



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONE LAVORO**

Composta da:

|                         |                  |
|-------------------------|------------------|
| Lucia Tria              | Presidente       |
| Annalisa Di Paolantonio | Consigliere      |
| Caterina Marotta        | Consigliere      |
| Irene Tricomi           | Consigliere      |
| Ileana Fedele           | Consigliere Rel. |

Oggetto:

|                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Questione<br>pregiudiziale di<br>interpretazione del<br>diritto UE<br>Principio di non<br>discriminazione in<br>ragione dell'età |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Ud.17/06/2025 PU

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA INTERLOCUTORIA**

sul ricorso iscritto al n. 491/2021 R.G. proposto da:

e Confederazione Generale Italiana del Lavoro del Trentino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avv. \_\_\_\_\_, anche in proprio, e dall'Avv. Mario Di Carlo, presso il cui studio, sito in Roma, Piazza Cavour n. 17, sono elettivamente domiciliati

-ricorrenti-

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, e Avvocatura dello Stato, in persona dell'Avvocato Generale *pro tempore*, rappresentate e difese dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici, siti in Roma, via dei Portoghesi n. 12, domiciliano

-controricorrenti-

avverso la sentenza della Corte d'appello di Trento n. 43/2020 depositata il 21/10/2020.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 17/06/2025 dal Consigliere Ileana Fedele;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Carmelo Celentano, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso;

uditi gli Avvocati \_\_\_\_\_ e Mario Di Carlo, per i ricorrenti;



udita l'Avv. Agnese Soldani per le controricorrenti.

### **A.- L'oggetto del procedimento e i fatti rilevanti.**

1. La Corte d'appello di Trento ha respinto il gravame proposto da e dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro del Trentino, così confermando la sentenza di primo grado che aveva parimenti rigettato la domanda intesa ad accertare la discriminazione, individuale e collettiva, per ragioni d'età, ex art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 216 del 2003, della direttiva n. 78/2000/CE e dell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, derivante dall'imposizione del limite di trentacinque anni per la partecipazione al concorso pubblico per procuratore dello Stato, limite stabilito dall'art. 7 del D.P.R. n. 161 del 2011 e riprodotto nei bandi di concorso indetti con decreto dell'Avvocato Generale dello Stato dell'8 febbraio 2018 e del 23 maggio 2018. La domanda originaria chiedeva anche l'accertamento dell'illiceità del provvedimento del 29 maggio 2018 di esclusione dell'Avv. dal concorso per ragioni di età, instando per vietare all'Avvocatura dello Stato di reiterare la condotta con l'adozione di ogni altra misura idonea a prevenire ulteriori atti discriminatori e a rimuoverne gli effetti, oltre al risarcimento dei danni.

2. La Corte territoriale, disattese le censure di carattere processuale, ha condiviso nel merito la valutazione espressa dal Tribunale, reputando che la denunciata discriminazione basata sull'età per l'assunzione risulta giustificata, secondo la normativa nazionale (artt. 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 216 del 2003) di attuazione della direttiva europea (in particolare, considerando 25 e art. 6 della direttiva), in ragione della natura del servizio svolto dal procuratore dello Stato, che postula una permanenza per determinati periodi nelle varie classi di stipendio e nella qualifica per acquisire la nomina ad avvocato dello Stato «anche per evidenti scopi formativi», richiamando i pareri del Dipartimento della Funzione Pubblica del 31 marzo 1999, del Consiglio di Stato del 7 marzo 2000 (relativo al D.P.C.M. 13 aprile 2000), del Consiglio di Stato 21 aprile 2011 (relativo al D.P.R. 11 luglio 2011 di



abbassamento dell'età per il concorso da quaranta a trentacinque anni), e del Consiglio di Stato n. 1917 del 2016 sull'accesso alla carriera diplomatica.

