Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto

Anno V

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI ALDO MORO

TARANTO
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI

CACUCCI EDITORE
BARI

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO

TARANTO
II FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI

ANNALI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA DI TARANTO

Anno V

CACUCCI
EDITORE
2012

Direttore: Antonio Uricchio
Coordinatore: Roberto Voza

Redazione:

A. Arnese; A. Bonomo; M. Casola; D. Caterino; E. Cianciola; G. Dammacco; A. de Felice; P. de Felice; M.L. De Filippi; D. Garofalo; C. Grippa; A. Incampo; I. Lagrotta; A. Leandro; P. Martino; F. Mastroberti; F. Moliterni; C.M. Nanna; P. Pardolesi; F. Parente; F. Perchinunno; G. Pizzolante; V. Plantamura; G. Reali; A. Riccardi; M.L. Spada; P. Stefanì; N. Triggiani; U. Violante; S. Vinci.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2012 Cacucci Editore - Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220
http://www.cacucci.it e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Al Prof. Nicola D'Amati

INDICE

Introduzione di **Antonio Uricchio** 13

Addio a Nicola D'Amati
di **Caterina Coco**, **Gianluca Selicato**, **Antonio Uricchio** 15

Mario Angiulli
Tassazione delle aree verdi pertinenziali e tutela costituzionale del paesaggio 19

Rosa Calderazzi
La liquidazione coatta amministrativa dell'impresa bancaria: realizzazione dell'attivo, restituzioni e riparti 27

Nicolò Carnimeo
La tutela dei beni archeologici sommersi. L'istituzione di parchi marini per la valorizzazione *in situ* 55

Daniela Caterino
Appunti in tema di *corporate social responsibility* e governo dell'impresa a struttura corporativa 73

Danila Certosino
La lettura delle dichiarazioni rese dall'imputato prima del dibattimento: spunti ricostruttivi e questioni controverse 81

Gianfranco Chiarelli
Osservazioni sulla rilevanza penale delle presunzioni fiscali 91

Adriana Chirico
50 Anni dopo il concilio vaticano II: la legislazione canonica sui *media* 99

Marisa De Filippi
Osservazioni sul libro di Fernando Betancourt, El libro anonimo "de interdictis". Codex vaticanus latinus n° 5766, Sevilla, 1997, 19-738 113

Gabriele Dell'Atti
La chiusura della liquidazione coatta amministrativa delle banche 123

Francesco Ferramosca
Banca islamica ed etica: un modello valido nella cultura occidentale? 139

Nadina Foggetti
La tutela del diritto alla vita dell'embrione e del bambino disabili nel diritto europeo ed internazionale 149

Nicola Fortunato
Profili fiscali della continuazione dell'impresa in forma individuale da parte del socio superstite di società di persone 163

Antonio Fuccillo
Stato e chiesa cattolica nel Principato di Monaco: un interessante laboratorio istituzionale per l'esercizio della libertà religiosa e della laicità nei piccoli Stati 179

Cira Grippa
I diversi profili di responsabilità dell'albergatore 187

Mino Ianne
A quali leggi Socrate ubbidisce? Profili giuridici nell'*Apologia* e nel *Critone* 193

Ivan Ingravallo
I partiti politici a livello europeo: analisi e prospettive 209

Lucia La Gioia
Reato ambientale, processo penale ed enti esponenziali 225

Ignazio Lagrotta
Emergenza economica *vs* docenti universitari. Sui profili di incostituzionalità del blocco degli scatti stipendiali del personale docente dell'università 237

Fabrizio Lamanna
Il reato di omesso versamento di IVA ex art. 10 *ter* D. Lgs. 74/2000. Problematiche interpretative e spunti di riflessione 251

Antonio Leandro
The liquidator within the framework of the european insolvency regulation 257

Pierdomenico Logroscino
Regioni di cultura costituzionale e controllo di costituzionalità: l'esperienza rioplatense nel quadro storico della complessità latinoamericana 267

Raffaella Losurdo
Alcune osservazioni sull'istituto del divorzio in Corea del Sud 325

Francesco Mastroberti
Il «codice delle donne» 347

Giancarmine Moggia
Stato di diritto, istituzioni e società dell'informazione 361

Francesco Nevoli
Il travaso di elementi probatori dal procedimento penale al processo tributario: l'utilizzabilità delle intercettazioni telefoniche ed il divieto di prova testimoniale in sede tributaria 371

Ferdinando Parente
Diritti della persona anziana, tutela della salute e autonomia della volontà 379

Salvatore Antonello Parente
Statuto del contribuente e forme di democrazia partecipativa al procedimento impositivo 395

Maria Pastore e Lorenzo Scarano
I segreti aziendali fra proprietà, concorrenza e lavoro 451

Francesco Perchinunno
Rilievi in tema di ammissibilità del referendum abrogativo 469

Giovanna Petrangelo
Questa problematica società in accomandita semplice 481

Maria Rosaria Piccinni
I criteri di bilanciamento tra satira, libera espressione del pensiero e tutela del sentimento religioso 503

Giuseppina Pizzolante
La nuova direttiva 2011/95/UE recante norme sulla qualifica e sul contenuto della protezione internazionale 515

Lorenzo Pulito
Profili problematici del sequestro preventivo per equivalente finalizzato alla confisca del profitto del reato 545

Angelica Riccardi
La ridefinizione dei limiti di accesso alla somministrazione a tempo determinato 557

Cristina Romanò
Verso una giustizia internazionale penale *non violenta*? Un *itinerarium mentis* ispirato al pensiero di Paul Ricoeur 575

Magdalena Rzewuska
Redress of damage resulting from unlawful prevention of the execution of termination of pregnancy 589

Maciej Rzewuski
Costs of child support in the case of unlawful preventing a woman from having abortion performed 595

Luana Scialpi
Velo e non velo: comunicare cosa? 601

Augusto Sebastio
Le nuove identità. La titolarità e la gestione dei dati ed il diritto all'oblio 619

Guglielmo Siniscalchi
L'osservatore e la teoria giuridica del novecento. Crisi di un paradigma 629

Maurizio Sozio
Quali basi normative per una società secolarizzata? Fede e ragione nell'ultimo Habermas 645

Paolo Stefanì
Kafalah islamica e uguaglianza religiosa: laicità e società multiculturale 655

Paolo Stefanì
Note di diritto canonico sulla diocesi di San Marino – Montefeltro 667

Alessandro Tedesco
Cicerone e la *domus* del giureconsulto 679

Nicola Triggiani
Pressione dei *mass media* e decisione del giudice penale 685

Antonio Uricchio
Valutazione economica degli effetti sanitari dell'inquinamento atmosferico: la metodologia dell'EEA. *Inquadramento giuridico–normativo* 693

Stefano Vinci
Note storiografiche sul *libro rosso* di Taranto 709

Roberto Voza
Il lavoro da problema a fondamento della Repubblica 725

OSSERVATORIO: TRA DIRITTO ROMANO
E DIRITTO ATTUALE (di Aurelio Arnese)
Aurelio Arnese
Gaio e il geo-diritto: l'*aliud ius* dei *peregrini* 737

INTRODUZIONE

La legge di riforma universitaria n. 240/2010, invero più subita che condivisa, ha determinato una profonda riorganizzazione del sistema universitario, disponendo la soppressione di tutte le facoltà e l'accentramento nei dipartimenti delle funzioni didattiche e di ricerca.

