

Pubblicato il 06/03/2026

N. 00601 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 01275/2025 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1275 del 2025, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Guido Corso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Avvocatura generale dello Stato, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese – a seguito di avocazione (art. 3, r.d. n. 1612/1933) – dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per accertare

il diritto del ricorrente a rimanere in servizio sino al compimento del settantacinquesimo anno di età.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle intimate amministrazioni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 febbraio 2026 il dott. Fabrizio Giallombardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il ricorrente, avvocato dello Stato in servizio presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, ha agito affinché sia accertato il suo diritto a rimanere in servizio sino al compimento del settantacinquesimo anno di età.

1.1. Egli ha esposto in fatto quanto segue:

- che, il 30.10.2003, ha manifestato la volontà di rimanere in servizio sino al compimento del settantacinquesimo anno di età, coerentemente con il disposto dell'allora vigente art. 16, c. 1 e 1-*bis*, d.lgs. n. 503/1992;

- che di detta volontà ha preso atto la Presidenza del Consiglio dei ministri il 17.3.2004;

- che, con la l. n. 133/2008, di conversione del d.l. n. 112/2008, è stato modificato il suddetto art. 16, c. 1, rimettendo la facoltà in questione all'amministrazione, con conseguente mutamento della posizione giuridica soggettiva del dipendente pubblico (da diritto potestativo a interesse legittimo);

- che, con l'art. 1, c. 2, del d.l. n. 90/2014 (conv. dalla l. n. 114/2014): (i) è stata disposta la revoca dei trattenimenti in servizio disposti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 c. 2, d.lgs. n. 165/2001, non ancora efficaci alla data di entrata in vigore del suddetto decreto; (ii) è stata disposta l'abrogazione dell'art. 16, d.lgs. n. 503/1992.

1.2. Ciò posto, il ricorrente ha sostenuto che:

- avendo esercitato il proprio diritto potestativo *prima* della menzionata riforma del 2008, egli avrebbe consolidato la propria situazione giuridica antecedentemente a tale momento, con conseguente impossibilità di conversione in interesse legittimo del proprio originario diritto potestativo;

- la revoca generalizzata disposta dal menzionato art. 1, d.l. n. 90/2014, avrebbe riguardato i soli trattamenti *disposti* dall'amministrazione e, dunque, i trattamenti rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 16, d.lgs. n. 503/1992, nella versione *successiva* alla riforma del 2008. Da ciò conseguirebbe che il d.P.C.M. del 17.3.2004, che gli ha riconosciuto il trattenimento in servizio sino al compimento del settantacinquesimo anno di età, avrebbe avuto il mero ruolo di "*certificare per ragioni di certezza giuridica imposte dalla struttura organizzativa, l'avvenuta manifestazione di volontà dell'interessato di rimanere in servizio sino al 75mo anno di età, come prevedeva la legge all'epoca in vigore*";

- ove invece si dovesse ritenere revocato anche il trattamento disposto in suo favore, andrebbe - in tesi - sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 2, d.l. n. 90/2014, per asserito contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto il legislatore avrebbe disposto una revoca *ex lege* al di fuori dei vincoli a cui è soggetto l'esercizio di tale potere; tale questione, peraltro, andrebbe valutata secondo lo scrutinio stretto di costituzionalità tipico delle leggi-provvedimento e tenuto altresì conto di quanto affermato, in termini generali, sul potere di ritiro in autotutela degli atti dalla recente sent. n. 88/2025 della Corte costituzionale.

1.3. Il ricorrente ha quindi chiesto:

- in via principale, di accertare il suo diritto ad essere trattenuto in servizio sino al compimento del settantacinquesimo anno di età;

- in subordine, di sospendere il giudizio per sollevare la succitata questione di legittimità costituzionale.

2. Si sono costituite le intime amministrazioni, a mezzo dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo.
3. Il 14.10.2025 parte ricorrente ha depositato istanza di prelievo.
4. Con memoria del 9.1.2026 l'Avvocatura generale dello Stato, dato atto dell'intervenuta avocazione presso i suoi uffici del patrocinio delle resistenti amministrazioni (art. 3, r.d. n. 1612/1933), ha svolto le seguenti difese.
 - 4.1. In via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità dell'azione di accertamento perché non indispensabile ai fini della tutela della pretesa sostanziale del ricorrente. Difetterebbe, in particolare, il requisito dell'attualità: egli, infatti, raggiungerebbe l'attuale limite ordinamentale per il collocamento in quiescenza (vale a dire, il compimento del settantesimo anno di età) solamente nel febbraio 2028.
 - 4.2. Sotto altro profilo, ha contestato che - in mancanza di un formale provvedimento di cessazione dal servizio per sopraggiunti limiti di età - il giudice sarebbe chiamato a pronunciarsi su poteri non ancora esercitati (art. 34, c. 2, c.p.a.).
 - 4.3. Nel merito, ha replicato alle tesi di parte ricorrente, sostenendo che:
 - la giurisprudenza si è in più occasioni pronunciata sul carattere eccezionale del trattenimento in servizio;
 - l'abrogazione di tale istituto, risalente al 2014, rientrerebbe tra le legittime finalità di politica del lavoro e non avrebbe determinato alcuna discriminazione in base all'età;
 - l'allora vigente art. 16, d.lgs. n. 503/1992, avrebbe imposto di temperare la posizione giuridica soggettiva del dipendente con le legittime finalità di politica sociale, escludendo un diritto incondizionato del dipendente pubblico al mantenimento in servizio;
 - nel caso di specie non si potrebbe sostenere che l'effetto della permanenza in servizio del ricorrente si fosse verificato prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 90/2014; né, d'altro canto, sarebbe sostenibile la natura meramente accertativa del d.P.C.M. del 17.3.2004, il quale peraltro si sarebbe pronunciato su una *proposta* dell'Avvocato

generale dello Stato e avrebbe, altresì, accertato la sussistenza delle condizioni per il trattenimento in servizio;

- ancora, la revoca generalizzata del 2014 sarebbe esente da ogni profilo di incostituzionalità.

5. Con memoria di replica il ricorrente ha:

- contestato le viste eccezioni di inammissibilità: (i) tanto sotto il profilo dell'indispensabilità dell'azione di accertamento, tenuto conto che la presente controversia rientrerebbe nell'ambito della giurisdizione esclusiva; (ii) quanto sotto quello dei poteri non ancora esercitati, posto che egli si sarebbe limitato a chiedere un comportamento negativo dell'amministrazione (il *non esercitare* il potere di risolvere il suo rapporto di lavoro al compimento del settantesimo anno di età);

- insistito nel merito per l'accoglimento del ricorso, sostenendo in particolare che egli avrebbe ottenuto, nel gennaio 2025, un accesso agli atti, da cui non sarebbe risultata l'esistenza di alcuna proposta scritta in merito al suo trattenimento in servizio.