I giudici d'appello hanno, quindi, ritenuto giustificata, ragionevole ed oggettiva, perseguita con mezzi appropriati e necessari, la diversità di trattamento, considerata l'attività del procuratore dello Stato e la ragionevolezza della formazione, insita nel fatto che l'accesso è consentito ad un laureato privo di qualsivoglia ulteriore requisito di formazione professionale, e che il concorso è prodromico all'accesso alla carriera di avvocato dello Stato e, quindi, ad una posizione per la quale va assicurata adeguata professionalità nell'interesse della difesa dello Stato; in particolare, la formazione sarebbe insita nell'inserimento in una realtà strutturata, a diretto contatto e sotto la supervisione di un avvocato dello Stato, consentendo il conseguimento di titoli per l'accesso alla professione di avvocato tramite concorso dopo due anni di formazione o tramite accesso diretto dopo tredici anni di permanenza nell'ufficio. In questo senso, il limite di età sarebbe ragionevole alla luce delle esigenze dell'amministrazione di avere personale altamente qualificato, con una formazione specifica di settore per la progressione di carriera nel corso degli anni all'interno dell'Avvocatura, mentre l'eventuale avanzata età anagrafica d'ingresso avrebbe costituito elemento ostativo agli interessi dell'amministrazione dello Stato, che investirebbe risorse in personale utilizzabile in modo incompleto e per un arco temporale ristretto.

Inoltre, la proporzionalità del limite anagrafico in questione andava correlata alle diverse modalità di accesso alla carriera di avvocato dello Stato, per la quale non sono invece previsti limiti di età, risultando aperta a determinate categorie, siccome previste dall'art. 4 della legge n. 103 del 1979, cosicché il limite previsto per l'accesso alla qualifica di procuratore non era comunque preclusivo dell'accesso a quella di avvocato.

Infine, sono state reputate infondate anche le critiche relative alla variazione dell'età di ingresso, considerato che nel D.P.R. del 2011 (che ha disposto l'abbassamento dell'età per il concorso da quaranta a trentacinque anni) si fa espresso riferimento anche alla natura del servizio richiesto ai



procuratori e alle oggettive necessità dell'Avvocatura dello Stato, non potendosi negare una certa discrezionalità all'amministrazione nella determinazione del limite di età, in base all'esperienza maturata attraverso gli anni.

3. Per la cassazione di tale sentenza propongono ricorso  , difendendosi anche in proprio, e la Confederazione Generale Italiana del Lavoro del Trentino, articolando dieci motivi, cui resistono la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Avvocatura dello Stato con controricorso.

4. Il rappresentante del Pubblico Ministero ha depositato memoria scritta concludendo per l'accoglimento del ricorso, conclusioni confermate nella pubblica udienza.

5. Entrambe le parti hanno depositato memorie ex art. 378 c.p.c.

A.1. – I motivi di ricorso per cassazione e la rilevanza della questione.

6. Con il primo motivo di ricorso si prospetta la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, 702-*bis* e 702-*ter* c.p.c., ex art. 360 n. 3 c.p.c., per avere la Corte d'appello violato la disciplina in materia di decadenza dall'allegazione di fatti e di preclusioni processuali, così sopperendo alle carenti giustificazioni addotte dall'Avvocatura dello Stato, già in punto di deduzioni, oltre che di richieste istruttorie.

7. Con il secondo motivo di ricorso si denuncia la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 115, secondo comma, c.p.c., ex art. 360 n. 3 c.p.c., per errata applicazione del fatto notorio in giudizio antidiscriminatorio, in violazione del principio *iura novit curia*, nella parte in cui la Corte d'appello, nell'apprezzare la funzione svolta dal procuratore dello Stato, ha inteso fare riferimento alla comune conoscenza della comunità dei giuristi, configurabile quale 'fatto notorio'.

8. Con il terzo motivo di ricorso si deduce la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2697 c.c., nonché degli artt. 115, primo comma, c.p.c., 28, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, 10 n. 1 della direttiva



2000/78, 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ex art. 360 n. 3 c.p.c., per violazione dell'onere probatorio in tema di insussistenza della discriminazione, con richiesta di avanzare domanda pregiudiziale ex art. 267 TFUE sugli oneri di allegazione e di prova del soggetto discriminante, di rispetto del principio del contraddittorio e del potere del giudice di intervenire autonomamente sui fatti giustificativi.

9. Con il quarto motivo di ricorso si prospetta l'omesso esame di un fatto decisivo, ex art. 360 n. 5 c.p.c., costituito dal *tertium comparationis* del concorso a procuratore dello Stato, ovvero la carriera e funzioni della magistratura ordinaria e la relativa disciplina concorsuale.