Dopo cinque anni di intensa attività, la seconda facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bari Aldo Moro con sede a Taranto cessa, quindi, di esistere, e con essa la serie di pubblicazioni "Annali della facoltà", giunta, con il presente volume, al quinto numero. Il riordino necessitato degli assetti di governo universitario non fa venire tuttavia meno l'impegno dell'Università di Bari nell'area ionica, come dimostra l'espresso riconoscimento nel nuovo statuto della sede decentrata di Taranto e del suo dipartimento, né tantomeno comporta la fine degli annali (che proprio quest'anno sono stati inseriti nel ranking delle riviste scientifiche dall'ANVUR).

Istituito già da qualche anno e guidato in modo sapiente dal prof. Francesco Mastroberti, il dipartimento ionico in "sistemi economici e giuridici del mediterraneo. Società, ambiente, cultura", nel raccogliere il testimone delle facoltà tarantine, si è ulteriormente consolidato sia per le attività di ricerca portate avanti, sia per l'opzione manifestata da tanti colleghi giuristi ed economisti, oltre che dell'area pedagogica, letteraria e medica. La sua maggiore articolazione rappresenta, quindi, un grande potenziale, favorendo maggiori integrazioni di competenze e stimolando i confronti soprattutto con il territorio.

Il dipartimento ionico si presenta, pertanto, "forte" dinanzi alle nuove sfide proprio per l'adesione convinta e libera di oltre 50 docenti. Ad essi va quindi un vivo ringraziamento per aver voluto assicurare il proprio impegno nella nuova struttura che, dopo le elezioni, dello scorso 3 ottobre, avrò l'onore e l'onere di dirigere.

Un vivo ringraziamento va, inoltre, a tutti i docenti della facoltà di giurisprudenza che hanno manifestato la scelta di fare parte di altre strutture

dipartimentali, sia per il lavoro svolto in questi anni, sia per quello che sono certo continueranno a prestare nella sede di Taranto .

Come più volte concordato nel corso dei consigli della facoltà di giurisprudenza e del dipartimento, gli "Annali" come anche la collana della facoltà (nella quale sono stati pubblicati ben 22 volumi in appena tre anni) continueranno ad essere pubblicati dal dipartimento ionico come nuova serie, dando così ampia dimostrazione della varietà degli interessi scientifici di coloro che operano al suo interno.

La pubblicazione periodica che raccoglie lavori scientifici di docenti e di cultori che operano su Taranto appare come la migliore presentazione di una struttura giovane e vitale come quella che ho presieduto in questi anni e che ha dato concretezza ad un progetto culturale importante ed ambizioso. Per aver contribuito a realizzare questo progetto, ringrazio i colleghi che, nelle oltre quattromila pagine pubblicate (comprese quelle del presente volume), hanno scelto di riservare agli Annali i propri saggi anziché pubblicarli in altre riviste magari più diffuse nelle comunità scientifiche di appartenenza. Nonostante le difficoltà in cui si dibatte l'intero sistema universitario, anche per la progressiva diminuzione dei finanziamenti pubblici, esprimo viva soddisfazione per la pubblicazione del presente numero (realizzato con il solo contributo economico della facoltà), oltre che per la qualità dei lavori scientifici degli autori, riconosciuto anche a livello di valutazione accademica dalla stessa ANVUR.

Un vivo ringraziamento va ancora al Magnifico Rettore Corrado Petrocelli per aver creduto alla sede di Taranto nella delicata fase attuativa della legge 240 come nell'avvio del polo scientifico tecnologico Magna Grecia proprio nel pieno dell'emergenza ambientale, a tutto il personale non docente per la preziosa collaborazione in tutte le attività e le iniziative poste in essere e per la profonda dedizione nel non facile passaggio dalle facoltà al dipartimento, e *last but not least* a tutti gli studenti alla cui crescita culturale è protesa la nostra attività accademica.

Sia da ultimo consentito ancora di rivolgere un pensiero al prof. Nicola d'Amati, recentemente scomparso (si veda più avanti il ricordo). Maestro straordinario, attento e disponibile, ha sempre offerto un sostegno convinto e costante ad ogni mia iniziativa scientifica, comprese quelle realizzate nella sede tarantina.

ANTONIO URICCHIO
Preside della Facoltà

IGNAZIO LAGROTTA

EMERGENZA ECONOMICA *VS* DOCENTI UNIVERSITARI. SUI PROFILI DI INCOSTITUZIONALITÀ DEL BLOCCO DEGLI SCATTI STIPENDIALI DEL PERSONALE DOCENTE DELL'UNIVERSITÀ

Sommario: 1. La disciplina normativa. – 2. La Riforma Gelmini e l'inapplicabilità del blocco ai docenti universitari. – 3. I profili di incostituzionalità del blocco stipendiale. – 3.1. I principi delineati dalla giurisprudenza costituzionale in materia. – 3.2. I parametri di costituzionalità violati. – 4. Le prime pronunce degli organi giurisdizionali: ordinanza di rimessione del TAR Calabria (8 maggio 2012 n. 311) e sentenza del TAR Abruzzo, Pescara, 6 agosto 2012.

1. Sulla scia dell'emergenza economica, nel corso del 2010, è stato adottato il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, giustificato per la "*straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale ai fini della stabilizzazione finanziaria, nonché per il rilancio della competitività economica*". L'articolo 9 del decreto-legge n. 78/2010 detta varie misure per il contenimento della spesa correlata al pubblico impiego.

In particolare detta disposizione introduce:

a) il blocco degli stipendi individuali: per gli anni 2011-2013[1];

b) il blocco della contrattazione: le procedure di contrattazione collettiva sono sospese per il triennio 2010-2012[2];

[1] Il trattamento economico dei singoli dipendenti non può eccedere quello spettante per l'anno 2010 (comma 1). Correlativamente, la spesa per il personale di ciascuna amministrazione è bloccata al livello del 2010 e viene ridotta in proporzione delle cessazioni dal servizio (comma 2, ultimo periodo).

[2] È fatta salva la corresponsione dell'indennità di vacanza (comma 17). Per il personale non contrattualizzato, è previsto per il triennio 2011-2013 un blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo di cui alla legge n. 448 del 1998, art. 24: vale a dire, degli adeguamenti annuali di diritto disposti con d.P.C.M. sulla base degli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dal personale dei settori contrattualizzati (comma 21, primo periodo). La paralisi di questi meccanismi non è accompagnata da alcuna garanzia assimilabile all'indennità di vacanza. In relazione al biennio 2008-2009, sono poi previsti limiti agli aumenti retributivi da disporre con i pertinenti rinnovi dei contratti collettivi, nonché ai conseguenti miglioramenti per il personale non contrattualizzato (comma 4).

c) il blocco delle progressioni economiche individuali: le progressioni di carriera conseguite nel triennio 2011-2013 valgono, "per i predetti anni", a fini solo giuridici e non economici, sia per il personale contrattualizzato (per il quale la stessa regola vale per i cambiamenti di area: comma 21, quarto periodo), sia per quello non contrattualizzato (comma 21, terzo periodo). Poiché la limitazione della rilevanza ai soli fini giuridici è disposta soltanto, ed espressamente, per i tre anni menzionati, si deve intendere che dal 2014 le progressioni maturate tra il 2011 e il 2013 riacquistino rilevanza anche ai fini economici.

