

La Corte costituzionale ha dichiarato in parte infondate ed in parte inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alla disposizione (art. 21, comma 4, del decreto-legge n. 90 del 2014) con cui è stato previsto, per i docenti provenienti dalla Scuola Superiore di Economia e Finanze (S.S.E.F., ossia *ex* Scuola Vanoni) e poi confluiti nella Scuola Nazionale di Amministrazione (S.N.A.), il diverso (ed inferiore) trattamento economico dei docenti universitari nonché l'incompatibilità tra attività di docenza ed attività libero-professionale.

### **Corte costituzionale, sentenza 21 novembre 2019, n. 241 – Pres. Lattanzi, Red. Zanon**

#### **Scuole di formazione per la dirigenza pubblica – Docenti – Trattamento economico – *Reformatio in peius* – Legittimo affidamento – Regime di incompatibilità – Questione infondata di costituzionalità**

*La Corte costituzionale, con riguardo alle questioni sollevate – per violazione degli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost. – in merito all'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 [nella parte in cui assimila il trattamento economico ed il sistema di incompatibilità dei docenti della ex Scuola Superiore di Economia e Finanze (S.S.E.F.), ora confluiti nella Scuola Nazionale di Amministrazione (S.N.A.), a quella dei professori universitari "a tempo pieno"] dichiara:*

- infondata la questione sulla omessa considerazione della "diversificazione delle provenienze" di tutti i docenti ex S.S.E.F. ora confluiti nella S.N.A.;*
- infondata la questione circa la omessa facoltà di optare tra regime "a tempo pieno" e regime "a tempo definito", e tanto con ogni conseguenza in merito al sistema delle incompatibilità e dunque sulla impossibilità di esercitare attività libero-professionale;*
- infondata la questione sulla reformatio in pejus del trattamento economico degli ex docenti S.S.E.F. e dunque sulla violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche;*
- inammissibile la questione circa la omessa previsione della conservazione, in capo a tali docenti, del medesimo trattamento previdenziale in origine goduto;*
- inammissibile la questione circa la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento nei confronti di soggetti legati alla PA da rapporto di impiego;*
- inammissibile la questione circa la omessa previsione di una "norma transitoria" contenente una opzione tra rientro nei ruoli di originaria provenienza e permanenza nel (modificato) status di docente presso la S.N.A.(1)*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato non fondati i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal Consiglio di Stato, con sette ordinanze e una

sentenza non definitiva, in merito alla scelta operata dal legislatore del 2014 circa il ridimensionamento del trattamento economico dei docenti provenienti dalla S.S.E.F. (ora confluiti nella S.N.A.) nonché sul regime di incompatibilità tra attività di docenza e attività libero-professionale.

II. – La sottesa vicenda normativa e processuale è piuttosto complessa e può essere così sintetizzata:

- a) con sette ordinanze [Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 2 maggio 2018, n. 2608 (oggetto della News US dell'11 maggio 2018 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza); Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 2 maggio 2018, n. 2609; Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 2 maggio 2018, n. 2610; Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 2 maggio 2018, n. 2611; Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 9 maggio 2018, n. 2787; Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 9 maggio 2018, n. 2788; Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 9 maggio 2018, n. 2789] ed una sentenza non definitiva (Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2018, n. 2667), il Consiglio di Stato ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, in tema di stato giuridico e trattamento economico dei professori della Scuola Superiore di Economia e Finanze;
- b) la vicenda nasce da più ricorsi proposti dinanzi al T.a.r. per il Lazio – da ex magistrati ordinari ed amministrativi nonché avvocati dello Stato, poi inquadrati quali professori ordinari nel ruolo ad esaurimento della Scuola Superiore di Economia e Finanze (S.S.E.F.) con mantenimento del trattamento economico goduto nell'amministrazione di provenienza e relative progressioni stipendiali e di carriera nonché possibilità di svolgimento di attività professionale – con cui si chiedeva l'annullamento del d.P.C.M. 25 novembre 2015, n. 202, adottato in attuazione dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90. Con tale d.P.C.M., più in particolare, si interveniva sulla rideterminazione (*in peius*) del loro trattamento economico nonché dello stato giuridico, stabilendo l'incompatibilità, anche per tali docenti, dello svolgimento della libera professione. Ciò in seguito alla più generale riorganizzazione della stessa Scuola Nazionale di Amministrazione (S.N.A.) nella quale confluivano altre scuole di formazione dei pubblici dipendenti quali la S.S.E.F.;
- c) con sentenza in data 15 settembre 2016, n. 9758, il T.a.r. per il Lazio accoglieva il ricorso ed annullava il suddetto d.P.C.M. affermando, in particolare, che il richiamato decreto-legge n. 90 del 2014 non avrebbe comportato un regime di incompatibilità quale quello introdotto con norma secondaria (impossibilità di

