CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **241/2019** (ECLI:IT:COST:2019:241)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **ZANON**
Udienza Pubblica del **08/10/2019**; Decisione del **08/10/2019**
Deposito del **21/11/2019**; Pubblicazione in G. U. **27/11/2019**
Norme impugnate: Art. 21, c. 4°, del decreto-legge 24/06/2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11/08/2014, n. 114.
Massime: **40814 41713 41714 41715 41716 41717 41718 41719 41720**
Atti decisi: **ordd. 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127 e 128/2018**

SENTENZA N. 241

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : 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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, 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, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, promossi con quattro ordinanze del 2 maggio, una sentenza non definitiva del 4 maggio e

tre ordinanze del 9 maggio 2018 dal Consiglio di Stato, sezione quarta, rispettivamente iscritte dal n. 121 al n. 128 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di E. S., di M. L., di G. F., di V. L., di M. M., di M. P., di G. C. e di V. F., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per E. S., per M. L., per G. F., per M. P., per G. C. e per V. F., Luisa Torchia per E. S., per M. L. e per G. F., Alessandro Botto per V. L. e Gianluigi Pellegrino per M. M. e l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione quarta, con quattro ordinanze del 2 maggio 2018 (r.o. n. 121, n. 122, n. 123 e n. 124 del 2018), una sentenza non definitiva del 4 maggio 2018 (r.o. n. 125 del 2018) e tre ordinanze del 9 maggio 2018 (r.o. n. 126, n. 127 e n. 128 del 2018), tutte di tenore sostanzialmente analogo, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, 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, nella legge 11 agosto 2014, n. 114.

La disposizione censurata prevede che i docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della soppressa Scuola superiore dell'economia e delle finanze (d'ora in poi: SSEF) siano trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione (d'ora in poi: SNA) e che ad essi sia «applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», nonché un trattamento economico rideterminato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo «omogeneo» a quello degli altri docenti della SNA, «sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità».

In attuazione di tale previsione è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202, contenente il «Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA)» che, per quanto qui rileva, ha previsto – all'art. 2, commi 1 e 4, e all'art. 5, commi 2 e 4 – che ai docenti a tempo pieno e a tempo indeterminato della SNA si applichi il trattamento economico annuo lordo, nonché la disciplina delle incompatibilità previsti per i professori universitari di prima fascia a tempo pieno, computando i periodi di servizio svolti come docente a tempo indeterminato presso la SSEF come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o seconda fascia a tempo pieno.

Il Consiglio di Stato premette di essere stato adito in appello dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso le sentenze con cui il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima – accogliendo i ricorsi presentati da E. S., M. L., G. F., V. L., M. M., M. P., G. C. e V. F., tutti docenti provenienti dalla SSEF e trasferiti alla SNA – aveva disposto l'annullamento dell'art. 2, commi 1 e 4, e dell'art. 5, commi 2 e 4, del d.P.C.m. 25 novembre 2015, nonché i provvedimenti consequenziali adottati.

A fondamento di tali decisioni, il giudice amministrativo di primo grado aveva evidenziato come l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, si fosse limitato a prevedere l'applicazione dello stato giuridico dei professori universitari, senza che da ciò potesse però

dedursi l'introduzione del regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno. Il riferimento contenuto nella previsione di legge al regime del tempo pieno sarebbe stato, infatti, da intendersi soltanto «come parametro di riferimento a fini economici, cui era delegato l'esecutivo», ma esso non avrebbe avuto l'obiettivo di modificare lo status giuridico del ruolo dei professori ad esaurimento della ex SSEF.

Inoltre, l'«omologazione» del trattamento economico dei professori ex SSEF a quello dei professori universitari a tempo pieno, sarebbe stata disposta dal d.P.C.m. 25 novembre 2015 senza tenere conto della peculiarità dei primi, «inseriti a suo tempo in un ruolo ad esaurimento in virtù del processo di riorganizzazione delle scuole di formazione della P.A. … con procedimento sostanzialmente coincidente a quello di mobilità obbligatoria ex lege dei pubblici dipendenti, che prevede però il godimento del medesimo trattamento economico garantito al dipendente e su cui non opera(va) l'abrogato art. 202 T.U. n. 3/1957».

Il d.P.C.m. neppure avrebbe riservato agli interessati un adeguato lasso di tempo per valutare se continuare a permanere nella SNA (con una riduzione dello stipendio variabile, a seconda dei casi esaminati dal TAR Lazio, tra il quaranta e il sessanta per cento rispetto a quello precedentemente percepito; riduzione che influirebbe anche sul trattamento pensionistico) o se continuare ad esercitare soltanto l'attività libero-professionale.

Negli atti di impugnazione avverso le sentenze del TAR Lazio, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha sostenuto che proprio l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, avrebbe invece espressamente disposto l'applicazione dello stato giuridico dei professori universitari ai docenti del ruolo ad esaurimento della ex SSEF, confermando tra l'altro quanto già previsto dalla normativa precedentemente in vigore (viene richiamato l'art. 5, comma 4, del decreto del Ministro delle finanze 28 settembre 2000, n. 301, «Regolamento recante norme per il riordino della Scuola superiore dell'economia e delle finanze», così rubricato a seguito delle modifiche ad esso apportate dall'art. 1, comma 1, lettera a, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 marzo 2002, n. 80, «Modifiche al regolamento ministeriale 28 settembre 2000, n. 301, concernente il riordino della Scuola superiore dell'economia e delle finanze»).

La stretta correlazione tra lo status giuridico e il trattamento economico dei professori e ricercatori universitari sarebbe d'altra parte comprovata anche da altre previsioni normative (si cita il combinato disposto dell'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche» e dell'art. 6 della legge 30 marzo 2010, n. 240, recante «Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario») e l'estensione del regime di incompatibilità sarebbe pertanto una conseguenza ragionevole della rideterminazione del trattamento economico dei professori ex SSEF.

Inoltre, in capo a tali soggetti non potrebbe essersi consolidato un affidamento tutelabile al mantenimento del precedente trattamento giuridico ed economico, in quanto questo sarebbe «disancorato rispetto a quello dei docenti universitari che svolgono analoghe funzioni» presso la SNA. Il legislatore, d'altra parte, proprio al fine di «creare omogeneità tra i docenti della ex SSEF e gli altri docenti della» SNA, avrebbe indicato, quale parametro per la rideterminazione del trattamento economico dei primi, il trattamento economico «spettante ai professori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità». Infine, le decisioni del TAR Lazio avrebbero omesso di considerare che – ai sensi dell'art. 1, comma 458, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» – non opererebbe più «il diritto del dipendente a mantenere il trattamento economico più favorevole goduto in precedenti posizioni lavorative».

2.– Riassunti i fatti di causa e ricordate le previsioni normative e regolamentari delle quali

devono fare applicazione, le ordinanze di rimessione – smentendo la tesi fatta propria dal giudice di primo grado – assumono che le disposizioni del d.P.C.m. 25 novembre 2015 «costituiscano coerente applicazione dell'art. 21» del d.l. n. 90 del 2014, sia con riferimento allo status giuridico e al connesso regime delle incompatibilità, sia con riferimento al trattamento economico attribuito ai docenti ex SSEF.

Si legge infatti negli atti di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale che «il regolamento – una volta equiparata la categoria dei docenti di cui al proprio art. 2, co. 2, al professore di prima fascia a tempo pieno – non poteva che applicare agli appartenenti a detta categoria, conseguentemente, lo stato giuridico previsto per quest'ultima, ivi compreso il regime delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di eventuali incarichi».

La contraria tesi sostenuta dal TAR Lazio, secondo cui l'applicazione dello status giuridico previsto dall'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, non implica anche l'applicazione del regime delle incompatibilità, porterebbe, infatti, a ritenere che l'attribuzione dello stato giuridico dei professori avrebbe una portata limitata rispetto al «complesso dei diritti, dei doveri, degli obblighi, oneri e limitazioni che ogni attribuzione di status comporta».

Il Consiglio di Stato osserva che «tale interpretazione, oltre a non trovare plausibile riscontro nella norma primaria (e nella sua corretta applicazione), comporterebbe che, mentre si attribuisce il trattamento economico (status economico) del professore di prima fascia a tempo pieno, al tempo stesso lo status giuridico – che pure è dichiarato essere quello di "professore universitario" – in realtà continuerebbe ad essere, in assenza di disciplina transitoria, quello delineato dalla previgente normativa, con ciò ponendosi in contrasto con la finalità di "omogeneizzazione" enunciata dal legislatore».

In definitiva, il d.P.C.m. 25 novembre 2015 avrebbe rideterminato il trattamento economico dei docenti ex SSEF, attribuendo loro «il massimo trattamento tra quelli rinvenibili nella categoria dei professori universitari». Una volta compiuta tale operazione, lo stesso d.P.C.m. avrebbe «chiarito come lo status giuridico di professore universitario (già ex lege attribuito) veniva a specificarsi in relazione alla qualifica concretamente attribuita ai fini dell'erogazione del trattamento economico (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), realizzandosi una piana e coerente corrispondenza tra status giuridico e status economico».

Anche l'attribuzione del trattamento economico – e del futuro trattamento pensionistico – del professore universitario di prima fascia a tempo pieno, prevista dall'art. 2, comma 1, del d.P.C.m. 25 novembre 2015 e dai conseguenti atti amministrativi, costituirebbe pertanto «coerente applicazione della norma primaria», mentre eventuali disparità di trattamento tra docenti appartenenti alle varie scuole e con provenienza diversa rileverebbero quanto alla possibile legittimità costituzionale della norma primaria, ma non costituirebbero un vizio di legittimità del d.P.C.m.

Nessun rilievo avrebbe la delega all'esecutivo contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera d), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e volta alla ridefinizione del trattamento economico dei docenti della SNA, in quanto essa non è stata mai attuata.

Tutto quanto appena ricordato determinerebbe pertanto la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, poiché di esso il giudice rimettente è chiamato a «fare applicazione, in quanto è di questo che gli atti impugnati (disposizioni regolamentari e provvedimenti) fanno applicazione».

La rilevanza sussisterebbe anche con riferimento alle questioni sollevate con la sentenza non definitiva iscritta al r.o. n. 125 del 2018: in tale pronuncia, il Consiglio di Stato, dopo aver dichiarato la fondatezza di uno dei motivi di ricorso prospettato dai ricorrenti, precisa che la

decisione sugli altri motivi di ricorso – necessaria ai fini di una «maggiore "pienezza" della tutela giurisdizionale accordata al ricorrente e ad una maggiore ampiezza e precisione dell'effetto conformativo derivante dalla sentenza sulla successiva attività della Pubblica Amministrazione» – dipenderebbe necessariamente dalla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

3.– Quanto alla motivazione sulla non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato evidenzia sei diverse ragioni che lo inducono a dubitare della legittimità costituzionale della disposizione in esame.

In primo luogo, la disposizione censurata confliggerebbe con gli artt. 3 e 51 Cost., poiché nell'applicare ai docenti della ex SSEF lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari, non terrebbe conto «né della diversificazione delle provenienze dei medesimi (dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), conservate pur in costanza del rapporto con la SSEF, né della differenza di status originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre Scuole confluite nella SNA e della stessa SNA». Sarebbe dunque violato il principio di ragionevolezza in quanto la previsione impugnata, prevedendo «un "trattamento eguale" (nel senso di standardizzato) sul piano giuridico» per situazioni tra loro diverse, determinerebbe «un "accesso" (nel senso di nuova e diversa configurazione del rapporto di impiego) agli uffici pubblici non in condizioni di uguaglianza».

In secondo luogo, l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, violerebbe sempre gli artt. 3 e 51 Cost., ma sotto un diverso profilo: la disposizione infatti, pur attribuendo al docente ex SSEF il trattamento economico del professore a tempo pieno e pur qualificando anche «lo status giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità», non prevedrebbe il diritto di opzione per il regime a tempo definito. Con la conseguenza che i docenti ex SSEF, pur equiparati al professore universitario, costituirebbero «l'unico esempio di tale categoria al quale non è riconosciuta la possibilità di scelta tra tempo pieno e tempo definito».

In terzo luogo, la disposizione censurata contrasterebbe con gli artt. 3 e 36 Cost., poiché, nell'attribuire ai docenti provenienti dalla SSEF «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», determinerebbe, in modo irragionevole e «con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche, una compressione e/o livellamento dei trattamenti economici da corrispondersi in futuro». Una simile «reformatio in peius», che non stabilisce neppure «meccanismi di progressiva omogeneizzazione», non terrebbe inoltre in alcuna considerazione i diversi trattamenti economici precedentemente in godimento e appiattirebbe, in modo irragionevole e ingiustificato, tutte le retribuzioni.