In via generale le descritte misure sembrerebbero imporre sacrifici limitati al periodo preso in considerazione dalla manovra finanzia 2010 (triennio 2011-2013); anche se, come è stata da più parti evidenziato, il blocco della contrattazione potrebbe avere effetti di trascinamento nei periodi successivi.

Alle summenzionate misure, di per sé già gravose, se ne aggiunge un'altra che determina la sterilizzazione delle anzianità per i docenti ed i ricercatori universitari. Il secondo periodo del comma 21, infatti, prevede: "*Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti*".

Gli effetti di tale sterilizzazione non si esauriscono nel triennio interessato dai provvedimenti in esame ma vanno ad incidere su tutta la vita lavorativa del personale considerato (ivi compresa la contribuzione previdenziale e l'indennità di buonuscita).

La misura, gravemente afflittiva, è disposta solo per il pubblico impiego non contrattualizzato, più la scuola e, quindi, per un segmento limitato del pubblico impiego.

Settore del pubblico impiego che risulta ancor più limitato in ragione della non applicabilità della summenzionata normativa ai magistrati ed agli avvocati dello Stato.

In maniera del tutto irragionevole, inoltre, per i docenti ed i ricercatori universitari non è stata prevista alcuna misura compensativa come, invece, è avvenuto, per il personale scolastico, per il personale delle forze armate, delle forze dell'ordine e dei vigili del fuoco.

I professori e ricercatori universitari, non beneficiano di alcuna misura compensativa e risultano essere l'unica categoria professionale penalizzata *tout court* dal decreto in parola.

I professori e ricercatori universitari, infine, a seguito della legge n. 240 del 2010 (cd. riforma universitaria "Gelmini", che ha carattere di riforma sistemica del comparto universitario) sono interessati dagli effetti di un'altra innovazione normativa riguardante il loro trattamento stipendiale e, in particolare, la progressione economica per anzianità. L'art. 8 della riforma Gelmini prevede anche una revisione del trattamento economico dei professori e ricercatori universitari. La revisione (comma 1) sarà attuata in concreto

con un futuro regolamento di delegificazione, "tenuto conto anche" delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 78 del 2010. Tra i criteri cui il regolamento dovrà attenersi, vi sono i seguenti: le classi, gli scatti stipendiali e la conseguente progressione economica diventeranno triennali, da biennali che erano; questa trasformazione dovrà essere applicata già al primo scatto successivo all'entrata in vigore della legge[3].

In definitiva i docenti ed i ricercatori universitari subiscono un insolito cumulo di misure penalizzanti: a) il blocco delle progressioni individuali per il triennio 2011-2013; b) il differimento dello scatto successivo; c) la perdita permanente, ai fini della progressione, degli anni 2011-2013.

2. Le summenzionate disposizioni normative (del D.L. n. 78/2010, come convertito dalla legge n. 122/2010) non dovrebbero trovare applicazione per i professori ed ai ricercatori universitari in considerazione, come si dirà oltre, di quanto disposto nel precedente D.L 180/2008 e nella successiva L. 240/2010 e, comunque, in ragione della manifesta incostituzionalità delle richiamate disposizioni normative.

Il quadro normativo vigente, che regola le progressioni economiche dei docenti e ricercatori universitari, infatti, non è basato sull'automatismo ma su di una valutazione di merito[4].

[3] Come è stato correttamente osservato, si v., *Il blocco dell'anzianità dei docenti universitari*, in *lettere a*l *Forum di quaderni costituzionali*, se ne deduce che, dopo la paralisi per il triennio 2011-2013, il conseguimento dello scatto successivo richiederà il passaggio di 36 mesi dal precedente. Dovrebbero restare validi, a questo fine, i mesi di anzianità maturati entro la fine del 2010. Questo vuol dire che chi è entrato in una classe, ad es., il 1° settembre 2010, otterrà il successivo scatto di anzianità nel settembre 2016: 4 mesi maturano nel 2010; gli anni dal 2011 al 2013 non contano (per effetto delle misure di cui ai paragrafi precedenti); 24 mesi maturano nel 2014 e nel 2015 (e non bastano al passaggio per effetto della riforma "Gelmini"); gli ultimi 8 mesi maturano, appunto, nel 2016.

[4] Le disposizioni normative che disciplinano la progressione economica dei professori e dei ricercatori universitari sono gli artt. 36 e 38 del DPR 382/1980. L'art. 36 del D.P.R. 382/1980, intitolato "*Progressione economica del ruolo dei professori universitari*" il quale dispone che *«Ai professori appartenenti alla prima fascia all'atto del conseguimento della nomina ad ordinario è attribuita la classe di stipendio corrispondente al 48,6 per cento della retribuzione del dirigente generale di livello A dello Stato, comprensiva dell'eventuale indennità di funzione. Fino al conseguimento della nomina ad ordinario lo stipendio è pari al 92 per cento di quello risultante al precedente comma ferma restando la possibilità dell'aumento biennale del 2,50 per cento.*

L'ulteriore progressione economica si sviluppa in sei classi biennali di stipendio pari ciascuna all'8 per cento della classe attribuita ai medesimi all'atto della nomina ad ordinario ovvero del giudizio di conferma ed in successivi scatti biennali del 2,50 per cento calcolati sulla classe di stipendio finale.

Lo stipendio spettante ai professori appartenenti alla seconda fascia è pari al 70% per cento di quello spettante, a parità di posizione al professore della prima fascia (...)».

Il successivo art. 38, recante "*Progressione economica del ruolo dei ricercatori*", stabilisce che *«La progressione economica del ruolo dei ricercatori universitari confermati si sviluppa in sette classi biennali di stipendio pari ciascuna all'8 per cento del parametro iniziale 330 ed in successivi scatti biennali del 2,50 per cento, calcolati sulla classe finale.*

Ogni punto parametrale corrisponde a lire 18.000 annue lorde.

Al ricercatore universitario all'atto dell'immissione in ruolo, e fino al conseguimento del giudizio corrispondente favorevole per l'immissione nella fascia dei ricercatori confermati, è attribuito

Tale essendo il quadro normativo vigente e tenuto conto anche della successione temporale delle disposizioni, non vi è dubbio che il comma 21, secondo periodo dell'art. 9 del D.L n. 78/2010, come convertito dalla L. 122/2010 non dovrebbe applicarsi ai docenti e ai ricercatori universitari.

Il secondo periodo del comma 21 art. 9 D.L 78/2010, come convertito dalla L. 122/2010, restringe la sua applicazione al "*personale di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipend*i".

Atteso che già a partire dall'art. 3 ter D.L n. 180 del 10 novembre 2008 i docenti e i ricercatori universitari non fruiscono più di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi; disposizione confermata dall'art. 6, comma 14, della L. 240 del 30 dicembre 2010 (la "Gelmini", appunto),

Per progressione automatica degli stipendi, infatti, si intende quella disancorata da qualsivoglia valutazione ulteriore (come , ad esempio, concreto impegno didattico, produzione scientifica, qualità della stessa ecc.) in cui il diritto all'incremento retributivo si perfeziona solo in virtù dell'anzianità di servizio.

Sicché non può revocarsi in dubbio che ciò non accade per i docenti e ricercatori universitari sin dall'art. 3 ter D.L 180 del 10 novembre 2008, che

lo stipendio al parametro 300 e gli aumenti biennali del 2,50 per cento calcolati su tale parametro (...)"».