svolgere attività libero professionale) né avrebbe legittimato il medesimo d.P.C.M. ad intaccare il trattamento economico già in godimento da parte dei medesimi soggetti;

d) la Presidenza del Consiglio dei Ministri proponeva appello davanti al Consiglio di Stato che, con le decisioni sopra indicate, dopo avere preso le distanze dal T.a.r. per il Lazio circa l'impatto della normativa primaria (la quale non si limiterebbe a far transitare i suddetti docenti nei ruoli della S.N.A. ma interverrebbe, altresì, su regime di incompatibilità e trattamento economico), sollevava questione di legittimità costituzionale in ordine ai seguenti profili:

- d1) violazione degli articoli 3 e 51 Cost. poiché, nell'applicare ai docenti della Scuola Superiore di Economia e finanze (S.S.E.F.) "*lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari*", esso non terrebbe conto della diversificazione delle provenienze dei medesimi (dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), conservate pur in costanza del rapporto con la S.S.E.F., né della differenza di *status* originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre Scuole confluite nella Scuola Nazionale di Amministrazione (S.N.A.) e della stessa S.N.A.;
- d2) violazione degli articoli 3 e 51 Cost. in quanto non sarebbe prevista l'opzione tra professore a "tempo pieno" e a "tempo definito", e ciò con ogni conseguenza – avendo il legislatore direttamente indicato il regime del "tempo pieno" – in ordine al regime delle incompatibilità (impossibilità di svolgere attività libero professionale);
- d3) violazione degli articoli 3 e 36 Cost. per la sostanziale *reformatio in pejus* del trattamento economico degli ex docenti S.S.E.F., e ciò con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche;
- d4) violazione degli articoli 3, 36 e 38 Cost. nella parte in cui non dispone che a tali docenti sia conservato il trattamento previdenziale *ab origine* previsto;
- d5) violazione degli articoli 3 e 97 Cost. in quanto la norma determina una conseguente violazione dei principi di imparzialità e buon andamento nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego;
- d6) violazione degli articoli 3, 36, 38, 51 e 97 Cost. per non essere stata prevista una "norma transitoria" che consenta una possibilità di scelta tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) *status* di docente presso la S.N.A.

III. – Questo in sintesi il ragionamento sviluppato dalla Corte costituzionale con la decisione in rassegna:

- e) innanzi tutto viene descritto il lungo e complesso quadro normativo che ha portato alla trattazione della descritta questione di legittimità costituzionale. Più in particolare:
- e1) del ruolo dei docenti della S.S.E.F. facevano parte, oltre a professori universitari, anche magistrati, dirigenti e Avvocati dello Stato;
  - e2) essi potevano anche essere collocati in posizione di fuori ruolo nelle rispettive amministrazioni di appartenenza;
  - e3) tali docenti erano nominati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze;
  - e4) gli stessi docenti di cui sopra mantenevano lo stesso trattamento economico di provenienza, oltre alle indennità proprie della specifica carriera. A ciò si aggiungerà, a partire dal 2000, una ulteriore indennità di carica;
  - e5) quanto al regime delle incompatibilità, gli stessi docenti potevano tra l'altro svolgere attività di libero professionista, ad eccezione delle aree proprie degli insegnamenti della S.S.E.F. (fisco e tributi, vigilanza credito, assicurazioni e mercato mobiliare);
  - e6) a partire dal decreto-legge n. 97 del 2008 si assiste ad una inversione di tendenza. Più in particolare:
    - il ruolo dei professori ordinari della S.S.E.F. viene soppresso;
    - viene dunque istituito un ruolo ad esaurimento dei docenti medesimi;
    - viene prevista la possibilità di esercitare un diritto di opzione, entro un dato termine, onde poter rientrare nelle rispettive amministrazioni di provenienza;
  - e7) il decreto-legge n. 90 del 2014 costituisce l'ultimo tassello di questa inversione di tendenza mediante soppressione della S.S.E.F. e conseguente passaggio dei docenti del ruolo ad esaurimento nei ruoli dei docenti S.N.A.;
- f) quanto al decreto-legge n. 90 del 2014 la stessa Consulta premette in sintesi che:
- f1) non si determina affatto la trasformazione dei docenti *ex* S.S.E.F. in docenti universitari. Detto altrimenti, lo strumento normativo d'urgenza utilizzato si trasformerebbe in un improprio ed ulteriore canale di accesso alla docenza accademica;
  - f2) la docenza presso la S.N.A. non è infatti di tipo universitario ma, piuttosto, preordinata alla formazione professionale della classe dirigente pubblica;
  - f3) obiettivo precipuo della riforma del 2014 è semmai quello di:
    - rideterminare il trattamento economico rendendolo omogeneo rispetto a quello dei docenti universitari e dunque a quello degli altri docenti S.N.A.;