10. Con il quinto motivo si denuncia la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, comma 6, della legge n. 127 del 1997, ex art. 360 n. 3 c.p.c., in ordine all'errata affermazione contenuta nella sentenza impugnata circa l'esistenza di un limite di età nell'accesso al concorso a procuratore dello Stato anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 127 del 1997 e fino al 2000.

11. Con il sesto motivo si deduce la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 della direttiva 2000/78 e dell'art. 3, commi 4-*bis* e 4-*ter*, d.lgs. n. 216 del 2003, ex art. 360 n. 3 c.p.c., e l'errata applicazione della disciplina di giustificazione prevista per misure nazionali di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale e comunque per politiche sociali ed economiche di interesse generale al limite massimo di età incluso in norme di organizzazione specifiche ad un ente pubblico.

12. Con il settimo motivo si prospetta la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 della direttiva 2000/78 e dell'art. 3, commi 4-*bis* e 4-*ter*, d.lgs. n. 216 del 2003, ex art. 360 n. 3 c.p.c., e l'errata inclusione nella nozione di diritto nazionale di un D.P.C.M. recante regolamento di organizzazione di una pubblica amministrazione, che non costituisce fonte del diritto nazionale nella nozione unionale secondo la direttiva, con conseguente disparità di trattamento fra ente privato e ente pubblico, con richiesta di avanzare domanda pregiudiziale ex art. 267 TFUE sul punto.



13. Con l'ottavo motivo si torna a denunciare la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 216 del 2003 e dell'art. 4, comma 1, della direttiva 2000/78, ex art. 360 n. 3 c.p.c., con riferimento alla mancata prova della giustificazione della discriminazione, per carenza di idonei fatti giustificativi allegati dall'Avvocatura dello Stato.

14. Con il nono motivo si prospetta la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, commi 3, 4-*bis* e 4-*ter*, del d.lgs. n. 216 del 2003, 4, comma 1, e 6 n. 1, della direttiva 2000/78, ex art. 360 n. 3 c.p.c., sull'assenza di giustificazione per discriminazione diretta per età, con richiesta di rinvio pregiudiziale sul punto.

15. Infine, con il decimo motivo di ricorso si denuncia la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 9, n. 1, della direttiva 2000/78, dell'artt. 19, par. 1, comma 2, TUE, e dell'art. 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali UE, ex art. 360 n. 3 c.p.c., per violazione dell'obbligo dell'Italia di assicurare un ricorso effettivo, anche rispetto alla tutela cautelare garantita dal diritto dell'Unione, in materia antidiscriminatoria. Si assume che, nella fase cautelare che ha preceduto il presente giudizio, gli odierni ricorrenti si sono trovati esposti ad una doppia declinatoria di giurisdizione, in virtù, dapprima, di pronuncia del Tribunale Regionale di giustizia amministrativa di Trento, che aveva affermato la giurisdizione del giudice ordinario, e, poi, di decisione del giudice ordinario, adito anche in sede di reclamo, che aveva invece ravvisato la giurisdizione del giudice amministrativo perché l'accoglimento della domanda implicava l'annullamento di un bando di concorso per l'assunzione di dipendenti, escludendo la possibilità di sollevare regolamento di giurisdizione nell'ambito di procedimento di natura cautelare.

16. Le censure sviluppate con il primo, il secondo ed il terzo motivo di ricorso, relativi alla violazione delle norme sul contraddittorio, sulla disciplina delle allegazioni e delle prove in tema di discriminazioni, oltre che sui poteri officiosi del giudice, sono infondate, secondo quanto già ritenuto della Corte d'appello ed in conformità alle conclusioni rese sul punto dal Pubblico Ministero, posto che le allegazioni e giustificazioni addotte



dall'Avvocatura dello Stato si fondano su disposizioni normative ed atti espressamente richiamati e prodotti in giudizio (pareri del Consiglio di Stato e atti amministrativi), sicché non è configurabile alcuna violazione ovvero indebita integrazione di allegazioni e prove da parte del giudice.

17. Per le medesime ragioni va pure disattesa la doglianza esposta nell'ottavo motivo, con il quale si torna a contestare il mancato rispetto degli oneri di allegazione e prova da parte dell'Avvocatura dello Stato in ordine alla giustificazione della denunciata discriminazione.