Vi è poi l'art. 24 L. n. 448 del 30 marzo 1998 intitolato "*Revisione dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato*" che stabilisce che *«A decorrere dal 1 gennaio 1998 gli stipendi, l'indennità integrativa speciale e gli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari… sono adeguati di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'Istat, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie dei pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali...».*

Infine l'art. 3 ter del D.L n. 180 del 10 novembre 2008, intitolato *"Valutazione dell'attività di ricerca "*, che stabilisce che *«Gli scatti biennali di cui agli articoli 36 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, destinati a maturare a partire dal 1 gennaio 2011, sono disposti previa accertamento da parte della autorità accademica della effettuazione nel biennio precedente di pubblicazioni scientifiche»* e l'art. 6, comma 14, della L. 240 del 30 dicembre 2010 sullo "*Stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo*" che prevede che «*I professori ed i ricercatori sono tenuti a presentare una relazione triennale sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, unitamente alla richiesta di attribuzione dello scatto stipendiale di cui gli art.li 36 e 38 del decreto del presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, fermo restando quanto previsto in materia dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122».*

La valutazione del complessivo impegno didattico, di ricerca e gestionale ai fini dell'attribuzione degli scatti triennali di cui all'art. 8 della L. 240 del 30.12.2010 (riforma "Gelmini") è di competenza delle singole università, secondo quanto stabilito nel regolamento di ateneo. Proprio il citato art. 8, comma 1, L. 240 del 30.12.2010, intitolato "*Revisione del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari*", stabilisce che *«Entro i sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo, tenendo conto anche delle disposizioni recate in materia dal decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, adotta un regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge. 23 agosto 1988 n. 400, per la revisione della disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori già in servizio e di quelli vincitori di concorsi indetti fino alla data di entrata in vigore della presente legge, come determinato dagli articoli 36, 38 e 39 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, secondo le seguenti norme regolatrici: trasformazione della progressione biennali per classi e scatti di stipendio in progressione triennale; invarianza complessiva della progressione; decorrenza della trasformazione dal primo scatto successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge (...)».*

stabilisce: *"Gli scatti biennali di cui agli articoli 36 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, destinati a maturare a partire dal 1 gennaio 2011, sono disposti previo accertamento.. della effettuazione nel biennio precedente di pubblicazioni scientifiche"*.

Impostazione confermata dal legislatore con il successivo art. 6, comma 14 della L. 240 del 30 dicembre 2010, secondo cui l'attribuzione dello "*scatto stipendiale di cui gli art.li 36 e 38 del decreto del presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382*" è sottoposta alla "*valutazione del complessivo impegno didattico, di ricerca e gestionale*" del docente nel triennio di riferimento.

Viene meno qualsiasi residuo di dubbio sull'automatismo dello scatto stipendiale dei docenti universitari, poiché, oltre alle valutazioni di merito, è necessario che i richiedenti presentino relazione sull'attività triennale "*sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, unitamente alla richiesta di attribuzione dello scatto*".

Un altro argomento che milita per l'esclusione dei docenti e dei ricercatori dall'ambito di applicazione del secondo periodo del comma 21, art. 9 D.L. 78/2010, come convertito dalla L. 122/2010, viene fornito proprio dalla lettura del comma 1 dell'art. 8 della Legge 240/2010.

L'articolo in questione, nel momento in cui dispone per i docenti e ricercatori universitari la trasformazione della progressione per classi e scatti di stipendio da biennale a triennale, statuisce la "*decorrenza della trasformazione dal primo scatto successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge*".

Vi è da chiedersi, pertanto, quali sarebbero gli "scatti in corso" alla data di entrata in vigore della L. 240/2010 (29.1.2011) che dovrebbero segnare il *dies a quo* della modifica prevista dall'art. 8, dato che ogni scatto stipendiale avrebbe dovuto essere stato già congelato per effetto della norma di cui si contesta con forza l'applicazione.

Non vi è dubbio che l'unica risposta a tale quesito, che sia rispettosa del dato normativo, non può che essere quella che esclude l'applicazione alla categoria universitaria della norma controversa.

Si giunge a tale conclusione con una interpretazione letterale del complesso normativo in questione, partendo dalla norma contenuta in un provvedimento che, per sua natura, è "specifico" (per non dire "speciale"), in quanto afferente all'ordinamento universitario nel suo complesso considerato, cioè la riforma "Gelmini".

Avendo chiaro il contenuto del richiamato art. 8 della legge recante, significativamente, "*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*", esso deve essere necessaria guida per l'interpretazione anche del più volte citato D.L. 78/2010 (in esso ripreso), la cui errata applicazione da parte dell'Ente intimato lede diritti ed interessi dei ricorrenti.

La legge di riforma dell'Università in parola è prevalente sulla norma contenuta nel citato comma 21 dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010, sia per il cri-

terio della specialità (su cui è superfluo soffermarsi), sia *ratione temporis*, essendo successiva anche alla legge di conversione del medesimo decreto-legge.

È evidente, a questo punto, la non applicabilità ai docenti universitari delle stringenti limitazioni (*recte*: blocchi) di carriera, anche atteso che i docenti universitari diverrebbero l'unica categoria professionale a subire dette vessatorie penalizzazioni senza essere coperta da alcuna misura compensativa di cui godono, invece, le altre categorie pur interessate dal D.L. n. 78/2010.

La legge "Gelmini" va quindi letta nella sua portata "escludente" i docenti universitari dal contenuto del comma 21 dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010.

Tale lettura è altresì confermata dall'art. 1, comma 2, della medesima legge n. 240/2010, nella parte in cui dispone che, ai sensi dell'articolo "*33 e al titolo V della parte II della Costituzione, ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità. Sulla base di accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di seguito denominato «Ministero», le università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi"*.

Non ha senso alcuno ipotizzare autonomia funzionale ed organizzativa se addirittura sono "bloccate" le progressioni di carriera previste nel successivo art. 8 del medesimo testo legislativo e, comunque, espressamente ancorate al dato meritocratico, senza automatismi di sorta.

3. Indipendentemente dai rilievi esposti, che evidenziano l'inapplicabilità del blocco degli scatti ai docenti universitari, occorre rilevare l'enorme sproporzione del sacrificio imposto all'intera categoria che comporta, nei fatti, l'impossibilità di proseguire l'attività di ricerca e didattica con la serenità e l'indipendenza che anche la riforma "Gelmini" intende garantire, limitando ai docenti universitari progressioni di carriera *tout court* e per un periodo di tempo davvero lungo, senza possibilità di ottemperare a quanto nell'ordinamento vigente è già previsto, ovvero gli scatti di carriera in esito a valutazioni di merito.

Emblematico, a tal fine è l'art. 1, comma 1, della legge di riforma, nella parte in cui si prevede che: "*Le università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e sono luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze; operano, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica*".

3.1. Si ritiene opportuno, al fine di evidenziare la fondatezza dei rilievi critici di costituzionalità delle norme in esame, ripercorrere, brevemente, i principi sanciti dalla Corte costituzionale in materia, che tracciano un argine ben delineato dal quale le disposizioni normative citate si allontanano peri-

colosamente travolgendo, come un fiume in piena, i diritti ed i principi costituzionali di eguaglianza e buon andamento della p.a..

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il legislatore può decidere di paralizzare temporaneamente gli incrementi retributivi dei dipendenti pubblici, in particolare quando ricorrono situazioni di crisi economica, da affrontare con misure straordinarie.

Purtuttavia nel farlo deve operare in modo ragionevole e ponderato, nel rispetto del principio di uguaglianza.