6. Il 20.1.2026 la difesa erariale ha depositato una memoria di replica, con la quale ha insistito nelle proprie prospettazioni ed ha altresì dato atto di aver prodotto copia della proposta dell'Avvocato generale del 16.1.2004.

7. All'udienza pubblica indicata in epigrafe:

- il difensore di parte ricorrente ha ribadito le proprie considerazioni sulle eccezioni preliminari delle resistenti amministrazioni, insistendo per l'accoglimento del ricorso;

- al termine della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso verte sulla possibilità o meno per un avvocato dello Stato che abbia esercitato la facoltà di trattenimento in servizio ai sensi dell'art. 16, d.lgs. n. 503/1992 in epoca antecedente alla riforma del 2008 dell'anzidetto istituto (di cui all'art. 72, c. 7-10, d.l. n. 112/2008, conv. con modif. dalla l. n. 133/2008; di seguito, d.l. n.

112/2008), di essere trattenuto in servizio sino al compimento del settantacinquesimo anno di età, nonostante l'intervenuta – e radicale – abrogazione di tale istituto, disposta dall'art. 1, c. 2, d.l. n. 90/2014 (conv. con modif. dalla l. n. 114/2014; di seguito, d.l. n. 90/2014).

2. Preliminare a ogni considerazione, anche in rito, è la corretta ricostruzione – normativa e giurisprudenziale – dell'istituto.

All'epoca in cui il ricorrente ha manifestato la propria volontà di essere trattenuto in servizio (ottobre 2003), l'art. 16, d.lgs. n. 503/1992, recava la seguente formulazione:

“1. È in facoltà dei 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.

1 -bis. Per le categorie di personale di cui all'articolo 1 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, la facoltà di cui al comma 1 è estesa sino al compimento del settantacinquesimo anno di età”.

Tra le categorie di personale di cui all'art. 1, l. n. 27/1981 (menzionato dal c. 1-*bis* del visto art. 16, d.lgs. n. 503/1992) rientrano, per quanto qui interessa, gli avvocati dello Stato. L'art. 1, l. n. 27/1981 menziona, infatti, l'art. 9, l. n. 97/1979 il quale a sua volta richiama il personale di cui alla l. n. 392/1951. L'art. 12 della l. n. 392/1951 disciplina il trattamento economico di avvocati e procuratori dello Stato.

Sul tenore dell'istituto disciplinato dall'art. 16, d.lgs. n. 503/1992 (il cui primo comma, per quanto qui rileva, è rimasto il medesimo tra il 1992 e il 2008, al netto di talune modifiche irrilevanti ai fini del presente giudizio, introdotte con l'art. 1-*quater*, d.l. n. 136/2004, conv. con modif. dalla l. n. 186/2004, venute meno con l'art. 33, d.l. n. 223/2006, conv. con modif. dalla l. n. 248/2006), la giurisprudenza ha avuto modo di pronunciarsi in più occasioni.

La Corte costituzionale (sent. n. 162/1997) ha, in particolare, affermato che:

- il trattenimento in servizio oltre i limiti di età può avvenire solo su istanza dell'interessato, essendo giuridicamente protetta la posizione del dipendente pubblico diretta a ottenere il collocamento a riposo al compimento dei suddetti limiti;
- la prosecuzione del rapporto di impiego è stata configurata dal legislatore come eccezione alla regola della sua automatica cessazione al raggiungimento della soglia anagrafica;
- le finalità alla base della suddetta disposizione sono di contenimento della spesa pubblica in ordine ai trattamenti di previdenza e di quiescenza (va tuttavia precisato che – già all'epoca – la Corte costituzionale si è mostrata piuttosto dubbiosa sul punto, avendo con l'anzidetta pronuncia chiarito che sarebbero permasi il carico del trattamento di servizio attivo e degli oneri riflessi, in genere complessivamente maggiori rispetto a quelli connessi a nuove assunzioni, meramente eventuali anche in relazione a ricorrenti blocchi);
- non vi è alcun principio fondamentale della legislazione statale volto ad affermare un diritto incondizionato del dipendente pubblico al mantenimento in servizio;
- sul prolungamento dell'età pensionabile la discrezionalità del legislatore è ampia e incontra il limite della manifesta arbitrarietà.

La superiore impostazione è stata confermata dalla Corte costituzionale con la successiva ordinanza n. 195/2000 (che, non per nulla, ha richiamato espressamente la citata sentenza n. 162/1997).

Con tale ordinanza la Consulta ha ulteriormente specificato che *“il buon andamento dell'amministrazione non può dipendere affatto dal mantenimento in servizio di personale che ha raggiunto i limiti di età, subordinato esclusivamente alla domanda del dipendente, come diritto potestativo assoluto, laddove il prolungarsi del servizio oltre i limiti non è sempre indice di accrescimento dell'efficienza organizzativa”*.

Analoga è l'impostazione seguita dalla Consulta con la coeva ordinanza n. 434/2000, nel cui ambito è stata affermata la non irragionevolezza della scelta del legislatore

regionale (la Regione Veneto, nel caso di specie), di *“attendere una verifica delle esigenze organizzative e del nuovo assetto, prima di accogliere nel proprio ordinamento un prolungamento biennale a domanda dei limiti di età per tutte le categorie dei propri dipendenti”*. Sarebbe stato, infatti, confliggente con il principio del buon andamento un *“indiscriminato trattenimento in servizio, indipendente da una valutazione necessaria al fine di verificare l’esigenza di personale e la persistenza di posti di organico da parte della Amministrazione”*.

Dalla superiore giurisprudenza costituzionale possono trarsi alcune prime (e provvisorie) conclusioni in merito al trattenimento in servizio nella sua versione originaria:

(i) è un istituto eccezionale, rientrante nell’ampia discrezionalità di cui gode il legislatore in punto di determinazione dell’età pensionabile, da attivare su istanza dell’interessato;

(ii) è stato introdotto per finalità di contenimento della spesa pubblica (seppure al riguardo, come si è detto, la Corte costituzionale ha espresso talune perplessità);

(iii) va inquadrato nell’ambito di un’organizzazione complessa, qual è la pubblica amministrazione, e non esprime alcun diritto incondizionato al mantenimento in servizio.

