articolo 8, comma 5, della legge 19 ottobre 1999, n. 370, come modificato dall'articolo 5, comma 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135"*;
- c) inoltre, al fine di avere un quadro esaustivo delle disposizioni sulle quali hanno operato gli interventi normativi del 2012 e 2013, si osserva che:
- c1) l'art. 202 d.P.R. n. 3 del 1957 (*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*) - abrogato dal richiamato comma 458 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, a decorrere dal 1° gennaio 2014 -, sotto la rubrica *"Assegno personale nei passaggi di carriera"*, dispone(va) testualmente che *"nel caso di passaggio di carriera presso la stessa o diversa amministrazione agli impiegati con stipendio superiore a quello spettante nella nuova qualifica è attribuito un assegno personale, utile a pensione, pari alla differenza fra lo stipendio già goduto ed il nuovo, salvo riassorbimento nei successivi aumenti di stipendio per la progressione di carriera anche se semplicemente economica"*;

- c2) l'art. 8, comma 5, della legge 19 ottobre 1999, n. 370 (*Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica*), come modificato dall'articolo 5, comma 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, stabilisce che *“al professore o ricercatore universitario rientrato nei ruoli è corrisposto un trattamento pari a quello attribuito al collega di pari anzianità. In nessun caso il professore o ricercatore universitario rientrato nei ruoli delle università può conservare il trattamento economico complessivo goduto nel servizio o incarico svolto precedentemente, qualsiasi sia l'ente o istituzione in cui abbia svolto l'incarico. L'attribuzione di assegni ad personam in violazione delle disposizioni di cui al presente comma è illegittima ed è causa di responsabilità amministrativa nei confronti di chi delibera l'erogazione”*;
- d) secondo un orientamento, gli interventi normativi del 2012-2013 avrebbero comportato l'abrogazione tacita dell'art. 3 l. n. 312 del 1971 e, comunque, l'impossibilità di corrispondere per il futuro l'assegno *ad personam* previsto. In questo senso si è osservato che:
- d1) l'art. 1, comma 459, della l. n. 147 del 2013 *“impone a tutte le Amministrazioni, nei cui ruoli siano rientrati propri dipendenti cessati da precedenti ruoli o incarichi, di adeguare - senza alcuna distinzione - i relativi trattamenti giuridici ed economici (disponendo la cessazione degli assegni ad personam in precedenza corrisposti) “a partire dalla prima mensilità successiva alla data di entrata in vigore” della legge n. 147 del 2013. La prescrizione spiega dunque effetto per tutti i ratei retributivi da corrispondersi a partire dal 1 febbraio 2014 (ma, ovviamente, senza che vi sia luogo a restituzione di quanto fino a tale data percepito, in ciò sostanziandosi l'irretroattività, ove rettamente intesa, della norma sopravvenuta)”* ([Cons. St., sez. VI, 5 marzo 2018, nn. 1384 e 1385](#));
- d2) l'obbligo di adeguamento opererebbe anche in relazione all'assegno *ad personam* previsto dall'art. 3 l. n. 312 del 1971;
- d3) secondo un percorso argomentativo condiviso dal collegio, le nuove disposizioni sono connotate da retroattività impropria che si realizza quando le norme sopravvenute regolano diversamente i tratti non esauriti dei rapporti di durata, in senso conforme ai limiti entro i quali la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte EDU hanno posto all'applicazione di discipline retroattive;
- d4) l'abrogazione espressa dell'art. 202 T.U. n. 3 del 1957 ad opera della l. n. 147 del 2013 ha altresì determinato come conseguenza l'abrogazione implicita dell'art. 3 l. n. 312 del 1971 secondo cui il riconoscimento dell'assegno *ad personam* in favore degli *ex* componenti cc.dd. 'laici' del

CSM opera “agli effetti e nei limiti stabiliti dall’articolo 202 [del d.P.R. n. 3 del 1957]”;

