

Cons. Stato, Sez. I, 21.12.2022, n. 2057 (parere)

"Omissis"

FATTO e DIRITTO

Ricorso straordinario al Capo dello Stato proposto da A. C. F. contro il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense per l'annullamento:

- *in parte qua* del Bando n. 11/2019, avente ad oggetto "Bando per l'assegnazione di borse di studio per l'acquisizione del titolo di cassazionista" (art. 14 del Regolamento per l'erogazione dell'assistenza), pubblicato sul sito web della Cassa forense in data 18 giugno 2019, là dove fissa (art. 4 lett. b) l'età massima di partecipazione nel non superamento del 45° anno di età;
- *in parte qua*, della presupposta e richiamata delibera del Consiglio di amministrazione della Cassa forense del 6 giugno 2019;
- *in parte qua* (art. 15 n. 8 in combinato disposto con l'art. 4 lett. b), là dove riserva le borse di studio per l'acquisizione del titolo di cassazionista a tutti gli iscritti alla Cassa "fino al compimento del 45° anno di età") del presupposto e richiamato "Regolamento per l'erogazione dell'assistenza" di cui alla Delibera del Comitato dei Delegati del 24 luglio 2015 e s.m. – approvato con condizioni con nota ministeriale del 25 settembre 2015, in G.U. Serie generale n. 240 del 15 ottobre 2015;

quanto ai motivi aggiunti:

- del provvedimento del Consiglio di Amministrazione di Cassa Forense del 7 maggio 2020 con il quale è stato rigettato il reclamo e negata definitivamente l'erogazione economica di cui al Bando n. 11/2019, del quale non se ne è potuta avere la visione, avendone ricevuto solo mera notizia con la comunicazione di Cassa Forense, effettuata via pec, del 5 giugno 2020.

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. n. 5979 del 14 maggio 2020 con la quale il Ministero lavoro e delle politiche sociali ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Marina Perrelli;

Premesso:

1. Il ricorrente ha esposto: a) di essersi iscritto presso l'ordine degli avvocati di Bergamo il 20 gennaio 2009 e successivamente presso l'ordine degli avvocati di Vibo Valentia in data 20 gennaio 2017; b) di avere maturato il periodo minimo di otto anni di esercizio della professione forense e di avere, quindi, presentato in data 30 luglio 2018 la domanda di partecipazione prot.n. 2018/00002938 al corso per cassazionisti, di cui al bando C.N.F. 26 giugno 2018, pubblicato nella G.U. n. 52 del 3 luglio 2018; c) di avere, previo superamento della prova preselettiva, frequentato il corso e di avere conseguito l'idoneità ottenendo l'iscrizione all'albo degli avvocati cassazionisti in data 24 maggio 2019 al n. 961115/2019 ; d) di avere, quindi, avuto conoscenza del bando n. 11/2019 con il quale la Cassa forense ha manifestato l'intenzione di concedere, entro un massimale di euro 500.000,00, delle borse di studio a tutti coloro che avevano conseguito l'idoneità professionale, avendo frequentato il corso cassazionisti C.N.F. svoltosi a Roma nel periodo ottobre/dicembre 2018,

limitando tale beneficio a chi non avesse ancora compiuto il 45° anno alla data di pubblicazione del bando.

1.2. Il ricorrente, attesa la natura immediatamente escludente della clausola che prevede tra i requisiti per poter beneficiare delle borse di studio il limite di età, ne ha dedotto l'illegittimità con un unico ed articolato motivo per violazione dell'art. 3 Costituzione e della direttiva del Consiglio 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE, come recepita dall'art. 3, commi 3 e 4, del D.lgs. 9 luglio 2003 n. 216, degli artt. 14 e 21 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché per eccesso di potere per difetto di ragionevole giustificazione e per difetto di proporzionalità.

Ad avviso del ricorrente il bando e il presupposto art. 15 n. 8, in combinato disposto con l'art. 14, lettera b) del Regolamento per l'erogazione dell'assistenza, nel limitare la concessione del beneficio comporterebbero una evidente discriminazione per ragioni di età. Né nel caso di specie ricorrerebbe alcuna ipotesi di deroga legittima e ragionevole per limitare la partecipazione al conseguimento del beneficio economico ad un'età inferiore ai 45 anni.