- introdurre un sistema di incompatibilità proprio dei professori universitari “a tempo pieno” (divieto di svolgere attività libero professionale);
- g) sulle singole questioni sollevate dal Consiglio di Stato, la Corte ha affermato quanto segue:
  - g1) la questione sub d1) [omessa considerazione circa la “diversificazione delle provenienze” e dunque ritenuta impossibilità di imporre un trattamento giuridico unitario per tutti i docenti ora confluiti nella S.N.A.] viene dichiarata infondata dal momento che i medesimi docenti hanno esercitato sin dal 2000 il diritto di optare per l’insegnamento presso la S.S.E.F., così abbandonando le amministrazioni di provenienza. Allo stesso tempo non hanno esercitato nel 2008 l’opzione inversa, consistente ossia nell’abbandonare la S.S.E.F. per tornare presso le proprie rispettive amministrazioni di provenienza. Questo duplice atteggiamento (opzione per S.S.E.F. e successiva rinuncia a tornare nelle originarie carriere) denotano la volontà di rescindere per “scelta volontaria” il legame con le appartenenze originarie. Di qui la ragionevolezza della scelta legislativa nel senso di non tenere conto di tale genetica diversificazione;
  - g2) la questione sub d2) [omessa facoltà di optare tra regime “a tempo pieno” e regime “a tempo definito”, con ogni conseguenza in merito al sistema delle incompatibilità e dunque alla possibilità di esercitare o meno attività libero professionale], viene ritenuta infondata dal momento che il provvedimento legislativo ha avuto il precipuo obiettivo di intervenire su trattamento economico e regime di incompatibilità, non anche quello di garantire la acquisizione *tout court* dello *status* di docenti universitari. Prevale piuttosto lo *status* di pubblici dipendenti e dunque la applicazione dell’art. 98 Cost. (secondo cui “*i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*”) nonché dell’art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (Testo Unico Pubblico Impiego), a norma del quale non è possibile lo svolgimento di attività libero-professionale;
  - g3) la questione sub d3) [*reformatio in pejus* del trattamento economico degli ex docenti S.S.E.F. e dunque violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche] è dichiarata infondata in quanto, premesso che nei rapporti di durata il principio di certezza del diritto “non può essere affermato in termini assoluti” e considerato, altresì, che il divieto di *reformatio in peius* è ormai stato espunto dalla disciplina generale del pubblico impiego (cfr. legge di stabilità 2014 nella parte in cui è stato abrogato l’art. 202 del d.P.R. n. 3 del 1957), nel caso di specie l’allineamento

in basso delle retribuzioni degli ex docenti S.S.E.F. risulta ampiamente giustificato dalla esigenza di evitare forti sperequazioni rispetto agli altri *“docenti della stessa S.N.A., a parità di funzioni esercitate”*;

- g4) la questione sub d4) [omessa previsione circa la conservazione, in capo a tali docenti, del trattamento previdenziale previsto dalla previgente normativa speciale] è stata considerata inammissibile per la sua *“apodittica formulazione”*. Le ordinanze, più in particolare, *“non ricostruiscono in alcun modo il quadro normativo che ... condurrebbe alla produzione degli effetti lamentati, i quali risultano, in tal modo, apoditticamente ipotizzati ma non dimostrati”*. Manca in altre parole *“una valutazione specifica delle singole posizioni delle parti in giudizio”* (cfr. par. 10 sentenza in rassegna);
- g5) la questione sub d5) [violazione dei principi di imparzialità e buon andamento nei confronti di soggetti legati alla PA da rapporto di impiego] è stata del pari ritenuta inammissibile in quanto *“oscura e apodittica”*. Ciò in quanto si ipotizza *“una possibile diminuzione della capacità attrattiva della S.N.A.”* (i più bravi non sarebbero più indotti, in questo modo, ad accettare simili incarichi di docenza) che è tuttavia prospettata soltanto *“in via astratta”* (cfr. par. 11 sentenza);
- g6) la questione d6) [omessa previsione di una *“norma transitoria”* contenente opzione tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) *status* di docente presso la S.N.A.], infine, è stata rigettata sia perché nel caso in esame, a differenza dell'ipotesi prevista dalla legge n. 339 del 2003 (in cui si poteva optare nel termine di tre anni tra pubblico impiego e libera professione, dunque tra una posizione garantita ed una meno), si è in presenza di *“due posizioni egualmente garantite”*; sia perché, attraverso il mancato esercizio dell'opzione di rientro (nelle rispettive originarie carriere di provenienza) di cui al decreto-legge n. 97 del 2008, si è ormai determinata la definitiva interruzione di ogni rapporto con la stessa amministrazione di provenienza (magistratura, avvocatura erariale, etc.) e dunque la configurazione di un *“nuovo inquadramento”*.