In quarto luogo, l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, violerebbe gli artt. 3, 36 e 38 Cost., nella misura in cui non prevedrebbe «che a docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni, sia conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto (o comunque questo venga autonomamente considerato e valutato)» e che dunque a costoro venga applicato il trattamento previdenziale del regime universitario.

Ancora, la disposizione impugnata violerebbe poi gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto, omettendo di considerare la diversità dei ruoli di provenienza dei docenti della ex SSEF, determinerebbe la «violazione dei principi di imparzialità e buon andamento da parte della Pubblica Amministrazione, nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego».

Infine, in sesto luogo, la disposizione censurata contrasterebbe con gli artt. 3, 36, 38, 51 e

97 Cost., «per non essere stata prevista una "norma transitoria"», che consenta ai docenti della ex SSEF «una possibilità di scelta, non immediata ma anche temporalmente definita», tra il rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero la permanenza «nel (modificato) status di docente presso la SNA».

4.– Con atti di analogo tenore depositati il 15 e il 16 ottobre 2018, si sono costituiti in giudizio E. S., M. L., G. F., V. L., M. M., M. P., G. C. e V. F., chiedendo preliminarmente che venga dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, per due ragioni.

Innanzitutto, perché il giudice a quo non avrebbe esperito alcun tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata – come quella adottata dal giudice di primo grado – della disposizione sottoposta al giudizio della Corte costituzionale.

Secondo le parti costituite, sarebbe stato infatti possibile interpretare l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, ritenendo che esso, da una parte, non avrebbe esteso ai docenti ex SSEF il regime di incompatibilità dei professori universitari a tempo pieno, ma avrebbe «genericamente esteso […] le prerogative dello status giuridico dei professori universitari tout court». Ancora, lo stesso art. 21 poteva essere interpretato nel senso che esso non avrebbe imposto «l'assimilazione del trattamento economico dei docenti provenienti dai ruoli ad esaurimento della SSEF a quello dei professori universitari a tempo pieno», ma si sarebbe limitato a «richiedere un processo di "omogeneizzazione" (e non di omologazione)» del trattamento economico dei docenti ex SSEF a quello degli altri docenti SNA, «la cui retribuzione deve a sua volta essere stabilita "sulla base" di quella spettante ai professori universitari» e non dovrebbe quindi coincidere con essa.

Le questioni sarebbero poi inammissibili anche perché, attraverso la loro rimessione, il giudice a quo avrebbe impropriamente richiesto alla Corte costituzionale un mero avallo della interpretazione prescelta in ordine al significato della disposizione censurata.

In alternativa, M. M. ha chiesto che la Corte costituzionale valuti la possibilità di adottare una pronuncia interpretativa di rigetto che preservi la compatibilità della disposizione censurata «con i principi di ragionevolezza, di legittimo affidamento e di adeguatezza della tutela retributiva e previdenziale». Analoga richiesta è stata avanzata anche da M. P., G. C. e V. F. che, in questa prospettiva, ritengono che la Corte costituzionale possa far proprio l'orientamento interpretativo recepito nelle sentenze di primo grado e nelle ordinanze cautelari del Consiglio di Stato, «disattes[o] (immotivatamente)» dalle ordinanze di rimessione.

In subordine, tutte le parti, aderendo nel merito all'impostazione seguita dal Consiglio di Stato, hanno chiesto l'accoglimento delle questioni sollevate.

In primo luogo, con riferimento alla pretesa illegittima equiparazione dei docenti ex SSEF ai professori universitari a tempo pieno, si evidenzia come la previsione, violando gli artt. 3 e 51 Cost., non tenga in alcuna considerazione la provenienza diversa di tali soggetti, «che hanno intrapreso […] percorsi ben diversi da quelli della carriera accademica e che hanno scelto poi di dedicarsi alla formazione dei dirigenti della pubblica amministrazione non già in qualità di professori universitari […] bensì di soggetti dotati di esperienze tecniche ed operative». Inoltre, la previsione non terrebbe in alcun conto le differenze di status esistenti tra i docenti ex SSEF, che sono docenti a tempo indeterminato e non possono più rientrare nell'amministrazione di provenienza, e gli altri docenti della SNA, che invece svolgono incarichi a termine e che dunque conservano intatta l'opportunità del rientro.

In secondo luogo, l'applicazione «coattiva ed indiscriminata» del regime delle incompatibilità previste per i professori a tempo pieno, senza che ai docenti ex SSEF venga consentito di optare per un regime a tempo definito, realizzerebbe una ingiustificata disparità

di trattamento di tali docenti proprio rispetto ai docenti universitari, che possono invece scegliere tra il regime a tempo pieno e quello a tempo definito.

In terzo luogo, in violazione degli artt. 3 e 36 Cost., sarebbe stata disposta la rideterminazione in peius del trattamento economico dei docenti ex SSEF, utilizzando come unico parametro le tabelle stipendiali dei professori universitari, senza considerare che le attività cui sono chiamati i primi sono diverse da quelle dei secondi. Inoltre, la disposizione non terrebbe in alcuna considerazione i trattamenti economici di cui fruivano i docenti ex SSEF, con ciò violando il principio dell'affidamento da essi riposto nel mantenimento di tale trattamento, che sarebbe stato drasticamente abbattuto. Violazione che sarebbe ancora più evidente poiché in questo caso – come avrebbe invece evidenziato il Consiglio di Stato, sezione consultiva atti normativi, con il parere n. 533 adottato nell'adunanza del 29 gennaio 2015 – non sarebbe stato garantito «il diritto all'invarianza del trattamento retributivo in godimento nella carriera di provenienza».

Ancora, la previsione oggetto della questione di legittimità costituzionale inciderebbe gravemente, violando gli artt. 3, 36 e 38 Cost., sul trattamento previdenziale e sul trattamento di fine servizio originariamente previsti, poiché computerebbe come «anzianità di servizio nel ruolo dei professori ordinari a tempo pieno i periodi di servizio svolti dai docenti della SNA nella precedente qualifica». La disposizione produrrebbe quindi «illegittimi effetti retroattivi su situazioni giuridiche consolidate, incidendo in misura del tutto irragionevole sui diritti acquisiti» dai docenti ex SSEF.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 97 Cost., le parti evidenziano come l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, impedirebbe di fatto che figure professionali quali magistrati, avvocati dello stato, dirigenti amministrativi divengano docenti della SNA, poiché ciò non sarebbe per tali soggetti economicamente conveniente: ciò pertanto non consentirebbe più «alla SNA di dotarsi di professionalità diversificate per assicurare una formazione per la pubblica amministrazione che possa integrare conoscenze accademiche ed esigenze operative».

Da ultimo, la disposizione indubbiata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost., per non avere previsto una disciplina transitoria che consenta ai docenti ex SSEF di rientrare nei ruoli di originaria provenienza. Tale lacuna sarebbe stata già censurata dal citato parere del Consiglio di Stato n. 533 del 2015.

5.– Con distinti atti di uguale tenore, depositati il 16 e il 19 ottobre 2018, è intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la Corte dichiari la manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

L'Avvocatura, al fine di rappresentare l'attuale organizzazione del personale docente della SNA, effettua un ampio excursus normativo, partendo da quanto disposto dall'art. 10 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, recante «Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69», che aveva previsto due categorie di docenti: i «docenti a tempo pieno» e i «docenti incaricati», anche temporaneamente.

Successivamente, l'art. 14 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 (Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), ha introdotto una nuova categoria di docenti, destinata ad assumere incarichi di breve durata per lo svolgimento di attività didattica in specifici moduli formativi e ha modificato parzialmente il regime delle altre due categorie di docenti.

I docenti a tempo pieno, in numero non superiore a trenta, sono scelti tra professori universitari, dirigenti pubblici e privati, magistrati, avvocati dello Stato, consiglieri parlamentari e altri soggetti altamente qualificati. Essi, per svolgere gli incarichi di docenza, non superiore a tre anni rinnovabili, sono collocati fuori ruolo, in comando o in aspettativa dalle amministrazioni di appartenenza e conservavano il trattamento economico in godimento.

Alla categoria dei docenti «incaricati» (che l'art. 14 del d.P.R. n. 70 del 2013 definisce come «docenti a tempo parziale»), non possono essere attribuiti incarichi di durata non superiore ad un anno, per lo svolgimento di progetti formativi di particolare rilevanza. Anche tali docenti possono essere scelti tra le stesse categorie dei docenti a tempo pieno, ma per essi non è previsto il collocamento in comando, fuori ruolo o in aspettativa: nel periodo di insegnamento presso la SNA rimangono infatti a disposizione dell'amministrazione di appartenenza.

Precisa l'Avvocatura che la «normativa generale non prevedeva la necessità per i docenti della SNA di optare tra il regime a tempo pieno e il regime a tempo definito», poiché «i docenti a tempo pieno della SNA conservavano, infatti, il trattamento economico e lo stato giuridico corrispondente all'opzione esercitata presso l'Università di appartenenza (qualora provenienti da un'Università)».

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, l'assetto organizzativo del personale docente della SNA si è modificato poiché, accanto alle categorie sopra ricordate si è aggiunta, a seguito della soppressione della SSEF, la categoria dei docenti a tempo indeterminato trasferiti dalla stessa SSEF. Secondo il comma 4 dell'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, il trattamento economico di questi ultimi doveva essere rideterminato con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri al fine di «renderlo omogeneo» a quello degli altri docenti SNA, «sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità».

Annota l'Avvocatura come la ridefinizione del trattamento economico dei docenti della SNA in coerenza con quanto previsto dal citato art. 21 era stata poi devoluta al potere regolamentare del Governo dall'art. 11, comma 1, lettera d), della legge n. 124 del 2015: tale delega non è stata però mai esercitata.

Nel dicembre del 2015 è invece stato pubblicato il d.P.C.m. 25 novembre 2015 che ha rideterminato il trattamento economico annuo lordo dei docenti SNA e la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni.

Le più recenti modifiche normative avrebbero pertanto «ridisegnato la fisionomia giuridica ed economica degli incarichi di docenza della SNA, obbligando la Scuola ad un sollecito adeguamento della loro organizzazione e gestione». I docenti ex SSEF non possono più conservare il trattamento economico goduto presso l'amministrazione di appartenenza, perché a loro viene attribuito il trattamento economico e giuridico dei professori universitari, mentre non possono far valere un'opzione per il tempo definito, che non è prevista nell'ordinamento della SNA. Essi potrebbero comunque scegliere se continuare a svolgere l'attività di docenti SNA a tempo pieno, oppure lasciare l'insegnamento per continuare nello svolgimento della libera professione.

Tali opzioni sarebbero frutto di una ragionevole scelta discrezionale del legislatore, che, a seguito della soppressione della SSEF, ha deciso di rendere omogenei i trattamenti economici dei docenti confluiti nella SNA, determinando tali trattamenti, «in ragione dell'attività svolta», sulla base delle retribuzioni dei docenti universitari a tempo pieno.

Ritiene poi l'Avvocatura che «[n]on sussiste lesione del legittimo affidamento del docente

in ordine al trattamento economico più favorevole in godimento, poiché i rapporti di durata sono soggetti alle sopravvenienze che incidono sull'originario assetto degli interessi stabiliti fra le parti».

Neppure risulterebbe violato il divieto di irretroattività della legge, poiché la disposizione oggetto delle questioni di legittimità costituzionale – non facendo retroagire le riduzioni dei compensi a una data anteriore all'entrata in vigore della legge – «non dispone che per l'avvenire», con ciò escludendosi che essa possa qualificarsi come retroattiva (vengono richiamate le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea 22 dicembre 2010, in causa C-120/08, Bavaria NV, punti 40 e 41, e 3 settembre 2015, in causa C-89/14, A2A s.p.a., punto 37). In altri termini, non si sarebbe in presenza di retroattività allorché una nuova disposizione modifichi ex nunc gli effetti di un rapporto sorto nel previgente regime.

In questa prospettiva, l'Avvocatura richiama poi la giurisprudenza costituzionale secondo cui, da una parte, il legislatore può emanare norme retroattive, purché ciò avvenga per tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale e, dall'altra parte, la disciplina dei rapporti di durata può essere modificata in senso sfavorevole, purché non dia vita a regolamento irrazionale (si citano le sentenze n. 310, n. 170 e n. 103 del 2013).

Sarebbe, dunque, a parere dell'Avvocatura, del tutto ragionevole la scelta del legislatore di rendere omogeneo, uniformandolo, il trattamento giuridico ed economico dei docenti della SNA, a prescindere dalle provenienze di chi è chiamato a svolgere la stessa attività, anche considerando che la figura del docente a tempo definito assunto come tertium comparationis dal giudice a quo non è contemplato dal regolamento SNA.