2. Con ricorso per motivi aggiunti il ricorrente ha impugnato anche il provvedimento del Consiglio di Amministrazione della Cassa Forense del 7 maggio 2020 con il quale è stato rigettato il reclamo e negata definitivamente l'erogazione economica di cui al Bando n. 11/2019.

2.1. Il ricorrente lamenta, in primo luogo, di non avere potuto prendere visione del diniego gravato, nonostante le richieste avanzate in tal senso, avendone ricevuto notizia con la comunicazione della Cassa Forense del 5 giugno 2020, effettuata via pec.

2.2. Nel merito il ricorrente ne deduce l'illegittimità:

1) per violazione art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, attesa l'illegittimità della discriminazione per ragione di età, ribadita dal Consiglio di amministrazione della Cassa Forense con il provvedimento di rigetto del reclamo, in quanto basata esclusivamente sull'età anagrafica, fine a sé stessa e priva di ogni ragionevole giustificazione;

2) per errata applicazione degli artt. 14, lettera b3, e art. 15, comma 8, del Regolamento per l'assistenza della Cassa Forense, art. 14, lettera a4, e art. 15, comma 4, del medesimo Regolamento.

Ad avviso del ricorrente la fattispecie avrebbe dovuto essere ricondotta, in via analogica o di interpretazione adeguatrice, alla disciplina delle prestazioni assistenziali di cui all'art. 14, lett. a4, ed all'art. 15, comma 4, del Regolamento in cui non si rinviene il limite preclusivo dei 45 anni, atteso che, al di là della terminologia utilizzata nel bando, la misura adottata integrerebbe "un rimborso forfettario, sia delle spese di trasferta per frequentare quel corso, sia dell'equivalente economico del tempo che ciascun partecipante ha dovuto sottrarre al tempo di lavoro nel proprio studio professionale";

3) per eccesso di potere per difetto di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità in quanto l'esclusione di chi ha più di 45 anni di età non sarebbe funzionale ad alcun fine specifico attesa la capienza delle risorse finanziarie messe a disposizione per consentire quel "rimborso forfettario" previsto dal bando;

4) per violazione dell'art. 3 Costituzione, per disparità di trattamento.

In via gradata, qualora si dovesse ritenere che l'erogazione finanziaria negata debba rimanere nell'alveo tipologico delle prestazioni di cui alla lettera b) del

predetto art. 14 del Regolamento, l'interpretazione adeguatrice dovrebbe ricondurre la dizione "iniziative a favore dei giovani" non alla "giovane età anagrafica", ma alla "giovane età professionale".

Il ricorrente ha, pertanto, chiesto il rinvio alla Corte di Giustizia sulla compatibilità di trattamenti differenziati per ragione di età anagrafica con i principi eurounitari.

3. Con la nota n. 5979 del 14 maggio 2020 il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha eccepito, in via preliminare di rito, l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione in quanto gli atti impugnati avrebbero natura privatistica essendo adottati dalla Cassa forense nell'esercizio della propria autonomia di gestione, nonché l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse non avendo il ricorrente provveduto ad impugnare il provvedimento prot. n. 1487 del 6 novembre 2019 con il quale è stata deliberata la non erogazione della borsa di studio in suo favore.

3.1. Nel merito l'amministrazione ha concluso per la reiezione del ricorso principale non ricorrendo nessuna delle violazioni né del diritto nazionale, né di quello europeo lamentate dal ricorrente, mentre in relazione ai motivi aggiunti è stata rilevata la natura non provvedimentale del diniego del reclamo e la conseguente inammissibilità delle censure.

4. Con parere interlocutorio n. 952 dell'1 giugno 2022 la Sezione ha, in primo luogo, respinto l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione perché le modalità di erogazione della borsa sono coincidenti con quelle di erogazione di un contributo, atteso che passano per la pubblicazione di un bando, per la presentazione delle relative domande e per la valutazione della sussistenza dei requisiti per ottenere il beneficio.