18. Va, poi, dichiarata inammissibile la censura svolta con il quarto motivo ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., per la configurabilità della ipotesi di cd. 'doppia conforme', che ricorre, ai sensi dell'art. 348-ter, commi 4 e 5, c.p.c., applicabile *ratione temporis*, non solo quando la decisione di secondo grado è interamente corrispondente a quella di primo grado, ma anche quando le due statuizioni siano fondate sul medesimo iter logico-argomentativo in relazione ai fatti principali oggetto della causa, non ostandovi che il giudice di appello abbia aggiunto argomenti ulteriori per rafforzare o precisare la statuizione già assunta dal primo giudice (Cass. Sez. 6, 09/03/2022, n. 7724). In ogni caso, è inammissibilmente prospettato non già l'omesso esame di un fatto storico, principale o secondario, bensì l'omessa valutazione di un argomento difensivo addotto per sostenere la configurabilità della dedotta discriminazione (in tal senso, fra molte, Cass. Sez. 2, 06/02/2025, n. 2961).

19. Ancora, va dichiarato inammissibile il quinto motivo di ricorso, relativo all'asserita violazione della dell'art. 3, comma 6, della legge n. 127 del 1997 da parte della Corte territoriale, perché avrebbe errato nel dichiarare che vi sarebbe stata continuità organizzativa quanto al limite di età, mentre nel vigore della citata legge e fino all'adozione del D.P.C.M. n. 141 del 2000 non sussisteva alcun limite per l'accesso al concorso. Ed invero, la censura, nei termini formulati, non è coerente con la *ratio decidendi* adottata dai giudici di merito, che, nel passaggio oggetto di doglianza, hanno inteso unicamente riconoscere all'amministrazione la discrezionalità nell'individuazione del limite di età in base all'esperienza



maturata attraverso gli anni, in difetto, peraltro, di rilevanza della questione, per assenza di deduzione circa l'effettivo svolgimento di un concorso per procuratore dello Stato senza previsione di un limite di età.

20. Va, poi, esclusa la fondatezza del settimo motivo, non potendosi dubitare che l'ordinamento dell'Avvocatura di Stato, previsto da fonti normative di grado primario e secondario, rientri nella nozione di diritto nazionale suscettibile di legittimare disparità di trattamento in ragione dell'età. Peraltro, l'art. 3, comma 6, della legge n. 127 del 1997 (su cui più ampiamente *infra*, paragrafo 23), consente espressamente alle amministrazioni di introdurre con propri regolamenti limiti di età per la partecipazione ai concorsi, per la natura del servizio ovvero per oggettive necessità dell'amministrazione, sicché la reintroduzione del limite per il concorso a procuratore dello Stato con il regolamento del 2000 si pone in diretta applicazione della citata normativa primaria. Né sussistono i pur paventati dubbi di discriminazione con i datori di lavoro privati, considerato che la regola dell'assunzione tramite concorso è costituzionalmente imposta, ai sensi dell'art. 97, solo per le amministrazioni pubbliche.

21. Occorre, quindi, esaminare il sesto ed il nono motivo, incentrati sulla denunciata discriminazione per età nell'accesso al concorso per procuratore dello Stato, questione che, disattese le precedenti censure e riservata ogni valutazione sul diverso profilo sollevato con il decimo motivo, di valenza potenzialmente consequenziale, assume diretta rilevanza per la decisione della presente controversia.

## **B. – Disposizioni rilevanti.**

### **B.1. – Diritto nazionale.**

22. Il Collegio reputa rilevanti ai fini della decisione della controversia le seguenti disposizioni di diritto interno.

23. L'art. 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127, stabilisce che «La partecipazione ai concorsi indetti da pubbliche amministrazioni non è soggetta a limiti di età, salvo deroghe dettate da regolamenti delle singole





amministrazioni connesse alla natura del servizio o ad oggettive necessità dell'amministrazione.».

Tale disposizione necessita di essere interpretata in base alla sopravvenuta direttiva 2000/78/CE ed alla relativa disciplina di attuazione nell'ordinamento italiano, di cui al paragrafo successivo.