Nella ponderazione ha uno specifico rilievo, tra l'altro, il carattere transeunte dei sacrifici imposti.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 296 del 1993[5] (Pres. Casavola–rel. Baldassarre) considerò legittima una norma che, "*dettata dall'emergenza economica*", perseguiva, le finalità di contenimento della spesa pubblica, "*nel rigoroso rispetto del dovere costituzionale di distribuire in modo eguale il carico dei sacrifici imposti dall'emergenza*".

Ancora la Corte costituzionale con la sentenza n. 245 del 1997[6] (Pres. Granata–rel. Guizzi), allorquando esaminò la sospensione per il 1993 degli incrementi stipendiali automatici per i dipendenti pubblici, ritenne costituzionalmente legittimo "*il 'blocco', di cui [era] evidente il carattere provvedimentale del tutto eccezionale, [in quanto] esauriva i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio, riconosciute da questa Corte meritevoli di tutela a condizione che le disposizioni adottate non risultino arbitrarie*".

Con la successiva ordinanza n. 299 del 1999 (Pres. Granata–rel. Guizzi) ha ribadito che, "*in un momento assai delicato per la vita economico-finanziaria del Paese, caratterizzato dalla necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio*", il legislatore può imporre "*sacrifici anche onerosi*", che non sono contrari né al principio di uguaglianza sostanziale né a quello di ragionevolezza, purché "*eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso*". la Nel caso citato, conclude testualmente la Corte affermando che la disposizione all'epoca impugnata "*pur collocandosi in un ambito estremo, non lede tuttavia alcuno dei precetti indicati, in quanto il sacrificio imposto*

[5] Nel caso specifico di cui alla sentenza n. 296 del 1993 la Corte costituzionale ha preso in considerazione una norma che rinviava in avanti nel tempo l'efficacia degli incrementi salariali previsti negli accordi sindacali per il 1991- 1993. In base ai principi allora vigenti, gli incrementi avrebbero dovuto essere efficaci sin dalla scadenza dei precedenti accordi per il 1988-1990; invece, la norma in questione dispose che gli incrementi si applicassero solo dal 1994. I giudici costituzionali parlarono di questa norma come di una misura "*dettata dall'emergenza economica*" e coerente, per scopo e contenuti, con altri interventi contestualmente disposti. Rilevarono inoltre che la misura si faceva apprezzare per la finalità di contenimento della spesa pubblica e che, in particolare, essa perseguiva tale finalità "*nel rigoroso rispetto del dovere costituzionale di distribuire in modo eguale il carico dei sacrifici imposti dall'emergenza*". Ciò impose il rispetto della misura stessa in tutto il territorio nazionale, comprese le regioni speciali.

[6] Va ricordato che la sentenza rispose a un giudice che, preso atto del carattere biennale degli incrementi, si chiedeva se la paralisi per un solo anno non finisse per incidere in modo differenziato e arbitrario sui vari dipendenti, secondo la data della loro nomina e, quindi, il momento in cui ciascuno di loro avrebbe dovuto maturare l'incremento.

ai pubblici dipendenti dal comma 3 del citato art. 7 è stato limitato a un anno; così come limitato nel tempo è stato il divieto di stipulazione di nuovi accordi economici collettivi, previsto dal comma 1 dell'art. 7 e che, quindi, tale norma ha imposto un sacrificio non irragionevolmente esteso nel tempo (sentenza n. 99 del 1995), né irrazionalmente ripartito fra categorie diverse di cittadini, giacché la manovra di contenimento della spesa pubblica compiuta con il decreto-legge più volte richiamato non ha inciso soltanto sulla condizione e sul patrimonio dei pubblici impiegati, ma anche su quello di altre categorie di lavoratori".

L'importanza, a questi fini, della "*limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti*" è stata ulteriormente sottolineata dall'ordinanza n. 263 del 2002 (Pres. Ruperto–rel. Capotosti).

Altri riferimenti si potrebbero fare alla giurisprudenza sui trattamenti pensionistici[7].

3.2. Alla luce dei principi enunciati dalla Corte costituzionale, così come evidenziati al paragrafo precedente, si può procedere allo scrutinio delle disposizioni normative di cui all'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010 onde valutarne la loro tenuta rispetto ai precetti costituzionali.

Anticipandosi le conclusioni a cui si perverrà emerge *ictu oculi* come le misure di cui al comma 21 siano incostituzionali per lesione del principio di uguaglianza e, sotto vari profili, irragionevoli ed inique. Sospetti di incostituzionalità suscita la sterilizzazione dell'anzianità (con riferimento a tutte le classi di professori e ricercatori, indistintamente) per il carattere non contingente ma permanente di tale misura. Così come le disposizione contestate appaiono lesive dell'imperativo costituzionale comportato dal principio di eguaglianza, per il quale il legislatore é tenuto a distribuire i sacrifici derivanti da una politica economica di emergenza nel più totale rispetto di una sostanziale parità di trattamento fra tutti i cittadini (nel caso di specie i maggiori sacrifici sono imposti in particolar modo ad un'unica categoria di pubblici dipendenti non contrattualizzati e, cioè, i docenti ed i ricercatori universitari); senza tacere l'ulteriore disparità all'interno della medesima categoria atteso che le misure afflittive colpiscono in maniera diseguale i docenti

[7] Qui, in verità, si trovano anche pronunce di annullamento di leggi che avevano irragionevolmente sacrificato l'aspettativa dei pensionati a un incremento degli emolumenti loro dovuti, ad esempio in relazione alla rivalutazione (sentt. nn. 141 del 1989 e n. 78 del 1993). Senza volersi addentrare in un terreno particolarmente accidentato, va almeno ricordato quanto la Corte ha osservato di recente (sent. n. 316 del 2010) a proposito del blocco per il 2008 della perequazione di talune pensioni. Disporre simili sospensioni rientra bensì nella discrezionalità del legislatore, attraverso una valutazione "*che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio*". Ma le misure discrezionali sono comunque sindacabili. Nel caso, il blocco è stato effettivamente sindacato ed è risultato ragionevole, e dunque legittimo, perché: a) applicato solo a trattamenti di livello medio-alto; b) giustificato dall'esigenza di reperire le risorse necessarie a soddisfare altre aspettative dei lavoratori (cancellare la brusca elevazione dell'età minima pensionabile); c) limitato alla sola perequazione altrimenti dovuta per l'anno 2008.

ed i ricercatori in ragione dell'anzianità di servizio (finendo per colpire in maniera più dura proprio i ricercatori più giovani (non confermati e, segnatamente, di prima nomina) e, quindi, coloro i quali hanno un reddito più basso con conseguente lesione del principio di equità impositiva.