- d5) ad analoghe conclusioni è pervenuto di recente [Cons. Stato, sez. III, 1 dicembre 2021, n. 8026](#), sul tema relativo al computo dell’assegno *ad personam* percepito da un componente laico del C.s.m. ai fini della determinazione della indennità di buonuscita;
- d6) in tali pronunce è stato chiarito che le disposizioni normative introdotte nel 2013 dal legislatore nazionale, ai fini del contenimento della spesa pubblica, trovano applicazione anche agli incarichi di componente laico del C.s.m., con la conseguenza che, a partire dalla mensilità successiva a quella di entrata in vigore della l. n. 147 del 2013, non si ha più diritto a percepire l’assegno *ad personam* che in precedenza veniva erogato, al momento del rientro in servizio presso le amministrazioni di appartenenza per aver fatto parte del C.s.m.;
- e) in altre pronunce del Consiglio di Stato si è pervenuti a conclusioni sostanzialmente opposte:
 - e1) [C.g.a., 14 aprile 2016, n. 89](#) (in *Foro amm.*, 2016, 935), partendo dall’assunto che l’elezione da parte del Parlamento di un professore a componente del C.S.M., prevista dal quarto comma dell’art. 104 Cost., non può essere equiparata alla nomina a un incarico o a un servizio amministrativo in relazione al fondamento costituzionale del relativo *munus*, è pervenuto alla conclusione di ritenere che “l’art. 3 comma 1 della L. 312/71 è stato previsto espressamente per i componenti del C.S.M. ed è stato previsto per ristorare i peculiari sacrifici conseguenti alla rinuncia di svolgere altre attività (....) è necessario ritenere che si tratti di una norma speciale cioè di una norma che regola casi assolutamente particolari e specificamente individuati e, come tale, non può ritenersi che venga abrogata da una norma di carattere generale contenuta nell’art. 202 del DPR 3/1957 che - e questo sembra decisivo - comunque la si voglia interpretare fa riferimento a compiti, funzioni, incarichi svolti all’interno dell’amministrazione e non alle funzioni di competenza degli organi costituzionali”;
 - e2) nello stesso senso sembra esprimersi [Cons. Stato, sez. VI, 11 dicembre 2017, n. 5801](#), secondo cui “l’effetto abolitivo, che per il personale universitario è comunque superfluo stante l’art. 8, comma 5, della l. 19 ottobre 1999, n. 370 (sul divieto di mantenimento di trattamenti economici goduti nel servizio o incarico svolto precedentemente), ha riguardato soltanto il predetto art. 202, mentre nella specie si versa nel diverso caso dell’assegno ex art. 3, primo comma, della 312/1971 (norma non incisa dal citato comma 458, primo periodo); – tale assegno segue sì la

morfologia strutturale di quelli ex art. 202 del DPR 3/1957 ed è sì ad personam, ma, in quanto afferente al munus ex art. 104, quarto comma, Cost., giammai è assimilabile a quelli inerenti a qualunque incarico amministrativo cui possa esser applicato un pubblico dipendente, onde esso resta regolato non già dalla norma generale del medesimo comma 458, bensì dalla fonte speciale e riservata (la legge n. 312) anche sotto il profilo funzionale, servendo esso a ristorare quei peculiari sacrifici connessi all'incarico di rilevanza costituzionale e conseguenti alla rinuncia ai vari vantaggi attuali o potenziali del componente eletto nel CSM, ristoro di cui il legislatore s'è dato carico con la predetta regola ad hoc";

e3) pertanto, secondo questo orientamento, gli interventi normativi del 2012 e del 2013 non avrebbero determinato alcun effetto abrogativo nei confronti dello speciale assegno *ad personam* di cui alla l. n. 312 del 1971 e l'assenza di un tale effetto emergerebbe sia dalla mancanza di un'espressa abrogazione della disposizione, sia dal carattere speciale dell'attribuzione patrimoniale ivi disciplinata, che non potrebbe dirsi travolta in conseguenza dell'abrogazione dell'art. 202 d.P.R. n. 3 del 1957.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- f) ai fini di un completo inquadramento della questione oggetto della rimessione, oltre ai già richiamati art. 3, comma 1, l. n. 312 del 1971, art. 1, commi 458 e 459 l. n. 147 del 2013, art. 202, d.P.R. n. 3 del 1957 e art. 8, comma 5, l. n. 370 del 1999, appare utile richiamare l'art. 104, commi 4 e 7, Cost., ai sensi del quale *"Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio... Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale"*;
- g) sul diritto al trascinamento stipendiale ai sensi del citato art. 202 d.P.R. n. 3 del 1957, si veda [Cons. Stato, Ad. plen., 11 dicembre 2006, n. 14](#) (in *Foro it.*, 2007, III, 315, cui si rinvia anche per ulteriori approfondimenti; in *Lavoro giur.* 2007, 307, con nota di IEVA; *Corr. merito* 2007, 271, con nota di MADDALENA; *Foro amm.-Cons. Stato* 2006, 3286; *Giurisdiz. amm.* 2006, I, 1673; *Giornale dir. amm.* 2007, 723, con nota di CIMINO; *Ammin. it.* 2007, 1102; *Giur. it.* 2007, 2070), secondo cui *"Il diritto del dirigente di prima fascia, cessato dall'incarico di direttore generale di un ministero e nominato consigliere della Corte dei conti, a conservare il più favorevole trattamento economico dell'incarico cessato non ricomprende anche la retribuzione di risultato e la parte variabile della retribuzione di posizione, che quindi non possono essergli riconosciute nella nuova posizione giuridica"*. La giurisprudenza evidenzia, in sostanza, che il divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico va riferito ad una nozione