Sull’anzidetta impostazione, che sembrerebbe voler bilanciare la pretesa del singolo al trattenimento in servizio con il fondamentale principio del buon andamento della pubblica amministrazione, mettendo dunque in dubbio la circostanza che la posizione giuridica soggettiva del dipendente fosse – come sostenuto dal ricorrente – *tout court* inquadrabile in termini di diritto potestativo, ha inciso non poco la successiva sentenza n. 245/2007 della Corte costituzionale che – come si vedrà – ha preso atto dell’orientamento nelle more maturato nella giurisprudenza amministrativa e di legittimità.

Con tale ultima sentenza la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi sulla posizione di magistrati che, avendo compiuto il sessantaseiesimo anno di età, erano stati esclusi dalla procedura selettiva per l’attribuzione di un incarico direttivo poiché non in grado di assicurare almeno quattro anni di servizio prima della data dell’ordinario collocamento a riposo – ha affermato che *“coloro che, pur avendo compiuto sessantasei anni di età alla data della vacanza del posto, sono ugualmente in grado di assicurare almeno altri quattro anni di servizio, avvalendosi del diritto a prolungare la propria permanenza nei ruoli della magistratura sancito dall’art. 16, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 [...] L’esercizio di tale diritto non è assoggettato ad alcuna condizione, mentre nessuna discrezionalità è concessa al Consiglio superiore della magistratura in ordine all’accoglimento della domanda di trattenimento in servizio sino al settantacinquesimo anno di età”*.

La pronuncia del 2007 ha quindi affermato, con specifico riguardo ai magistrati (ma nulla vieta di estendere tale ragionamento anche agli avvocati dello Stato), che l’art. 16, d.lgs. n. 503/1992, nella formulazione all’epoca vigente, ha introdotto un diritto non assoggettato ad alcuna condizione, né ad alcuna valutazione discrezionale da parte dell’amministrazione in ordine all’accoglimento della domanda di trattenimento in servizio.

Una simile affermazione, che non trova immediato ed espresso riscontro nei menzionati precedenti del 1997-2000 della stessa Corte costituzionale, ben si spiega tenendo conto del fatto che la giurisprudenza, di legittimità (Cass. civ., sez. lav., 24 gennaio 2006, n. 1297) ed amministrativa (Cons. St., sez. IV, 7 dicembre 2006, n. 7210; cfr., per la giurisprudenza di prime cure, cfr. TAR Puglia, sez. II, 16 febbraio 2007, n. 465), aveva ripetutamente affermato che la posizione giuridica soggettiva di chi pretendeva il trattenimento in servizio fosse di diritto potestativo.

Resta ovviamente fermo il fatto che l’esercizio di siffatto diritto richiedesse sempre un minimo di attività da parte dell’amministrazione, la quale era comunque tenuta a

verificare la sussistenza dei presupposti per il trattenimento in servizio per poi formalizzarlo con un atto amministrativo (di “*accoglimento della domanda di trattenimento*”, mutuando il lessico della Corte costituzionale).

Ciò ben si comprende tenendo conto del fatto che colui che esercita la facoltà di trattenimento agisce all'interno di un'organizzazione complessa (quale indubbiamente è una pubblica amministrazione) e, dunque, necessita del *medium* di una qualche (sia pur vincolata) attività amministrativa per ottenere il riconoscimento del bene della vita a cui anela.

È, quindi, questo il contesto all'interno del quale è stata accolta la domanda del ricorrente nel 2003/2004.

Come si diceva, la menzionata disciplina è stata oggetto di un'organica riforma nel 2008.

L'art. 72, c. 7, d.l. n. 112/2008, ha apportato le seguenti modifiche all'art. 16, d.lgs. n. 503/1992: “7. *All'articolo 16, comma 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e successive modificazioni, dopo il primo periodo sono aggiunti i seguenti: «In tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la richiesta in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi. La domanda di trattenimento va presentata all'amministrazione di appartenenza dai ventiquattro ai dodici mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento.»*”.

Nella consapevolezza del chiaro tenore del diritto vivente venutosi a creare sull'istituto del trattenimento in servizio (suggerito dalla netta presa di posizione della Corte costituzionale del 2007), il legislatore del 2008 ha introdotto un nuovo periodo nell'art. 16, d.lgs. n. 503/1997, con il quale è stato chiaramente affermato il carattere

discrezionale della valutazione dell'amministrazione sull'istanza di trattenimento in servizio del dipendente.

Quanto sopra detto ha trovato immediata conferma nell'interpretazione che la stessa amministrazione ha dato della riforma.

Si legge, infatti, nella circolare n. 10 del 20 ottobre 2008 del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che *“Mentre secondo la disciplina previgente, in caso di domanda, l'amministrazione non era titolare di discrezionalità nel disporre il trattenimento, dovendolo in ogni caso accordare, in base al nuovo regime l'istanza di trattenimento è soggetta a valutazione discrezionale e quindi può non essere accolta dal datore di lavoro”*.

Una simile impostazione è stata poi seguita dalla Corte costituzionale che, alcuni anni dopo, ha avuto modo di chiarire che la nuova formulazione della disposizione ha realizzato un positivo bilanciamento tra le esigenze del lavoratore e quelle dell'amministrazione di appartenenza (Corte cost., sent. n. 83/2013, che ha dichiarato incostituzionale per irragionevolezza l'esclusione dei professori universitari dal trattenimento in servizio, all'epoca disposta dall'art. 25, l. n. 240/2010).

La giurisprudenza amministrativa, chiamata a pronunciarsi sul nuovo assetto venutosi a creare, coerentemente con quanto affermato dalla Consulta, ha più volte sostenuto che la riforma del 2008 abbia *“dequotato”* a interesse legittimo l'originario diritto potestativo alla permanenza in servizio (Cons. St., sez. VI, 6 agosto 2013, n. 4104; *ibidem*, 24 ottobre 2013, n. 5147; 30 maggio 2014, n. 2816; C.g.a.r.s., sez. giurisd., 26 ottobre 2016, n. 358).

Sarebbe tuttavia riduttivo guardare alla riforma del 2008 limitandosi a una prospettiva *pro futuro*, senza considerare in alcun modo il rilevante intervento compiuto dal legislatore anche con espresso riguardo alle istanze di trattenimento accolte in vigenza del precedente regime.

L'art. 72, c. 8-10, d.l. n. 112/2008 (nella versione discendente dalla relativa legge di conversione), ha – in proposito – distinto le seguenti tre situazioni:

“8. Sono fatti salvi i trattenimenti in servizio in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e quelli disposti con riferimento alle domande di trattenimento presentate nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore del presente decreto.

9. Le amministrazioni di cui al comma 7 riconsiderano, con provvedimento motivato, tenuto conto di quanto ivi previsto, i provvedimenti di trattenimento in servizio già adottati con decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009.

