CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **133/2016** (ECLI:IT:COST:2016:133)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **SCIARRA**
Udienza Pubblica del **19/04/2016**; Decisione del **19/04/2016**
Deposito del **10/06/2016**; Pubblicazione in G. U. **15/06/2016**
Norme impugnate: Art. 1, c. 1°, 2° e 3°, del decreto legge 24/06/2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 11/08/2014, n. 114.
Massime: **38901 38902 38903 38904 38905 38906 38907 38908**
Atti decisi: **ord. 30, 61 e 144/2015; 19/2016**

SENTENZA N. 133

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, promossi dal Tribunale amministrativo regionale della

Lombardia con ordinanza del 20 novembre 2014, dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna con ordinanza del 27 novembre 2014, dal Consiglio di Stato con ordinanza del 29 aprile 2015 e dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con ordinanza del 17 novembre 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 30, 61 e 144 del registro ordinanze 2015 e al n. 19 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 11, 16 e 33, prima serie speciale, dell'anno 2015 e n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di S.P., M.A. e M.S., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Cecilia Martelli per S. P. e per M.S., Mario Sanino per M.A. e gli avvocati dello Stato Gianni De Bellis e Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione terza, con ordinanza del 20 novembre 2014 (r.o. n. 30 del 2015), il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione prima, con ordinanza del 27 novembre 2014 (r.o. n. 61 del 2015), il Consiglio di Stato, sezione prima, con ordinanza del 29 aprile 2015 (r.o. n. 144 del 2015) e il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima, con ordinanza del 17 novembre 2015 (r.o. n. 19 del 2016), hanno sollevato, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della irragionevolezza e sotto il profilo, rispettivamente, della irragionevole disparità di trattamento di fattispecie eguali e dell'irragionevole eguaglianza di trattamento di fattispecie diverse, 33, sesto comma, 77, secondo comma, 81, terzo comma, 97, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

2.– Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione terza, espone di dover decidere sulla legittimità del provvedimento, con cui il Consiglio di amministrazione dell'Università degli studi di Milano ha respinto la richiesta del ricorrente di rimanere in servizio per un ulteriore biennio, a decorrere dal 1° novembre 2014, nonché del decreto del Rettore del 4 dicembre 2013, n. 15813, che ha disposto il collocamento a riposo del ricorrente a partire dal 1° novembre 2014, e di tutti gli atti presupposti e consequenziali e comunque connessi. Il TAR lombardo ritiene di dover fare applicazione dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, che, eliminando in radice l'istituto del trattenimento in servizio, compromette la stessa possibilità giuridica dell'azione: la mancanza della norma che istituisce e qualifica la posizione giuridica soggettiva farebbe venire meno in radice ogni parametro giuridico per la decisione del merito.

Tanto premesso il TAR Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, nella parte in cui abolisce l'istituto del trattenimento in servizio, anche per i docenti e i ricercatori universitari, anzitutto per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Il preambolo del d.l. n. 90 del 2014, che peraltro contiene disposizioni eterogenee, prive di ogni attinenza con la materia disciplinata, non darebbe conto dei presupposti di necessità e di urgenza che imponevano l'adozione della disciplina impugnata con lo strumento del decreto-legge, soprattutto in considerazione del breve arco temporale

trascorso dalla sentenza n. 83 del 2013 della Corte costituzionale, che è intervenuta sul trattenimento in servizio dei docenti universitari.

Sarebbe, poi, violato anche l'art. 3 Cost. in quanto la disposizione censurata detterebbe una disciplina irragionevole e lesiva dell'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica. L'esigenza di attuare il ricambio generazionale non sarebbe, infatti, idonea a giustificare una disciplina che preclude all'amministrazione la valutazione discrezionale dei presupposti del trattenimento in servizio, anche in relazione alle proprie esigenze organizzative e funzionali, e che vanifica il legittimo affidamento riposto dai dipendenti pubblici nel protrarsi della permanenza in servizio a causa dell'eliminazione improvvisa e arbitraria dell'istituto del trattenimento.

La disciplina impugnata lederebbe, inoltre, il principio di autonomia delle università, in contrasto con l'art. 33, sesto comma, Cost.

Infine, il TAR Lombardia censura l'art. 1, comma 1, per violazione dell'art. 97 Cost. L'esigenza di attuare il ricambio generazionale non risulterebbe bilanciata con quella, riconducibile al buon andamento dell'amministrazione, di mantenere in servizio, peraltro per un arco di tempo limitato, docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza acquisita, secondo le enunciazioni di principio della citata sentenza n. 83 del 2013 della Corte costituzionale.

2.1.– Nel giudizio si è costituito il ricorrente del giudizio principale, che si è associato alle argomentazioni prospettate nell'ordinanza di rimessione.

La parte ricorda che l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014 salvaguarda soltanto fino al 31 ottobre 2014 o fino alla loro scadenza, se prevista in data anteriore, i trattenimenti in servizio già disposti al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge (25 giugno 2014) e dispone la revoca dei trattenimenti in servizio già disposti, ma non ancora efficaci al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge.

La disciplina, recata dal decreto-legge, contravverrebbe ai principi di affidamento, di sicurezza giuridica e di certezza del diritto, tutelati anche dalle fonti comunitarie: invero, l'abrogazione delle disposizioni del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) sarebbe avvenuta in maniera improvvisa e arbitraria, senza tenere nel debito conto l'affidamento legittimo di chi aveva già presentato la domanda di permanenza in servizio.

Il legislatore avrebbe dovuto prevedere una transizione graduale dalla pregressa disciplina a quella nuova, senza frustrare le aspettative legittimamente maturate dagli interessati.

La scelta legislativa di attuare il ricambio generazionale sarebbe «sbilanciata e sproporzionata», in quanto non terrebbe conto in maniera adeguata delle ripercussioni negative sul buon andamento della pubblica amministrazione e sulla tutela dell'autonomia universitaria e si tradurrebbe in una disciplina irragionevole, sfornita di una valida ragione giustificatrice.

Ad inficiare la legittimità della normativa censurata, concorrerebbe anche la carenza dei presupposti di straordinarietà, necessità e urgenza (art. 77, secondo comma, Cost.): la disciplina del trattenimento in servizio sarebbe, infatti, eterogenea rispetto alle materie regolate dal decreto-legge (semplificazione amministrativa, trasparenza e correttezza nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, semplificazione del procedimento amministrativo e del processo civile).

2.2.– Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e

difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha concluso per la declaratoria di manifesta infondatezza della questione sollevata dal TAR Lombardia.

La disciplina, introdotta nel 2014, si riprometterebbe non solo di favorire il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, ma anche di ottenere risparmi di spesa, apprestando il necessario sostegno all'occupazione. A fronte di rapporti di durata, che possono essere modificati in senso sfavorevole nel rispetto del canone di ragionevolezza, non potrebbe reputarsi leso alcun affidamento legittimo. La scelta normativa, a dire della difesa statale, è stata attuata in maniera ragionevole, contemperando l'esigenza di assicurare l'avvicendamento del personale e l'equilibrio tra le entrate e le spese (art. 81 Cost.) con l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali dei dipendenti pubblici, che beneficiano di un congruo periodo di transizione.

La difesa statale non ravvisa alcuna lesione dell'autonomia universitaria: il legislatore, difatti, nel perseguire interessi e finalità di rilievo costituzionale ben potrebbe imporre vincoli e limiti all'esercizio di tale autonomia.

Non sussisterebbe infine alcuna violazione dell'art. 77 Cost.: i requisiti di necessità e di urgenza sarebbero confermati anche dall'impellente esigenza, tratteggiata nella relazione illustrativa del disegno di legge, di «favorire il ricambio generazionale, in un momento di crisi del sistema economico nel suo complesso e di blocco delle assunzioni».

3.– Il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna premette di essere stato adito da un avvocato dello Stato dell'Avvocatura distrettuale di Bologna, per ottenere l'annullamento del provvedimento di collocamento a riposo anticipato, adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri in attuazione della legge 11 agosto 2014, n. 114, che aveva ridotto il trattenimento in servizio dal 31 dicembre 2015 (data originariamente prevista dal d.l. n. 90 del 2014, prima della conversione) al 31 ottobre 2014. Il rimettente precisa, altresì, che il trattenimento in servizio del ricorrente era stato originariamente disposto con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 dicembre 2012, n. 8433, fino al 21 aprile 2018, data di compimento del 75° anno di età, in forza dell'art. 16, comma 1-bis, del d.lgs. n. 503 del 1992, come successivamente modificato.

Il TAR rileva, inoltre, di aver accolto l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento, con ordinanza n. 527 del 2014, adottata nella medesima camera di consiglio nella quale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale.

In punto di rilevanza, il rimettente ne argomenta la sussistenza segnalando che l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, è l'unica norma richiamata ed applicata con il provvedimento impugnato, cosicché l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della medesima determinerebbe l'illegittimità del provvedimento e avrebbe l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo al perdurare degli effetti del già disposto trattenimento in servizio. La natura cautelare del giudizio nel quale la questione di legittimità costituzionale è sollevata non influirebbe negativamente sulla rilevanza della medesima, dato che la potestas iudicandi del giudice a quo non deve ritenersi esaurita allorquando la concessione della misura cautelare sia fondata, quanto al fumus boni iuris, sulla non manifesta infondatezza della questione stessa.