4.1. Quindi si è ravvisata la necessità, ai fini della decisione, di acquisire una relazione integrativa dell'amministrazione volta a chiarire i seguenti aspetti:

- se il ricorrente, oltre ad avere impugnato il bando sul presupposto che la clausola relativa al requisito dell'età fosse escludente e, quindi, immediatamente lesiva, ha comunque presentato domanda di partecipazione per ottenere la borsa di studio, come sembrerebbe desumersi dalla relazione dell'amministrazione;

- se e quando il provvedimento prot. n. 1487 del 6 novembre 2019, con il quale è stata deliberata la non erogazione della borsa di studio in favore del ricorrente, gli è stato notificato;

- quale sia il contenuto del provvedimento del Consiglio di Amministrazione della Cassa Forense del 7 maggio 2020, comunicato a mezzo pec il 5 giugno 2020, con il quale è stato rigettato il reclamo e negata definitivamente l'erogazione economica di cui al bando n. 11/2019;

- se è stata pubblicata una graduatoria di coloro che hanno proposto domanda per accedere alle borse di studio di cui allo stanziamento di € 500.000,00 e sono risultati in possesso dei requisiti per ottenere il beneficio e se il detto stanziamento è stato completamente utilizzato;

5. Con nota prot. n. 8091 dell'1 settembre 2022 il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha trasmesso la relazione integrativa richiesta con il predetto parere interlocutorio, unitamente alle osservazioni del ricorrente.

Considerato:

6. Occorre, in via preliminare, esaminare l'eccezione di improcedibilità del ricorso per omessa impugnazione del provvedimento prot. n. 1487 del 6 novembre 2019

con il quale è stata deliberata la non erogazione della borsa di studio al ricorrente.

6.1. L'eccezione non è fondata e va disattesa in quanto il ricorrente ha impugnato il citato provvedimento con ricorso amministrativo che è stato poi deciso con il diniego del 7 maggio 2020 che ha formato oggetto dei motivi aggiunti al presente ricorso straordinario.

Ne discende che non è ravvisabile alcuna acquiescenza, né tanto meno alcuna omessa impugnazione idonea a determinare l'improcedibilità del gravame.

7. Nel merito il ricorso non è fondato e va respinto per le seguenti ragioni.

8. Il ricorrente sostanzialmente lamenta l'illegittimità del bando predisposto dalla CNF per l'assegnazione di borse di studio per l'acquisizione del titolo di cassazionista nella parte in cui prevede tra i requisiti per la partecipazione alla procedura e l'ammissione in graduatoria all'articolo 4, lettera b) il "non aver superato il 45° anno di età alla data di pubblicazione del bando".

Secondo la prospettazione del ricorrente una simile previsione integrerebbe un'ipotesi di discriminazione per ragioni di età, come tale incompatibile con l'art. 3 Costituzione, nonché con la direttiva del Consiglio 2000/78/Ce, come recepita dall'art. 3, commi 3 e 4, del D.lgs. n. 216/2003, con l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con l'art. 14 della CEDU. In particolare, ad avviso del ricorrente, la previsione in questione determinerebbe una lesione della parità di trattamento e del principio di non discriminazione per motivi legati all'età anagrafica in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

9. Il Collegio ritiene di non poter condividere la prospettazione del ricorrente.

9.1. Per dirimere la questione se il bando impugnato nel prevedere un limite massimo di età per la presentazione della domanda e per l'assegnazione del contributo introduca una disparità di trattamento basata sull'età, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, occorre ricordare che per «principio della parità di trattamento» si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata su uno dei motivi di cui all'articolo 1 della medesima direttiva.

Orbene, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), di detta direttiva precisa che, ai fini dell'applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, di quest'ultima, sussiste discriminazione diretta quando, sulla base di uno qualsiasi dei motivi di cui all'articolo 1 della direttiva, una persona è trattata in modo meno favorevole di un'altra che versi in una situazione analoga (sentenza del 15 novembre 2016, Salaberria Sorondo, C-258/15, EU:C:2016:873, punto 28).

9.2. In tali circostanze, occorre verificare se una siffatta disparità di trattamento possa essere giustificata alla luce dell'articolo 4, paragrafo 1, o dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78.

L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 prevede che una disparità di trattamento basata su una caratteristica correlata a uno qualunque dei motivi di cui all'articolo 1 di tale direttiva non costituisce discriminazione là dove, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché la finalità sia legittima e il requisito proporzionato.

Da tale disposizione emerge che non è il motivo su cui è basata la disparità di trattamento, ma una caratteristica legata a tale motivo a dover costituire un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa

(sentenza del 15 novembre 2016, Salaberria Sorondo, C-258/15, EU:C:2016:873, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

9.3. L'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2000/78, prevede, a sua volta, che le disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscano discriminazione là dove siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale, e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari. L'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, lettera c), di tale direttiva prevede che tali disparità di trattamento possono comprendere, in particolare, «la fissazione di un'età massima per l'assunzione basata sulle condizioni di formazione richieste per il lavoro in questione o la necessità di un ragionevole periodo di lavoro prima del pensionamento».