10. I trattenimenti in servizio già autorizzati con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2010 decadono ed i dipendenti interessati al trattenimento sono tenuti a presentare una nuova istanza nei termini di cui al comma 7” (vale a dire, dai ventiquattro ai dodici mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento).

È opportuno precisare che l'originario testo dell'art. 72, c. 8, d.l. n. 112/2008, era del seguente tenore: *“Sono fatti salvi i trattenimenti in servizio in essere alla data di entrata in vigore della presente legge e quelli già disposti con decorrenza anteriore al 31 dicembre 2008”*.

In sede di conversione, il c. 8 è stato modificato nel senso sopra riportato.

Tale modifica, come affermato dalla menzionata circolare n. 10/2008, è stata introdotta al fine *“di superare una lacuna che presentava il testo originario del decreto-legge in riferimento all'ipotesi di istanza di trattenimento presentata da coloro i quali avrebbero compiuto il limite di età per il collocamento a riposo prima di 12 mesi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge (25 giugno 2008), termine fissato dal terzo periodo dell'art. 16, comma 1, come modificato dal decreto-legge n. 112”*.

Ciò, non senza precisare che *“il comma 8 in esame deve essere letto in connessione con il successivo comma 9, il quale, come visto, prescrive alle amministrazioni di riconsiderare i trattenimenti già disposti con decorrenza 1° gennaio 2009 alla luce*

della nuova disciplina (di cui al comma 7). In tale contesto, il regime applicabile alle domande di trattenimento con medesima decorrenza deve essere analogo”.

Secondo l’anzidetta circolare, quindi, “le domande presentate nel periodo antecedente all’entrata in vigore del decreto-legge non ancora evase dall’amministrazione e quelle presentate entro i 6 mesi successivi l’entrata in vigore del decreto stesso debbono essere valutate a seconda della data di decorrenza del trattenimento: se la decorrenza del trattenimento è precedente al 31 dicembre 2008, l’istanza dell’interessato deve essere accolta e il trattenimento deve essere disposto; in tal caso, infatti, trova applicazione il precedente regime, di cui all’art. 16 del decreto legislativo n. 503 del 1992 prima della modifica operata con il decreto legge n. 112, secondo il quale l’amministrazione non aveva discrezionalità nel concedere il trattenimento; se invece la decorrenza del trattenimento è successiva al 31 dicembre 2008, allora la domanda di trattenimento va valutata in base a quanto previsto dall’art. 16, comma 1 del decreto legislativo n. 503 del 1992 come modificato dal comma 7 dell’art. 72 del decreto-legge n. 112 e, conseguentemente, la decisione sul trattenimento deve essere il frutto di una ponderazione discrezionale da parte dell’amministrazione alla luce dei parametri individuati dalla norma (esigenze organizzative e funzionali dell’amministrazione, particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti e l’efficiente andamento dei servizi)”.

Da tale sistema discende, in buona sostanza:

- (i) l’integrale salvezza dei trattenimenti in servizio “*disposti*” con decorrenza anteriore al 31.12.2008.
- (ii) la rivalutazione automatica dei trattenimenti in servizio “*adottati*” con decorrenza nell’anno 2009;
- (iii) la decadenza *ex lege* dei trattenimenti in servizio “*autorizzati*” con decorrenza dal 1.1.2010 in poi, con onere a carico dei dipendenti di presentare una nuova istanza.

La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di pronunciarsi sulla disciplina transitoria del 2008, confermando in buona sostanza l'interpretazione resa dalla menzionata circolare n. 10/2008.

In particolare, il giudice di appello (Cons. St., sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6051) ha chiarito che, con essa, il legislatore ha inteso agevolare una rapida e certa trattazione di tutte le fattispecie alla medesima soggette, con conseguente natura perentoria dei termini di presentazione delle domande *ex art. 72, c. 10, d.l. n. 112/2008*.

In un altro caso, riguardante un professore universitario che aveva maturato il compimento del limite di età per il collocamento a riposo nel corso dell'anno 2009 (rientrante, dunque, nel campo di applicazione dell'art. 72, c. 9, d.l. n. 112/2008, disciplinante la rivalutazione *ex officio* dei trattenimenti già “*adottati*”), è stato affermato che la vista disciplina transitoria “*ha preso in considerazione i suindicati segmenti temporali diversificandone la disciplina con riferimento alla decorrenza e non già al termine per la presentazione della relativa domanda*”, con la conseguenza che il permanere di un automatico trattenimento in servizio avrebbe trovato applicazione soltanto con riguardo “*ai trattenimenti in servizio che avrebbero avuto decorrenza entro il 31 dicembre 2008 a condizione che le relative domande fossero state presentate entro il 25 dicembre 2008*” (TAR Lombardia, sez. I, 2 dicembre 2011, n. 3044).

Il suddetto regime transitorio contiene elementi di indubbio interesse ai fini dell'analisi del ricorso.

Da esso emerge, infatti, l'infondatezza della tesi del ricorrente secondo cui il suo trattenimento in servizio sarebbe venuto meno solo a seguito dell'abrogazione generalizzata dell'istituto, intervenuta nel 2014 (in merito alla quale, cfr. *infra*).

Il suo trattenimento in servizio, disposto nel 2004, è invece venuto irreversibilmente meno sin dal 2008, posto che esso avrebbe prodotto effetti a partire dal febbraio 2008, data ampiamente successiva al 1.1.2010.

Né, ovviamente, il ricorrente – in seguito alla suddetta decadenza – ha potuto presentare la nuova domanda di cui all'art. 72, c. 10, d.l. n. 112/2008: come si è visto, una simile istanza avrebbe dovuto essere inoltrata all'amministrazione di riferimento tra i ventiquattro e i dodici mesi precedenti il compimento dell'età prevista per il collocamento a riposo (termini che, come si è visto, sono stati ritenuti perentori dalla giurisprudenza amministrativa che si è occupata del tema).

Nel caso di specie, il ricorrente avrebbe dunque potuto presentare una nuova istanza di trattenimento solo in epoca successiva alla proposizione del ricorso (vale a dire, dopo il compimento del sessantottesimo anno di età, quindi dal febbraio 2026 in poi), eventualità però non più praticabile posto che – come si è visto – l'istituto del trattenimento è venuto radicalmente meno con il d.l. n. 90/2014.

Può quindi dirsi di tale ultimo intervento normativo.