L'Avvocatura ricorda ancora che il nuovo regime previsto dall'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, è entrato in vigore il 26 giugno 2014, ma che, secondo quanto previsto dalla disciplina transitoria di cui al d.P.C.m. 25 novembre 2015, i nuovi trattamenti economici sono stati applicati a decorrere dal 1° gennaio 2016.

Infine, per quanto riguarda il trattamento pensionistico, l'Avvocatura ritiene che l'art. 5, comma 2, del d.P.C.m. 25 novembre 2015 non inciderebbe sul passato ma disporrebbe «ex nunc il computo dell'attività svolta prima dell'assunzione dell'incarico presso la SNA come anzianità di servizio, lasciando impregiudicato quanto maturato fino alla data di entrata in vigore della nuova normativa».

6.– Con le memorie depositate il 17 settembre 2019 in vista dell'udienza, le parti – con l'eccezione di M. M., che ha ribadito le conclusioni già formulate nell'atto di costituzione in giudizio – hanno richiesto alla Corte costituzionale di dichiarare in primo luogo non fondata la questione di legittimità costituzionale sulla base delle argomentazioni sviluppate nelle memorie stesse e, in subordine, di pronunciarsi per l'accoglimento.

Richiamando un recente orientamento della Corte costituzionale (viene citata la sentenza n. 158 del 2019), le parti sottolineano come un erroneo presupposto interpretativo del giudice rimettente potrebbe non determinare l'inammissibilità della questione, bensì – nei casi in cui la Corte costituzionale ritenga che il giudice a quo abbia consapevolmente escluso di adottare una interpretazione conforme a Costituzione – l'adozione di una pronuncia con la quale si valuti, nel merito, «la praticabilità di un'ipotesi interpretativa diversa».

In tale prospettiva, le parti assumono che sulla disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale sia praticabile un'interpretazione conforme a Costituzione, immotivatamente disattesa dal rimettente, ma già praticata dal TAR Lazio con le sentenze che hanno in primo grado accolto le prospettazioni dei ricorrenti e dallo stesso Consiglio di Stato in alcune ordinanze cautelari (ex plurimis, sono citate Consiglio di Stato, sezione quarta, ordinanze 11 marzo 2016, n. 892 e n. 893).

Già il tenore letterale della disposizione censurata farebbe emergere una differenziazione tra il trattamento giuridico e il trattamento economico previsto per i docenti della ex SSEF: il primo, infatti, sarebbe «quello "dei professori o dei ricercatori universitari", che ai docenti trasferiti è direttamente "applicato". Il secondo, invece, è meramente "rideterminato" […] e non è affatto quello degli altri docenti della [SNA], al quale deve essere soltanto "omogeneo"».

L'utilizzo di due diverse formule («applicato» il trattamento giuridico; «rideterminato» il trattamento economico) testimonierebbe la volontà del legislatore di distinguere il trattamento giuridico da quello economico, con la conseguenza che il primo sarebbe identico a quello di riferimento, mentre il secondo sarebbe necessariamente «diverso […] ancorché con esso logicamente coerente», come affermato dallo stesso Consiglio di Stato in sede consultiva nel già citato parere n. 533 del 2015 e nel successivo parere adottato nella seduta del 9 luglio 2015, n. 2157, reso sullo schema di decreto modificato.

Sarebbe pertanto errato il presupposto del remittente, che «postula "una piana e coerente corrispondenza tra status giuridico e status economico" dei docenti universitari e dei docenti ex SSEF», poiché la norma primaria distinguerebbe invece i due status e imporrebbe procedure e contenuti diversi per la determinazione in concreto del trattamento dei docenti ex SSEF.

Ciò premesso, il trattamento economico non potrebbe che essere che quello «già in godimento dei docenti provenienti dalla soppressa SSEF», in ragione di plurime ragioni: in primo luogo, l'art. 21, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, sancisce che «la SNA "subentra nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa o di progetto in essere presso gli organismi soppressi, che cessano alla loro naturale scadenza"» e il subentro non potrebbe determinare variazioni delle condizioni economiche dei rapporti, regolati dalla disciplina anteriore. In secondo luogo, l'art. 21 prevede che dall'attuazione delle previsioni legislative non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il che avrebbe senso solo se il processo di omogeneizzazione consentisse un aumento delle retribuzioni dei docenti SNA. Né tale tesi potrebbe essere messa in discussione dalla necessità di rendere omogenei i trattamenti economici dei docenti ex SSEF rispetto a quelli degli altri docenti SNA, poiché l'omogeneizzazione avrebbe dovuto essere realizzata attraverso un processo progressivo che non doveva però portare a travolgere il trattamento originario goduto.

Per quanto attiene invece al trattamento giuridico, le parti sostengono che la fonte primaria non avrebbe conferito alcuna potestà di attuazione all'amministrazione rispetto al regime delle incompatibilità. D'altra parte, se l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, prevede l'applicazione dello status giuridico dei docenti universitari, la previsione delle incompatibilità determinerebbe una contraddizione logica, poiché «tratto caratterizzante tale status è proprio la piena compatibilità fra docenza e attività libero-professionale».

Inoltre, andrebbe considerato che la docenza nella SNA si pone obiettivi immediatamente professionalizzanti, che possono essere garantiti anche dal fatto che i docenti svolgono attività libero-professionali che sarebbero invece precluse dal regime di incompatibilità (vengono a tal proposito citate le sentenze n. 1019 del 1988, n. 126 del 1981 e n. 103 del 1977 della Corte costituzionale).

Ancora, si evidenzia come i docenti SNA, a differenza dei docenti universitari che vedono modulati i loro carichi didattici a seconda che optino per il tempo pieno o definito (vengono richiamate le sentenze n. 311 del 2010 e n. 305 del 1995), abbiano tutti i medesimi doveri didattici, e dunque errerebbe la difesa erariale nel ritenere che l'obiettivo dei docenti ex SSEF sia quello di optare per il tempo definito, essendo qui piuttosto in discussione la possibilità di consentire loro «di continuare a svolgere l'attività professionale a parità di impegno didattico con gli altri docenti».

Illustrata così l'asserita erroneità del presupposto interpretativo adottato dal Consiglio di Stato, le parti si soffermano, «nella non creduta ipotesi che [la Corte costituzionale] ritenga convincente l'azzardo interpretativo prospettato dall'ordinanza di rimessione», sulle censure mosse dal rimettente, condividendone il percorso argomentativo.

In aggiunta rispetto a quanto già evidenziato negli atti di costituzione in giudizio, le parti sottolineano, con riferimento alla censura relativa alla impossibilità per i docenti ex SSEF di svolgere attività libero-professionale, come anche l'esame della disciplina precedentemente in vigore fornirebbe evidenza dell'illegittimità della disposizione censurata, posto che l'art. 7 del d.m. n. 301 del 2000 avrebbe consentito «di scegliere se esercitare anche l'attività libero-professionale [e avrebbe stabilito] una precisa incompatibilità solo laddove poteva sussistere un conflitto di interesse tra i docenti e l'Amministrazione».

Quanto poi alla ipotizzata lesione del principio dell'affidamento, le parti segnalano la necessità di uno stretto scrutinio di ragionevolezza, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 108 del 2019, della quale vengono riportati ampi stralci; viene poi richiamata la sentenza n. 153 del 1985 con la quale la Corte costituzionale avrebbe affermato che il divieto di reformatio in peius dei trattamenti per lavoratori transitati da un ente ai ruoli regionali costituirebbe un principio generale elaborato e affermato dalla giurisprudenza.

A dire delle parti, non sussisterebbero nel presente caso quelle ragioni che pure hanno condotto in altre circostanze la Corte costituzionale a comprimere situazioni giuridiche consolidate: la lesione del principio dell'affidamento dei docenti ex SSEF non sarebbe infatti giustificato né da rilevanti ragioni di risparmio, né da motivi di maggiore efficienza del sistema delle Scuole. Neppure vi sarebbero «forme di moderazione e modulazione del sacrificio», né l'intervento riformatore avrebbe potuto ritenersi in alcun modo prevedibile.

Quanto alla lesione dei diritti previdenziali, le parti segnalano come, sotto questo profilo, sarebbe ancora più grave la violazione del principio dell'affidamento dei docenti ex SSEF, che avrebbero subito una drastica riduzione sia del trattamento pensionistico, sia dell'indennità di buonuscita (vengono citate le sentenze n. 70 del 2015, n. 208 del 2014, n. 116 del 2013, n. 30 del 2004, n. 243 del 1993, n. 822 del 1988 e n. 3 del 1966 della Corte costituzionale).

Con riferimento alla lesione dell'art. 97 Cost., le parti mettono in luce come i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione siano garantiti anche da un adeguato trattamento economico che metta al riparo i dipendenti pubblici «da tentazioni di partigianeria derivanti dalla possibilità di conseguire ingiusti arricchimenti»; il che sarebbe essenziale quando si tratta della «delicata responsabilità di provvedere alla formazione e alla professionalizzazione di altri pubblici dipendenti». Il peggioramento retributivo metterebbe invece in pericolo l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione.

Da ultimo, l'assenza di una norma transitoria determinerebbe la violazione del principio di gradualità necessario ogni qualvolta il legislatore apporti reformationes in peius di rapporti di durata (vengono citate le sentenze n. 236 del 2009 e n. 413 del 2002).

7.– In data 17 settembre l'Avvocatura generale ha depositato otto memorie, tutte di analogo tenore, con le quali insiste affinché la Corte costituzionale dichiari la manifesta infondatezza delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato.

Richiamate le argomentazioni svolte nell'atto di intervento, e illustrate sinteticamente le finalità perseguite dal legislatore con l'approvazione dell'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, l'Avvocatura segnala come la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici sia riservata ad una «ampia discrezionalità» del legislatore statale e che nel presente caso sarebbe difficile ritenere sussistente un «affidamento tutelabile del

personale docente confluito dalla SSEF nella SNA rispetto al mantenimento di un trattamento giuridico ed economico disancorato rispetto a quello dei docenti che svolgono analoghe funzioni».

Di conseguenza, non apparirebbe irragionevole «la scelta del Legislatore di rendere tendenzialmente omogeneo lo status giuridico-retributivo di tutti i docenti che, al di là delle rispettive provenienze, sono chiamati a svolgere presso la SNA la stessa attività, anche in applicazione del principio di parità di trattamento che le amministrazioni pubbliche devono osservare nella loro condotta».

Rispetto a quanto già evidenziato nell'atto di intervento, l'Avvocatura segnala come i professori della ex SSEF, oltre ad aver conservato il trattamento economico fondamentale in godimento presso l'amministrazione di provenienza, abbiano percepito fino al 31 dicembre 2015 un'ulteriore indennità di docenza stabilita da un decreto rettorale della SSEF del 28 luglio 2004, pari a sessantamila euro lordi. Ancora, nel caso di docenti provenienti dalla magistratura, erano riconosciuti in modo automatico gli incrementi stipendiali propri della carriera precedente.

Rispetto a questo «quadro giuridico, peculiare e di assoluto vantaggio, di cui beneficiava il personale docente» ex SSEF, il giudice rimettente non avrebbe poi considerato che già l'art. 1, comma 458, della legge n. 147 del 2013, ha stabilito che «[a]i pubblici dipendenti che abbiano ricoperto ruoli o incarichi, dopo che siano cessati dal ruolo o dall'incarico, è sempre corrisposto un trattamento pari a quello attribuito al collega di pari anzianità» e che da tale norma discenderebbe, dunque, il venir meno del diritto per il pubblico dipendente di mantenere il trattamento economico più favorevole goduto in precedenti posizioni lavorative.

Anche la giurisprudenza costituzionale avrebbe costantemente affermato la legittimità costituzionale di interventi legislativi – quale quello censurato dal giudice rimettente – volti a «razionalizzare e uniformare situazioni ordinamentali formalmente distinte ma, in realtà, caratterizzate da omogeneità di funzioni» (vengono citate le sentenze n. 63 del 1998, n. 455 del 1993 e n. 277 del 1991).

Con riferimento infine alla mancata previsione del diritto di opzione per il rientro dei docenti ex SSEF presso le amministrazioni di appartenenza, l'Avvocatura segnala come in realtà già l'art. 4-septies del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 (Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 2 agosto 2008, n. 129, avesse previsto una simile facoltà. Secondo l'Avvocatura, coloro che in quell'occasione non hanno esercitato tale diritto, avrebbero «interrotto, in quel momento, ogni rapporto con l'Amministrazione di provenienza ed [avrebbero] ottenuto un nuovo inquadramento». La possibilità di ritornare su tale scelta non sarebbe dunque «costituzionalmente necessitata».