IV. – Si segnala per completezza quanto segue:

- h) sulla tutela dell'affidamento e delle aspettative economiche dei pubblici dipendenti e dei cittadini in genere si veda:
- h1) Corte cost., 9 maggio 2019, n. 108 (in *Foro it.*, 2019, I, 3001), secondo cui è infondata la questione di legittimità costituzionale della legge Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, nella parte in cui si prevede l'applicazione con efficacia retroattiva, ai consiglieri che già abbiano

maturato il diritto al vitalizio della nozione di «valore attuale medio», stabilendo l'obbligo di restituzione di somme e/o quote del «fondo family» già percepite legittimamente da ex consiglieri regionali sulla base della l. reg. Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6. A giudizio della corte non si tratta di legge di interpretazione autentica bensì di un cambio di criteri di calcolo applicati retroattivamente, imponendo anche la restituzione di quanto precedentemente, legittimamente, percepito. La Corte procede quindi ad uno scrutinio stretto circa la ragionevolezza della disciplina impugnata, risolvendo lo stesso in senso positivo in ragione del fatto che la nuova normativa è intervenuta in un lasso di tempo molto ravvicinato rispetto alla precedente previsione cui si riferisce e soprattutto per aver rimediato alla previsione di criteri eccessivamente generosi. L'obiettivo del legislatore è stato infatti quello di «ridurre il trattamento economico corrisposto» in tema di quota «attualizzata» degli assegni vitalizi, ancorato dalla disciplina precedente «a parametri che si sono rivelati non consoni a criteri di equità e ragionevolezza e che si discostavano da una valutazione che avrebbe dovuto riferirsi a 'valori medi' ed essere in linea con esigenze di contenimento della spesa pubblica»;

- h2) Corte cost., 20 marzo 2019, n. 54 (in *Foro it.*, 2019, I, 1481), secondo cui: “È incostituzionale l'art. 31 d.l. 10 gennaio 2006 n. 4, convertito, con modificazioni, in l. 9 marzo 2006 n. 80, nella parte in cui prevede la definizione dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa nei termini delle istruttorie effettuate a seguito delle comunicazioni e delle istanze formulate entro il 31 agosto 2005”. La Corte costituzionale giudica in particolare contrastante, con i principi di tutela dell'affidamento e di ragionevolezza, la previsione di un termine di decadenza già decorso al momento dell'entrata in vigore della stessa;
- h3) Corte cost., 24 gennaio 2017, n. 16 (in *www.cortecostituzionale.it*, 2017; *Ambiente*, 2017, 203, con nota di SPINA; *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 25), secondo cui non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, del decreto-legge n. 91 del 2014, nella parte in cui si introduce una nuova modalità di pagamento delle tariffe incentivanti per gli impianti fotovoltaici (di potenza superiore o inferiore ai duecento kW). In linea di principio – afferma la Corte – l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un elemento fondamentale e indispensabile dello stato di diritto, ma la tutela di esso non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti

di durata, pur se il loro oggetto sia costituito dai diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.); fermo restando, tuttavia, che dette disposizioni, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica;

- h4) Corte cost., 21 luglio 2016, n. 203 (in *Rass. dir. farmaceutico*, 2016, 789), secondo cui non lede il principio di affidamento del cittadino la disposizione di cui all'art. 15, comma 14, del decreto-legge n. 95 del 2012, il quale impone una riduzione dei contratti vigenti di acquisto di prestazioni sanitarie dai soggetti privati accreditati. La norma deve infatti essere interpretata nel senso che incide sì sui contratti già stipulati, ma con decorrenza successiva alla sua entrata in vigore, ovvero con esclusivo riguardo alle prestazioni sanitarie non ancora eseguite dai soggetti accreditati. In questa direzione, la tutela dell'affidamento del privato, pur essendo un elemento fondamentale e indispensabile dello stato di diritto, non comporta che sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, quando la modifica sia giustificata da un legittimo interesse pubblico e sia contenuta entro limiti di proporzionalità e ragionevolezza. Nella fattispecie, la misura di riduzione che i privati sono chiamati a sopportare non può essere ritenuta un onere individuale eccessivo, sia per i tempi con i quali è stata imposta, sia perché non incide sulle prestazioni già rese, sia ancora perché contenuta in limiti quantitativi modesti e calibrati in considerazione delle aspettative di credito degli operatori sanitari;
- h5) Corte cost., 27 giugno 2012, n. 166 (in *Foro it.*, 2012, I, 2229), secondo cui: “È infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 e 2 l. 25 novembre 2003 n. 339, nella parte in cui impongono agli avvocati dipendenti pubblici a tempo parziale che hanno ottenuto l'iscrizione in base all'art. 1, comma 56, l. 23 dicembre 1996 n. 662, di scegliere, nel termine di tre anni, fra il mantenimento del rapporto di pubblico impiego ed il mantenimento dell'iscrizione all'albo degli avvocati, con contestuale cessazione del rapporto di pubblico impiego, in riferimento agli art. 3, 1° e 2° comma, 4, 35 e 41 Cost.”. La questione di costituzionalità era stata sollevata in riferimento ad una supposta violazione del principio costituzionale del legittimo affidamento riposto dai soggetti che già si trovavano nello stato di avvocati e dipendenti pubblici part-time nella possibilità di proseguire nel tempo nel mantenimento di tale duplice stato.