Rilevano, al riguardo, i primi tre commi dell'art. 1, d.l. n. 90/2014, che si riportano di seguito:

“1. Sono abrogati l'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, l'articolo 72, commi 8, 9, 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e l'articolo 9, comma 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

2. Salvo quanto previsto dal comma 3, i trattenimenti in servizio in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto sono fatti salvi fino al 31 ottobre 2014 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore. I trattenimenti in servizio disposti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e non ancora efficaci alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge sono revocati.

3. Al fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari, i trattenimenti in servizio, pur se ancora non disposti, per i magistrati ordinari, amministrativi,

contabili e militari che alla data di entrata in vigore del presente decreto ne abbiano i requisiti ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e successive modificazioni, sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore”.

Emerge immediatamente che la nuova disciplina ha abrogato, oltre all'istituto del trattenimento in servizio, anche il regime transitorio del 2008.

Ciò, del resto, era inevitabile in una logica di integrale abolizione dell'istituto in questione, che mal si sarebbe conciliata con la possibilità di una rivalutazione d'ufficio dell'istanza (art. 72, c. 9, d.l. n. 112/2008) o di una sua riproposizione in prossimità dell'età pensionabile (art. 72, c. 10, d.l. n. 112/2008).

Va, peraltro, considerato che, nel 2014, gli ultimi trattenimenti in servizio puramente automatici (vale a dire, quelli di cui all'art. 72, c. 8, d.l. n. 112/2008) erano ormai venuti meno, essendo ormai decorsi ben più di cinque anni dal 31.12.2008 (termine ultimo per rientrare nell'ipotesi più favorevole del regime transitorio introdotto con la riforma del 2008, tenuto altresì conto che la massima durata del trattenimento era pari ai cinque anni intercorrenti tra i settanta e i settantacinque anni).

Si precisa, ancora, che i trattamenti oggetto di revoca, nel contesto della riforma del 2014, erano quelli frutto di una valutazione discrezionale dell'amministrazione perché, alternativamente, oggetto:

- (i) di una rivalutazione d'ufficio positiva dei trattenimenti “*adottati*” con decorrenza nel 2009 (art. 72, c. 9, d.l. n. 112/2008);
- (ii) di una domanda ripresentata a seguito della decadenza automatica del trattenimento precedentemente “*autorizzato*” (art. 72, c. 10, d.l. n. 112/2008);
- (iii) di un'istanza presentata dopo l'entrata in vigore della riforma del 2008, ai sensi del nuovo art. 16, d.lgs. n. 503/1992.

I trattenimenti precedenti, infatti, erano già stati dichiarati decaduti nel 2008.

Rispetto a questi ultimi, la disciplina del 2014 si è posta allora in termini di mera conferma di quanto già disposto nel 2008, senza che vi sia stata alcuna reviviscenza di atti ormai improduttivi di effetti da circa sei anni.

Si consideri, ancora, che l'utilizzo del termine "*disposti*" utilizzato dalla riforma del 2014 per individuare i trattenimenti revocati non è, a differenza di quanto sostenuto da parte ricorrente, indice di alcunché: è sufficiente, al riguardo, rammentare che – come si è visto – anche il regime transitorio del 2008 ha fatto ricorso (tra gli altri) al termine "*disposti*", che in quel caso è stato utilizzato proprio con riguardo a trattenimenti precedenti alla riforma del 2008 nel cui ambito, come si è detto più volte, rientra proprio il trattenimento del ricorrente, risalente al 2004.

Non vi è allora ragione per ritenere che l'utilizzo del suddetto termine da parte del legislatore del 2014, sia indice di una sua radicale incompatibilità con i trattenimenti in servizio antecedenti la riforma del 2008.

Esso, semmai, si è posto in continuità con il regime transitorio del 2008, con la conseguenza che nulla vieta di ritenere che il termine "*disposti*" sia riferito anche ai trattenimenti accordati in vigenza del regime precedente alla riforma del 2008, la cui decadenza generalizzata (già affermata, *ex art.* 72, c. 10, d.l. n. 112/2008, per quelli con decorrenza dal 1.1.2010) è stata – come detto – meramente ribadita dalla riforma del 2014, nella misura in cui ha contestualmente abrogato la disciplina transitoria del 2008 e affermato la revoca generalizzata dei trattenimenti già "*disposti*".

La revoca generalizzata dei trattenimenti stabilita dall'art. 1, c. 2, d.l. n. 90/2014, è poi intervenuta – coerentemente con quanto fatto nel 2008 ma, ovviamente, in termini più radicali – sui soli trattenimenti insieme "*disposti*" e "*non ancora efficaci*" alla data di entrata in vigore del suddetto decreto-legge.

Come già avvenuto nel 2008, anche nel 2014 l'efficacia è stato dunque il *discrimen* individuato dal legislatore per fare salvi (seppure sino alla data finale del 31.10.2014, con l'eccezione dei magistrati, per i quali è stata individuata una disciplina di maggiore

favore dall'art. 1, c. 3, d.l. n. 90/2014) i trattenimenti che stavano materialmente producendo i loro effetti, tutelando per tale via l'affidamento di soggetti che, all'epoca dell'introduzione del nuovo regime normativo, già godevano degli effetti favorevoli del trattenimento in servizio.

Com'è noto, la riforma del 2014 ha resistito alle censure di incostituzionalità articolate con tre ordinanze e un parere reso in sede straordinaria dal Consiglio di Stato, riguardanti, in tre casi, ricorsi proposti da avvocati dello Stato (cfr. l'ordinanza n. 1147/2014 del TAR Emilia-Romagna, il parere interlocutorio n. 1334/2015 del Consiglio di Stato e l'ordinanza n. 12992/2015 del TAR Lazio; quest'ultima, si precisa, è stata resa a seguito della trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario alla base del richiamato parere interlocutorio) e, in un altro caso, un ricorso di un professore universitario (TAR Lombardia, ordinanza n. 2787/2014).