24. Il decreto legislativo 9 luglio 2003 , n. 216, adottato in attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, stabilisce quanto segue, per quanto di rilievo ai fini della presente ordinanza.

L'art. 3 individua l'ambito di applicazione, prevedendo, in particolare, al comma 1 che «Il principio di parità di trattamento senza distinzione di religione, di convinzioni personali, di handicap, di età, di nazionalità e di orientamento sessuale si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale secondo le forme previste dall'articolo 4, con specifico riferimento alle seguenti aree: a) accesso all'occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione [...]».

Il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che «Nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza e purché la finalità sia legittima, nell'ambito del rapporto di lavoro o dell'esercizio dell'attività di impresa, non costituiscono atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2 quelle differenze di trattamento dovute a caratteristiche connesse alla religione, alle convinzioni personali, all'handicap, all'età, alla nazionalità o all'orientamento sessuale di una persona, qualora, per la natura dell'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, si tratti di caratteristiche che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività medesima».

Il comma 4-*bis* dello stesso articolo fa espressamente «salve le disposizioni che prevedono trattamenti differenziati in ragione dell'età dei lavoratori e in particolare quelle che disciplinano: [...] c) la fissazione di un'età massima per l'assunzione, basata sulle condizioni di formazione



richieste per il lavoro in questione o sulla necessità di un **ragionevole** periodo di lavoro prima del pensionamento.».

Il successivo comma 4-ter sempre dell'art. 3 prevede espressamente che «Le disposizioni di cui al comma 4-bis sono fatte salve purché siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate da finalità legittime, quali giustificati obiettivi della politica del lavoro, del mercato del lavoro e della formazione professionale, qualora i mezzi per il conseguimento di tali finalità siano appropriati e necessari.».

25. Per quanto attiene all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato rilevano i seguenti testi normativi, riportati nei limiti di interesse.

25.1. Il R.D. 30 ottobre 1933 , n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), affida all'Avvocatura dello Stato «La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle Amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo» (art. 1, comma 1), stabilendo che «Gli avvocati dello Stato esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede e non hanno bisogno di mandato, neppure nei casi nei quali le norme ordinarie richiedono il mandato speciale, bastando che consti della loro qualità» (art. 1, comma 2). L'art. 13 attribuisce espressamente all'Avvocatura dello Stato le seguenti funzioni: tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato; consultazioni legali richieste dalle Amministrazioni ed inoltre a consigliarle e dirigerle quando si tratti di promuovere, contestare o abbandonare giudizi; esamina progetti di legge, di regolamenti, di capitolati redatti dalle Amministrazioni, qualora ne sia richiesta; predispone transazioni d'accordo con le Amministrazioni interessate; esprime parere sugli atti di transazione redatti dalle Amministrazioni; prepara contratti e suggerisce provvedimenti intorno a reclami o questioni mosse amministrativamente che possano dar materia di litigio.

Ai sensi dell'art. 34 «Tutti gli avvocati dello Stato sono collocati a riposo al compimento del settantesimo anno di età».



25.2. L'art. 1 della legge 3 aprile 1979, n. 103, chiarisce che «Gli avvocati e procuratori dello Stato si distinguono in: avvocato generale dello Stato; avvocati dello Stato; procuratori dello Stato.».

L'art. 2 della medesima legge, relativo alla progressione di carriera del procuratore dello Stato, prevede che «Nella qualifica di procuratore dello Stato sono istituite quattro classi di stipendio.

La prima classe è attribuita con la nomina a procuratore dello Stato dei vincitori del concorso pubblico.

La seconda classe è attribuita, secondo il turno di anzianità e previo giudizio favorevole, ai procuratori dello Stato che abbiano una anzianità effettiva di due anni nella prima classe.

La terza classe è attribuita, secondo il turno di anzianità e previo giudizio favorevole, ai procuratori dello Stato che abbiano una anzianità effettiva di tre anni nella seconda classe.

La quarta classe è attribuita, secondo il turno di anzianità e previo giudizio favorevole, ai procuratori dello Stato che abbiano una anzianità effettiva di otto anni nella terza classe.

Il passaggio alla classe di stipendio superiore è disposto con decreto dell'avvocato generale dello Stato ed ha effetti giuridici ed economici dal giorno del compimento dell'anzianità di cui ai commi precedenti.».