Nel merito, il TAR Emilia-Romagna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, «nella parte in cui riduce soltanto fino al 31 ottobre 2014, per gli avvocati dello Stato, il trattenimento in servizio già disposto con formale provvedimento», in primo luogo per violazione dell'art. 97 Cost. La scelta operata dal legislatore con la norma censurata sarebbe sbilanciata e sproporzionata, perché, senza che sia possibile effettuare alcun ricambio generazionale, non si farebbe carico delle ripercussioni negative che potrebbero derivarne sul principio di buon andamento della pubblica

amministrazione. La drastica riduzione del periodo di permanenza in servizio, fino al 31 ottobre 2014, avvenuta in agosto e solo in sede di conversione del d.l. n. 90 del 2014, non avrebbe consentito neanche di avviare la procedura concorsuale di reclutamento dei nuovi avvocati dello Stato, per i tempi tecnici amministrativi necessari.

L'art. 1, comma 2, violerebbe, inoltre, il principio del legittimo affidamento sotto il profilo del difetto di ragionevolezza e della lesione del principio di eguaglianza, ponendosi in contrasto con l'art. 3 Cost. L'affidamento in un congruo termine del periodo di trattenimento in servizio, già consolidatosi con i provvedimenti di permanenza in servizio e garantito fino al 31 dicembre 2015 anche nell'ambito della nuova disciplina di cui al d.l. n. 90 del 2014, sarebbe stato totalmente frustrato dal collocamento a riposo a decorrere dal 31 ottobre 2014, disposto soltanto nel mese di agosto in sede di conversione del predetto decreto-legge ad opera della legge 11 agosto 2014, n. 114.

L'art. 3 Cost. sarebbe, inoltre, violato per disparità di trattamento, in relazione al regime stabilito dal comma 3 del medesimo art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, con riguardo al trattenimento in servizio dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, in possesso dei requisiti di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, alla data di entrata in vigore del predetto d.l. n. 90 del 2014, garantito fino alla data del 31 dicembre 2015.

Esso, infine, colliderebbe anche con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva n. 2000/78/CE, come interpretati dalla Corte di giustizia nella sentenza 6 novembre 2012, in causa C-286/12, Commissione contro Ungheria. Infatti, la drastica riduzione della permanenza in servizio, con un preavviso di poco più di due mesi, sarebbe lesiva del principio di proporzionalità e dell'affidamento che il dipendente ripone nell'efficacia dei provvedimenti amministrativi già adottati nei suoi confronti.

3.1.– Nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale si è costituito il ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, «nella parte in cui riduce soltanto fino al 31.10.2014 per gli avvocati dello Stato il trattenimento in servizio degli stessi già disposto con formale provvedimento».

Il ricorrente nel giudizio principale sostiene che la norma censurata, in applicazione della quale egli avrebbe subìto «una sorta di licenziamento con preavviso minimo», contrasti con il valore costituzionale del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, in assenza di dimostrate e specifiche esigenze pubbliche atte a giustificare una simile lesione.

Nella specie, infatti, il preteso risparmio di spesa conseguente all'introduzione della normativa denunciata sarebbe inesistente, dovendosi valutare il predetto risparmio nella prospettiva della finanza pubblica allargata. In tale prospettiva emergerebbe che l'operazione di ricambio generazionale realizzata con l'avvio del trattamento di quiescenza e l'avvio di nuove assunzioni, lungi dal realizzare un risparmio, determinerebbe un aumento della spesa, dovendosi versare all'avvocato in uscita una pensione equivalente allo stipendio ed in aggiunta pagare all'avvocato in entrata giovane il nuovo stipendio.

A ciò si aggiungerebbe la considerazione dell'intima contraddittorietà di una normativa di bilancio recante due manovre dagli effetti opposti: da un lato, "licenziare" prima del previsto magistrati ed avvocati dello Stato ex d.l. n. 90 del 2014; dall'altro, trattenere in servizio gli impiegati pubblici, allungandone la vita lavorativa, con l'evidente conseguenza di pagare stipendi accresciuti da notevole anzianità.

Il ricambio generazionale non costituirebbe un'idonea giustificazione, considerato che non rappresenterebbe un valore costituzionale tale da consentire di sacrificare il legittimo affidamento e la sicurezza giuridica. Esso non sarebbe comunque impedito dalla permanenza

in servizio di pochi avvocati dello Stato, quanto piuttosto dalla vigente normativa sul blocco delle assunzioni.

Quanto, poi, alla dedotta disparità di trattamento con i magistrati, senza ragionevole giustificazione, il ricorrente nel giudizio principale ne argomenta la fondatezza richiamando all'attenzione la circostanza che essa si pone in contrasto con il vigente sistema normativo contraddistinto dalla equiparazione degli avvocati dello Stato ai magistrati, come confermato dal recente decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, dall'art 1 comma 1 della legge 10 novembre 2014, n. 162, che ha contestualmente provveduto a ridurre le ferie dei magistrati e degli avvocati dello Stato (art. 16) in una prospettiva di accelerazione del servizio giustizia.

Quanto, infine, alla censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva n. 2000/78/CE del Consiglio, come interpretati dalla Corte di giustizia nella sentenza 6 novembre 2012, in causa C-286/12, Commissione contro Ungheria, la difesa della parte privata ne conferma la fondatezza, ravvisando nella normativa denunciata una disparità di trattamento direttamente fondata sull'età. Anche in tal caso, come in quello oggetto della richiamata decisione della Corte di giustizia, tale discriminazione si determinerebbe per effetto della riduzione del limite di età precedentemente previsto per il collocamento a riposo, in danno degli avvocati dello Stato ultrasettantenni destinatari di uno specifico provvedimento di collocamento a riposo al compimento del 75° anno di età.

3.2.– È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

La difesa statale premette che l'istituto del trattenimento in servizio, introdotto dall'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, si è posto come eccezione o regime derogatorio rispetto all'ordinario limite di età per la permanenza in servizio nell'ambito dell'impiego pubblico. Sulla richiamata previsione, già profondamente modificata da successivi interventi normativi, ha inciso l'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, che, al comma 1, ha abrogato tutte le disposizioni inerenti al trattenimento in servizio, mentre al comma 2 ha inserito una disposizione transitoria, volta a far salvi fino al 31 ottobre 2014 i trattenimenti in servizio in essere alla data dell'entrata in vigore del medesimo decreto-legge e a prevedere la revoca di quelli disposti ma non ancora efficaci alla medesima data, consentendo la proroga fino al 31 dicembre 2015 dei trattenimenti in servizio, anche ove non ancora disposti, dei soli magistrati, al fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari.

Secondo la difesa statale una simile disciplina sarebbe volta a realizzare sia il ricambio generazionale, sia il risparmio nella spesa e il sostegno all'occupazione, nel corso di una grave crisi economica internazionale. La cessazione dal servizio del personale di età elevata consentirebbe di conseguire notevoli risparmi di spesa, tenuto conto che a tale personale spetta un trattamento economico molto più elevato rispetto a quello dei nuovi assunti e che libererebbe posti nelle dotazioni organiche e risorse da destinare a nuove assunzioni. La ragionevolezza della scelta normativa troverebbe conferma nella progressività dell'intervento, assicurata dalla previsione di un congruo periodo transitorio per tutti i dipendenti pubblici e di un maggior periodo di proroga per i magistrati, in considerazione delle loro specifiche funzioni.

Neanche la censura inerente alla violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento degli avvocati dello Stato rispetto ai magistrati sarebbe fondata, non essendo possibile invocare una completa assimilazione tra la funzione della magistratura e quella dell'avvocatura dello Stato.

Del pari infondata sarebbe la censura di violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la norma censurata non avrebbe intaccato l'organizzazione degli uffici, né il principio di buona amministrazione, da valutare con riguardo all'amministrazione complessivamente intesa, non con riguardo a sue singole componenti.

Infine, la difesa statale ritiene che sia priva di fondamento anche la dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva n. 2000/78/CE. Non sarebbe stata, infatti, operata dalla norma censurata alcuna discriminazione, essendo essa rivolta a tutto il personale in servizio presso le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e non soltanto agli avvocati dello Stato. Neppure sarebbe pertinente il richiamo alla sentenza della Corte di giustizia 6 novembre 2012, in causa C-286/12, Commissione contro Ungheria. Nel caso di specie, la norma censurata non inciderebbe sui limiti dell'età pensionabile, ma sopprimerebbe una facoltà di proroga da considerare eccezione alla regola, in tema di limiti di età pensionabile, che spetta al legislatore prevedere e che si caratterizzava quale ipotesi sempre più eccezionale, soprattutto dopo le modifiche normative degli ultimi anni, ispirate alla necessità di contenimento della spesa pubblica.