La Corte rileva come in materia debba riconoscersi un margine di discrezionalità per le scelte del legislatore, sostenendo di conseguenza come l'aver lo stesso giudice costituzionale giudicato non irragionevole la possibilità di dipendenti pubblici part-time di esercitare la professione di avvocato non poteva inibire al legislatore di reintrodurre, per gli stessi soggetti, il divieto di iscrizione agli albi degli avvocati;

i) sul trascinamento stipendiale e il divieto di *reformatio in peius*:

- i1) l'art. 202 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, disponeva 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”*. La norma è stata abrogata dall'art. 1, comma 458, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, secondo cui: *“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”*;
- i2) Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 2018, n. 773, secondo cui *“In materia di pubblico impiego, qualora ci sia un passaggio di carriera da un ruolo all'altro è onere dello Stato mantenere in favore dell'interessato la medesima posizione economica acquisita al momento del passaggio, purché esista un opportuno parallelismo tra i due lavori, anche sotto il profilo temporale del compimento delle prestazioni”*;
- i3) Cass. civ., sez. lavoro, 24 novembre 2014, n. 24949 (in *Foro it.*, Rep. 2014, voce *Impiegato dello Stato e pubblico*, n. 297), secondo cui *“In tema di passaggio diretto di dipendenti da un ministero ad un altro, ai sensi dell'art. 30 d.leg. 30 marzo 2001 n. 165, ove il lavoratore venga a godere di un trattamento retributivo più favorevole di quello spettante alla generalità degli altri, il divario deve essere progressivamente assorbito, contemperandosi così l'esigenza d'irriducibilità del miglior trattamento con il principio di parità di tutti i dipendenti del medesimo soggetto, di cui all'art. 45 d.leg. n. 165 del 2001; ne consegue che l'assorbimento del migliore trattamento in concomitanza con i futuri aumenti retributivi opera anche con riferimento all'assegno ad personam, costituente emolumento proprio dei dipendenti del ministero dell'istruzione, transitati al ministero degli affari esteri, atteso che la regola della non riassorbibilità, di cui all'art. 1, 256° comma, l. 23 dicembre 2005 n. 266, si applica esclusivamente ai passaggi di carriera previsti dall'art. 202 d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3 e non al trasferimento da un'amministrazione all'altra,*

*presupponendo i primi un provvedimento di trasferimento mentre il secondo è riconducibile alla cessione del contratto, di cui agli art. 1406 ss. c.c.”;*

- i4) Cass. civ., sez. lavoro, 24 maggio 2013, n. 12906 (in *Foro it.*, Rep. 2013, *Impiegato dello Stato e pubblico*, n. 475), secondo cui *“In materia di trattamento economico degli impiegati civili dello stato, ai sensi dell’art. 3, 57° comma, l. 24 dicembre 1993 n. 537, come autenticamente interpretato dall’art. 1, 226° comma, l. 23 dicembre 2005 n. 266, nei casi di passaggio di carriera, alla determinazione dell’assegno personale concorre ogni elemento retributivo fisso e continuativo, sebbene non pensionabile e non dovuto in caso di sospensione del rapporto, con esclusione delle sole voci premiali, connesse ai risultati, con la conseguenza che sono escluse dalla base di calcolo sia l’indennità di trasferta prevista a favore degli ufficiali giudiziari, da qualificare in termini di rimborso spese, sia la voce detta «doppio decimo», calcolata in percentuale sui crediti recuperati dall’erario sui campioni civili, penali ed amministrativi e sulle somme introitate dall’erario per la vendita dei corpi di reato (non essendo stata modificata la natura premiale di tale voce, connessa ai risultati, dalle previsioni di cui alla l. 13 febbraio 2001 n. 11, volte solo ad introdurre uno strumento transattivo rispetto alle liti pendenti a causa della mancata liquidazione dei compensi relativi agli anni 1998 e 1999)”;*
- i5) Cons. Stato, sez. V, 12 febbraio 2013, n. 808, secondo cui: *“ Nel rapporto di pubblico impiego, con l’art. 202 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, il legislatore ha voluto conservare al personale che passi da uno ad altro ruolo della stessa o altra Amministrazione, la posizione economica acquisita al momento del passaggio, in modo che mai il mutamento di carriera nell’ambito dell’organizzazione burocratica dello Stato possa comportare un regresso nel trattamento economico raggiunto”;*
- i6) Cons. Stato, Ad. plen., 11 dicembre 2006, n. 14 (in *Foro it.*, 2007, III, 315, cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza) 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”*. In senso conforme: Cons. Stato, sez. VI, 8 maggio 2002, n. 2465 (in *Foro it.*, Rep. 2002, voce *Impiegato dello Stato*, n. 1144); T.a.r. per la Sardegna, 11 dicembre 2000, n. 1214 (id., Rep. 2001, voce cit., n. 600); Cons. Stato, sez. IV, 10 settembre 1999, n. 1448 (id., Rep. 1999, voce cit., n. 1191); Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 1998, n. 287 (id., Rep. 1998, voce cit., n. 696); Cons. Stato, 18 dicembre 1986, n. 861 (id., Rep. 1987, voce cit., n. 679);