La normativa in commento, pertanto, si pone in contrasto con i seguenti parametri costituzionali: a) art. 3 Cost.[8], ha creato una ingiusta e irrazionale disparità di trattamento fra dipendenti pubblici contrattualizzati e non; all'interno dei non contrattualizzzati tra i docenti ed i ricercatori e gli altri; tra docenti e ricercatori e, persino, all'interno delle medesime fasce docenti e tra i ricercatori "anziani" e "giovani"; senza contare la disparità, per sorte, conseguente al momento in cui è stato maturato lo scatto; b) art. 36 Cost., vigendo per i pubblici dipendenti il principio della parità di retribuzione a parità (qualitativa o quantitativa) di prestazione lavorativa, mentre l'articolo oggetto di censura ha creato una disparità retributiva fra docenti e ricercatori di pari qualifica che svolgono le medesime funzioni; c) art. 53, in quanto il "blocco" rappresenta una prestazione patrimoniale imposta[9], la quale ha

[8] Sul punto illuminante è l'ordinanza di rimessione del TAR, Trantino Alto Adige, Trento, n. 307 del 2011, la quale afferma che *dall'esame dei complessi meccanismi di "blocco" degli incrementi, così differenziatamente disegnati per categorie appartenenti alla medesima area dei pubblici dipendenti e che hanno identica capacità economica tratta da reddito di lavoro dipendente, appare fondata anche la dedotta disparità di trattamento tra le categorie dei lavoratori del pubblico impiego e, in particolare, in prospettata violazione del precetto di cui all'art. 3 della Costituzione e del concorrente canone della ragionevolezza, ripetutamente applicato proprio da codesta Corte anche nella vessata materia. Con riguardo al primo termine, l'orientamento della giurisprudenza della Corte Costituzionale si è espresso nel senso che, se da un lato è legittimo il blocco per un anno degli incrementi retributivi in conseguenza di automatismi stipendiali o per progressione automatica della carriera, per altro verso quel meccanismo "pur collocandosi in un ambito estremo", era limitato nel tempo ad un solo anno e non era "irrazionalmente ripartito fra categorie diverse di cittadini", giacché la manovra di contenimento della spesa pubblica (allora si trattava dell'anno 1993) non incideva "soltanto sulla condizione e sul patrimonio dei pubblici impiegati, ma anche su quello di altre categorie di lavoratori" (cfr., ordinanza 14.7.1999, n. 299).*

In relazione dunque agli univoci messaggi della Corte la manovra finanziaria qui in esame appare del tutto irragionevole e sperequata, sia in ordine ad altre categorie di lavoratori pubblici (ma anche, e soprattutto, privati), sia con riguardo al lasso temporale di riferimento, che–anche a voler prescindere da precedenti, recenti interventi di analogo contenuto–supera abbondantemente il periodo annuale.

Oltre al parametro di cui all'art. 3, risulta altresì violato il più generale principio di ragionevolezza che, secondo la Corte, risulta vulnerato "anche in assenza di una sostanziale disparità di trattamento tra fattispecie omogenee, allorché la norma presenti una intrinseca incoerenza, contraddittorietà od illogicità rispetto al contesto normativo preesistente o rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore".

Codesta Corte ha valutato in più occasioni la coerenza delle norme sottoposte al suo esame rispetto alla ratio ad esse sottesa ("il criterio della ragionevolezza intrinseca si traduce in una valutazione di conformità della norma alla ratio che la sostiene": cfr., sentenza 5.12.2008, n. 399), ovvero la loro non contraddittorietà rispetto al previgente sistema complessivo, o la non manifesta inidoneità degli strumenti ivi prescelti per conseguire un determinato fine, con un controllo comportante considerazioni di adeguatezza, pertinenza, proporzionalità, coerenza.

In tal senso, la ragionevolezza intrinseca si valuta anche verificando se le norme censurate rivelino una contraddizione tra la previsione astratta e la sua concreta applicazione (cfr., da ultimo, sentenze 28.1.2010, n. 26, e 8.5.2009, n. 137).

[9] Vale ricordare, al riguardo, che secondo il risalente orientamento della Corte Costituzionale, il citato articolo 53 della Costituzione sancisce "*non già solo il dovere delle prestazioni tributarie,*

inciso soltanto su una categoria di contribuenti (i pubblici dipendenti non contrattualizzati) e, all'interno di essa, soltanto sui docenti ed i ricercatori universitari: d) art. 97, in quanto la manovra in questione si riflette sul buon andamento "*degli uffici a qualsiasi potere appartenenti*" (cfr., Corte Costituzionale 19.12.1973, n. 177). È notorio che l'espressione "*buon andamento*" attiene all'elemento "*oggettivo*" dell'ufficio e riassume un principio generale e strumentale al raggiungimento delle finalità istituzionali assegnate.

Inoltre non va neppure dimenticato che il buon andamento si traduce anche nella stabilità, nella certezza e nell'efficiente uso delle risorse a cui poter attingere sia collettivamente che personalmente nello svolgimento della quotidiana attività. Da questo verso, il concetto di buon andamento emerge come "*regola di svolgimento della funzione*" il cui rispetto è assicurato da tutti gli strumenti di garanzia assicurati dalla complessiva organizzazione dell'Amministrazione universitaria, fra i quali rientrano, certamente, anche le condizioni di serenità e di stabilità delle proprie condizioni economiche.

4. Il T.A.R. Campania, sezione staccata di Salerno, sez. I (ordinanza n. 1162, pubblicata il 23.6.2011) prima, ma subito dopo il T.A.R. Piemonte, sez. II (ordinanza n. 846, pubblicata il 28.7.2011), il TAR Veneto, sez. I (ordinanza n. 1685, pubblicata il 15.11.2011) ed da ultimo il TAR Trentino Alto Adige, Trento (ordinanza n. 307, pubblicata il 14.12.2011) hanno già sollevato la questione di costituzionalità, con riferimento alle disposizioni relative ai magistrati, ritenendo *rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 36, 53, 97, 101, 104, 108 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dei commi 21, primo periodo, e 22 del D.L. 31.5.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in L. 30 luglio 2010, n. 122.*

Alcune delle censure si fondano sul nesso tra indipendenza della magistratura e automatismo degli incrementi retributivi; ma il complessivo ragionamento, che ha indotto i giudici ad essere "sfiorati" dal dubbio di costituzionalità della citate disposizioni normative, è assimilabile ai docenti universitari.

ma altresì il principio della correlazione di queste con la capacità contributiva di ciascuno" (cfr., sentenza 18.6.1963, n. 92). Le leggi, di conseguenza, devono individuare prestazioni commisurate alla "*capacità contributiva*" degli obbligati: il che significa che la discrezionalità legislativa è vincolata al rispetto di un parametro che, teoricamente, è un concetto giuridico a contenuto indeterminato ma che, concretamente, deve essere tradotto in un dato obiettivamente esistente e commisurato ad un indice effettivo di ricchezza (nella specie: il reddito da lavoro dipendente).

La cognizione della congruenza del prelievo al parametro costituzionale, in fatto, è da ultimo rimessa al Giudice delle leggi a cui non compete la valutazione della discrezionalità del legislatore, bensì il sindacato sulla razionalità complessiva dell'intervento legislativo, al fine di scongiurare l'assoluta arbitrarietà, o illogicità, o vessatorietà, delle norme tributarie.

In tal senso, la Corte Costituzionale ha affermato che, sebbene sia "*sufficiente il collegamento dell'imposizione ad un presupposto rivelatore di ricchezza*", il principio della capacità contributiva, sul piano garantistico costituzionale, deve essere inteso come espressione dell'esigenza che "*ogni prelievo tributario trovi una specifica, oggettiva e plausibile causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di maggiore ricchezza*" (cfr., sentenza 10.7.1975, n. 201).

Innanzitutto per le ragioni in diritto sopra evidenziate non sarebbe infondato ritenere l'autonomia e la libertà della ricerca meritevole delle medesime guarentigie che l'ordinamento costituzionale riconosce all'indipendenza e alla libertà nell'esercizio dell'attività giurisdizionale.