Considerato in diritto

1.– Con sette ordinanze e una sentenza non definitiva, tutte di analogo tenore, il Consiglio di Stato, sezione quarta, solleva – in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, 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, nella legge 11 agosto 2014, n. 114.

Il comma 1 dell'art. 21– al fine di razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti – detta la

disciplina per la unificazione, nell'ambito della Scuola nazionale dell'amministrazione (d'ora in poi: SNA), delle esistenti scuole di formazione per la pubblica amministrazione, prevedendone la soppressione. Per quel che qui particolarmente rileva, viene disposta la soppressione anche della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (d'ora in avanti: SSEF).

La posizione dei docenti della SSEF è oggetto di specifica disciplina da parte della norma censurata. Essa stabilisce che i docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della SSEF siano «trasferiti» alla SNA. Prevede che a tali docenti venga «applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari» e che il loro trattamento economico sia «rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della [SNA]». Dispone, infine, che quest'ultimo trattamento venga «determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità».

In riferimento a tale disposizione, le ricordate ordinanze di rimessione prospettano sei distinte censure.

Dubitano, in primo luogo, che il citato art. 21, comma 4, violi gli artt. 3 e 51 Cost., poiché – nell'applicare ai docenti del ruolo ad esaurimento della SSEF lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari – esso non terrebbe conto «della diversificazione delle provenienze» dei docenti in questione (trattandosi originariamente di dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), provenienze «conservate pur in costanza del rapporto con la SSEF». La disposizione, inoltre, non avrebbe nemmeno considerato la differenza di status originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre scuole confluite nella SNA, e delle differenze sussistenti tra diverse categorie di docenti all'interno della stessa SNA. In tal modo, la norma si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, perché determinerebbe un'unica forma di «"accesso" (nel senso di nuova e diversa configurazione del rapporto di impiego) agli uffici pubblici», sulla base di un trattamento giuridico unitario «per situazioni soggettive connotate da sensibili ed originarie differenze strutturali».

Sostengono, altresì, sotto diverso profilo, la lesione degli stessi artt. 3 e 51 Cost., perché avendo determinato «il trattamento economico da corrispondere in quello del professore a tempo pieno e così qualificando lo status giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità», la disposizione non avrebbe previsto, per i soli docenti della ex SSEF, il diritto di opzione tra il regime a tempo pieno e quello a tempo definito. Ne deriverebbe che, pur equiparati ai professori universitari, i docenti in questione costituirebbero l'unico esempio di appartenenti a tale categoria ai quali non sarebbe riconosciuto il diritto di opzione in parola.

In terzo luogo, lamentano le ordinanze di rimessione la lesione degli artt. 3 e 36 Cost., poiché, nell'attribuire ai docenti provenienti dalla SSEF «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», la disposizione censurata determinerebbe, in modo irragionevole e non sorretto da motivi di tutela dell'interesse pubblico, «con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche», un livellamento verso il basso del loro trattamento economico, attraverso una reformatio in peius di quello originariamente corrisposto, con assimilazione di situazioni diverse, e «senza prevedere meccanismi di progressiva omogeneizzazione», che tengano conto delle retribuzioni già percepite.

Vi sarebbe, in quarto luogo, una violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., poiché la disposizione censurata non prevedrebbe che, «a docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni», sia conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto, o comunque questo venga

autonomamente considerato e valutato, e consentirebbe invece, attraverso il richiamo allo status giuridico ed economico del professore universitario, l'applicazione ai docenti ex SSEF del trattamento previdenziale di quest'ultimo.

Una quinta censura asserisce la lesione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto, omettendo di considerare la diversità dei ruoli di provenienza dei docenti della SSEF, la disposizione in esame risulterebbe in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, «nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego».

Sarebbero infine violati gli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost. per non essere stata prevista una disciplina transitoria, «che consenta una possibilità di scelta, non immediata ma anche temporalmente definita, tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) status di docente presso la SNA».

2.– I diversi giudizi nei quali sono sollevate le illustrate questioni di legittimità costituzionale hanno ad oggetto la stessa disposizione, censurata sempre con riferimento agli stessi parametri, sotto identici profili e con identiche argomentazioni. Ponendo, pertanto, le medesime questioni, essi vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3.– È utile, in via preliminare, un esame dell'evoluzione della disciplina relativa ai docenti della SSEF. Esso consente infatti di meglio comprendere le censure sollevate e di collocarle correttamente nel pertinente contesto normativo.

3.1.– La SSEF, originariamente denominata Scuola centrale tributaria "Ezio Vanoni", venne istituita dalla legge 29 aprile 1957, n. 310 (Istituzione della Scuola centrale tributaria "Ezio Vanoni"), con lo scopo di svolgere «corsi di istruzione teorico-pratica per il personale civile dell'Amministrazione finanziaria» (art. 1, comma 2). Essa fu posta alle dipendenze del Ministro per le finanze. L'art. 2 della legge citata attribuiva a successivi decreti del Ministro per le finanze il compito di indicare le modalità per il «conferimento degli incarichi per l'insegnamento e per le esercitazioni».

Così, l'art. 11, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 1962, n. 2039 (Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 29 aprile 1957, n. 310, istitutiva della Scuola centrale tributaria "Ezio Vanoni"), demandò allo stesso Ministro per le finanze, sentito il direttore della Scuola, il compito di conferire – con propri decreti – «di volta in volta, previa comunicazione alla Scuola superiore della pubblica Amministrazione, gli incarichi per l'insegnamento e per le esercitazioni», specificando che tali incarichi potevano essere conferiti anche a docenti stranieri.

All'inizio degli anni novanta del secolo scorso, la Scuola è stata oggetto di diversi interventi riformatori, che hanno coinvolto anche il relativo corpo docenti.

In particolare, l'art. 5, comma 3, della legge 29 ottobre 1991, n. 358, recante «Norme per la ristrutturazione del Ministero delle finanze», previde che «[l]'insegnamento [fosse] affidato anche ad un corpo stabile di docenti nei limiti di un contingente stabilito con decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro del tesoro. I professori universitari di ruolo, i magistrati ordinari ed amministrativi, gli avvocati dello Stato ed i dipendenti civili dello Stato che sono chiamati a costituire il corpo dei professori stabili della Scuola sono collocati nella posizione di fuori ruolo». Si stabiliva altresì, al comma 4 del citato art. 5, la possibilità di conferire incarichi di insegnamento «anche ad esperti di specifiche discipline». L'art. 12, comma 1, della stessa legge n. 358 del 1991 affidava poi alla fonte regolamentare il compito di dare attuazione ai principi contenuti nella legge.

Intervenne quindi il decreto del Presidente della Repubblica 9 giugno 1992, n. 336, recante «Regolamento concernente l'organizzazione della Scuola centrale tributaria, in attuazione

degli articoli 5 e 12 della legge 29 ottobre 1991, n. 358».

L'art. 8 del citato d.P.R. prevedeva che gli incarichi di insegnamento per le attività didattiche fossero conferiti dal Ministro delle finanze, su proposta del rettore della Scuola. Accanto a questa tipologia di incarichi, l'art. 9 dello stesso d.P.R. introduceva la figura dei «docenti stabili». Tale disposizione consentiva, infatti, l'affidamento dell'insegnamento anche a docenti così definiti, su proposta del rettore, con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro. I docenti stabili erano titolari di un incarico triennale salvo conferma. Il loro numero non poteva essere inferiore a quattro, né superiore a dieci.

Come si vede, la chiamata a far parte del corpo stabile dei docenti era diretta ed era effettuata, previo consenso degli interessati, su proposta del rettore, dal Ministro delle finanze. I professori universitari di ruolo ordinari e associati, i magistrati ordinari ed amministrativi, gli avvocati dello Stato e i dipendenti civili dello Stato chiamati a far parte del corpo stabile dei docenti venivano collocati nella posizione di fuori ruolo, o nella corrispondente posizione prevista dai rispettivi ordinamenti, per tutto il periodo dell'incarico, il quale era computato come anzianità di servizio ad ogni effetto, comprese le progressioni di carriera ed economiche.

Veniva significativamente richiamato (dall'art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 336 del 1992), per tali docenti, il regime a tempo pieno dei professori universitari di cui all'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), e successive modificazioni, il che implicava l'impossibilità di svolgere attività libero-professionali.

Si stabiliva, infine, che ai docenti stabili della Scuola competesse «il trattamento economico relativo alla loro qualifica»; e che essi conservassero altresì il diritto a percepire le indennità erogate dalle amministrazioni di appartenenza.

In definitiva, giova ribadirlo, l'assunzione dell'incarico di docente nella Scuola non avveniva a seguito del superamento di un pubblico concorso, come per i docenti universitari. La chiamata a far parte del corpo stabile dei docenti della Scuola era infatti «diretta», essendo effettuata dal Ministro delle finanze, su proposta del rettore della Scuola e previo consenso dell'interessato.

3.2.– Il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1996, n. 526 (Regolamento recante norme per il funzionamento della Scuola centrale tributaria) operò un'ulteriore riforma della Scuola in esame. Per quanto qui interessa, gli artt. 9 e 10 del d.P.R. citato continuarono a prevedere la presenza di «docenti incaricati» e di «professori stabili» (così vennero ribattezzati i «docenti stabili» di cui al d.P.R. n. 336 del 1992). I professori stabili potevano svolgere l'incarico di insegnamento per un triennio, salvo conferma. Essi, su proposta del rettore della Scuola, venivano «scelti e nominati dal Ministro delle finanze, con proprio decreto» nell'ambito delle categorie già indicate nella legge n. 358 del 1991 (professori universitari di ruolo, magistrati ordinari ed amministrativi, avvocati dello Stato e dipendenti civili dello Stato), «fra quanti ne [avessero] fatto richiesta sulla base di bando pubblicato nella Gazzetta Ufficiale» (art. 10, comma 2, d.P.R. n. 526 del 1996). Si trattava dunque di una procedura «paraconcorsuale», come segnalava il citato art. 10, comma 2, nell'escluderne l'applicazione per le procedure di conferma.

Quanto al trattamento economico, l'art. 10, comma 5, del d.P.R. n. 526 del 1996, stabiliva che i «professori stabili della Scuola conservano il trattamento economico di provenienza, compreso il diritto a percepire le indennità erogate dalle amministrazioni di appartenenza». Solo per i professori universitari, il d.P.R. in esame prevedeva espressamente l'obbligo del fuori ruolo.

3.3.– A seguito di quanto previsto dall'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287

(Riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), che affidava ad un nuovo «regolamento di riforma» il compito di ridisciplinare l'ordinamento della Scuola centrale tributaria secondo principi contenuti nello stesso d.lgs. n. 287 del 1999 e validi anche per la Scuola superiore della pubblica amministrazione, è stato poi emanato il decreto del Ministro delle finanze 28 settembre 2000, n. 301 (Regolamento recante norme per il riordino della Scuola Centrale Tributaria).

Tale regolamento interveniva, ancora una volta con varie innovazioni, sul corpo docenti della Scuola e, all'art. 5, comma 1, prevedeva che essa potesse avvalersi, oltre che di consulenti esterni e di soggetti con professionalità e competenze utili, «di personale docente di comprovata professionalità collocato, ove occorra, in posizione di fuori ruolo, comando o aspettativa», se l'incarico non consentiva il normale espletamento delle proprie funzioni nell'amministrazione di appartenenza. La Scuola poteva, inoltre, avvalersi di docenti incaricati, anche temporaneamente, di specifiche attività di insegnamento.

L'art. 5, comma 2, stabiliva che il personale docente di cui al comma 1 fosse, comunque, scelto tra professori o docenti universitari in posizione di aspettativa senza assegni, magistrati e dirigenti di amministrazioni pubbliche; mentre i docenti incaricati temporaneamente potevano essere altresì scelti tra esperti, italiani o stranieri, di comprovata professionalità.

Tutti gli incarichi dovevano essere affidati dal rettore della Scuola, sentito il consiglio direttivo, «salvo gli incarichi non temporanei di professori», i quali, secondo costante tradizione, erano attribuiti con decreto del Ministro delle finanze (comma 3). Ancora, si prevedeva che i professori della Scuola, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo, rimanessero equiparati, ad ogni effetto giuridico, ma solo per il tempo dell'incarico, ai professori universitari di prima fascia, con salvezza delle procedure di avanzamento di carriera (comma 4). In ogni caso, il numero complessivo dei professori incaricati non temporanei non poteva superare le trenta unità.