restrittiva di «trattamento economico», sì da comprendervi il solo stipendio tabellare e le voci retributive di carattere fisso e continuativo, con esclusione degli emolumenti variabili o provvisori, sui quali, per il loro essenziale carattere di precarietà e accidentalità, il dipendente non abbia ragione di riporre affidamento quali fonti di stabile e duraturo sostentamento per i bisogni usuali della vita. In ogni caso, il divieto di *reformatio in peius* è espressione di un principio generale, secondo il quale il dipendente dello Stato che muta carriera non deve subire una riduzione del trattamento economico, per cui è applicabile non soltanto ai dipendenti civili dello Stato in senso proprio, ma anche a tutto il personale comunque dipendente dallo Stato, quale quello appartenente alle c.d. carriere speciali. La sentenza in esame applica la nozione di trattamento economico più elevato fornita dall'art. 1, comma 226, l. n. 266 del 2005, che l'ha circoscritta al trattamento fisso e continuativo, con esclusione della retribuzione di risultato e di altre voci retributive comunque collegate al raggiungimento di specifici risultati o obiettivi. Come chiarisce la sentenza, il principio di cui alla massima è applicabile, oltre che nell'ipotesi in cui il dirigente cessato transiti ad altra amministrazione dello Stato nelle seguenti situazioni: a) quando il dirigente di ruolo rimanga privo d'incarico in seguito a revoca dell'incarico per responsabilità dirigenziale, conservando, perciò, il suo rapporto di lavoro a tempo indeterminato; b) quando il dirigente non di ruolo non venga confermato nell'incarico entro novanta giorni dalla fiducia al nuovo governo

- h) sulla peculiare posizione e l'apporto dei componenti c.d. laici del C.s.m.: F. PALUMBO, in *Codice dell'ordinamento giudiziario*, a cura di A. IACOBONI - G. GRASSO - M. CONVERSO, Piacenza, 2020, 132 ss.; N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019, V ed., 41 ss.;
- i) sui concetti di rinvio recettizio (o materiale, o statico o fisso) e rinvio mobile (o formale o dinamico): Cass. pen., sez. V, 15 gennaio 2018, n. 1412, *Zacco* (in *Foro it.*, 2018, II, 238 con nota di CALVIGIONI), secondo cui “*Il rinvio operato dalla l. 24 dicembre 2012 n. 228, art. 1, comma 200, al d.leg. 6 settembre 2011 n. 159, art. 52, deve considerarsi di tipo recettizio (o statico), con la conseguenza che le modifiche apportate dalla l. 17 ottobre 2017 n. 161, art. 20, al d.leg. 159/11, art. 52, 1° comma, lett. b), non trovano applicazione nei procedimenti per la tutela dei creditori instaurati a norma della l. 228/12, art. 1, commi 194 ss.*”. Osserva CALVIGLIONI, richiamando orientamenti dottrinali sul punto, che il rinvio si dice ‘recettizio’ o ‘materiale’ quando ha ad oggetto una disposizione determinata (o un insieme determinato di disposizioni): ad esempio, l'articolo tale della tale legge. Il rinvio si dice ‘mobile’ o ‘formale’ quando ha ad oggetto un tipo di fonte: secondo i casi, una fonte del medesimo ordinamento (ad esempio, la fonte ‘legge ordinaria dello Stato’) o anche, come sovente accade nelle

norme di diritto internazionale privato, una fonte appartenente ad un diverso ordinamento. In caso di rinvio formale o mobile, la fattispecie di cui si tratta risulterà mutevolmente disciplinata dalle norme che di volta in volta saranno dettate da tale fonte (nel senso che, mutando le norme poste da quella fonte, muterà anche la disciplina della fattispecie in questione), mentre in caso di rinvio materiale o fisso o recettizio, oggetto di rinvio è (non un'altra fonte, ma) una disposizione o norma, vigente in quel dato momento, determinata una volta per tutte, sicché la fattispecie di cui si tratta resta senz'altro disciplinata da quella disposizione o norma (anche se per avventura tale disposizione o norma dovesse essere abrogata o sostituita da una disposizione o norma diversa). Nella giurisprudenza penale, sulla distinzione tra rinvio fisso e rinvio mobile, v. [Cass. pen., sez. un., 31 marzo 2016](#), Capasso (in *Foro it.*, 2017, II, 327, con nota di E. TURCO); 29 ottobre 2015, Bordin (id., 2016, II, 313), nella cui motivazione si legge che, *“in mancanza di formule chiarificatrici, il rinvio operato a diversa disposizione di legge deve intendersi come rinvio statico. Il rinvio operato da una norma può essere considerato dinamico (formale) solo qualora esso si riferisca non già ad una disposizione determinata, ma a un istituto o a una normativa complessivamente considerati, oggetto di un separato atto normativo e dotati di una propria autonoma rilevanza”*