Comunque sia pienamente calzanti, al caso che oggi ci occupa, sono sicuramente le censure sollevate dal Collegio campano con riferimento al carattere arbitrariamente selettivo e regressivo delle decurtazioni: carattere che è ancora più spiccato nelle misure applicabili a professori e ricercatori universitari.

È evidente che, con siffatto dettato normativo, è preclusa all'Amministrazione una serena valutazione che tenga conto delle differenze sostanziali tra ricercatori e professori ordinari o, ad esempio, tra ricercatori confermati e ricercatori di prima nomina.

È chiara la violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità per ragioni sovrapponibili a quelle già sollevate dal TAR Salerno con raffinato ed argomentato ragionamento giuridico.

Anche in questa circostanza è necessario muovere dalla considerazione che con l'applicazione tout cour del blocco ai docenti universitari non è consentito all'Amministrazione differenziare in modo adeguato situazioni ontologicamente diverse, distribuendo sacrifici in modo iniquo sulla base di una norma generale che dovrebbe trovare limite e contemperamento nella specialità dell'ordinamento universitario, con la conseguenza di colpire allo stesso modo categorie che godono di misure compensative o perequative maggiori (comparto scuola o militari) e categorie prive di qualsivoglia "paracadute" (ricercatori) e, restando nell'alveo dei docenti universitari, equiparando di fatto professori ordinari e ricercatori.

"*Ugualmente, pare violare il fondamentale principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 della Costituzione, riservare, con un automatismo che in più occasioni è stato ritenuto costituzionalmente non corretto (sia pure con riferimento a fattispecie diverse da quella all'esame), la medesima sorte a soggetti*" diversi (così, letteralmente, ord. di rimessione n. 100 del 24 febbraio 2011 del TAR Friuli Venezia Giulia, seppur in una vicenda diversa).

Anche nel nostro caso, si è di fronte ad un ingiusto automatismo, che non tiene conto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Estendendo per analogia questo ragionamento al caso che ci occupa, si potrebbe ben ritenere che tendenzialmente, il sistema debba rifiutare ogni automatismo idoneo a generare ingiustizie e disparità, perché contrastante con i principi di parità di trattamento e di adeguatezza, ai quali il legislatore (e l'Amministrazione) devono conformare il proprio operato.

Numerosi sono, quindi, i dubbi che si possono nutrire su misure non meno selettive e regressive di quelle che hanno riguardato i magistrati, come quelle che interessano i docenti universitari. Dubbi che si possono articolare come segue:

a) In primo luogo, la sterilizzazione dell'anzianità non è temporanea[10].

[10] Essa è destinata a produrre effetti permanenti per tutta la durata della vita di chi la subisce:

Nel triennio 2011-2013, il contenimento della spesa per le retribuzioni dei docenti universitari sarebbe *comunque* assicurato dalle *altre* misure previste nell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 (blocco degli stipendi e delle progressioni economiche individuali).

D'altronde, gli effetti della sterilizzazione acquistano una propria autonomia solo 'a regime': terminato il triennio di blocco, anche nel 2014 e negli anni successivi, l'anzianità maturata nel triennio 2011-2013 non avrà alcun effetto economico[11].

b) In secondo luogo, la sterilizzazione non è legata alla situazione economica contingente[12].

c) In terzo luogo, tanto il blocco delle progressioni economiche individuali, quanto la sterilizzazione dell'anzianità sono fortemente regressivi[13]. Come tali, essi sono in frontale contrasto con il "dovere costituzionale di distribuire in modo eguale il carico dei sacrifici imposti dall'emergenza".

Viene, altresì, in rilievo la lesione del principio di legittimo affidamento, ormai "parte dell'ordinamento giuridico comunitario" (cfr. Corte di Giustizia, sentenza 3 maggio 1978, *Töpfer*, in causa 112/77) ingenerato quanto meno nei ricercatori di prima nomina.

D'altronde questi effetti, come l'ingiustizia dei meccanismi retrostanti, sono stati riconosciuti dallo stesso Governo che ha congegnato i meccanismi stessi[14].

della vita lavorativa, ma anche di quella post-lavorativa, alla luce degli intuibili riflessi sulla contribuzione previdenziale. I suoi effetti si trascinano dunque in un orizzonte di tempo indeterminato, che trascende il triennio di riferimento della manovra di finanza pubblica e supera ogni possibile previsione economica. Sotto nessun profilo si può affermare che la misura esaurisca i propri effetti in un solo anno, o nel triennio 2011-2013. A meno, ovviamente, di volerla considerare temporanea solo perché la sterilizzazione riguarda 'appena' tre anni lavorativi, e non tutta l'anzianità. Ma se, per soddisfare i canoni di ragionevolezza ed eguaglianza, bastasse evitare la soppressione totale della progressione d'anzianità, quei canoni costituirebbero garanzie puramente nominali.

Anzi, a ben vedere, la sterilizzazione dell'anzianità produce *solo* effetti di lungo periodo.

[11] Il blocco degli stipendi e quello delle progressioni economiche individuali hanno, invece, effetti limitati al 2011-2013. Eppure, questa dimensione temporale, pur non indeterminata, presenta caratteri insoliti: il periodo cui queste misure si riferiscono, benché predeterminato, è assai lungo, di ben tre anni. Si noti come il blocco cui, ad esempio, si riferiva la sentenza n. 245 del 1997 si riferisse a un singolo anno. L'intervento oggetto della sentenza n. 296 del 1993, per contro, aveva un respiro temporale più ampio, ma, da un lato, non consisteva in un blocco individuale degli stipendi e delle progressioni; dall'altro, riguardava la mancata retroattività dei nuovi e più favorevoli parametri retributivi generali fissati da una nuova tornata di accordi collettivi.

[12] Proprio per i suoi effetti di lungo periodo, la sterilizzazione non si può agganciare alle esigenze della presente situazione finanziaria. Tale recisione del nesso causale rileva sia nello scrutinio di ragionevolezza generale, sia nella verifica dei presupposti contingenti di necessità e urgenza, *ex* art. 77 Cost. (verifica da attuare anche sulla legge di conversione: cfr. sent. n. 355 del 2010).

[13] Il carattere regressivo delle misure assume connotazioni spiccatissime, e una precisa evidenza normativa, se si concentra l'attenzione sul primo scatto dei ricercatori. Il ricercatore entrato in servizio dopo l'inizio del 2010 si vede 'inchiodato' per lungo tempo a un livello di retribuzione (e contribuzione previdenziale) assai basso, con un sacrificio superiore, in termini assoluti e relativi, a quello dei suoi colleghi più anziani e meglio retribuiti. Il fatto che il provvedimento emergenziale sull'anzianità dei docenti universitari non abbia tenuto conto di questa peculiarità – creata anch'essa dal legislatore – rappresenta un difetto assai evidente.

[14] Durante l'esame, presso l'aula del Senato, della cd. riforma universitaria, il ministro Gelmini

d) In quarto luogo, le misure qui considerate integrano un disegno che, nell'insieme, si palesa effettivamente discriminatorio e punitivo nei confronto delle persone che appartengono a una singola, specifica categoria: quella dei professori e ricercatori universitari. Solo su costoro si cumulano, contemporaneamente: a) il blocco degli stipendi e delle progressioni economiche individuali; b) il blocco degli incrementi retributivi legati (indirettamente: art. 24 della legge n. 448 del 1998) alla contrattazione; c) la sterilizzazione dell'anzianità; d) l'aumento di un anno del tempo per il conseguimento dello scatto di anzianità successivo alla cd. riforma Gelmini; e) l'assenza di misure compensative di qualunque tipo, anche solo previsionali.