L'art. 3, comma 3, del d.m. n. 301 del 2000 disponeva poi che i professori incaricati non temporaneamente e collocati fuori ruolo, se in servizio presso amministrazioni pubbliche, conservassero il trattamento economico fondamentale, comunque definito, relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di appartenenza, incrementato da una indennità di carica.

Importante notare – a conferma della circostanza che la previsione in esame è ricorrente nel regime giuridico dei docenti stabili della Scuola – che anche l'art. 7 del d.m. n. 301 del 2000, nella sua versione originaria, a differenza di quanto asserito dalle parti nelle memorie depositate in vista dell'udienza, conteneva una netta previsione in tema di incompatibilità, statuendo che «i professori incaricati non temporaneamente e collocati fuori ruolo, comando o aspettativa, non possono svolgere, pena la cessazione immediata dell'incarico, attività libero professionale, in via diretta o indiretta». Veniva invece subordinata ad una valutazione del rettore la compatibilità con l'insegnamento nella Scuola dello svolgimento di «altri incarichi».

In definitiva, nella sua versione originaria, il d.m. n. 301 del 2000 istituiva una categoria di docenti a tempo indeterminato («professori incaricati non temporanei», secondo la definizione dell'art. 5, comma 5; di «professori incaricati non temporaneamente e collocati fuori ruolo» ragionano anche l'art. 2, comma 6, e l'art. 7) e una categoria di docenti incaricati temporaneamente. Tutti i docenti potevano essere scelti tra professori o docenti universitari in posizione di aspettativa senza assegni, magistrati e dirigenti di amministrazioni pubbliche.

In ogni caso, giova ribadirlo, ai professori incaricati non temporaneamente, che conservavano il trattamento economico goduto nell'amministrazione di provenienza, era espressamente interdetta del tutto la possibilità di svolgere attività libero-professionale.

3.4.– Il regolamento descritto venne modificato in due distinte occasioni: prima dal decreto del Ministro delle finanze 22 novembre 2000, n. 359 (Regolamento recante modifiche al decreto del Ministro delle finanze 28 settembre 2000, n. 301, concernente il riordino della Scuola centrale tributaria), poi dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 marzo 2002, n. 80 (Modifiche al regolamento ministeriale 28 settembre 2000, n. 301, concernente il riordino della Scuola superiore dell'economia e delle finanze).

Con il d.m. n. 359 del 2000, per quanto qui rileva, venne modificato il comma 3 dell'art. 3, del d.m. n. 301 del 2000, prevedendosi l'attribuzione del trattamento economico fondamentale di provenienza anche ai professori incaricati non temporaneamente che fossero stati «inquadrati a seguito di opzione, nel ruolo di cui all'articolo 5, comma 5», ovverosia dei "professori incaricati non temporanei". Conseguentemente, il comma 4 dell'art. 5 provvedeva ad equiparare ai professori universitari di prima fascia non solo i professori della scuola, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo, ma anche quelli definiti come «inquadrati».

Si tratta di una novità assai significativa, poiché nelle ricordate disposizioni si ragiona, per la prima volta, di un vero e proprio «ruolo», nel quale i docenti in questione potevano dunque essere «inquadrati», lasciando l'amministrazione di appartenenza mediante l'esercizio di un apposito diritto di opzione.

Perfino avendo esercitato l'opzione, tuttavia, conservavano il trattamento economico relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di provenienza, ulteriormente incrementato (art. 3, comma 3, del medesimo d.m., come modificato dal d.m. 80 del 2002) da un'indennità di carica.

Ancora più significative – e all'epoca, assai discusse – sono state le modifiche apportate al d.m. n. 301 del 2000 dal d.m. n. 80 del 2002. Al di là del cambiamento di denominazione della Scuola – che proprio in virtù di tale decreto assume il nome, mantenuto fino alla sua soppressione, di «Scuola superiore dell'economia e delle finanze» – rileva soprattutto l'intervento (art. 1, comma 1, lettera m) attraverso il quale questa fonte, di rango secondario, prevede che i professori della SSEF (ai quali in tutte le previsioni del decreto che li contemplano viene aggiunta la qualifica di "ordinari") «acquisiscono, ad ogni effetto, lo stato giuridico e le funzioni di professori ordinari».

Attraverso una disposizione non di legge ma di regolamento, essi non sono più solo «equiparati» ai professori universitari di prima fascia, come affermava in origine il d.m. n. 301 del 2000, ma di quelli acquisiscono, appunto, il relativo status e le funzioni.

Queste previsioni regolamentari si affiancano, del resto, a quanto previsto, a livello di fonte primaria, dall'art. 12, comma 3, secondo periodo, della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia) – la più discussa di tutte le disposizioni ora in esame – secondo cui «[l]a Scuola superiore dell'economia e delle finanze può stipulare apposite convenzioni con università degli studi, nonché avvalersi, previa autorizzazione, di personale docente universitario, anche in posizione di aspettativa o fuori ruolo. I professori inquadrati nel ruolo di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto del Ministro delle finanze 28 settembre 2000, n. 301, partecipano alle procedure di trasferimento e mobilità tra università, con applicazione delle disposizioni in materia, anche di incompatibilità, vigenti per i professori ordinari, conservando i diritti inerenti alla posizione di provenienza, anche connessi ad esercizio di opzione».

Una disposizione di rango primario, come si vede, consentiva perciò, incongruamente, trasferimenti dalla SSEF alle università, coinvolgendo a tal fine figure di docenti tra loro del tutto diverse, per modalità di reclutamento e per l'attività di docenza esercitata.

Nella medesima direzione disponeva anche il d.m. n. 80 del 2002 che, introducendo il

comma 4-bis all'art. 5 del d.m. n. 301 del 2000, stabiliva che il trattamento economico dei professori della SSEF, i quali partecipassero alle procedure di trasferimento tra università e mantenessero comunque l'esercizio di funzioni presso la SSEF, poteva essere ripartito tra la stessa SSEF e le università interessate.

Tre ulteriori innovazioni significative si rinvengono nelle pieghe del d.m. n. 80 del 2002.

In primo luogo, esso dispone una modifica all'art. 3, comma 3, del d.m. n. 301 del 2000, affinché ai professori della SSEF, oltre al trattamento economico di provenienza, venga riconosciuto un «ulteriore trattamento economico», e non più, solo, una specifica «indennità di carica».

Ancora, viene ampliato il novero di quanti possono essere chiamati come docenti della SSEF, includendovi anche gli avvocati dello Stato e i vincitori di concorso a professore universitario in attesa di chiamata. In questa prospettiva, è introdotto un comma 5-bis all'art. 5 del d.m. n. 301 del 2000, che istituisce un apposito ruolo della SSEF in cui inquadrare i predetti ricercatori, dando seguito all'art. 19, comma 15, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», che attribuiva alla SSEF la possibilità di assegnare incarichi di ricercatore, previo superamento di apposite procedure selettive svolte secondo la vigente normativa in materia universitaria.

Infine, viene riformato il regime delle incompatibilità, poiché si cancella la preclusione assoluta di svolgimento dell'attività libero-professionale originariamente prevista e si modifica l'art. 7 del d.m. n. 301 del 2000 nel senso che «[i]l rettore, i responsabili d'area ed i professori ordinari assumono il regime delle incompatibilità dei professori universitari ordinari». La preclusione rimane ferma solo con riferimento alle attività professionali svolte nel settore fiscale, nelle materie afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare.

Come si vede, il d.m. n. 80 del 2002 introduce una disciplina di assoluto favore per i docenti in questione, sia quanto al trattamento economico complessivamente attribuito, sia quanto al regime delle incompatibilità, sia, infine, quanto alla possibilità di un sostanziale inserimento nei ruoli universitari.

3.5.– Tale disciplina provocò polemiche, dovute al palese aggiramento, che essa realizzava, dei principi in tema di accesso alla docenza universitaria, consentito di fatto, nei casi di specie, a quanti erano diventati docenti per nomina ministeriale (carattere costante, come si è visto, di tutte le numerose discipline via via succedutesi) e non già a seguito di superamento di un apposito concorso. Sicché, la norma primaria che nel modo più evidente aveva introdotto tale possibilità – consentendo ai docenti in questione di partecipare alle procedure di trasferimento e mobilità tra università (l'art. 12, comma 3, della legge n. 383 del 2001) – fu ben presto eliminata, ad opera dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209 (Disposizioni urgenti in materia di razionalizzazione della base imponibile, di contrasto all'elusione fiscale, di crediti di imposta per le assunzioni, di detassazione per l'autotrasporto, di adempimenti per i concessionari della riscossione e di imposta di bollo), convertito, con modificazioni, nella legge 22 novembre 2002, n. 265.

Il già citato art. 5, comma 4-bis, del d.m. n. 301 del 2000, di rango regolamentare, che continuava a disporre in tal senso, anche se ormai senza base legale, fu definitivamente abrogato ad opera dell'art. 4-septies, comma 2, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 del 2008 (Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini), convertito, con modificazioni, in legge 2 agosto 2008, n. 129.

È proprio questo stesso art. 4-septies del d.l. n 97 del 2008, come convertito, a introdurre, di nuovo, importanti modifiche all'ordinamento della SSEF e allo status dei relativi docenti.

Il secondo comma del citato articolo, infatti, sopprime il ruolo dei professori ordinari, introdotto, come si è visto, nel d.m. n. 301 del 2000 dal d.m. n. 80 del 2002. Vengono altresì eliminate le previsioni introdotte dalla legge n. 448 del 2001, relative alla possibilità di avvalersi di ricercatori, mentre si dispone che la SSEF possa «continuare ad avvalersi di personale docente collocato, per un periodo non superiore a tre anni eventualmente rinnovabile, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo».

Ma è soprattutto il quarto comma del citato art. 4-septies a disporre decisivamente. Esso prevede l'inserimento in appositi ruoli ad esaurimento dei professori ordinari inquadrati nel ruolo di cui all'articolo 5, comma 5, del ricordato d. m. 28 settembre 2000, n. 301, nonché dei ricercatori della SSEF in servizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

Di conseguenza, è esplicitamente attribuito, a loro favore, un diritto di opzione per il rientro nei ruoli delle amministrazioni di provenienza, prevedendosi che, qualora essi lo esercitino, le risorse finanziarie per la corresponsione del relativo trattamento retributivo siano trasferite dalla SSEF all'amministrazione interessata.

In definitiva, in vista del riordino complessivo delle scuole di formazione della pubblica amministrazione, il ruolo dei professori ordinari della SSEF viene soppresso, e al contempo viene per gli stessi istituito un ruolo ad esaurimento, di cui la stessa SSEF poteva avvalersi per i successivi tre anni, eventualmente rinnovabili.

3.6.– L'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, il cui comma 4 contiene la disposizione censurata, rappresenta, a livello di legislazione ordinaria, l'atto conclusivo della vicenda normativa in esame. Esso dispone, come ricordato, la soppressione della SSEF e il trasferimento alla SNA dei docenti e dei ricercatori inquadrati nell'appena ricordato ruolo ad esaurimento.

Aggiunge la disposizione che ad essi «è applicato lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari».

Va immediatamente chiarito che, anche alla luce della ricostruzione fin qui operata, la disposizione, in questa parte, non determina affatto la trasformazione dei docenti in questione in professori universitari, né, del resto, potrebbe farlo. Pur risentendo di una certa ambiguità che, su questo specifico aspetto, caratterizza l'intera evoluzione della normativa relativa allo stato giuridico dei docenti della SSEF, la disposizione non può infatti interpretarsi nel senso di voler istituire un – del tutto peculiare – canale d'accesso alla docenza accademica. Ciò sarebbe in contrasto con i vari principi costituzionali che reggono l'istituzione universitaria, dall'accesso per concorso (art. 97 Cost.), alla garanzia dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), laddove, come si è ampiamente visto, i docenti della Scuola in questione sono invece tali per nomina ministeriale e la stessa SSEF è sempre stata un'istituzione alle dipendenze del Ministro delle finanze (la dipendenza dal potere politico, dopo la soppressione della SSEF, continua oggi a caratterizzare anche la SNA, «posta nell'ambito e sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri», secondo quanto dispone l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 178, recante «Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69»).