i7) Corte cost., 20 luglio 1999, n. 330 (in *Foro it.*, 2000, I, 1364, con nota di DALFINO, *Attività libero-professionale ed incompatibilità dei medici dipendenti dal servizio sanitario nazionale*), secondo cui: “È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, 3° comma, l. 23 dicembre 1994 n. 724, nella parte in cui stabilisce la sospensione, a decorrere dal 1° gennaio 1996, della corresponsione dell’indennità di tempo pieno, limitatamente al quindici per cento del suo importo, per il personale dipendente dal servizio sanitario nazionale, che esercita l’attività libero professionale all’esterno delle strutture sanitarie pubbliche, in riferimento agli art. 3, 4 e 36 Cost.”. Rileva in particolare il predetto autore che: “Gli sviluppi più recenti della normativa in materia si muovono, per un verso, nel senso di confermare la scelta di eliminare definitivamente la situazione di conflitto di interessi, in cui in passato si era venuto a trovare il sanitario che prestasse la propria opera professionale al contempo presso le strutture pubbliche e quelle private; per un altro, nel senso di incrementare la capacità di offerta delle aziende e la tempestività dell’erogazione delle prestazioni”. Osserva dal canto suo la Corte che:

- l’art. 36 Cost., secondo la giurisprudenza costituzionale, «garantisce al lavoratore una retribuzione che, nella sua globalità, gli assicuri un’esistenza libera e dignitosa, cosicché la riduzione di una singola componente della retribuzione non può, di per sé sola, costituire una lesione della disposizione costituzionale»; «il divieto di *reformatio in peius* rappresenta un criterio ermeneutico del tutto inidoneo, in assenza di una specifica copertura costituzionale, a vincolare il legislatore, al quale quindi non è vietato di approvare norme le quali modifichino sfavorevolmente, senza che per questo solo sia vulnerato l’art. 36, primo comma, Cost., la disciplina dei rapporti di durata neppure nel caso in cui riguardino diritti soggettivi perfetti, purché tali modifiche non trasmodino in un regolamento irrazionale o incidano arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti»;
- la disposizione impugnata, «mentre appare coerente con le finalità legislative di incentivazione dell’attività intramuraria non sembra incongrua sul piano applicativo, poiché incide sulla indennità di tempo pieno, la quale, come è noto, ha anche la funzione di compensare i mancati proventi derivanti dallo svolgimento dell’attività professionale extramuraria»;
- d’altra parte, «la riduzione dell’indennità è stata disposta con decorrenza differita nel tempo, nell’ambito di precise modalità di opzione a favore dell’uno o dell’altro regime di lavoro, cosicché la situazione in cui viene

a trovarsi il medico a 'tempo pieno' che espleta anche attività extramuraria è del tutto peculiare, costituendo la conseguenza di una sua libera scelta; il che rappresenta un ulteriore profilo di non irragionevolezza della disposizione»;

- va esclusa anche la violazione dell'art. 4 Cost., non soltanto perché «questa disposizione concerne precipuamente l'accesso al mercato del lavoro», ma anche perché «la denunciata – e comunque indiretta – limitazione all'esercizio della libera professione, peraltro frutto di una precisa scelta del medico, viene posta quale forma di tutela di altri valori, pure costituzionalmente garantiti, a seguito di un bilanciamento non irragionevole tra interessi contrapposti»;