4.– Il Consiglio di Stato premette di essere stato adito in sede consultiva nell'ambito del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da un avvocato dello Stato nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'Avvocatura dello Stato avverso il provvedimento di collocamento a riposo a decorrere dal 15 marzo 2015 e la connessa comunicazione di insuscettibilità di valutazione della sua domanda di trattenimento in servizio fino al 75° anno di età per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come modificato dalla legge di conversione n. 114 del 2014.

La prima sezione del Consiglio di Stato, con parere interinale reso in sede cautelare, sospesa l'efficacia dei provvedimenti impugnati, chiedeva all'Amministrazione competente di provvedere sulla domanda di trattenimento in servizio del ricorrente in base al regime precedente all'entrata in vigore della normativa di cui all'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014 e della relativa legge di conversione. La medesima sezione ritiene che la questione di legittimità costituzionale del citato art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come modificato dalla legge n. 114 del 2014, nella parte in cui ha abrogato l'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, sia rilevante e non manifestamente infondata.

In punto di rilevanza, la sezione ritiene che la questione sollevata nel corso della fase cautelare del procedimento per ricorso straordinario, ai sensi dell'art. 13, primo comma, terzo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), inserito dall'art. 69, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), sia rilevante ai fini dell'emissione del parere. Infatti, i provvedimenti impugnati sono espressamente fondati sulle disposizioni di cui all'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, disposizioni che rilevano nella parte in cui hanno abrogato la previsione della facoltà dell'Amministrazione di trattenere in servizio i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici (comma 1) e, in via subordinata, hanno disciplinato i trattenimenti in servizio degli avvocati dello Stato nell'ambito della generalità dei dipendenti e non nell'ambito delle categorie di personale di cui all'art. 1 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura), (comma 3).

Nel merito, il Consiglio di Stato solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, nella parte in cui, abrogando l'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, dispone al 31 ottobre 2014 la cessazione dal trattenimento in

servizio oltre il limite di età degli avvocati dello Stato e, subordinatamente, non fissa la data di cessazione del trattenimento in servizio per gli avvocati dello Stato al 31 dicembre 2015, anzitutto per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

L'introduzione delle disposizioni di cui all'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, che hanno stabilito l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio e, con le modifiche apportate in sede di conversione, hanno ampliato il novero dei dipendenti pubblici cui si applica la specifica disciplina, non sarebbe stata corredata dalla realizzazione di tutti gli adempimenti necessari a garantire l'esatta quantificazione e la credibile copertura degli oneri finanziari da esse derivanti.

La norma denunciata, infatti, nel disporre l'eliminazione dell'istituto del trattenimento in servizio, comporterebbe maggiori spese per l'anticipo dell'erogazione della pensione e dei trattamenti di fine servizio, rispetto a quelle originariamente calcolate dal Governo e riportate al comma 6 del medesimo art. 1. Quest'ultima disposizione, nonostante le modificazioni introdotte dalla legge di conversione abbiano significativamente ampliato le categorie di dipendenti pubblici cui si applica la specifica disciplina, con conseguente aumento delle spese, non ha subìto modificazioni, in tal modo violando l'obbligo di copertura delle spese.

L'introduzione delle disposizioni di cui all'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, pur attenendo alla materia pensionistica e del pubblico impiego, non sarebbe stata corredata dalla realizzazione di tutti gli adempimenti prescritti dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), come risulterebbe confermato dalla Nota di lettura n. 57, redatta dal Servizio del bilancio del Senato, dedicata appunto all'impugnato art. 1. In quest'ultima si segnalava che: la quantificazione della "maggiore spesa" derivante dall'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio non era stata aggiornata al 2014 e non teneva quindi conto dell'effettivo numero dei soggetti coinvolti dalle nuove disposizioni; le previsioni di spesa riferite nel prospetto allegato alla relazione tecnica governativa e poi riprodotte nel comma 6 dell'art. 1 riguardavano solo il quinquennio 2014-2018, nonostante si riconoscesse che gli oneri in questione sussistevano anche per gli anni successivi, sicché non risultava assolto l'obbligo di indicare le proiezioni finanziarie, almeno decennali. Erroneamente si indicava che l'anticipazione della cessazione dal servizio del personale della scuola alla data del 31 agosto 2014 non avrebbe avuto alcun effetto finanziario; la tesi della "neutralità" finanziaria delle modifiche riguardanti gli avvocati dello Stato, che secondo il Governo sarebbe stata compensata dal differimento al 31 dicembre 2015 del collocamento a riposo dei magistrati i cui provvedimenti di mantenimento in servizio non si erano ancora perfezionati, non era sostenuta da elementi di supporto. Si denunciava, altresì, il mancato computo delle ulteriori spese derivanti dall'anticipazione al 31 ottobre 2014 della cessazione della disciplina per i richiami, di cui agli artt. 992 e 993 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare); l'assenza di qualsiasi indicazione di copertura finanziaria, dopo la riscrittura del comma 5 dell'art. 1 che disciplina la facoltà di risoluzione anticipata del rapporto di lavoro o del contratto individuale anche del personale dirigenziale.

Il raffronto tra i costi dell'eliminazione del trattenimento in servizio e i risparmi da destinare alle assunzioni rivelerebbe, inoltre, il contrasto della richiamata disciplina con il criterio di economicità che, ai sensi dell'art. 97, primo comma, Cost. costituisce un vincolo ineludibile alla capacità e alla condizione della spesa delle amministrazioni pubbliche, i cui esborsi non possono eccedere le risorse effettivamente disponibili. In particolare, la tabella riportata nella parte della Nota di lettura n. 57 del Servizio del bilancio del Senato relativa all'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, evidenzierebbe che, nel raffronto fra maggiori costi per pensioni e per trattamento di fine servizio e risparmi per spese correnti stipendiali conseguenti all'abrogazione del trattenimento in servizio, emergerebbero non già "risparmi da cessazione" che possano liberare somme spendibili per nuove assunzioni, bensì un consistente disavanzo passivo per l'erario, pari a complessivi 467,3 milioni di euro netti. A tale aggravio per la

finanza dovrebbe aggiungersi il mancato introito dei contributi previdenziali dei dipendenti interessati al trattenimento in servizio, i cui versamenti non sarebbero utili a incrementare la loro posizione pensionistica, avendo già quasi tutti raggiunto il massimo conseguibile.

Altra censura è proposta in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost. in quanto la drastica riduzione del periodo di trattenimento in servizio, operata solo in sede di conversione del d.l. n. 90 del 2014, rispetto al testo originario del medesimo d.l. n. 90 del 2014, in particolare per la categoria degli avvocati dello Stato, per i quali la durata del trattenimento in servizio era di cinque anni, inciderebbe negativamente sull'efficiente andamento dei servizi dell'Avvocatura dello Stato. Tale misura si porrebbe in contrasto con le esigenze organizzative e funzionali di quest'ultima, privando l'amministrazione di risorse umane peculiari non facilmente rinvenibili nei tempi immediati e cancellando l'affidamento dei dipendenti nella sicurezza giuridica.

La normativa censurata contrasterebbe, inoltre, con l'art. 3 Cost., per difetto di ragionevolezza. Essa, infatti, sebbene sia dichiaratamente volta a favorire il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, si porrebbe in contrasto con la previsione, contenuta nell'art. 3 del medesimo d.l. n. 90 del 2014, del blocco delle assunzioni, della necessità dell'autorizzazione per le assunzioni di cui all'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché con la disciplina del turn over ivi stabilita.

Essa tratterebbe, inoltre, irragionevolmente allo stesso modo gli avvocati dello Stato, il cui trattenimento in servizio era previsto per cinque anni, oltre il limite di età per il collocamento a riposo, e la generalità dei dipendenti pubblici, per i quali il trattenimento era previsto per due anni, in vista dell'obiettivo di garantire il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione. Ciò anche tenuto conto della circostanza che in percentuale il numero dei dipendenti che cessano dal servizio varia in modo notevole fra le generalità dei dipendenti e gli avvocati dello Stato. Altra violazione dell'art. 3 Cost. si profilerebbe, infine, per l'irragionevole disparità di trattamento fra gli avvocati dello Stato e i magistrati.

4.1.– Nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale si è costituito il ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 81 e 97 Cost., dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, nella parte in cui dispone al 31 ottobre 2014 la cessazione del trattenimento in servizio oltre il limite di età degli avvocati dello Stato e, subordinatamente, non fissa al 31 dicembre 2015 la data del trattenimento in servizio per gli avvocati dello Stato così come previsto per i magistrati della stessa età del ricorrente dall'art. 18 del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 132.

4.2.– È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari inammissibile e/o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

Con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la difesa statale ne sostiene l'infondatezza, alla luce delle seguenti considerazioni.