La giurisprudenza costituzionale ha infatti significativamente evidenziato che il principio della libertà dell'insegnamento, caratteristico dell'ordinamento universitario, «non tollera ingerenze di ordine politico o comunque ingerenze estranee alle premesse tecniche e

scientifiche dell'insegnamento» e che, in questa prospettiva, l'attribuzione agli stessi professori universitari del potere di scelta dei membri delle commissioni di concorso, assicurando «il buon andamento dell'insegnamento universitario», rappresenta «un progresso verso la realizzazione di quell'ordinata autonomia cui hanno diritto le istituzioni di alta cultura, le università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma della Costituzione» (sentenza n. 143 del 1972; in senso analogo, anche sentenze n. 68 del 2011 e n. 20 del 1982, nonché l'ordinanza n. 95 del 1980, con la quale questa Corte si è autorimessa la questione di legittimità costituzionale decisa con la citata sentenza n. 20 del 1982).

Non è privo di rilievo, del resto, che tutte le parti in giudizio (sia pur con obbiettivi opposti) convengano sulla circostanza per cui la docenza presso la SNA non è di tipo universitario e non ha collegamenti necessari con la ricerca accademica, presentando invece scopi peculiari, in relazione alla preparazione professionale della classe dirigente pubblica, cui la scuola di formazione in questione mira.

Per tutte queste ragioni, un'interpretazione costituzionalmente orientata del riferimento, contenuto nella disposizione censurata, all'applicazione ai professori in questione dello stato giuridico dei docenti universitari, conduce a ritenere che esso sia unicamente servente all'obbiettivo, pure perseguito dalla disposizione, di rideterminare il loro trattamento economico, rendendolo «omogeneo» (come appunto recita l'art. 21, comma 4, d.l. n. 90 del 2014, come convertito) a quello degli altri docenti della SNA, all'atto stesso in cui tutti i docenti delle varie scuole di formazione vengono in essa trasferiti.

La determinazione di tale trattamento economico – conclude, infatti, il comma 4 dell'art. 21, d.l. n. 90 del 2014, come convertito – avviene sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. Scelta, del resto, non irragionevole, in quanto indirizzatasi verso la retribuzione di un'altra, soltanto similare, attività, quella appunto dei docenti universitari.

3.7.– L'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, trova un significativo seguito, a livello di normazione secondaria, nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202, contenente il «Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA)».

Come rende chiaro il titolo del decreto, e come stabilisce il relativo art. 1, comma 1, esso contiene le regole specifiche per la determinazione del trattamento economico dei docenti della SNA, come richiesto dalla fonte primaria. Con chiarezza (art. 1, comma 2, lettera d), in tale determinazione risultano ricompresi anche i docenti della soppressa SSEF, senza alcuna eccezione: ed è essenzialmente su tale ricomprensione, in effetti, che si appuntano le censure delle ordinanze di rimessione.

All'art. 2, comma 1, del decreto in esame si stabilisce dunque che ai docenti a tempo pieno della SNA, «scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché ai docenti a tempo indeterminato si applica il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno». Al comma 4 si precisa che questo trattamento economico è correlato all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e al relativo impegno didattico.

Ai docenti in questione, si aggiunge – con disposizione sostanzialmente sempre presente, almeno fino al d.m. n. 80 del 2002, come s'è visto, nelle varie discipline succedutesi per i docenti della "precedente" SSEF – «si applica la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e i ricercatori universitari a tempo pieno».

L'art. 5, comma 2, del decreto n. 202 del 2015 precisa, ai fini della determinazione del

trattamento economico, che i periodi di servizio prestato nelle qualifiche di provenienza vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o seconda fascia a tempo pieno. Il comma 4, infine, dispone che, ai fini del computo dell'anzianità, i periodi di servizio presso la Scuola «vengono valutati in applicazione della disciplina generale relativa ai professori e ai ricercatori universitari».

4.– La ricostruzione del rapporto tra le due fonti di disciplina da ultimo descritte, quella primaria e quella regolamentare, risulta essenziale per la decisione delle questioni sollevate. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha espresso opposti orientamenti.

Su ricorso di alcuni docenti della ex SSEF, di fronte al Tribunale amministrativo per il Lazio (ex plurimis, TAR Lazio, sezione prima, sentenze 15 settembre 2016, n. 9758; 4 gennaio 2017, n. 88 e n. 89) le disposizioni regolamentari sono state annullate, perché ritenute in contrasto con l'art. 21, comma 4, d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

Secondo questa prima prospettiva, la disposizione del decreto-legge non conterrebbe alcun riferimento preciso in tema di status giuridico dei docenti della SNA e in particolare non prevedrebbe l'introduzione di alcun regime di incompatibilità, tanto meno di quello stabilito all'art. 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario) per i professori universitari a tempo pieno. Nel quadro della disciplina che ha condotto all'unificazione nella SNA di tutte le scuole di formazione della pubblica amministrazione, la fonte primaria si sarebbe invece limitata a prevedere l'inserimento dei docenti del ruolo ad esaurimento della ex SSEF nella neo-riformata SNA. In virtù di tale inserimento, l'art. 21, comma 4, citato, avrebbe unicamente stabilito che lo stato giuridico dei docenti della SNA è quello dei professori universitari, ma da ciò non potrebbe dedursi, come ha invece fatto il d.P.C.m. n. 202 del 2015, l'implicita introduzione ex lege – anche per i docenti SNA e perciò per gli stessi docenti ex SSEF – del regime di incompatibilità proprio dei professori universitari a tempo pieno.

Il Consiglio di Stato rimettente, investito dell'appello avverso le decisioni appena ricordate, esprime invece un orientamento interpretativo del tutto divergente, ritenendo che il regolamento di cui al d.P.C.m. 25 novembre 2015 costituisca coerente e necessaria applicazione e attuazione dell'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

Sostengono infatti le ordinanze di rimessione che l'applicazione a tutti i docenti della SNA, compresi perciò i docenti ex SSEF, dello stato giuridico dei professori universitari, lungi dal costituire una introduzione non consentita al d.P.C.m., troverebbe fondamento proprio nella fonte primaria. A fronte di quest'ultima, il regolamento non poteva che applicare a tali docenti, conseguentemente, l'intero stato giuridico previsto per i professori universitari, ivi compreso il regime delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di incarichi e attività libero-professionali. Assumono perciò le ordinanze di rimessione che «la norma regolamentare (come è tipico delle norme di attuazione) precisa l'applicazione di un regime giuridico che, laddove non fosse stato normativamente specificato dalla fonte secondaria, avrebbe dovuto comunque trovare applicazione in via interpretativa».

Non sarebbe del resto plausibile «"sganciare" (nel silenzio della legge) dallo status giuridico di una determinata categoria di pubblici dipendenti» i plurimi aspetti che propriamente lo definiscono. Diversamente opinando, ricordano le ordinanze di rimessione, occorrerebbe affermare, in senso riduttivo, che applicare lo status giuridico dei professori o dei ricercatori universitari «altro non significherebbe che attribuire ai destinatari solo una delle "qualifiche" previste da quell'ordinamento», a prescindere dal complesso dei diritti e dei doveri che ogni attribuzione di status comporta. Ne deriverebbe l'incongrua conseguenza che, mentre si attribuisce ai docenti ex SSEF lo status economico dei professori di prima fascia a tempo pieno, il loro status giuridico continuerebbe a essere quello delineato dalla previgente

normativa, in netto contrasto con la finalità di "omogeneizzazione" di trattamento dei vari docenti della SNA, enunciata dal legislatore.

Presentandosi perciò la fonte regolamentare quale disciplina di stretta attuazione di quanto disposto dalla fonte primaria – ed avendo il Consiglio di Stato espressamente escluso che la prima «"debordi" dai limiti ad essa imposta» dalla seconda –, ne consegue, per le ordinanze di rimessione, la determinante importanza assunta, per l'esito delle cause, della decisione sulla legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

Così interpretata la disciplina censurata, secondo una lettura che fonda altresì la rilevanza delle questioni sollevate, le ordinanze di rimessione sostengono che proprio tale disciplina primaria sia all'origine dei vizi lamentati dalla difesa dei docenti ex SSEF. Ed enunciano perciò, con riferimento all'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, le sei questioni di legittimità costituzionale prima descritte.

5.– Alla luce di questo percorso interpretativo, ugualmente riprodotto in tutte le ordinanze di rimessione, non sono fondate le eccezioni di inammissibilità prospettate dalle parti, in particolare nei propri iniziali atti di costituzione in giudizio.

Come viene riconosciuto, del resto, in alcune delle memorie presentate dalle stesse parti in vista dell'udienza, non si versa, in primo luogo, in un caso nel quale l'inammissibilità derivi dal mancato esperimento, da parte del giudice a quo, del tentativo di un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata.

Al contrario, come si è visto, in tutte le ordinanze di rimessione il giudice a quo ha consapevolmente reputato che il tenore di tale disposizione imponga una particolare interpretazione, escludendone altre, eventualmente idonee a neutralizzare i vizi di legittimità costituzionale derivanti dalla prima.

Nel caso di specie, le ordinanze di rimessione hanno, del resto, condotto un accurato esame delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale svoltosi sulla disposizione censurata, escludendo consapevolmente la possibilità di seguire un'interpretazione alternativa di quest'ultima. E la giurisprudenza di questa Corte è ormai costante nel ritenere che la verifica dell'esistenza e della legittimità delle interpretazioni alternative, che il rimettente abbia ritenuto di non poter far proprie, è questione che attiene al merito del giudizio e non alla sua ammissibilità (sentenze n. 217, n. 158 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017).

Sono perciò integrate le condizioni per ritenere la non implausibilità della ricostruzione imposta, con conseguente rigetto dell'eccezione.

In secondo luogo, non si è affatto in presenza dell'inammissibile richiesta a questa Corte di un avallo su di una particolare interpretazione dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito. Le ordinanze di rimessione assumono con piena convinzione la circostanza che quella prospettata, «secondo i normali canoni ermeneutici», sia l'unica esegesi corretta della disposizione. E, proprio in virtù degli esiti cui tale esegesi conduce, ritengono che essa esibisca i vizi di illegittimità costituzionale prospettati.

Anche questa seconda eccezione va perciò rigettata, potendosi così accedere alla verifica del merito delle censure prospettate.

6.– Venendo all'esame delle singole questioni di legittimità costituzionale, pare opportuno seguire lo stesso ordine logico delle ordinanze di rimessione, prendendo le mosse, in primo luogo, dalla censura secondo la quale – nell'applicare a tutti i docenti del ruolo ad esaurimento della SSEF lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari – il citato art. 21,

comma 4, violerebbe gli artt. 3 e 51 Cost., poiché non terrebbe conto «della diversificazione delle provenienze» dei docenti in questione (dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari), provenienze che sarebbero state, del resto, «conservate» anche in costanza del rapporto con la SSEF. La disposizione, inoltre, non avrebbe nemmeno considerato la differenza di status originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre scuole confluite nella SNA, e nemmeno avrebbe tenuto in conto la stessa diversità delle categorie dei docenti già esistenti all'interno della SNA.

In tal modo, si sostiene nelle ordinanze di rimessione, la norma si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, perché determinerebbe un'unica forma di "accesso" agli uffici pubblici, sulla base di un trattamento giuridico unitario «per situazioni soggettive connotate da sensibili ed originarie differenze strutturali».

La questione non è fondata.

Per come è formulata la censura – a prescindere dalla correttezza della qualificazione in termini di «"accesso" agli uffici pubblici» di una peculiare vicenda modificativa di un rapporto già instaurato alle dipendenze della pubblica amministrazione – le ordinanze di rimessione si dolgono, anzitutto, della circostanza che il legislatore, una volta deciso il trasferimento presso la SNA dei docenti del ruolo ad esaurimento della soppressa SSEF, abbia attribuito loro un unico status giuridico, quello dei docenti universitari, anziché tener conto della diversità delle rispettive provenienze originarie (magistratura ordinaria, contabile o amministrativa, pubblica amministrazione centrale, eccetera).

Tale assunto si appalesa del tutto incongruo, in virtù di una serie di dati normativi.

In primo luogo, come si è ampiamente visto, i docenti in questione, mediante l'esercizio di un diritto di opzione (previsto dal d.m. n. 359 del 2000), hanno abbandonato le amministrazioni di provenienza, accettando di essere inquadrati nel ruolo dei «professori incaricati non temporanei» della SSEF, istituito dal d.m. n. 301 del 2000 (artt. 3, comma 3, e 5, comma 5), a seguito delle modifiche ad esso apportate dal d.m. n. 359 del 2000. Circostanza, questa, riconosciuta anche da alcune delle parti, che negli atti di costituzione in giudizio asseriscono proprio che i docenti ex SSEF, a differenza degli altri docenti SNA, sono ormai «docenti a tempo indeterminato inseriti nel ruolo ad esaurimento» della soppressa SSEF.