- i8) Corte cost., 19 giugno 1998, n. 219 (in *Foro it.*, 1998, I, 3066), secondo cui: *“Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli art. 1, 2° comma, l. 7 aprile 1995 n. 104, 14, 4° comma, e 14 bis, 1° comma, lett. b), e 3° e 4° comma, d.leg. 3 aprile 1993 n. 96 (nel testo introdotto dal d.l. 8 febbraio 1995 n. 32, convertito in l. 7 aprile 1995 n. 104), nella parte in cui rideterminano in senso peggiorativo il trattamento economico dei dirigenti della disciolta agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno-Agensud successivamente inseriti nei ruoli dell'amministrazione statale e stabiliscono un indifferenziato limite all'assegno personale in godimento, in riferimento agli art. 3, 36 e 38 Cost.”.* La Corte ha rigettato, in particolare, le questioni di costituzionalità prospettate nei confronti delle disposizioni che non conservavano a favore del personale della disciolta Agensud, transitato nei ruoli dell'amministrazione statale, il trattamento stipendiale privilegiato in precedenza goduto allineandolo, invece, a quello spettante agli altri dipendenti statali nella medesima posizione. Gli istituti tradizionali del pubblico impiego (divieto di *reformatio in peius* e conservazione del c.d. maturato economico) invocati a sostegno della questione di costituzionalità sono stati disattesi dalla Corte in uno spirito di ridimensionamento della loro portata che tiene conto sia della nuova prospettiva sotto la quale il rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni viene considerato dopo la sua «privatizzazione», sia del vantaggio conseguito nella specie dai dipendenti di un ente disciolto ai quali è stata comunque assicurata la conservazione del posto di lavoro;
- i9) in dottrina si veda: TENORE, *Portata applicativa del principio di «non reformatio in peius» della retribuzione dei pubblici dipendenti e suo collegamento con il principio di allineamento nell'interpretazione giurisprudenziale*, in *Foro amm.*, 1992, 341 ss.; TERRANOVA, *Il rapporto di pubblico impiego*, Milano, 1991, 274

ss. Sul canone della ragionevolezza, in particolare, si veda ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, voce *Enc. del dir.*, Milano, 1987, XXXVI, 521 ss;

- j) sul diritto di opzione dei pubblici impiegati si veda Corte cost., 10 luglio 2019, n. 170 (in *Guida al diritto* 2019, 32, 90, nonché oggetto della News US n. 84 del 18 luglio 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), la quale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme della legge c.d. Madia relative alla soppressione del Corpo forestale dello Stato e al conseguente assorbimento del relativo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare e civile. Più in particolare, secondo la Consulta:
- j1) non può essere configurato un diritto fondamentale incompressibile al mantenimento del posto di lavoro. Nell'ambito della tematica della mobilità del pubblico impiego, che rileva specificamente nel caso in esame, sono state ritenute legittime disposizioni rispondenti alle finalità di evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro di chi sia dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo un contenimento della spesa per il personale, in quanto ritenute idonee a promuovere, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e che tali soluzioni consentano di garantire un equilibrato temperamento tra il mantenimento dei rapporti di lavoro e la discrezionalità legislativa connessa al processo di riordino dello Stato e degli enti pubblici;
- j2) in relazione al passaggio nell'Arma dei carabinieri, le disposizioni censurate operano, con modalità gradualità, nella prospettiva di una tendenziale conservazione del rapporto tra funzioni e personale trasferito, in modo da preservare la sinergia tra esperienze acquisite e attività esercitate. L'interessato che sceglie di non transitare nell'Arma dei carabinieri e non viene assegnato alle altre Forze di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco o al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, può richiedere il passaggio, in contingente limitato, ad altra amministrazione statale, individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con preferenza tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare. In quest'ultimo caso, il rapporto di lavoro sarà privatizzato e verrà corrisposto un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, a qualsiasi titolo conseguiti, pari alla differenza, limitatamente alle voci fisse e continuative, fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione alla posizione giuridica ed economica di assegnazione;