L'art. 3 della legge concerne, invece, la progressione di carriera dell'avvocato dello Stato, e prevede che «Nella qualifica di avvocato dello Stato sono istituite quattro classi di stipendio.

La prima classe è attribuita con la nomina ad avvocato dello Stato.

La seconda classe è attribuita, secondo il turno di anzianità e previo giudizio favorevole, agli avvocati dello Stato che abbiano una anzianità di tre anni nella prima classe.

La terza classe è attribuita, secondo il turno di anzianità e previo giudizio favorevole, agli avvocati dello Stato che abbiano una anzianità di cinque anni nella seconda classe.



La quarta classe è attribuita, secondo il turno di anzianità e previo giudizio favorevole, agli avvocati dello Stato che abbiano una anzianità di otto anni nella terza classe.

Il passaggio alla classe di stipendio superiore è disposto con decreto dell'avvocato generale dello Stato ed ha effetti giuridici ed economici dal giorno del compimento dell'anzianità di cui ai commi precedenti.».

L'art. 4 della legge disciplina le modalità di nomina ad avvocato dello Stato, qualifica «conferita a seguito di concorso per esame teorico e pratico, al quale possono partecipare:

- 1) i procuratori dello Stato con almeno due anni di effettivo servizio;
- 2) i magistrati dell'ordine giudiziario che abbiano conseguito la nomina ad aggiunto giudiziario ed i magistrati della giustizia militare di qualifica equiparata;
- 3) i magistrati amministrativi;
- 4) gli avvocati iscritti all'albo da almeno un anno;
- 5) i dipendenti dello Stato appartenenti ai ruoli delle carriere direttive con almeno cinque anni di effettivo servizio, i quali abbiano superato l'esame di abilitazione all'esercizio della professione di procuratore legale;
- 6) i professori universitari di materie giuridiche di ruolo o stabilizzati e gli assistenti universitari di materie giuridiche, appartenenti al ruolo ad esaurimento, che abbiano superato gli esami di abilitazione all'esercizio della professione di procuratore legale;
- 7) i dipendenti di ruolo delle regioni, degli enti locali, degli enti pubblici a carattere nazionale, assunti mediante pubblici concorsi e con almeno cinque anni di effettivo servizio nella carriera direttiva o professionale legale, che abbiano superato l'esame di abilitazione all'esercizio della professione di procuratore legale.».

Accanto al reclutamento tramite concorso, l'art. 5 della legge prevede una modalità di promozione interna, stabilendo, al comma 1, che «Per ogni tre posti che si rendono vacanti nella qualifica di avvocato dello Stato, un posto viene accantonato per essere conferito previo giudizio di promovibilità e secondo l'ordine di merito, determinato dal consiglio di cui all'articolo 21



della presente legge, ai procuratori dello Stato i quali alla data del provvedimento che indice lo scrutinio abbiano conseguito una anzianità di otto anni nella qualifica», mentre «Gli altri posti di avvocato dello Stato sono conferiti mediante concorso per esame, ai sensi dell'articolo 4 della presente legge» (comma 2), con la previsione residuale per cui «Qualora, alla data di emanazione del provvedimento di cui al primo comma, il numero dei posti accantonati per il conferimento mediante giudizio di promovibilità risulti superiore al numero dei procuratori aventi titolo a parteciparvi, i posti eccedenti sono considerati disponibili per il conferimento mediante concorso per esame» (comma 3).

Quanto alle funzioni ed al servizio affidato al procuratore dello Stato, l'art. 8, comma 3, stabilisce che «I procuratori dello Stato possono assumere la rappresentanza in giudizio delle amministrazioni nei modi di cui al secondo comma dell'articolo 1 del testo unico approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611», vale a dire che «esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede e non hanno bisogno di mandato, neppure nei casi nei quali le norme ordinarie richiedono il mandato speciale, bastando che consti della loro qualità».

L'art. 19 prevede, poi, che «Gli avvocati e procuratori dello Stato: trattano gli affari contenziosi e consultivi loro assegnati [...]» (comma 1), ma che «I procuratori dello Stato provvedono anche al servizio di procura per le cause trattate dagli avvocati e dagli altri procuratori dello Stato, secondo le disposizioni dei dirigenti degli uffici, cui sono addetti.» (comma 2).