Anzitutto le modifiche apportate al testo originario del d.l. n. 90 del 2014 con la legge di conversione non sarebbero tali da modificare l'impatto delle disposizioni contenute nell'art. 1 in termini finanziari, in specie sugli oneri indicati al comma 6. I minori oneri correlati alla mancata abolizione del trattenimento in servizio dei magistrati, i cui provvedimenti di mantenimento in servizio con riferimento allo stesso periodo non si erano ancora perfezionati, sarebbero idonei a compensare i maggiori oneri discendenti dalle modifiche che hanno

interessato gli avvocati dello Stato, la cui consistenza numerica è assai contenuta nell'ambito del comparto di riferimento.

A ciò si aggiungerebbe la considerazione che l'anticipazione della cessazione per mancato trattenimento in servizio del personale appartenente al settore scolastico dal 31 ottobre 2014 al 31 agosto 2014 sarebbe priva di effetti finanziari. L'ipotesi avanzata dal Servizio del bilancio del Senato, secondo cui con l'originario termine del 31 ottobre 2014 il personale in questione sarebbe restato in servizio sino al 31 agosto 2015, non sarebbe sostenuta né dal carattere perentorio della disposizione di legge, né dalla considerazione che, nel comparto scuola, é notoriamente possibile ricorrere a personale con contratti di natura temporanea per garantire la continuità didattica in caso di assenza del titolare.

Quanto, poi, ai richiami in servizio previsti dagli artt. 922 e 923 del d.lgs. n. 66 del 2010, essi si riferirebbero a personale già collocato in quiescenza e transitato nella posizione ausiliaria, per cui l'abolizione di siffatti richiami non determinerebbe alcun incremento di spesa previdenziale, né a titolo di pensione, né a titolo di trattamenti di fine servizio.

La circostanza che la quantificazione della spesa conseguente all'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio sia stata effettuata su dati desunti dal conto annuale del 2012 e quindi non aggiornati risulterebbe irrilevante, considerato che nel predisporre la relazione tecnica di accompagnamento ad un provvedimento di legge, la quantificazione degli effetti finanziari si baserebbe inevitabilmente su processi di stima. Nella specie, le unità di personale interessate dal provvedimento che abroga l'istituto del trattenimento in servizio sono state desunte dal conto annuale di cui al d.lgs. n. 165 del 2001. Nel periodo in cui il d.l. n. 90 del 2014 è stato predisposto, il conto annuale più aggiornato era quello del 2012. Né vi sarebbero elementi per sostenere che, trattandosi di dati relativi al 2012 e non al 2014, la quantificazione degli oneri sia sottostimata, ben potendo essersi verificata la condizione opposta e cioè che il personale interessato dal provvedimento sia stato inferiore a quello presente in servizio nel 2012.

Né risulterebbe violato l'obbligo di inserire nella relazione tecnica un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali, prescritto dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009, in quanto, a margine della tabella relativa agli anni 2014-2018, sarebbe chiaramente indicato che dopo l'anno 2018 gli oneri mostrano un andamento decrescente in particolare per il progressivo venir meno dell'impatto in termini di maggiori erogazioni per anticipo delle liquidazioni per trattamenti di fine servizio. Pertanto, l'indicazione degli oneri e la relativa copertura si proietterebbero ben oltre il decennio.

Quanto alla censura di violazione del principio di economicità di cui all'art. 97 Cost., la difesa statale ritiene che la norma censurata operi nel pieno rispetto delle esigenze di buon andamento, efficienza ed economicità di gestione proprio perché finalizzata a porre le condizioni per l'immissione di risorse giovani e al contenimento della spesa pubblica, senza per questo comprimere altri valori tutelati dalla Costituzione, in primis il diritto al lavoro.

Quanto, poi, alla censura attinente alla pretesa "drasticità" della riduzione del periodo di trattenimento in servizio, che sarebbe secondo il giudice rimettente lesiva dell'affidamento dei dipendenti nella sicurezza giuridica, la difesa statale osserva che il rilievo non sarebbe pertinente rispetto al caso sottoposto al vaglio del giudice a quo, in quanto all'epoca dell'entrata in vigore della disposizione abrogativa del trattenimento in servizio (25 giugno 2014), il ricorrente avvocato dello Stato (che avrebbe compiuto il 14 marzo 2015 il settantesimo anno di età) aveva chiesto, ma non ancora ottenuto il provvedimento di trattenimento in servizio, tant'è che oggetto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica era proprio la comunicazione dell'Avvocatura generale dello Stato circa l'insuscettibilità di valutazione della sua domanda di trattenimento in servizio per effetto della sopravvenuta abrogazione dell'istituto.

Posto che rientra nella discrezionalità del legislatore determinare le modalità di svolgimento del rapporto di lavoro pubblico, e che nei rapporti di durata il mutamento delle circostanze di fatto può indurre legittimamente il legislatore a modificarne in modo sfavorevole la disciplina, senza per questo violare l'affidamento nella sicurezza giuridica, nel caso di specie il legislatore avrebbe valutato in modo non irragionevole le esigenze organizzative e funzionali dell'amministrazione, considerata la necessità di realizzare il preminente e urgente obiettivo di contenimento della spesa pubblica unitamente al ricambio e al ringiovanimento del personale.

Con riguardo, infine, alle censure proposte in riferimento all'art. 3 Cost., la difesa statale rileva anzitutto che non vi sarebbe alcuna contraddizione tra la finalità di promuovere il ricambio generazionale che è alla base dell'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio e l'esigenza di salvaguardare gli equilibri della finanza pubblica sottesa al permanere della normativa limitativa del turn over. La ratio dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014 sarebbe proprio quella di favorire politiche di ricambio generazionale in un momento di crisi del sistema economico nel suo complesso e di limitare le facoltà di assunzione.

Peraltro, proprio nella prospettiva di perseguire nel modo più efficace siffatta finalità di aumentare le unità di personale assumibili – ricorda l'Avvocatura generale dello Stato – il legislatore, con l'art. 3, comma 1, del medesimo d.l. n. 90 del 2014, ha modificato, a decorrere dall'anno 2014, il previgente regime del turn over basato sul doppio vincolo relativo alla percentuale delle unità cessate nell'anno precedente (cosiddetto limite capitario) e alla percentuale di risparmi da cessazione (cosiddetto limite finanziario), mantenendo solo quest'ultimo, seppure nel rispetto dei saldi tendenziali di finanza pubblica.

Egualmente infondata sarebbe la censura relativa alla pretesa disparità di trattamento degli avvocati dello Stato rispetto ai magistrati, per i quali è prevista una differente disciplina del periodo transitorio (art. 1, comma 3, del d.l. n. 90 del 2014). Quest'ultima, infatti, troverebbe giustificazione in necessità del tutto peculiari dei rispettivi uffici giudiziari ed in particolare nell'esigenza di consentire agli organi di autogoverno delle magistrature di disporre del tempo necessario per far fronte alle ricadute della nuova disciplina sul buon andamento degli uffici medesimi. Tali necessità sarebbero alla base dell'ulteriore proroga degli effetti del trattenimento in servizio prevista per i magistrati ordinari e contabili dal d.l. n. 83 del 2015, come convertito.

5.– Il TAR Lazio premette di essere chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di annullamento del provvedimento di collocamento a riposo e sulla connessa comunicazione di insuscettibilità di valutazione della domanda di trattenimento in servizio fino al 75° anno di età per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 114 del 2014, a seguito della trasposizione davanti a se medesimo del giudizio originariamente oggetto di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, in conseguenza dell'opposizione, proposta ai sensi dell'art. 10, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971 e dell'art. 48, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo), dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dall'Avvocatura dello Stato.

Il rimettente precisa di aver dichiarato, con separata sentenza parziale, l'ammissibilità dell'atto di opposizione al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e della conseguente trasposizione dinanzi a sé del relativo giudizio, in considerazione dell'alternatività piena operante tra ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e ricorso giurisdizionale e della prevalenza della disciplina dell'art. 10 del d.P.R. n. 1199 del 1971 nel testo ora in vigore, prevalenza dovuta sia al carattere di specialità della norma sull'opposizione, sia alla circostanza che essa è norma fondante del rapporto fra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale. Egli rileva che il rapporto di alternatività postula che qualsiasi parte, diversa dal ricorrente, possa optare per il rimedio giurisdizionale, che offre maggiori garanzie rispetto

al ricorso straordinario e che, pertanto, anche la fase cautelare deve essere rimessa alla valutazione del giudice. Spetta al medesimo giudice amministrativo, pertanto, valutare il rilievo delle eccezioni di costituzionalità proposte.

Poste tali premesse il TAR rileva che, nella presente fattispecie, la sospensione del procedimento disposta in sede straordinaria riguardava solo quel procedimento e non poteva incidere sulla legittimazione a proporre l'autonomo giudizio avanti al giudice, mediante atto di opposizione e relativa costituzione. Pertanto, il TAR ritiene, in quanto investito della piena potestas iudicandi, di dover esaminare ex novo la questione di costituzionalità come dedotta dal ricorrente.

In punto di rilevanza, il rimettente segnala che i provvedimenti impugnati si fondano sostanzialmente sull'applicazione della normativa sopravvenuta di cui all'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, per cui anche sotto tale aspetto sarebbe evidente la rilevanza della questione in esame che, se fondata, porterebbe a una pronuncia direttamente incidente sui provvedimenti impugnati.

Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, il rimettente afferma di condividere gli argomenti della prima sezione del Consiglio di Stato che si era espressa in sede consultiva, e solleva le questioni negli identici termini.

5.1.– Nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale si è costituito il ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 81 e 97 Cost., dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, nella parte in cui dispone al 31 ottobre 2014 la cessazione del trattenimento in servizio oltre il limite di età degli avvocati dello Stato e, subordinatamente, non fissa al 31 dicembre 2015 la data del trattenimento in servizio per gli avvocati dello Stato così come previsto, per i magistrati della stessa età del ricorrente, dall'art. 18 del d.l. n. 83 del 2015, nel testo della legge di conversione n. 135 del 2015.

5.2.– È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari inammissibile e/o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito dalla legge n. 114 del 2014, sulla base dei medesimi argomenti svolti in relazione al giudizio di cui all'ordinanza n. 144 del 2015.

5.3.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica il ricorrente nel giudizio principale (che è il medesimo del giudizio di cui all'ordinanza di rimessione n. 144 del 2015), ha depositato memoria, confermando le conclusioni già esposte nell'atto di costituzione, sulla base di argomenti analoghi a quelli svolti nelle ordinanze di rimessione.

6.– All'udienza pubblica le parti hanno insistito chiedendo l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle memorie scritte.

Considerato in diritto

1.– Con quattro distinte ordinanze, il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione terza (r.o. n. 30 del 2015), il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sezione prima (r.o. n. 61 del 2015), il Consiglio di Stato, sezione prima (r.o. n. 144 del 2015) ed il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima (r.o. n. 19 del 2016), dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza

degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, nella parte in cui dispone l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato, disciplinato dall'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come successivamente modificato (comma 1), e detta la disciplina transitoria (commi 2 e 3).

Le disposizioni richiamate sono censurate per violazione degli artt. 33, sesto comma, e 77, secondo comma, della Costituzione (censura sollevata solo nell'ordinanza n. 30 del 2015 con riferimento al comma 1), all'art. 117, primo comma, Cost. (censura sollevata solo nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 60 del 2015 in riferimento al comma 2), agli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost. (censura riferita a tutti e tre i commi dell'art. 1 nelle ordinanze iscritte al r.o. n. 144 del 2015 e al r.o. n. 19 del 2016) ed infine agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. (censure proposte, con diversa formulazione, in tutte le ordinanze di rimessione).

1.1.– La comunanza delle disposizioni censurate, nonché l'identità di alcuni dei parametri costituzionali invocati e dei profili e delle argomentazioni utilizzate comporta che i giudizi vengano riuniti e decisi con unica pronuncia.

2.– Preliminarmente, occorre dichiarare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lombardia (r.o. n. 30 del 2015), nei confronti dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, in riferimento all'art. 33, sesto comma, Cost., per mancanza di un'adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza (da ultimo, ordinanza n. 93 del 2016; anche ordinanze n. 112 e n. 52 del 2015).

Il rimettente si limita, infatti, a denunciare la lesione dell'autonomia universitaria garantita dall'art. 33 Cost. ad opera dell'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio, in maniera apodittica, senza fornire alcuna motivazione sul modo in cui siffatta lesione si sarebbe determinata.

3.– Con la sola eccezione di quanto dichiarato al punto precedente, con riguardo alle censure svolte in riferimento all'art. 33 Cost., non sussistono ulteriori profili di inammissibilità che impediscano a questa Corte l'esame nel merito delle altre questioni sollevate con le citate quattro ordinanze.

3.1.– Quanto alla rilevanza delle questioni sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 30 del 2015 nei confronti dell'art. 1, comma 1, del citato d.l. n. 90 del 2014, il TAR Lombardia la motiva, in maniera non implausibile. Il rimettente richiama all'attenzione la circostanza che il trattenimento in servizio non era stato ancora disposto, poiché la domanda del docente universitario ricorrente era stata respinta. Pertanto, per pronunciarsi sulla legittimità del provvedimento, con cui il Consiglio di amministrazione dell'Università degli studi di Milano ha respinto la richiesta del ricorrente di rimanere in servizio, non avrebbe potuto far altro che applicare proprio la disposizione che elimina l'istituto del trattenimento in servizio.

3.2.– Nessun profilo di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza si prospetta con riguardo alle questioni sollevate nelle altre tre ordinanze (iscritte al r.o. n. 60 e n. 144 del 2015 e r.o. n. 19 del 2016). In tutte si afferma – con argomentazioni non implausibili - che i provvedimenti impugnati (di collocamento a riposo) si fondano, o sono direttamente incisi, dalle disposizioni censurate, che devono essere applicate nei rispettivi giudizi, cosicché l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle medesime ridonderebbe sulla legittimità dei predetti provvedimenti.

Anche in relazione ai giudizi nell'ambito dei quali sono state adottate le ordinanze di rimessione n. 144 del 2015 e n. 19 del 2016, la rilevanza delle questioni sollevate nei confronti

dei commi 2 e 3 dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014 risulta motivata in maniera sufficiente e plausibile.

Chiamati a pronunciarsi sulla legittimità di un provvedimento di collocamento a riposo di un avvocato dello Stato, adottato a seguito della conversione in legge del d.l. n. 90 del 2014, i rimettenti ragionevolmente assumono di dover applicare la nuova disciplina del trattenimento in servizio nel suo complesso, considerato che muovono le loro censure alla disciplina, come modificata dalla legge di conversione, proprio nella parte in cui accomuna la sorte degli avvocati dello Stato alla generalità dei pubblici dipendenti (comma 2) e non estende anche agli avvocati dello Stato, come invece accadeva nel testo originario del decreto-legge, la disciplina transitoria "derogatoria" per i magistrati, di cui al comma 3.

Sulla scorta dei medesimi argomenti si superano i profili di inammissibilità, inerenti alla pretesa inapplicabilità delle disposizioni censurate, recanti la disciplina transitoria, profili eccepiti dall'Avvocatura generale dello Stato con specifico riferimento alla censura (prospettata nelle richiamate ordinanze iscritte al r.o. n. 144 del 2015 e al r.o. n. 19 del 2016) di violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., relativa alla "drasticità" della riduzione del periodo di trattenimento in servizio, operata solo in sede di conversione del d.l. n. 90 del 2014, rispetto al testo originario del medesimo d.l. n. 90 del 2014, in particolare per la categoria degli avvocati dello Stato.

3.3.– Nessun ostacolo si pone all'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale proposte con le ordinanze iscritte al r.o n. 61 e n. 144 del 2015 e al r.o. n. 19 del 2016 per il fatto che nei tre giudizi, nell'ambito dei quali le stesse ordinanze sono state adottate, le questioni sono sollevate nella fase cautelare. Questa Corte ha costantemente sostenuto che la potestas iudicandi del giudice a quo non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare sia fondata, quanto al fumus boni iuris, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale. In tal caso, si deve ritenere provvisoria e temporanea la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (sentenza n. 83 del 2013; nello stesso senso, di recente, sentenza n. 200 del 2014).

3.4.– Anche con riguardo alle questioni sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 144 del 2015 dal Consiglio di Stato, adito in sede consultiva in relazione a un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, non si profilano ragioni di inammissibilità.

3.4.1.– Dopo le significative modifiche apportate a questo istituto dall'art. 69, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), è acclarata la legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (sentenza n. 73 del 2014).

3.4.2.– Né l'ammissibilità delle questioni proposte dal Consiglio di Stato con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 144 del 2015, nell'ambito del giudizio inerente al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, è inficiata dalla circostanza che il giudizio, a seguito dell'opposizione delle amministrazioni interessate, è stato trasposto dinanzi al TAR Lazio, ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo). Sebbene, a seguito della trasposizione, l'amministrazione e il Consiglio di Stato si vedano spogliati di ogni potere decisionale e il relativo giudizio divenga improcedibile, ciò non incide in alcun modo sull'ordinanza con cui lo stesso Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale, prima della trasposizione del giudizio nella sede giurisdizionale. Prevale, in questo caso, il principio dell'ininfluenza delle vicende relative al giudizio principale (ivi compresa l'improcedibilità, così come l'estinzione dello stesso) sul giudizio di legittimità costituzionale, che sia stato – come nella specie – ritualmente promosso,

principio espresso dall'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo approvato il 7 ottobre 2008. In virtù di tale principio, il giudizio di legittimità costituzionale, «una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato» (sentenza n. 274 del 2011), neppure ove il giudizio principale, nell'ambito del quale sia stato promosso il giudizio di legittimità costituzionale, sia estinto (da ultimo, sentenza n. 236 del 2015).

3.5.– A ciò si lega la considerazione che neppure per le questioni sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 19 del 2016 dal TAR Lazio, a seguito della trasposizione del giudizio originariamente promosso con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, si profilano problemi di inammissibilità.