Al riguardo, la Corte costituzionale (sent. n. 133/2016) ha affermato che:

- l'eliminazione del trattenimento in servizio si inserisce nel quadro delle misure volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici;
- essa costituisce un primo intervento di un processo laborioso, volto a realizzare il ricambio generazionale nel settore, finalità rientrante tra quelle di politica del lavoro, che non danno seguito a discriminazioni in base all'età, come pure confermato dalla Corte di Giustizia (ivi è citata Corte di giustizia, sentenza 21 luglio 2010, in cause C-159/10 e C-160/10, Fuchs e Köhler);
- non è predicabile alcun affidamento degli avvocati dello Stato a godere del trattenimento in servizio fino al 31.12.2015 (come invece previsto per i magistrati dall'art. 1, c. 3, d.l. n. 90/2014) unicamente in base al fatto che tale previsione era stata inserita nel testo originario del decreto-legge, senza che fosse stata tuttavia confermata dalla legge di conversione, tenuto altresì conto della nota "*degradazione*" del diritto al trattenimento in servizio a mero interesse;

- la *ratio* sottesa alla deroga prevista per i magistrati è inerente esclusivamente all'organizzazione degli uffici e non attiene al loro *status* (cioè, evidentemente, al fine di dare il tempo alle magistrature di attivare le procedure per la celere individuazione dei nuovi titolari dei non pochi uffici che sarebbero divenuti di lì a poco privi del loro titolare);
- l'obiettivo perseguito mediante l'abolizione dell'istituto è quello di "*promuovere il ricambio generazionale nel settore di lavoro pubblico, nonché di favorire risparmi di spesa con l'abbattimento del monte stipendiale derivante dalla sostituzione di lavoratori più anziani, cui normalmente spettano livelli retributivi più elevati, con personale di nuova assunzione e quindi meno costoso*" (da questo passaggio riemerge l'eco delle perplessità manifestate dalla Corte, già nel 1997, in merito alla più che dubbia economicità della soluzione del trattenimento in servizio per l'Erario);
- "*tale risultato è atteso nel lungo periodo, nonostante la prima applicazione delle misure mostri un difficile bilanciamento fra maggiori spese per anticipo dell'erogazione delle pensioni e dei trattamenti di fine servizio e corrispondenti risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio. Come indicato nella relazione tecnica, che fa partire dal 2018 il progressivo calo degli oneri connessi alla nuova disciplina, l'attuazione delle misure in esame appare idonea a agevolare risparmi da cessazione capaci di liberare risorse nuove spendibili per l'auspicato ricambio generazionale in un lasso temporale più ampio*";
- non sono state ritenute fondate le censure proposte in riferimento al secondo comma dell'art. 97 Cost., sia con riguardo alla disciplina "*a regime*" (comma 1), sia in relazione alla disciplina transitoria (commi 2 e 3), tenuto conto che l'eliminazione del trattenimento in servizio ha portato a compimento un percorso già avviato, per agevolare, nel tempo, il ricambio generazionale e consentire un risparmio di spesa, in attuazione dei principi di buon andamento e efficienza dell'amministrazione, senza alcuna lesione dell'affidamento.

L'esito del giudizio presso la Corte costituzionale ha determinato il sostanziale abbandono del contenzioso alla base delle ordinanze di rimessione (cfr.: il decreto decisorio n. 163/2017 del TAR Emilia-Romagna, la sent. n. 3748/2017 del TAR Lazio e il decreto decisorio n. 421/2021 del TAR Lombardia).

A valle di tale pronuncia la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che la revoca generalizzata del 2014 ha travolto i trattenimenti precedentemente disposti, con il conseguente carattere ricognitivo e vincolato dei provvedimenti di "revoca" adottati dalle amministrazioni, ed escludendo altresì ogni possibile profilo di incostituzionalità della suddetta disciplina (Cons. St., sez. V, 4 novembre 2019, n. 7505, resa con riguardo a un provvedimento di revoca che ha riguardato un magistrato della Corte dei conti, travolgendo un precedente provvedimento di trattenimento in servizio risalente al 2014; cfr. altresì TAR Lazio, sez. I, 30 marzo 2017, n. 4033, in merito al collocamento a riposo di un magistrato ordinario che aveva ottenuto il trattenimento in servizio nel 2012).

Più nel dettaglio, con la menzionata sent. n. 4033/2017, il TAR Lazio ha espressamente preso posizione rispetto alla pretesa di un "diritto quesito" discendente dal precedente provvedimento di trattenimento in servizio, affermando che:

-in assenza di una norma integrale di salvezza dei relativi effetti, le modifiche normative sopravvenute non hanno approntato alcun "diritto quesito" con riguardo ai provvedimenti di trattenimenti in servizio già disposti;

- le misure introdotte nel 2014 non possono ricondursi alla categoria del "pre pensionamento", atteso che l'abrogato art. 16 del d.lgs. n. 503/1992 non ha inciso sui limiti di età previsti dalla normativa vigente;

- non può fondatamente sostenersi che alla concessione della facoltà di rimanere in servizio oltre il limite di età corrisponda l'innalzamento dell'età pensionabile.

3. Dalle precedenti considerazioni possono trarsi le seguenti (e ulteriori, rispetto a quelle già anticipate in precedenza) conclusioni con specifico riguardo al caso di specie:

- il trattenimento accordato nel 2004 al ricorrente avrebbe avuto effetto in data successiva al 1°1.2010 e, precisamente, dal 19.2.2028 al 18.2.2033 (cfr. il d.P.C.M. del 17.3.2004, prodotto come all. 1 da parte ricorrente);

- il ricorrente è quindi decaduto nel 2008 dalla posizione ottenuta con il d.P.C.M. del 2004 (art. 72, c. 10, d.l. n. 112/2008);

- egli non ha nemmeno potuto ripresentare la propria istanza ai sensi dell'art. 72, c. 10, d.l. n. 112/2008, nel periodo di vigenza di tale ulteriore facoltà (2008-2014), tenuto conto che l'anzidetta istanza avrebbe potuto essere presentata, al più, ventiquattro mesi prima del compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal suo ordinamento di riferimento (art. 72, c. 7, d.l. n. 112/2008), vale a dire non prima del 18.2.2026;

- non può fondatamente sostenersi che l'intervenuta abrogazione dell'art. 72, c. 10, d.l. n. 112/2008, per mezzo dell'art. 1, c. 1, d.l. n. 90/2014, abbia in qualche modo comportato la reviviscenza dell'autorizzazione del 2004: la decadenza di quest'ultima è stata piuttosto confermata dalla revoca generalizzata disposta con l'art. 1, c. 2, d.l. n. 90/2014, il cui riferimento ai trattenimenti "*disposti*" non è indice di alcun riferimento ai soli trattamenti intervenuti successivamente alla riforma del 2008;

- di fatto, gli unici effetti dell'abrogazione, nel 2014, della disciplina transitoria del 2008 sono la conferma della decadenza del trattenimento in servizio ottenuto dal ricorrente nel 2004 e il venir meno della possibilità di riproposizione dell'istanza in prossimità del raggiungimento dell'età pensionabile.

4. Dalla precedente ricostruzione, in termini generali e particolari, della disciplina del trattenimento, emerge l'infondatezza delle tesi del ricorrente.