- j3) per quanto concerne il transito dall'ordinamento civile a quello militare, lo *status* giuridico di militare comporta l'adempimento di doveri e obblighi e limita alcune prerogative che la Costituzione garantisce ad altri cittadini, ma l'assenza di un meccanismo coercitivo al passaggio dallo *status* civile a quello militare e l'esigenza di assicurare un maggiore livello di efficienza agli stessi servizi, già svolti dal Corpo forestale e ora assegnati all'Arma dei carabinieri, costituiscono elementi decisivi per ritenere la correttezza del bilanciamento tra interessi antagonisti che il legislatore delegato si è trovato a esprimere nell'ambito della concreta attuazione della riforma. Il mutamento di *status* è espressione di una nuova concezione organizzativa in cui sono le competenze a dare la misura della professionalità. In tale prospettiva, al personale forestale, che transita nel nuovo Corpo, è consentito mantenere, compatibilmente con il nuovo assetto organizzativo, la stessa sede di servizio, in relazione alle esigenze di conservazione della specialità e dell'unitarietà delle funzioni, nonché continuare a svolgere funzioni a presidio dell'ambiente, del territorio e delle acque e della sicurezza agroalimentare, in attuazione del principio, contenuto nella legge delega, della salvaguardia delle professionalità esistenti. L'obiettivo del legislatore è di assicurare razionalizzazione e omogeneizzazione delle funzioni di polizia e sicurezza sul presupposto che siano esse a dare la misura della professionalità nell'attività di chi le esercita; se il passaggio all'Arma dei carabinieri e lo svolgimento delle funzioni specializzate consentono di mantenere il livello di presidio ambientale, nonché l'efficienza e il buon andamento, è comunque prevista l'opzione per la privatizzazione del rapporto di lavoro, con transito in altra amministrazione dello Stato;
- j4) pertanto: *“la struttura complessiva del riordino effettuata dal decreto legislativo in esame realizza un bilanciamento non implausibile tra l'esigenza di rendere più efficiente la tutela ambientale, quella di salvaguardare le posizioni lavorative del personale proveniente dal disciolto Corpo forestale e quella di migliorare l'utilizzazione delle risorse economiche disponibili. Bilanciamento che – come detto – dovrà trovare coerente attuazione, garantendo l'ottimale prestazione dei servizi inerenti alla tutela ambientale e l'impiego, nel nuovo ambito operativo, del personale proveniente dal precedente assetto amministrativo”*;
- k) sulla inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di motivazione sul requisito della “rilevanza” si veda:
- k1) Corte cost., 24 luglio 2019, n. 199 (in *Foro it.*, 2019, I, 2990 nonché oggetto della News US n. 111 del 18 ottobre 2019 ed alla quale si rinvia per ogni

approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), la quale ha dichiarato inammissibile per difetto di (motivazione sulla) rilevanza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 d.P.R. n. 445 del 2000 sollevata – sulla base del parametro di cui all'art. 3 Cost. e dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e uguaglianza – dal T.a.r. per la Puglia nell'ambito di diversi giudizi riguardanti il diniego di rinnovo del patentino per la vendita di generi di monopolio disposto a causa dell'omessa dichiarazione di pregressi debiti tributari da parte del soggetto che ne ha fatto richiesta. Il citato art. 75 d.P.R. n. 445 del 2000 dispone su un piano generale, infatti, la perdita dei benefici conseguiti sulla base di una dichiarazione sostitutiva risultata non veritiera. La Corte ha evidenziato che la mancata indicazione, nell'ordinanza di rimessione, del carattere definitivo o meno della pretesa tributaria e la non necessaria applicazione al caso di specie della norma censurata rendono la questione inammissibile. L'ordinanza di rimessione non ha dato in particolare conto della definitività dell'accertamento dell'obbligazione tributaria a carico del soggetto che ha chiesto il rinnovo del patentino per la vendita di generi di monopolio. Il titolo della riscossione del pregresso debito tributario (nel caso di specie, diverse cartelle di pagamento) assume infatti, ai sensi di siffatte disposizioni, carattere preclusivo al rinnovo del patentino per la vendita di prodotti da fumo ove la relativa pretesa sia definitivamente accertata o risultante da sentenza non impugnabile. Il carattere della definitività della pretesa tributaria deve ritenersi realizzato quando non sia più esperibile alcun rimedio contro l'accertamento dell'obbligazione, ovvero quando sia intervenuta una decisione giudiziale, divenuta irrevocabile, che ne accerti la fondatezza;

- k2) Corte cost., ord. 19 giugno 2019, n. 151 (oggetto della News US n. 72 del 28 giugno 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), secondo cui sono manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 3, terzo comma, della legge regionale della Sicilia, 11 agosto 2016, n. 17, la quale estende alcune norme dirette a disciplinare il procedimento elettorale del consiglio comunale all'elezione del consiglio circoscrizionale. La Corte ha in particolare rilevato che la scarsa comprensibilità della disposizione oggetto di censura non è conseguenza della sua irragionevolezza e non intellegibilità, ma è il frutto del mancato ricorso a un'interpretazione in chiave sistematica della stessa. Più in particolare: *“il giudice rimettente ha rimesso innanzi a questa Corte una questione meramente interpretativa sulla successione temporale di disposizioni legislative ... che ben avrebbe potuto essere*

*superata attraverso l'esegesi della disposizione censurata*". La sottrazione del giudice rimettente al proprio potere-dovere di interpretare la legge comporta dunque la manifesta inammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.