L'autonomia e l'indipendenza dei due rimedi (quello straordinario e quello giurisdizionale) e l'alternatività fra i medesimi sono circostanze tali da consentire a qualsiasi parte, diversa dal ricorrente, di optare per il rimedio giurisdizionale. Il TAR ritiene, pertanto, con motivazione puntuale e non implausibile, di essere investito della piena potestas iudicandi e di poter sollevare ex novo questione di legittimità costituzionale delle eccezioni dedotte dal ricorrente, sulla base di una sua autonoma valutazione.

4.– Sgombrato il campo da ogni profilo di inammissibilità, si può procedere all'esame nel merito delle questioni sollevate con le quattro ordinanze indicate in epigrafe.

4.1.– Il TAR Lombardia (r.o. n. 30 del 2015) censura, preliminarmente, l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, nella parte in cui abolisce l'istituto del trattenimento in servizio, anche per i docenti e i ricercatori universitari, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., per carenza dei presupposti di necessità e di urgenza. Il preambolo del d.l. n. 90 del 2014 farebbe riferimento a finalità e ambiti privi di ogni attinenza con la materia disciplinata, e non darebbe conto dei presupposti di necessità e di urgenza che imponevano l'adozione della disciplina impugnata con lo strumento del decreto-legge.

4.1.1.– La questione non è fondata.

L'eliminazione del trattenimento in servizio disposta dalla norma censurata si inserisce nel quadro delle misure volte a «favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici», finalità richiamata espressamente nel preambolo del decreto-legge in esame, dunque non estranea al contenuto e alla materia del medesimo decreto (sentenza n. 171 del 2007; da ultimo, ordinanza n. 72 del 2015). Essa costituisce un primo intervento, peraltro puntuale e circoscritto, di un processo laborioso, destinato a dipanarsi in un arco temporale più lungo, volto a realizzare il ricambio generazionale nel settore. Come tale, essa è strumentale a una «più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici» e non contraddice la «straordinaria necessità ed urgenza» di provvedere sul punto, posta a fondamento dell'adozione del decreto-legge in esame (sentenza n. 313 del 2010). Tali indicazioni sono sufficienti per escludere l'ipotesi – alla quale è limitato il sindacato sulla legittimità dell'adozione di un decreto-legge da parte del Governo – di «evidente carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza di provvedere» (sentenza n. 93 del 2011).

4.2.– Il TAR Emilia-Romagna (r.o. n. 61 del 2015) censura, poi, in particolare, l'art. 1, comma 2, del decreto-legge in esame, nel testo modificato dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114, nella parte in cui, per effetto della modifica introdotta con la medesima, fissa «soltanto fino al 31 ottobre 2014 per gli avvocati dello Stato il trattenimento in servizio degli stessi già disposto con formale provvedimento», con un "preavviso" di poco più di due mesi. Questa disposizione, cancellando ogni riferimento agli avvocati dello Stato dal novero dei soggetti beneficiari della disciplina transitoria "derogatoria", contenuta nel comma 3, del testo originario del d.l. n. 90 del 2014, si porrebbe in contrasto con il principio di proporzionalità e

lederebbe l'affidamento che il dipendente ripone nell'efficacia dei provvedimenti amministrativi già adottati nei suoi confronti, in violazione degli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro), come interpretati dalla Corte di giustizia con sentenza 6 novembre 2012, in causa C-286/12, Commissione contro Ungheria, e quindi in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

4.2.1.– La questione non è fondata.

La sentenza della Corte di giustizia, richiamata dal rimettente, non è rilevante ai fini dello scrutinio di costituzionalità della normativa censurata. In tale pronuncia, resa riguardo a disposizioni di legge adottate dall'Ungheria che avevano anticipato bruscamente e considerevolmente (da 70 a 62 anni) i limiti di età per il pensionamento di giudici, procuratori e notai, senza prevedere misure transitorie idonee a tutelare il legittimo affidamento delle persone interessate, la Corte di giustizia ne ha ravvisato il contrasto con la direttiva n. 2000/78/CE, che vieta le discriminazioni basate sull'età (art. 6, paragrafo 1), in assenza di un principio di proporzionalità.

L'ambito di operatività della normativa denunciata non è sovrapponibile a quello della normativa ungherese, visto che la norma censurata non incide sui limiti dell'età pensionabile, ma sull'istituto del trattenimento in servizio.

Quest'ultimo, originariamente disciplinato dall'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, che riconosceva ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici un vero e proprio diritto potestativo a permanere in servizio per il periodo indicato, è stato profondamente modificato già dal comma 7 dell'art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 135, che l'ha completamente rimodellato e configurato come mero interesse da far valere mediante apposita istanza all'amministrazione, libera, «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» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 30 maggio 2014, n. 2816 e 24 ottobre 2013, n. 5147). Circoscritto da limiti sempre più rigorosi (in base anche all'art. 9, comma 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122), questo istituto emerge anche dalla giurisprudenza amministrativa come eccezione rispetto alla regola del collocamento a riposo, in considerazione delle generali esigenze di contenimento della spesa (Consiglio Stato, sezione sesta, sentenza 6 agosto 2013, n. 4104).

L'abrogazione del trattenimento in servizio appare dunque come l'ultimo tassello di un disegno legislativo volto a ridimensionarne l'ambito di operatività.

Le finalità di ricambio generazionale, insite nella normativa in esame, rientrano nell'ambito delle «legittime finalità di politica del lavoro», che non danno seguito a discriminazioni sulla base dell'età, secondo la citata direttiva (paragrafo 1 dell'art. 6). In questa direzione si è coerentemente orientata la Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha riconosciuto ampi margini alla discrezionalità dei legislatori nazionali (ex plurimis, Corte di giustizia, sentenza 21 luglio 2010, in cause C-159/10 e C-160/10, Fuchs e Köhler).

I lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 90 del 2014 mostrano che l'accesso dei giovani al lavoro pubblico e il contenimento della spesa si atteggiano quali finalità

legittime, tali da temperare la pretesa eccessiva drasticità delle misure adottate, senza incrinare la tutela dell'affidamento.

L'assunto del rimettente si fonda sul presupposto che il testo originario del decreto-legge adottato il 24 giugno 2014 avesse generato un affidamento in ordine al trattenimento in servizio degli avvocati dello Stato fino al 31 dicembre 2015, poi leso dalla brusca anticipazione, operata dalla legge di conversione adottata l'11 agosto 2014, alla data del 31 ottobre 2014.

Sia la circostanza della "degradazione" del diritto al trattenimento in servizio a mero interesse, dovuta a una normativa progressivamente restrittiva, confermata dall'applicazione giurisprudenziale, sia la considerazione che la previsione dell'estensione del trattenimento fino alla data del 31 dicembre 2015 era contenuta in un decreto-legge, di per sé, provvedimento, soggetto a modifiche in sede di conversione, in ordine a casi straordinari di necessità e urgenza, impediscono di ritenere che un affidamento nella prosecuzione del servizio fino alla data del 31 dicembre 2015 possa essersi consolidato e che quest'ultimo sia stato illegittimamente ed eccessivamente compresso dall'anticipazione della cessazione dal servizio.

4.3.– Il Consiglio di Stato (r.o. n. 144 del 2015) ed il TAR Lazio (r.o. n. 19 del 2016) sollevano questione di legittimità costituzionale dei primi tre commi dell'art. 1, anzitutto, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

L'introduzione delle disposizioni di cui all'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, che hanno stabilito l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio e, con le modifiche apportate in sede di conversione, hanno ampliato il novero dei dipendenti pubblici cui si applica la specifica disciplina, pur attenendo alla materia pensionistica e del lavoro pubblico, non sarebbe stata corredata dalla realizzazione di tutti gli adempimenti necessari a garantire l'esatta quantificazione e la credibile copertura degli oneri finanziari da esse derivanti, in specie degli adempimenti prescritti dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza).

4.3.1.– La questione non è fondata.

Questa Corte ha avuto occasione, di recente, di affermare che «il principio di analitica copertura finanziaria – espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e previsto dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 – ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse disponibili» (sentenza n. 224 del 2014). In questa prospettiva la legge n. 196 del 2009, nella parte in cui prescrive, all'art. 17, quale presupposto per la copertura finanziaria, la previa quantificazione della spesa o dell'onere, lo fa per «l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita» (sentenza n. 181 del 2013).

Come risulta sia dai lavori preparatori della legge di conversione sia dalla Nota di lettura n. 57, redatta dal Servizio del bilancio del Senato, dedicata all'impugnato art. 1, tali indicazioni sono state rispettate. L'adozione delle misure contenute nell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, è corredata dalla relazione tecnica prescritta dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e contiene anche il quadro analitico delle proiezioni finanziarie almeno decennali, prescritto dal citato art. 17. A margine della tabella relativa agli anni 2014-2018, è chiaramente indicato che, dopo l'anno 2018, gli oneri mostrano un andamento decrescente, per il progressivo venir meno delle maggiori erogazioni dovute all'anticipo delle liquidazioni per trattamenti di fine servizio. Inoltre, dalla relazione tecnica risulta che le modifiche apportate dalla legge di conversione non incidono sugli oneri indicati dal comma 6 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge. I minori oneri correlati, con riferimento al periodo indicato, alla mancata abolizione del trattenimento in servizio dei magistrati, i cui provvedimenti di

mantenimento in servizio non risultavano perfezionati, sono idonei a compensare i maggiori oneri discendenti dalle modifiche che hanno interessato gli avvocati dello Stato, la cui consistenza numerica è, peraltro, piuttosto contenuta nell'ambito del comparto di riferimento.