25.3. Con riferimento al servizio di procura, l'art. 5 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1612 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), stabilisce che «Le funzioni di procura sono di regola esercitate dai procuratori dell'Avvocatura dello Stato» e che «L'incarico di sovrintendere e vigilare il servizio di procura è affidato in ogni ufficio ad un avvocato dello



Stato designato al principio di ogni anno dall'Avvocato generale, su proposta, per le Avvocature distrettuali, dei rispettivi capi».

25.4. Quanto, nello specifico, ai requisiti previsti per il concorso a procuratore dello Stato, l'art. 1 della legge 23 novembre 1966, n. 1035, come modificato dal D.P.R. 11 luglio 2011, n. 161, prevede che «Possono presentare domanda di partecipazione al concorso per l'accesso alla qualifica di procuratore dello Stato, i cittadini italiani che hanno conseguito la laurea specialistica in giurisprudenza oppure, secondo il previgente ordinamento degli studi, la laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata legale non inferiore a quattro anni.».

25.5. Il limite d'età per l'accesso è stato reintrodotta dal D.P.C.M. 13 aprile 2000, n. 141 (Regolamento recante il limite di età per la partecipazione al concorso per procuratore dello Stato), ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge n. 127 del 1997 (v. *supra* paragrafo 23), con il seguente articolo unico: «Per l'ammissione al concorso per procuratore dello Stato, i candidati non debbono aver superato l'età di anni quaranta alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso per la presentazione delle domande di ammissione».

Nelle premesse, il D.P.C.M. richiama espressamente il testo unico delle leggi sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, approvato con R.D. n. 1611 del 1993 (v. *supra* paragrafo 25.1.), che fissava originariamente il limite di trenta anni, nonché l'art. 1 della legge n. 1035 del 1966 (v. *supra* paragrafo 25.4.), e la legge n. 103 del 1979 (v. *supra* paragrafo 25.2.), con particolare riferimento agli artt. 4, 5 e 19, comma 2, pure sopra riportati.

Sempre nelle premesse del D.P.C.M. si legge quanto segue: «Considerato che le esigenze connesse alla natura delle funzioni attribuite dalla legge ai procuratori dello Stato, nonché la stessa articolazione e lo sviluppo della loro carriera, che postulano una permanenza per determinati periodi nelle varie classi di stipendio e nella qualifica, anche per evidenti scopi formativi ed ai fini del conferimento della nomina ad avvocato dello Stato, consigliano di reintrodurre una norma limitativa dell'accesso al



concorso relativa all'età; Ritenuto in virtù delle sopracitate considerazioni di dover provvedere, ai fini della partecipazione al concorso per procuratore dello Stato, all'adozione del limite di età di anni quaranta; Udito il parere del Consiglio di Stato espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 21 febbraio 2000».

Con tale D.P.C.M. veniva, quindi, previsto il limite di quaranta anni per l'ammissione al concorso per procuratore dello Stato.

25.6. Successivamente, con l'art. 7 del D.P.R. 11 luglio 2011, n. 161 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni delle norme sullo svolgimento del concorso a procuratore dello Stato), il limite è stato abbassato a trentacinque anni (modificando di conseguenza l'articolo 1 del D.P.C.M. n. 141 del 2000).

Nelle premesse del decreto si «considera l'esigenza di ottenere per l'accesso alla qualifica di procuratore dello Stato, procedure concorsuali più spedite ed effettivamente gestibili», ma vengono espressamente «Considerate, inoltre, la natura del servizio richiesto ai procuratori dello Stato e le oggettive necessità dell'Avvocatura dello Stato».

## B.2. – Diritto dell'Unione.

26. L'art. 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea dispone: «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

27. Il divieto di qualsiasi discriminazione fondata, segnatamente, sull'età è stato recepito nell'art. 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

28. La Direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000, ha stabilito un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, diretto a rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento (art. 1), inteso come assenza di qualsiasi



discriminazione diretta o indiretta basata su uno dei suddetti fattori discriminanti (art. 2.1.).