Anche ad ammettere, coerentemente con la giurisprudenza formatasi sull'art. 16, d.lgs. n. 503/1992, nella versione *ante* 2008, che egli fosse titolare di un diritto potestativo, la posizione di vantaggio originata dall'esercizio di tale diritto (che, come detto, passava comunque per il *medium* di un potere accertativo dell'amministrazione) è stata travolta dalla riforma del 2008 (confermata, in termini ancor più radicali, da quella del 2014).

Ne discende che, se è indubbio che egli abbia maturato un legittimo affidamento al trattenimento in servizio tra il 2004 e il 2008, quest'ultimo è stato dichiarato decaduto da un'espressa previsione di legge con un anticipo di circa venti anni rispetto al momento in cui il trattenimento in questione avrebbe prodotto i suoi effetti (vale a dire, a partire dal febbraio 2028).

Del resto, l'esercizio di un diritto potestativo, se consente al suo titolare di addivenire senza intermediazioni a una posizione di vantaggio (ciò accade, in diritto civile, con l'esercizio dell'opzione o della facoltà di recesso), non comporta che una simile posizione resista a qualsiasi sopravvenienza normativa, soprattutto laddove si discuta di rapporti di durata con la pubblica amministrazione, rispetto ai quali non va mai sottaciuta la rilevanza dell'interesse pubblico (nel caso di specie, l'interesse a una rimodulazione generazionale del personale dell'amministrazione, anche nell'ottica di un risparmio di spesa discendente dal venir meno degli onerosi trattenimenti già disposti sino al 2014).

Come affermato dalla Corte costituzionale *“il legislatore ben può emanare disposizioni che vengano a modificare in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto»”* (Corte cost., sent. n.

83/2013 che, come si è detto, ha dichiarato incostituzionale l'esclusione dei professori universitari dal trattenimento in servizio disposta con l'art. 25 della l. n. 245/2010).

A ciò si aggiunga che è più che dubbia la tesi di parte ricorrente secondo cui si discuterebbe, nel caso di specie, di una legge-provvedimento.

Va premesso che la fattispecie ricorre “*se, con previsione dal contenuto puntuale e concreto, una legge o una sua disposizione incidono su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica (sentenze n. 181 del 2019, n. 24 del 2018, n. 231 del 2014), «attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa» (sentenze n. 168 del 2020 e n. 114 del 2017)*” (Corte cost., sent. n. 186/2022).

Non si può discutere, invece, di legge-provvedimento laddove vi sia una disciplina generale e astratta, potenzialmente applicabile a una pluralità indeterminata di casi (Corte cost., sent. n. 38/2025) o se vi sia un intervento abrogativo di un certo istituto (cfr. la sent. n. 214/2016 in materia di abrogazione della vicedirigenza nel pubblico impiego).

Secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale (cfr., di recente, Corte cost., sent. n. 134/2025; v. altresì la menzionata sent. n. 186/2022 e la sent. n. 49/2021):

- le disposizioni legislative configurabili quali “*legge-provvedimento*” non sono incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione;
- cionondimeno, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa;
- la loro legittimità costituzionale deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione;

- il relativo scrutinio è tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale della disposizione;
- il sindacato di legittimità costituzionale su tali leggi non si arresta alla valutazione del proposito del legislatore (cioè alla verifica di una “*ragion sufficiente*”, che basti a giustificare la scelta di intervenire con legge-provvedimento), ma si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito (teso a verificare la conformità del mezzo al fine) e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell’ottenimento di quello scopo (volto a saggiare la ragionevole proporzione tra lo strumento prescelto e le esigenze da soddisfare, in vista del minor sacrificio possibile di altri principi o valori costituzionalmente protetti).

Nel contenzioso sulle leggi provvedimento è stato anche valorizzato il tema della partecipazione procedimentale.

Ciò è avvenuto, in particolare, quando sono stati sottoposti allo scrutinio della Corte costituzionale interventi legislativi che hanno surrogato lo svolgimento di procedimenti amministrativi particolarmente complessi, involgenti beni primari quali la salute che, per loro natura, necessitano di un’adeguata istruttoria e della partecipazione dei soggetti portatori di interessi particolarmente qualificati.

Si legge, in particolare, nella sent. n. 116/2020 della Corte costituzionale (in merito all’adozione del piano operativo straordinario della Regione Molise, adottato con legge regionale, su cui si avrà modo di tornare), che va “*anche valorizzato il ruolo svolto dal procedimento amministrativo nell’amministrazione partecipativa disegnata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Il portato delle numerose pronunce in materia è stato di recente puntualizzato nel senso che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto «[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a*

confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241[...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.» (sentenza n. 69 del 2018)”.

La medesima pronuncia ha soggiunto che la “valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa, pur senza mettere in discussione il tema della "riserva di amministrazione" nel nostro ordinamento. In effetti, se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto”.

L'esito di uno scrutinio di “*stretta ragionevolezza*”, articolato nei termini sopra compendati, ha condotto alla dichiarazione di incostituzionalità:

- della l.r. calabrese che ha imposto il divieto assoluto di esercizio degli impianti di produzione energetica alimentati da biomasse in parchi nazionali e regionali che non si fossero adeguati, nel termine di sei mesi, alla nuova disciplina regionale limitativa della loro potenza (Corte cost., sent. n. 134/2025);

- delle leggi regionali che sono intervenute sull'individuazione delle aree non idonee per ospitare le strutture per il trattamento dei rifiuti, in quanto dette strutture vanno individuate in sede di pianificazione, nel rispetto delle procedure previste dal codice dell'ambiente (Corte cost., sent. n. 191/2022 e precedenti ivi richiamati);
- delle leggi regionali di modifica del perimetro di parchi regionali non rispettose del procedimento di cui all'art. 22, l. n. 394/1991 (Corte cost., sentt. nn. 235/2022 e 276/2020);
- della legge che ha previsto l'erogazione di un contributo di circa 4 mln di euro per il Teatro Eliseo di Roma, in assenza di alcun vincolo sull'utilizzo dei fondi (Corte cost., sent. n. 186/2022);
- della menzionata l.r. molisana che ha approvato il programma operativo straordinario per la suddetta Regione per il triennio 2015-2018, tenuto conto che – con essa – sono state effettuate scelte destinate a riverberarsi sulla salute dei cittadini che avrebbero richiesto al massimo grado un'adeguata conoscenza di dati di fatto complessi e di non facile lettura, per i quali sarebbe stata necessaria un'istruttoria approfondita e partecipata (Corte cost., sent. n. 116/2020).