Poiché gli adempimenti prescritti dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 sono stati soddisfatti, i conteggi svolti in relazione alla spesa e le previsioni effettuate non appaiono implausibili (sentenza n. 214 del 2012), con conseguente esclusione della violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

4.4.– Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale denunciato dal Consiglio di Stato e dal TAR Lazio nei confronti delle disposizioni introdotte dall'art. 1, commi 1, 2 e 3, è costituito dalla violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. e del criterio di economicità ivi introdotto per effetto della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), criterio già previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento ammistrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che pone un vincolo ineludibile sulla capacità e sulla condizione della spesa delle Amministrazioni pubbliche, per non eccedere le risorse effettivamente disponibili.

La Nota di lettura n. 57 del Servizio del bilancio del Senato mostrerebbe, tra l'altro, che quel criterio costituzionalmente rilevante risulterebbe violato, se si raffrontassero i costi dovuti all'eliminazione del trattenimento in servizio e i risparmi da destinare alle assunzioni.

4.4.1.– Anche tale questione deve essere dichiarata non fondata.

L'introduzione del primo comma dell'art. 97 Cost. («Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»), per effetto della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012, ha coinciso con l'inserimento dell'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di rispettare l'equilibrio di bilancio. Quest'ultimo si risolve nel "criterio di economicità" secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse. Tale criterio, come peraltro gli stessi rimettenti precisano – anche se con riguardo alla censura di violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. – è simmetrico rispetto all'"equilibrio di bilancio", legato all'andamento del ciclo economico. La sua valutazione, pertanto, non può essere costretta in una dimensione temporale limitata, ma deve svolgersi in riferimento a un arco temporale sufficientemente ampio, tale da consentire la realizzazione degli obiettivi in una situazione di debito sostenibile e di tendenziale "armonia" fra entrate e uscite.

L'obiettivo perseguito mediante l'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio, come risulta dai lavori preparatori, 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». 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.

4.5.– Tutti i rimettenti deducono la violazione dell' art. 97, secondo comma, Cost.

Il TAR Lombardia censura il comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge in esame, nella parte in cui abolisce l'istituto del trattenimento in servizio anche per i docenti e i ricercatori

universitari.

Sostiene che l'esigenza di attuare il ricambio generazionale non sarebbe bilanciata con quella, riconducibile al buon andamento dell'amministrazione, di mantenere in servizio, peraltro per un arco di tempo limitato, docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza acquisita, secondo le enunciazioni di principio della sentenza n. 83 del 2013.

Il TAR Emilia-Romagna assume che la scelta operata dal legislatore con il comma 2 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge, nel testo modificato dalla legge di conversione, «nella parte in cui riduce soltanto fino al 31 ottobre 2014, per gli avvocati dello Stato, il trattenimento in servizio già disposto con formale provvedimento», sarebbe sbilanciata e sproporzionata. Senza che sia possibile effettuare alcun ricambio generazionale, non si farebbe carico delle ripercussioni negative che potrebbero derivarne sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione, considerato che la drastica riduzione del periodo di permanenza in servizio, fino al 31 ottobre 2014, avvenuta in agosto e solo in sede di conversione del d.l. n. 90 del 2014, non avrebbe consentito di avviare la procedura concorsuale di reclutamento dei nuovi avvocati dello Stato, nel rispetto dei tempi tecnici necessari.

Infine, il Consiglio di Stato e il TAR Lazio censurano per violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., l'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, nella parte in cui, abrogando l'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, dispone al 31 ottobre 2014 la cessazione dal trattenimento in servizio oltre il limite di età degli avvocati dello Stato e, in subordine, non fissa la data di cessazione del trattenimento in servizio per gli avvocati dello Stato al 31 dicembre 2015.

La drastica riduzione del periodo di trattenimento in servizio, operata solo in sede di conversione del d.l. n. 90 del 2014, rispetto al testo originario, in particolare per la categoria degli avvocati dello Stato, per i quali la durata del trattenimento in servizio era di cinque anni, inciderebbe negativamente sull'efficiente andamento dei servizi dell'Avvocatura dello Stato e si porrebbe in contrasto con le esigenze organizzative e funzionali della stessa. Con questa misura si priverebbe l'amministrazione di risorse umane peculiari non facilmente rinvenibili nei tempi immediati, si cancellerebbe l'affidamento dei dipendenti nella sicurezza giuridica, poiché si interverrebbe su situazioni sostanziali, fondate su leggi precedenti e provvedimenti già emanati e efficaci.

4.5.1.– Le richiamate questioni sono prive di fondamento.

L'evoluzione normativa riguardo al trattenimento in servizio ha riconosciuto – come si è già rilevato – la «facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la richiesta [di trattenimento in servizio] in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi» (art. 72, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008. Tale facoltà è stata progressivamente circoscritta da limiti sempre più rigorosi, per esigenze di contenimento di spesa (art. 9, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010), in vista della riduzione del numero dei beneficiari del trattenimento (sentenza n. 83 del 2013), in linea peraltro con l'orientamento della giustizia amministrativa, che ha ritenuto non configurabile un diritto soggettivo alla permanenza in servizio, quanto piuttosto un mero interesse, soggetto alla valutazione discrezionale dell'amministrazione (di recente, Consiglio Stato, sezione sesta, sentenza 22 gennaio 2015, n. 239).

Questa Corte, già da tempo ha precisato che la disposizione che prevedeva il trattenimento in servizio oltre l'età pensionabile (art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992), «è di carattere eccezionale» (ordinanza n. 195 del 2000) anche perché comporta «il carico del trattamento di servizio attivo e degli oneri riflessi, in genere complessivamente maggiori […] rispetto a quelli

connessi a nuove assunzioni» (ancora ordinanza n. 195 del 2000). Inoltre, «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», posto che «il prolungarsi del servizio oltre i limiti non è sempre indice di accrescimento dell'efficienza organizzativa» (così ancora ordinanza n. 195 del 2000).

Sulla base degli orientamenti espressi da questa Corte, si deve affermare la non fondatezza di tutte 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).

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, anche con riguardo all'amministrazione universitaria, in attuazione dei principi di buon andamento e efficienza dell'amministrazione, senza alcuna lesione dell'affidamento, in linea con l'evoluzione normativa e con la giurisprudenza della Corte di giustizia (ex plurimis, sentenza 7 giugno 2005, in causa C-17/03, VEMW e altri contro Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energiea.).

Non risultano pertinenti i riferimenti alla sentenza n. 83 del 2013, richiamata dal TAR Lombardia nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 30 del 2015, in cui questa Corte aveva accolto la questione di costituzionalità proposta sotto il profilo della disparità di trattamento tra universitari e altri dipendenti pubblici e della lesione del buon andamento della pubblica amministrazione. In quel caso si inibiva solo all'università ogni margine di autonomo apprezzamento delle esigenze organizzative e funzionali. Nel giudizio di cui qui si discute, oggetto dello scrutinio, è una disciplina di carattere generale, che non discrimina tra amministrazioni pubbliche quanto alla normativa a regime e che elimina del tutto i margini di operatività, già angusti, del trattenimento in servizio.

Quanto, poi, alla disciplina transitoria (commi 2 e 3), relativa agli avvocati dello Stato, si richiamano le osservazioni svolte in relazione alla denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (si veda, supra, punto 4.2.1.). La realizzazione dell'obiettivo del ricambio generazionale non è immediata, poiché presuppone atti preparatori all'espletamento dei concorsi. Queste procedure non avrebbero potuto trovare attuazione nel breve tempo intercorso fra l'anticipazione della cessazione dal servizio degli avvocati dello Stato (dal 31 dicembre 2015 al 31 ottobre 2014) e l'effettiva cessazione dei medesimi (agosto 2014 - ottobre 2014).

Si deve anche escludere la pretesa lesione dell'affidamento connessa alla drastica anticipazione della cessazione dal servizio per le ragioni già in precedenza esposte (si veda pag. 25 righe 8-16).

4.6.– Anche in riferimento all'art. 3 Cost. tutti i rimettenti svolgono specifiche censure, sotto il profilo della irragionevolezza della disciplina.

Il TAR Lombardia censura l'art. 1, comma 1, in quanto detterebbe una disciplina irragionevole, lesiva dell'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica, considerato che l'esigenza di attuare il ricambio generazionale non può essere addotta come unica ratio di una disciplina che preclude all'amministrazione la valutazione discrezionale dei presupposti del trattenimento in servizio, anche in relazione alle proprie esigenze organizzative e funzionali, e tenuto conto che l'eliminazione improvvisa e arbitraria dell'istituto del trattenimento in servizio vanifica il legittimo affidamento riposto dai dipendenti pubblici nel protrarsi della permanenza in servizio.