In linea con i dubbi di legittimità costituzionale esposti si è di recente espresso il TAR Calabria con l'ordinanza di rimessione n. 311 dell'8 maggio 2012.

Nello specifico ed in via del tutto preliminare il TAR nell'inviare gli atti alla Corte costituzionale ha evidenziato i seguenti profili critici[15]:

così ha dichiarato: "*È evidente a tutti (…) che la sospensione degli scatti di anzianità produce effetti diversi a seconda delle età, perché, per come è concepita la carriera universitaria, gli scatti di anzianità operano prevalentemente nella fase iniziale. È quindi grave il danno prodotto ai ricercatori rispetto al quale occorre – su questo vi è stata una condivisione con il ministro Tremonti – fare sì che all'interno della somma che andrà a ripristinare almeno una parte del taglio effettuato, 40 milioni di euro siano utilizzati per ripristinare gli scatti ai ricercatori, attraverso un meccanismo di valorizzazione*" (resoconto della seduta n. 415 del 29 luglio 2010). Sinora il ripristino non è avvenuto.

[15] *1) In via preliminare, si osserva che, come condivisibilmente esposto dalla difesa dei ricorrenti, il caso odierno non è riconducibile a precedenti fattispecie già esaminate dalla Corte Costituzionale (sent. n. 245/1997 e ord. n. 299/1999 in ordine all'art. 7 del d. l. n. 384 del 1992, convertito in l. n. 438 del 1992), perché, a differenza di tali ipotesi, in cui le misure restrittive erano temporalmente circoscritte ad un solo anno, difetta nella sostanza quel requisito dell'eccezionalità e temporaneità della disciplina che aveva consentito alla stessa Corte di rigettare le prospettate questioni di costituzionalità.*

1a) In primo luogo, infatti, nel caso di cui qui si discute la durata del "blocco" è temporalmente superiore a quella del citato art. 7 (tre anni a fronte di uno); a ciò deve aggiungersi che anche il carattere "eccezionale" e comunque "transeunte" della misura pare poter essere messo in discussione, dal momento che, come si è visto, si tratta del terzo intervento che, dal 2007 ad oggi, colpisce (oltretutto in misura notevolmente più incisiva dei due precedenti) i criteri di adeguamento e i c.d. "automatismi stipendiali" dei pubblici dipendenti, ed in particolare dei c.d. "non contrattualizzati". Peraltro, a ulteriore conferma del carattere non "eccezionale" e non "transeunte" della disciplina, si consideri come di recente il d.l. n. 98 del 2011, convertito nella l. n. 111 del 2011, all'art. 16, comma 1, lett. b, preveda la "proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime". Secondo la difesa dei ricorrenti, la circostanza che la riforma di cui al menzionato dl. 98/2011 si applichi solamente a far data dallo scatto successivo a quello in corso, non elide, anzi conferma, l'incisività della misura, perché concorre a posticipare nel tempo l'incremento di carriera.

Più specificatamente, in presenza di una sostanziale reiterazione di misure afflittive, la natura eccezionale e transitoria di una disposizione non può essere fatta derivare dalla sua scadenza nominale perché, se così fosse, si consentirebbe un'indeterminata ed indeterminabile compressione delle situazioni giuridiche incise, avallando un complessivo arbitrio del legislatore, che violerebbe i criteri della certezza e prevedibilità delle norme giuridiche, con gravissime conseguenze in ordine ai rapporti giuridici in atto. In definitiva, a giudizio del Collegio, lo scrutinio della norma di cui si dubita, sotto il profilo della sua eccezionalità e temporaneità, deve essere condotto secondo ragionevolezza e con approccio sostanziale al piano degli effetti che la norma produce, anche in termini di prevedibilità della sua reiterazione nel tempo.

a) difetto del requisito della temporaneità ed eccezionalità;

b) la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita appare fortemente discriminatoria per i docenti universitari in quanto lesiva dei principi di cui agli artt. 3, 97 e 36 della Costituzione.

In conclusione e con un giudizio tranciante, in attesa del pronunciamento della Corte costituzionale, il TAR Calabria, con l'ordinanza di rimessione non lesina di affermare *che la manifesta ingiustizia della disposizione normativa in esame deriva dalla circostanza che vengono imposte prestazioni patrimoniali personali frutto di una politica di tagli lineari, che già di per sé produce storture sul terreno dell'equità e dell'eguaglianza dei cittadini, e che è quella che meno si attaglia ad imporre sacrifici, perché non assicura affatto che tali sacrifici siano effettivamente finalizzati ad una risoluzione reale dei problemi, che, in definitiva, si sostanziano in una spesa pubblica in gran parte sovradimensionata per motivi di disfunzione e clientela.*

Sulla medesima scia si pone anche il TAR Pescara che con la sentenza del 6 agosto 2012 n. 378 nel rimettere la questione alla Corte costituzionale evidenzia, tra le altre cose, la violazione del *principio di solidarietà economica e della capacità contributiva individuale dei cittadini* atteso che *le ragioni di equità sociale possono far comprendere la scelta selettiva di livelli retributivi medio- alti, resta, invece, inspiegabile la limitazione, della sfera soggettiva dei destinatari, ai dipendenti pubblici che, quali percettori di redditi fissi, notoriamente non sfuggono ad alcuna tassazione*[16].

In attesa della pronuncia della Corte costituzionale la disputa emergenza economica *vs* docenti universitari è ancora tutta da giocare.

[16] *Vengono in rilievo, per la loro violazione, gli artt. 2,3, 23,36, 53 della Costituzione.*

Le misure economiche stabilite ex lege si sostanziano in una "prestazione economica imposta" in via duratura (triennio), attuata mediante blocchi stipendiali gravanti solo sui dipendenti pubblici, lasciando indenni sia i lavoratori privati, sia quelli autonomi che, pur beneficiando di pari fasce retributive possono liberamente incrementare ulteriormente il proprio reddito. Ciò nonostante la ratio legis che é nella necessità di un concorso generalizzato al contenimento delle spese pubbliche, che inevitabilmente richiama il principio di solidarietà economica e della capacità contributiva individuale dei cittadini; le ragioni di equità sociale, infatti, possono far comprendere la scelta selettiva di livelli retributivi medio- alti, resta, invece, inspiegabile la limitazione, della sfera soggettiva dei destinatari, ai dipendenti pubblici che, quali percettori di redditi fissi, notoriamente non sfuggono ad alcuna tassazione, stante la piena conoscenza degli introiti stipendiali ed il pagamento fiscale contestuale alla liquidazione mensile.

La diversa denominazione del prelievo e l'eccezionalità della situazione, per nulla di breve durata, non muta la natura del sacrificio patrimoniale, che rappresenta, per le finanze pubbliche, sempre un'entrata pecuniaria, utilizzata per finalità generali; il punto ineludibile è la parità di trattamento e la non ragionevolezza di gravose soluzioni unidirezionali e plurime su una stessa categoria (blocco degli adeguamenti retributivi e della normale progressione economica nel triennio) che, invero, vengono illogicamente collegate anche alla lotta all'evasione fiscale, certamente non imputabile ai percettori di un reddito fisso, tassato alla fonte.

Ragusa Service srl - Modugno (BA)
Tel. 0809645420 · info@ragusaservice.it

ISBN 978-88-6611-182-5

€ 70,00