9.4. Nel caso di specie, il Collegio rileva, in primo luogo, che la clausola relativa all'età non incide né sull'occupazione, né sulle condizioni di lavoro del ricorrente, afferendo alla possibilità di partecipare ad un bando per l'assegnazione di un beneficio economico – borsa di studio - per l'acquisizione del titolo di cassazionista, cioè è a dire un elemento del tutto estraneo ai requisiti per l'acquisizione del titolo e che non incide neanche in modo indiretto sullo svolgimento dell'attività professionale del ricorrente.

9.5. Tanto premesso, occorre evidenziare che la fissazione del requisito risponde ad una logica che permea il Regolamento per l'erogazione dell'assistenza della Cassa di Previdenza e Assistenza che mira a sostenere l'avvio dell'attività dei giovani professionisti iscritti alla Cassa e, in particolare, di quelli di età inferiore ai 40 anni.

Viene in rilievo la sezione del regolamento dedicata alle "prestazioni a sostegno della professione" e, segnatamente, l'art. 14, lettera b) "iniziative a sostegno dei giovani", là dove prevede alla lettera b3) le "borse di studio per l'acquisizione del titolo di specialista, di cassazionista e per l'acquisizione delle specifiche competenze professionali", da leggere in combinato disposto con l'articolo 15, comma 8, che individua quali beneficiari dei trattamenti "tutti gli iscritti alla cassa fino al compimento del 45° anno di età".

9.6. La scelta operata dall'amministrazione rientra nel margine di valutazione discrezionale di cui dispongono gli Stati membri nella scelta degli obiettivi di politica sociale da perseguire e delle misure da adottare in funzione degli stessi, senza che ciò abbia finito per «svuotare della sua sostanza l'attuazione del principio di non discriminazione in base all'età», consentendo che «semplici affermazioni generiche» fungano da giustificazione delle disparità in ragione dell'età.

Difatti, la scelta di apporre un limite di età per i beneficiari dell'erogazione delle borse di studio per l'acquisizione del titolo di specialista, di cassazionista e per l'acquisizione delle specifiche competenze professionali risponde alla ratio di "sostenere" e non "favorire" i giovani professionisti, vale a dire coloro che iniziano la professione e che in considerazione della loro età anagrafica si presume abbiano maggiori difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro.

Ne discende la rispondenza ai criteri di proporzionalità e ragionevolezza di una simile scelta che, a differenza di quanto affermato dal ricorrente, non sarebbe altrettanto ragionevole e proporzionata se dovesse utilizzare per definire il "giovane professionista" non il parametro oggettivo dell'età anagrafica, ma

quello soggettivo dell'età professionale, inteso quale lasso temporale dall'inizio della professione.

In tale seconda eventualità, infatti, si potrebbe giungere anche ad effetti discriminatori avvantaggiando chi già usufruisce di una base reddituale stabile che va ad incrementare attraverso la scelta di dedicarsi successivamente alla libera professione forense.

10. Né, infine, può assumere rilevanza la circostanza che nel caso di specie il massimale – fissato in euro 500.000,00 - delle borse di studio a favore di coloro che avevano conseguito l'idoneità professionale, avendo frequentato il corso cassazionisti C.N.F. svoltosi a Roma nel periodo ottobre/dicembre 2018, fosse tale da consentire l'erogazione a tutti, ivi compresi coloro che sono stati esclusi per mancanza di requisiti.

E', infatti, evidente che debba sempre e comunque essere valutata la sussistenza dei requisiti previsti dal bando per procedere all'erogazione della borsa di studio, a prescindere dall'importo dell'erogazione, poiché altrimenti si verserebbe nella diversa ipotesi di una assegnazione del beneficio che prescinde dal previo bando e che avviene sulla base della sola richiesta.

11. Alla luce delle suesposte considerazioni il Collegio non ravvisa, pertanto, la sussistenza dei vizi lamentati dal ricorrente e esprime parere che siano respinti sia il ricorso che i successivi motivi aggiunti.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere che siano respinti sia il ricorso che i successivi motivi aggiunti.

L'ESTENSORE
Marina Perrelli

IL PRESIDENTE
Mario Luigi Torsello

IL SEGRETARIO
Maria Grazia Salamone