Ben vero che la disciplina recata da alcuni dei ricordati decreti ministeriali di quel periodo (in particolare dal d.m. n. 80 del 2002) si presentava di particolare favore, poiché consentiva loro di conservare il trattamento economico relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di provenienza, incrementato (art. 3, comma 3, del d.m. n. 301 del 2000, come modificato dal d.m. n. 80 del 2002) da un ulteriore trattamento economico. E ben vero che tale favor si manifestava, altresì, nella prevista «salvezza delle procedure di avanzamento in carriera nelle amministrazioni di provenienza» (art. 5, comma 4, del citato d.m. n. 301 del 2000).

Ma – in disparte ogni valutazione su una disciplina che, oltre al diritto a mantenere il trattamento economico di un'amministrazione che si è lasciata, attribuiva anche quello di vedersi garantite le procedure di avanzamento in carriera in quelle stesse amministrazioni – non può certo sostenersi che, ad ogni successiva trasformazione della condizione di quei docenti e dell'organizzazione della SSEF, il legislatore debba necessariamente tener conto, a pena d'illegittimità costituzionale, di ogni trascorsa peculiarità dello status giuridico di quei soggetti.

In secondo luogo, va ricordato che un diritto di opzione, da esercitarsi in senso inverso, cioè in vista del rientro nelle amministrazioni di provenienza, fu previsto, ma a quanto risulta

non esercitato da alcuno dei ricorrenti, dall'art. 4-septies del d.l. n. 97 del 2008, come convertito, in occasione della creazione dell'apposito ruolo ad esaurimento per i professori della SSEF inquadrati nella Scuola ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.m. n. 301 del 2000.

Sicché, l'esercizio della prima possibilità di opzione (per ottenere l'inquadramento nella SSEF), e il mancato esercizio della seconda (in vista del rientro nelle amministrazioni di provenienza), danno ampiamente conto delle ragioni per cui il legislatore ha unitariamente considerato i docenti del ruolo ad esaurimento della SSEF, in quanto tali, a prescindere dalle appartenenze originarie, non solo ormai lontane nel tempo, ma rescisse per scelta volontaria e non ricostituite quando la disciplina normativa ne ha fornito occasione.

La chiara condizione giuridica dei docenti in questione ha insomma consentito al legislatore – non certo irragionevolmente (art. 3 Cost.), né in violazione dell'eguale diritto di accesso agli uffici pubblici (art. 51 Cost.) – di considerarli, senza distinzioni, allo scopo di attribuire loro un unico status giuridico.

D'altro canto – in relazione all'ulteriore profilo di censura, relativo alla mancata considerazione delle differenze sussistenti tra i docenti ex SSEF e gli altri docenti afferenti alla SNA – è agevole osservare come la stessa ratio della disposizione censurata richiede il superamento delle varie distinzioni di status presenti tra i docenti delle diverse scuole di formazione (e tra gli stessi docenti della medesima scuola), esigendo, a conclusione del complessivo riassetto, una ragionevole omogeneizzazione tra le posizioni giuridiche di tutti i docenti confluiti nella SNA.

In effetti, l'art. 21, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, indica, tra le proprie finalità, quella di «razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali», nonché quella di eliminare «la duplicazione degli organismi esistenti». E risulterebbe paradossale che la definitiva istituzione di un'unica scuola di formazione per la pubblica amministrazione centrale, perseguita nel segno della semplificazione e della razionalizzazione, debba, tutt'al contrario, risolversi nella rinnovata, puntuale, registrazione di differenze (originarie o sopravvenute che siano), con il rischio, oltretutto, di riprodurre, all'interno stesso della nuova disciplina dei docenti della SNA, irragionevoli disparità di status e di trattamento.

7.– Con una seconda censura, lamentano le ordinanze di rimessione la lesione degli stessi artt. 3 e 51 Cost., perché – pur avendo l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, determinato «il trattamento economico da corrispondere in quello del professore a tempo pieno e così qualificando lo status giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità» – la disposizione non avrebbe previsto, per i soli docenti della ex SSEF, il diritto di opzione tra il regime a tempo pieno e quello a tempo definito. Ne deriverebbe che, pur possedendo lo status giuridico dei professori universitari, i docenti in questione costituirebbero l'unico esempio di appartenenti a tale categoria ai quali non sarebbe riconosciuto il diritto di opzione in parola.

Anche tale questione non è fondata.

In primo luogo, come risulta dalla descritta evoluzione della disciplina relativa alla condizione giuridica dei docenti della SSEF (supra, punto 3 del Considerato in diritto), e come si è già evidenziato enunciando l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, quest'ultima, nella parte in cui stabilisce l'applicazione, ai docenti ex SSEF, dello stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari, non può essere intesa nel senso che è istituito un, del tutto peculiare, canale d'accesso ai ruoli della docenza universitaria. Essa deve invece intendersi in senso unicamente servente all'obbiettivo di rideterminare il trattamento economico di quei docenti, attribuendosi loro la retribuzione dei professori di prima fascia a tempo pieno, in modo da renderlo «omogeneo», come si esprime la disposizione, a quello degli altri docenti della SNA.

Ne deriva, già sotto questo profilo, l'incongruità di ogni rivendicato riferimento alla condizione giuridica complessiva dei docenti universitari, compreso il diritto di esercitare l'opzione tra regime d'impegno a tempo pieno e quello a tempo definito.

In secondo luogo, per i docenti stabilmente incaricati di attività di insegnamento nella SSEF è costante, come s'è detto, la presenza di previsioni che hanno variamente introdotto incompatibilità con le attività libero-professionali.

Già l'art. 9 del d.P.R n. 336 del 1992 richiamava significativamente il regime d'impegno a tempo pieno dei professori universitari di cui all'art. 11 del d.P.R. n. 382 del 1980, e successive modificazioni; in seguito, l'art. 7 del d.m. n. 301 del 2000, nella sua versione originaria, conteneva una netta previsione in tema di incompatibilità, statuendo che «i professori incaricati non temporaneamente e collocati fuori ruolo, comando o aspettativa, non possono svolgere, pena la cessazione immediata dell'incarico, attività libero professionale, in via diretta o indiretta». Veniva invece subordinata ad una valutazione del rettore la compatibilità con l'insegnamento nella Scuola dello svolgimento di «altri incarichi».

Con le modifiche recate dal d.m. n. 80 del 2002 si è prevista la acquisizione «ad ogni effetto» dello stato giuridico e delle funzioni dei «professori ordinari», con il beneficio di una sostanziale attenuazione del regime delle incompatibilità, poiché l'attività professionale risulta in generale consentita, tranne che nel settore fiscale e nelle materie afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare.

Nell'ambito del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, cui tutti i docenti della rinnovata SNA appartengono a pieno titolo, compresi i docenti ex SSEF, vige, tuttavia, il principio generale di esclusività del rapporto di impiego, quale desumibile dalla disciplina dettata dall'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 12 dicembre 2018, n. 32156), infatti, la norma dettata dal richiamato art. 53, al comma 1, ha sancito una vera e propria estensione a tutti i dipendenti pubblici, contrattualizzati e non, del regime delle incompatibilità previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) agli artt. 60 e seguenti, salvo deroghe espresse. Dunque, il citato art. 53 ha disposto, con riferimento a tutti i pubblici dipendenti, il generale principio dell'incompatibilità, il che rende non possibile lo svolgimento di attività professionali concomitanti e concorrenti, salvo eccezioni a tale regola generale, che devono però essere previste espressamente dalla legge.

L'obbligo di esclusività, desumibile dal richiamato art. 53, ha, del resto, particolare rilievo nel rapporto di lavoro pubblico perché trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 98 Cost. (così, sentenza n. 566 del 1989). Tale disposizione costituzionale, nel prevedere che «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione», rafforza il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., sottraendo il dipendente pubblico ai condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività (così, da ultimo, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 6 febbraio 2019, n. 3467).

È quindi del tutto naturale che anche ai docenti ex SSEF, in quanto ormai componenti della SNA come gli altri, si applichi la relativa disciplina delle incompatibilità, ai sensi dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come attuato dall'art. 2, commi 2 e 4, del d.P.C.m. 25 novembre 2015.

Anziché diretta conseguenza della (inesistente) acquisizione dello status di docenti universitari, la scelta legislativa di riferirsi alla retribuzione dei professori universitari di prima

fascia a tempo pieno per determinare il trattamento economico dei docenti della SNA, e perciò anche dei docenti ex SSEF, è, piuttosto, il risultato di un equilibrato contemperamento di interessi. Da una parte, la volontà di individuare, anche per i docenti ex SSEF, il trattamento economico più vantaggioso, tra quelli possibili una volta operata la unificazione delle varie scuole nella SNA, tramite il riferimento a quella che – nell'ambito della docenza universitaria – risulta la più elevata qualifica possibile a fini retributivi; dall'altra, l'obiettivo di uniformare la condizione giuridica dei docenti ex SSEF a quella di tutti gli altri docenti che afferiscono alla SNA, tramite la previsione di incompatibilità con l'attività libero-professionale.

Anzi, a ben vedere, proprio la scelta contraria – consentire solo ai docenti ex SSEF, in omaggio ad una trascorsa condizione di privilegio, lo svolgimento dell'attività libero-professionale – arrecherebbe un vulnus alle esigenze organizzative della SNA, e anche alla parità di trattamento tra tutti i docenti in servizio nella stessa SNA.

Il ragionamento dei giudici rimettenti va in definitiva rovesciato: se i docenti ex SSEF trasferiti alla SNA, oltre a godere dello stipendio dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, potessero anche svolgere attività libero-professionale – attraverso l'esercizio del diritto di opzione del quale le ordinanze di rimessione lamentano l'assenza – essi allora costituirebbero realmente, senza alcuna giustificazione plausibile, una categoria del tutto a sé stante nell'ambito dell'impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione.

8.– Con la terza censura è lamentata la lesione degli artt. 3 e 36 Cost., poiché, nell'attribuire ai docenti provenienti dalla SSEF «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», la disposizione censurata determinerebbe, in modo irragionevole e non sorretto da motivi di tutela dell'interesse pubblico, «con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche», un livellamento verso il basso del loro trattamento economico, attraverso una reformatio in peius di quello originariamente corrisposto, con assimilazione di situazioni diverse, e «senza prevedere meccanismi di progressiva omogeneizzazione», che tengano conto delle retribuzioni già percepite.

La questione non è fondata.

In primo luogo, del tutto inconferente è l'evocazione di una lesione dell'art. 36 Cost., motivata con la circostanza che ai docenti ex SSEF è attribuito il trattamento economico dei docenti universitari di prima fascia a tempo pieno, a meno di non voler proiettare un dubbio di legittimità costituzionale sulla stessa congruità della retribuzione di tutti i docenti universitari.

In secondo luogo, è agevole osservare che quella censurata è scelta non irragionevole, innanzitutto perché volta a realizzare l'omogeneità di trattamento interna ai docenti della SNA, che è tra i dichiarati obbiettivi del legislatore. Da tale punto di vista, non può dirsi – come pure fanno alcune delle parti private costituite in giudizio – che la scelta di un simile, specifico, trattamento economico non rispetti la lettera dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, che richiede appunto "omogeneità" tra il trattamento economico da attribuirsi ai docenti ex SSEF e quello spettante a tutti gli altri docenti della SNA.

Se infatti è vero che il criterio dell'omogeneità non impone di per sé che il trattamento economico sia determinato in un ammontare esattamente corrispondente a quello percepito dai professori universitari, è altrettanto vero che neppure esclude una tale esatta corrispondenza. La disciplina complessiva in esame è, quindi, il risultato della integrazione della fonte primaria ad opera di quella regolamentare, e la giurisprudenza di questa Corte stabilisce che è possibile il sindacato di costituzionalità sulla fonte primaria, quando questa diventa in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate in quella secondaria, che della prima costituisce il completamento (da ultimo sentenze n. 3 del 2019, n. 224 e n. 200 del 2018).

Attribuendo anche ai docenti ex SSEF, nell'ambito della rinnovata disciplina relativa alla condizione di tutti i docenti della SNA, il trattamento dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, tale disciplina non può inoltre ritenersi irragionevole, in quanto espressiva della volontà legislativa di attribuire a tutti i docenti a tempo pieno della SNA (pur con le giustificabili eccezioni previste all'art. 2, commi 2 e 3, del d.P.C.m. 25 novembre 2015), al più alto livello possibile, il medesimo trattamento economico. Al tempo stesso, la scelta in questione è indicativa anche della volontà di tenere in giusto conto, nei termini e nei limiti del possibile, il pregresso, più elevato, trattamento retributivo goduto dai docenti ex SSEF.