Il TAR Emilia-Romagna assume invece che la disciplina transitoria prevista dal comma 2

dell'art. 1 a seguito della conversione in legge del d.l. n. 90 del 2014 violerebbe il principio del legittimo affidamento sotto il profilo del difetto di ragionevolezza e di eguaglianza con particolare riferimento agli avvocati dello Stato. L'affidamento in un congruo termine del periodo di trattenimento in servizio dei predetti, già consolidatosi con i provvedimenti di permanenza in servizio e garantito fino al 31 dicembre 2015 anche nell'ambito della nuova disciplina di cui al d.l. n. 90 del 2014, sarebbe stato totalmente frustrato dal collocamento a riposo a decorrere dal 31 ottobre 2014, disposto soltanto nel mese di agosto in sede di conversione del predetto decreto-legge ad opera della legge dell'11 agosto 2014, n. 114.

Il Consiglio di Stato e il TAR Lazio, infine, denunciano i primi tre commi dell'art. 1 per difetto di ragionevolezza della disciplina in essi contenuta. Quest'ultima, sebbene sia dichiaratamente volta a favorire il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, si porrebbe in contrasto con la previsione, contenuta nell'art. 3 del medesimo d.l. n. 90 del 2014, del blocco delle assunzioni, della necessità dell'autorizzazione per le assunzioni di cui all'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché con la disciplina del turn over ivi stabilita.

4.6.1.– Le questioni non sono fondate.

Quanto alle censure di irragionevolezza della disciplina a regime e di quella transitoria, ritenute lesive dell'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica, devono essere qui richiamate le osservazioni appena svolte a proposito della denunciata violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. (si veda al punto 4.5.1.).

Quanto alla pretesa contraddittorietà della normativa censurata, rispetto a altre norme contenute nel medesimo decreto-legge (l'art. 3, in materia di blocco delle assunzioni, contraddirebbe il preteso perseguimento del ricambio generazionale mediante l'abolizione del trattenimento in servizio), occorre anzitutto soffermarsi sull'effettivo contenuto di tale articolo.

Intitolato «Semplificazione e flessibilità nel turn over», esso provvede a "contingentare" le assunzioni del personale con riguardo agli anni 2014-2018. Nel 2014 la facoltà di assumere è limitata alla circostanza che la spesa sia pari al 20 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Negli anni successivi tale limitazione si riduce fino a consentire il completo "sblocco" delle assunzioni alla data del 2018.

Questa disciplina risulta, pertanto, coerente con l'obiettivo del ricambio generazionale sotteso all'abolizione del trattenimento in servizio, all'interno di una programmazione articolata nel tempo.

La ratio dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014 è quella di favorire politiche di ricambio generazionale a fronte della crisi economica. Gli effetti positivi attesi dall'abrogazione del trattenimento in servizio sono connessi alla necessità di realizzare progressivi risparmi da cessazione che, in relazione al regime del turn over, alimenterebbero le risorse utilizzabili per le nuove assunzioni.

Il collocamento a riposo del personale già beneficiario del trattenimento in servizio consentirebbe l'immediata disponibilità di risorse per l'indizione di nuove procedure concorsuali e per il successivo reclutamento di nuovo personale.

4.7.– Ulteriori censure sono svolte in riferimento all'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento di fattispecie omogenee e irragionevole eguaglianza di trattamento di fattispecie diverse.

In particolare, il TAR Emilia-Romagna, il Consiglio di Stato e il TAR Lazio censurano i commi 1, 2 e 3 dell'art. 1 per l'irragionevole disparità di trattamento fra gli avvocati dello Stato e i magistrati, ordinari, amministrativi, contabili e militari, in possesso alla data di entrata in vigore del d.l. n. 90 del 2014 dei requisiti di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, per i quali

il trattenimento in servizio è garantito fino alla data del 31 dicembre 2015.

Solo il Consiglio di Stato e il TAR Lazio contestano che l'art. 1, commi 1, 2 e 3, tratti irragionevolmente allo stesso modo gli avvocati dello Stato, il cui trattenimento in servizio era previsto per cinque anni oltre il limite di età per il collocamento a riposo, e la generalità dei dipendenti pubblici, per i quali il trattenimento era previsto per due anni, in vista dell'obiettivo di garantire il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione, tenuto conto della circostanza che in percentuale il numero dei dipendenti che cessano dal servizio varia in modo notevole fra le generalità dei dipendenti e gli avvocati dello Stato.

4.7.1.– Le questioni sono manifestamente infondate.

Occorre premettere che il comma 3, nel testo originariamente contenuto nel d.l. n. 90 del 2014, disponeva che «[a]l fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari, i trattenimenti in servizio dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari nonché degli avvocati dello Stato, sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore». In sede di approvazione della legge di conversione del d.l. n. 90 del 2014, è caduta la previsione, volta a salvaguardare i trattenimenti in servizio, anche se non ancora disposti, degli avvocati dello Stato, fino al 31 dicembre 2015, mentre è rimasta per i magistrati. Per gli avvocati dello Stato, in forza delle modificazioni recate in sede di conversione, l'efficacia del trattenimento in servizio è pertanto cessata anticipatamente, il 31 ottobre 2014, al pari della generalità dei dipendenti pubblici.

4.7.1.1.– Dai lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 90 del 2014 emerge chiaramente che la disciplina transitoria derogatoria, contenuta nel comma 3, è stata dettata in vista della necessità di ovviare alle «conseguenti possibili criticità per il funzionamento regolare degli uffici giudiziari», derivanti dall'improvvisa cessazione dal servizio di un numero rilevante di dipendenti. La ratio sottesa a tale deroga è dunque inerente esclusivamente all'organizzazione degli uffici e non attiene allo status dei magistrati. Pertanto, la ritenuta equiparazione fra avvocati e magistrati in ordine al trattamento giuridico non rileva in questa sede. Né la moltiplicazione dei compiti affidati agli avvocati dello Stato (media-conciliazione ex art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, recante l'«Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali»; trasferimento dei giudizi in sede arbitrale ex art. 1 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante «Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 162 del 2014; negoziazione assistita ex art. 2 del citato d.l. n. 132 del 2014) è riconducibile alle esigenze di «funzionalità degli uffici giudiziari» che hanno giustificato l'introduzione della disciplina transitoria derogatoria con riguardo ai magistrati (ulteriormente prorogata con riguardo a categorie specifiche).

La censura di irragionevole disparità di trattamento è palesemente priva di fondamento, considerata l'indiscutibile eterogeneità delle situazioni poste a raffronto, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale (fra le tante, sentenze n. 178 del 2015, n. 215 del 2014, n. 340 del 2004).

4.7.1.2.– Anche la denunciata irragionevole eguaglianza di trattamento – quanto alla disciplina transitoria del trattenimento in servizio – degli avvocati dello Stato e della generalità dei dipendenti pubblici si rivela manifestamente infondata.

I rimettenti (Consiglio di Stato e TAR Lazio) assumono che la differenza di trattamento originariamente contemplata dal d.l. n. 90 del 2014 fra avvocati dello Stato e tutti gli altri dipendenti pubblici avrebbe dovuto essere mantenuta, «in vista dell'obiettivo di garantire il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione, tenuto conto della circostanza che in percentuale il numero dei dipendenti che cessano dal servizio varia in modo notevole fra le

generalità dei dipendenti e gli avvocati dello Stato». Tale argomento, assertivamente formulato, non consente a questa Corte di individuare alcun profilo di irragionevolezza dell'eguale trattamento previsto per gli avvocati dello Stato e «la generalità dei pubblici dipendenti», in ordine alla disciplina transitoria del trattenimento in servizio. La circostanza che il numero degli avvocati dello Stato, che cessano dal servizio, sia diverso da quello della «generalità dei dipendenti pubblici», che egualmente cessano dal servizio, non costituisce indizio di palese eterogeneità delle situazioni poste a raffronto, poiché la categoria dei pubblici dipendenti è genericamente indicata, senza alcuna illustrazione delle ragionevoli giustificazioni poste a fondamento della pretesa diversità di trattamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, sollevata, in riferimento all'art. 33, sesto comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, con ordinanza iscritta al r.o. n. 30 del 2015;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della irragionevolezza della disciplina, 77, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, con ordinanza iscritta al r.o. n. 30 del 2015;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della irragionevolezza della disciplina, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro), dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 61 del 2015;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della irragionevolezza della disciplina, 81, terzo comma, e 97, primo e secondo comma, Cost., dal Consiglio di Stato e dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanze iscritte al r.o. n. 144 del 2015 e al r.o. n. 19 del 2016;

5) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento, dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, con ordinanza iscritta al r.o. n. 61 del 2015;

6) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014 convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, sollevata, in riferimento all’art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole eguaglianza di trattamento, dal Consiglio di Stato e dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanze iscritte al r.o. n. 144 del 2015 e al r.o. n. 19 del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.