Di contro, non sono state ritenute incostituzionali le disposizioni che hanno differito i termini di riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo, elevando gli importi dovuti ai concessionari, posta la correlazione della proroga allo svolgimento di nuove procedure di selezione concorrenziale, la doverosità del pagamento del canone per il prosieguo delle attività in concessione e la ragionevolezza dell'aumento del canone in un contesto di marcata attenzione al valore delle concessioni (Corte cost., sent. n. 49/2021).

Nel caso di specie, gli interventi legislativi del 2008 e del 2014, che hanno (dapprima) rimodulato e (in seguito) soppresso l'istituto del trattenimento in servizio hanno riguardato, oltre che i magistrati e gli avvocati dello Stato, tutti i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici.

Si tratta di un numero di soggetti difficilmente determinabile ma non certo esiguo, ove si consideri che negli stessi lavori preparatori delle leggi di conversione dei dd.ll. nn. 112/2008 e 90/2014, si è parlato, rispettivamente:

(i) di 10.000 unità di personale interessate dall'istituto, con una stima del 20% di domande di trattenimento che non sarebbero state accolte a seguito della riforma del 2008 (cfr. l'Atto Camera n. 1386 e, in particolare, la relazione del 1° luglio 2008 del Servizio bilancio dello Stato);

(ii) di circa 1.200 trattenimenti *in corso* (dunque, non meramente *autorizzati* ma ancora non efficaci) nel 2012, di cui n. 660 relativi al comparto della magistratura (cfr. l'Atto Camera n. 2486 e, in particolare, la relazione del 15 luglio 2014 del Servizio bilancio dello Stato).

Ad ogni modo, a prescindere da ogni considerazione di tipo numerico, il potere esercitato nel 2008 (che è quello che primariamente riguarda il caso di specie), così come nel 2014 (che in questa sede interessa nella più ridotta misura in cui ha *confermato* una misura già in vigore dai sei anni per il ricorrente), non può ricondursi all'alveo tipicamente amministrativo.

Esso – in modo non dissimile da quanto avvenuto nel menzionato caso della vicedirigenza (Corte cost., sent. n. 214/2016) – ha comportato:

- in un primo momento (riforma del 2008) il radicale mutamento dell'istituto del trattenimento in servizio, con l'introduzione di una disciplina transitoria che ha riguardato la totalità dei soggetti dallo stesso interessati (articolata in ragione dell'efficacia temporale dei provvedimenti già ottenuti e dell'intensità dei relativi affidamenti e aspettative);

- in un secondo momento (riforma del 2014), la radicale abrogazione del suddetto istituto, con effetti pressoché immediati per tutti, salva l'eccezione (comunque temporalmente limitata) dei magistrati (il cui trattamento è stato differenziato, come

si è visto, rispetto a quello degli avvocati dello Stato, accomunati ai magistrati solo nel testo originario del d.l. n. 90/2014, ma non anche nella legge di conversione).

Al riguardo, si osserva che il mutamento e l'abrogazione di istituti giuridici sono attività tipicamente legislative.

Così come tipicamente legislativa (e non certo amministrativa) è l'individuazione di una disciplina transitoria che consenta di contemperare al meglio l'esigenza di innovare l'ordinamento con diritti e aspettative legittimamente maturati in vigenza di un regime differente.

Dunque, i dubbi di legittimità costituzionale paventati dal ricorrente in via subordinata sono manifestamente infondati, tenuto conto:

- di quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 133/2016 con riguardo alla disciplina del 2014 (e puntualmente ripreso dalla succitata giurisprudenza amministrativa successiva), disciplina – si ribadisce – ben più *tranchant* per i titolari di provvedimenti di trattenimenti in servizio ancora non efficaci rispetto a quella del 2008, che ha invece riguardato direttamente la posizione del ricorrente;

- che, anche a voler inquadrare – circostanza più che dubbia, alla luce della vista giurisprudenza costituzionale – gli interventi legislativi del 2008 e del 2014 in termini di leggi-provvedimento, non vi sono elementi per sostenere che il contegno del legislatore sia stato irragionevole o contrastante con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, avendo questi anzi cercato di contemperare – in particolare con la vista logica “*a gradini*” che ha innervato la disciplina transitoria del 2008 – le diverse posizioni giuridiche soggettive in relazione al criterio oggettivo della prossimità degli effetti dei trattenimenti già “*disposti*” (o, se si preferisce, “*adottati*” o “*autorizzati*”);

- che non vi sono ragioni per sostenere che le misure di “*decadenza*” (utilizzando il lessico del legislatore del 2008) o di “*revoca*” (mutuando il termine da quest'ultimo

utilizzato nel 2014) avrebbero dovuto essere accompagnate, per i soggetti da esse interessate, dalle garanzie procedurali previste dalla l. n. 241/1990, posto che - come si è visto - la Corte costituzionale richiede il rispetto di siffatte garanzie con specifico riguardo a procedimenti particolarmente complessi e involgenti una variegata pluralità di interessi e soggetti; circostanza non ricorrente nel caso di specie, che si è invece connotato per il progressivo e generalizzato venir meno dell'istituto del trattenimento in servizio, con inevitabili effetti sulle misure precedentemente accordate a una platea non certo esigua di soggetti.

5. Da quanto sopra discendono talune finali considerazioni in merito ad altre questioni emerse nel corso del giudizio, ma risultate del tutto secondarie ai fini della decisione. È innanzitutto ininfluenza il valore della proposta dell'Avvocato generale rispetto al trattenimento in servizio del ricorrente: essendo il suo trattenimento venuto irreversibilmente meno nel 2008, a nulla rileva che esso sia stato reso o meno sulla base di una proposta più o meno articolata dell'amministrazione di provenienza (fermo restando quanto detto in merito alla doverosità di un'attività volta quantomeno a prendere atto dell'esistenza dei presupposti del trattenimento in servizio e a confermarlo in modo espresso).

In secondo luogo, l'infondatezza del ricorso consente di prescindere dalle eccezioni di inammissibilità articolate dalla difesa erariale.

A tale riguardo, è appena il caso di precisare che il vaglio di tali eccezioni avrebbe comunque imposto l'anzidetta ricostruzione normativa e giurisprudenziale al fine di comprendere se:

- si discutesse o meno di un diritto potestativo tuttora esistente e, in questo secondo caso, il momento e le ragioni del suo venir meno;
- vi fosse o meno ragione di ritenere che vi fossero margini per l'esercizio in futuro di poteri amministrativi non ancora esercitati.

6. Stante quanto precede:

- il ricorso è infondato e va pertanto rigettato;
- la complessità e parziale novità della questione impone di compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti private menzionate nella pronuncia.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 10 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Francesco Mulieri, Consigliere

Fabrizio Giallombardo, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Fabrizio Giallombardo

Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.