Non ha perciò fondamento la censura di asserita lesione dell'affidamento che i docenti in questione avrebbero riposto nella conservazione delle proprie pregresse retribuzioni, né può essere sostenuta la violazione in loro danno del principio (di rango primario) di irriducibilità della retribuzione, a seguito della reformatio in peius di quella originariamente corrisposta.

Va innanzitutto detto che il legislatore, nel caso ora in esame, non ha operato alcun intervento di carattere retroattivo in senso proprio sulle retribuzioni in parola. Ha realizzato invece un intervento normativo incidente sulla retribuzione corrente dei docenti ex SSEF, cioè su un rapporto di durata. Ben vero che, nella giurisprudenza di questa Corte, il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica e la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio trovano copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., e sono principi connaturati allo Stato di diritto, in quanto declinazioni "soggettive" dell'indispensabile coerenza di un ordinamento giuridico, e della certezza del diritto che esso deve assicurare. Tuttavia, in base a principi costantemente ribaditi, tutto questo non può essere affermato in termini assoluti e inderogabili, poiché anche l'affidamento è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali (da ultimo sentenza n. 108 del 2019); con la conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole per i destinatari la disciplina di rapporti di durata, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando del tutto, con riguardo alle situazioni sostanziali fondate su discipline precedenti, l'affidamento nella sicurezza giuridica (sentenze n. 149 e n. 16 del 2017, n. 203 del 2016).

Da questo punto di vista, nel caso in esame, la disposizione censurata provvede al contemperamento, nei limiti del possibile, tra due esigenze potenzialmente contrapposte: la considerazione del pregresso trattamento economico dei docenti ex SSEF, e la necessità di non determinare intollerabili disparità retributive tra tutti i docenti della rinnovata SNA. E non può certo ritenersi che il risultato di tale contemperamento trasmodi in un regolamento irrazionale.

Nella medesima prospettiva, a sostegno dell'illegittimità costituzionale della disciplina censurata per violazione del legittimo affidamento vantato dai docenti ex SSEF, non potrebbe essere validamente richiamato il principio di irriducibilità della retribuzione.

Ben vero che, in forza dell'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001, un tale principio opera (sulla falsariga di quanto statuito dall'art. 2112 del Codice civile per i trasferimenti d'azienda nell'ambito del lavoro privato) anche nel pubblico impiego contrattualizzato – nei casi di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati – qualunque sia la vicenda giuridica che un tale passaggio di personale abbia determinato.

Anche con riferimento a questo personale, tuttavia, il principio, di rango legislativo primario, non vale in assoluto, essendo derogabile ad opera di norme speciali dotate di pari rango di quella che lo prevede (appunto il citato art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001), purché una tale disciplina speciale si fondi su ragionevoli giustificazioni, quali, ad esempio, la necessità di evitare la creazione di disparità retributive, a parità di funzioni, tra i dipendenti trasferiti e quelli già in servizio nell'amministrazione "ricevente" (ad esempio, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 30 maggio 2016, n. 11123).

Ora, un tale orientamento giurisprudenziale – relativo al personale pubblico contrattualizzato, il cui trattamento è essenzialmente disciplinato da contratti collettivi – risulta ancor più netto con riferimento al personale non contrattualizzato, tuttora in regime di diritto pubblico, quale è quello coinvolto dalla disciplina qui sospettata d'illegittimità costituzionale. Per tale personale, il cui trattamento economico è sempre determinato dalla legge, la giurisprudenza amministrativa (così TAR Lazio, sezione prima, sentenza 10 giugno 2017, n. 6874) sottolinea che il divieto della reformatio in peius della retribuzione – che, del resto, veniva applicato soltanto quando l'impiegato fosse rimasto alle dipendenze dello stesso ente e non anche quando fosse passato ad altra amministrazione (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 5 settembre 2012, n. 4690) – è stato espunto dalla disciplina generale sul pubblico impiego dall'art. 1, comma 458, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)». In mancanza di copertura costituzionale del principio di irriducibilità della retribuzione (sentenze n. 330 del 1999 e n. 219 del 1998), tale disposizione ha infatti abrogato le norme (contenute negli artt. 202 del d.P.R. n. 3 del 1957 e 3, commi 57 e 58, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica») che prevedevano – in caso di passaggio del dipendente da un'amministrazione ad un'altra – la corresponsione di un assegno personale (riassorbibile nei successivi incrementi stipendiali) per consentire il mantenimento del trattamento economico in godimento, ove superiore a quello riconosciuto nella posizione di destinazione.

Applicando tali principi al caso in esame, ne risulta pianamente che l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, non lede l'art. 3 Cost., laddove prevede, in capo ai docenti ex SSEF, in virtù del loro trasferimento alla SNA, una riduzione della retribuzione originaria, poiché tale riduzione è sorretta dall'adeguata e ragionevole giustificazione di non creare sperequazioni retributive tra i docenti della stessa SNA, a parità di funzioni esercitate.

9.– A parziale modifica dell'ordine logico seguito dalle ordinanze di rimessione nella formulazione delle questioni sollevate, va ora particolarmente considerata la censura mossa all'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, in relazione agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost., per non essere prevista una disciplina transitoria che consenta ai docenti in questione, in occasione della soppressione della SSEF, di scegliere tra il rientro nei ruoli di originaria provenienza e la permanenza «nel (modificato) status di docente presso la SNA».

A sostegno della illegittimità costituzionale in parte qua della disposizione censurata, le ordinanze di rimessione invocano, sia le osservazioni svolte in sede consultiva dal Consiglio di Stato (che aveva effettivamente suggerito l'inserimento, nell'ambito del d.P.C.m. 25 novembre 2015, di una disciplina transitoria: Consiglio di Stato, sezione consultiva atti normativi, pareri n. 533, adottato nell'adunanza del 29 gennaio 2015 e n. 2157, adottato nell'adunanza del 9 luglio 2015), sia la sentenza di questa Corte n. 166 del 2012.

Quest'ultima, in particolare, scrutinò gli artt. 1 e 2 della legge 2 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato), che introducevano, per i dipendenti pubblici a tempo parziale iscritti all'albo degli avvocati, la incompatibilità tra l'esercizio della professione legale e il mantenimento dell'impiego pubblico. La sentenza negò che tali disposizioni violassero l'affidamento dei dipendenti pubblici in questione, già legittimamente iscritti all'albo degli avvocati. Ciò, in forza della predisposizione di un'articolata disciplina transitoria, che consentiva loro di scegliere, nel termine di tre anni, se mantenere il rapporto di impiego pubblico a tempo pieno, ovvero di esercitare la professione forense, conservando però per cinque anni successivi (in caso di ripensamento) il diritto alla riammissione al posto di provenienza.

Come si vede, si versava in una situazione differente da quella qui in esame, poiché si trattava allora di riconoscere, a chi avesse optato per la libera professione, il diritto di rientrare, entro un certo termine, alle dipendenze della pubblica amministrazione, mentre nel

caso di specie la richiesta opzione avverrebbe tra due posizioni egualmente “garantite”, in quanto entrambe alle dipendenze della pubblica amministrazione, laddove una delle due si riveli più conveniente in seguito all’intervento della norma censurata.

Per parte sua, l’Avvocatura dello Stato, nelle memorie presentate in vista dell’udienza, richiama, a favore del rigetto della censura, il mancato esercizio, da parte dei docenti ex SSEF, del (già esaminato supra, punto 3.5.) diritto di opzione per il rientro nei ranghi delle amministrazioni di provenienza, espressamente previsto dall’art. 4-septies del d.l. n. 97 del 2008, in occasione della creazione dello specifico ruolo ad esaurimento dei docenti stabili afferenti alla SSEF. Osserva l’Avvocatura che tale mancato esercizio avrebbe determinato l’interruzione definitiva di ogni rapporto con l’amministrazione originaria e un «nuovo inquadramento», appunto nel ruolo ad esaurimento ricordato. Conclude, per queste ragioni, che non sarebbe «costituzionalmente necessitata» la previsione di una reversibilità della scelta compiuta «ad ogni successivo mutamento del trattamento giuridico-retributivo» dei docenti in questione.

Il legislatore non ha, in effetti, ritenuto di prevedere, a favore dei docenti ex SSEF, alcuna specifica disciplina transitoria (salve restando altre regole di rientro applicabili nella specie).

E, in disparte il rilievo per cui una simile disciplina transitoria potrebbe avere i contenuti più diversi rientrando nell’ambito delle scelte discrezionali del legislatore, va escluso che essa sia costituzionalmente necessaria, in relazione a soggetti che, ormai da tempo, hanno assunto la sola stabile condizione di docenti inquadrati nel ruolo ad esaurimento della SSEF.

Le questioni devono pertanto essere dichiarate non fondate.

10.– A causa della sua apodittica formulazione, va invece dichiarata inammissibile la censura che lamenta la violazione, da parte dell’art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, degli artt. 3, 36 e 38 Cost.

Tutte le ordinanze di rimessione si limitano a sostenere che la disposizione non prevedrebbe, in riferimento a «docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell’ambito del più generale rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni», che sia loro conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto (o, comunque, che questo venga autonomamente considerato e valutato), consentendo invece, attraverso il richiamo allo status giuridico ed economico del professore universitario, l’applicazione «agli stessi» del trattamento previdenziale di quest’ultimo.

Mentre, come noto, non può farsi ricorso, per il principio dell’autosufficienza dell’ordinanza di rimessione, alle integrazioni spese sul punto dalle parti private costituite (ordinanze n. 111 del 2019, n. 37 del 2018 e n. 209 del 2015), va sottolineato che le ordinanze di rimessione non ricostruiscono in alcun modo il quadro normativo che, nell’ambito del sistema previdenziale, condurrebbe alla produzione degli effetti lamentati, i quali risultano, in tal modo, apoditticamente ipotizzati ma non dimostrati. Sarebbe stato anche necessario, al fine di prospettare correttamente la violazione dei parametri costituzionali evocati, operare una valutazione specifica delle singole posizioni delle parti in giudizio, in ipotesi diverse l’una dall’altra e tra loro potenzialmente variabili, ad esempio, quanto al regime di riferimento – contributivo, retributivo o misto – per il calcolo del trattamento previdenziale, o quanto alla decorrenza del relativo diritto, oppure, ancora, in ordine alla natura delle somme spettanti al termine del rapporto di lavoro (trattamento di fine servizio o trattamento di fine rapporto). Ciò costituisce ulteriore causa d’inammissibilità della censura.

11.– Infine, oscura e apodittica, e perciò a sua volta inammissibile, è la censura che sottolinea l’asserita lesione, da parte della disposizione in esame, degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto determinerebbe «una violazione dei principi di imparzialità e buon andamento da parte

della Pubblica Amministrazione, nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego, come conseguenza della omessa considerazione della diversificazione dei rispettivi ruoli di provenienza».

Non si comprende, in particolare, se quello ai diversi ruoli di provenienza sia un riferimento ai ruoli originari dei docenti ex SSEF, oppure a quelli di tutti i docenti della SNA, sia già presenti nella stessa SNA, sia futuri.

Per vero, le parti accennano, negli atti di costituzione, ad una possibile diminuzione della capacità attrattiva della SNA, dovuta alla disposizione censurata, nei confronti di tutte le varie figure professionali teoricamente nominabili quali docenti della Scuola, che ha la funzione di assicurare una formazione il più possibile qualificata agli appartenenti alla pubblica amministrazione. Anche ad ammettere che tali argomentazioni possano essere oggetto di considerazione – costituendo non già allargamento del thema decidendum, ma semplice specificazione di profili già presentati all'esame di questa Corte – esse spostano l'attenzione su aspetti problematici non attuali, prospettati in via astratta e che prescindono da un concreto collegamento con le vicende oggetto dei giudizi principali e, dunque, privi di rilevanza nei processi a quibus (sentenza n. 84 del 2016; ordinanza n. 101 del 2019), in cui è in discussione la condizione di docenti ex SSEF effettivamente trasferiti alla SNA.

Nelle memorie presentate in vista dell'udienza, le stesse parti invece evidenziano, a fondamento di questa stessa censura, come i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione sarebbero garantiti anche da un adeguato trattamento economico, che metta al riparo i dipendenti pubblici «da tentazioni di partigianeria derivanti dalla possibilità di conseguire ingiusti arricchimenti».

Questa duplice prospettazione non fa che confermare il carattere oscuro – e perciò passibile delle più varie letture – della censura, per come formulata nelle ordinanze di rimessione.

Anche se considerate alla luce delle argomentazioni di parte, le questioni restano inammissibili, e tali vanno pertanto dichiarate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, 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, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost., dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 novembre 2019.

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.