A tal fine si stabilisce che (art. 2.2.):

«a) sussiste discriminazione diretta quando, sulla base di uno qualsiasi dei motivi di cui all'articolo 1, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga;

b) sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di un particolare handicap, le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, rispetto ad altre persone, a meno che:

i) tale disposizione, tale criterio o tale prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari; [...]».

Il campo d'applicazione della direttiva è definito dall'art. 3, come esteso a «a tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene: a) alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione indipendentemente dal ramo di attività e a tutti i livelli della gerarchia professionale, nonché alla promozione; [...]».

Nel considerando 23 si osserva che « In casi strettamente limitati una disparità di trattamento può essere giustificata quando una caratteristica collegata alla religione o alle convinzioni personali, a un handicap, all'età o alle tendenze sessuale costituisce un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, a condizione che la finalità sia legittima e il requisito sia proporzionato. Tali casi devono essere indicati nelle informazioni trasmesse dagli Stati membri alla Commissione.».

In correlazione con tale considerazione, l'art. 4 della direttiva, in tema di requisiti per lo svolgimento dell'attività lavorativa, prevede che «Fatto





salvo l'articolo 2, paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono stabilire che una differenza di trattamento basata su una caratteristica correlata a una qualunque dei motivi di cui all'articolo 1 non costituisca discriminazione laddove, 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.».

D'altro canto, la discriminazione basata sull'età è specialmente menzionata nel considerando 25, che, nel ribadire che «Il divieto di discriminazione basata sull'età costituisce un elemento essenziale per il perseguimento degli obiettivi definiti negli orientamenti in materia di occupazione e la promozione della diversità nell'occupazione», ammette che «in talune circostanze, delle disparità di trattamento in funzione dell'età possono essere giustificate e richiedono pertanto disposizioni specifiche che possono variare secondo la situazione degli Stati membri. È quindi essenziale distinguere tra le disparità di trattamento che sono giustificate, in particolare, da obiettivi legittimi di politica dell'occupazione, mercato del lavoro e formazione professionale, e le discriminazioni che devono essere vietate.».

L'art. 6 disciplina le specifiche ragioni giustificative delle disparità di trattamento collegate all'età, nel senso che «Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 2, gli Stati membri possono prevedere che le disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscano discriminazione laddove esse 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.

Tali disparità di trattamento possono comprendere in particolare:  
[...] c) 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.».



### B.3. –La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

29. In considerazione della competenza esclusiva della Corte di Giustizia ad interpretare il diritto dell'Unione, ci si limita a richiamare alcuni passaggi di due recenti decisioni, ritenute pertinenti alla questione in esame.

30. In particolare, la Corte di Giustizia si è pronunciata (Corte di Giustizia, 03/06/2021, EU:C:2021:430) sulla domanda pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato nell'ambito di una controversia relativa alla fissazione del limite di cinquanta anni di età per la partecipazione al concorso per esami a 500 posti di notaio, indetto con decreto del direttore generale del Ministero della Giustizia italiano del 21 aprile 2016.

Con tale decisione, la Corte di Giustizia ha preliminarmente risolto in senso positivo i quesiti in ordine alla riconducibilità della normativa di cui trattasi nell'ambito di applicazione della direttiva 2000/78 (punti 21-24) ed alla configurabilità di una disparità di trattamento fondata sull'età (punti 25-26), prima di verificare se tale discriminazione sia o meno giustificata alla luce dell'art. 6, paragrafo 1, di detta direttiva (punto 27).

In proposito, la medesima pronuncia ricorda che gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità non solo nella scelta di perseguire uno scopo determinato fra altri in materia di politica sociale e di occupazione, ma altresì nella definizione delle misure atte a realizzarlo, purché non si produca l'effetto di svuotare di contenuto l'attuazione del principio di non discriminazione in ragione dell'età (punto 30 e giurisprudenza ivi citata). A tale riguardo, si ricorda altresì che «non si può dedurre dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 che la mancanza di precisione, della normativa di cui trattasi, riguardo allo scopo perseguito abbia la conseguenza di escludere automaticamente che essa possa essere giustificata ai sensi di detta disposizione. In mancanza di una tale precisione, è importante che altri elementi, attinenti al contesto generale della misura interessata, consentano di individuare l'obiettivo sotteso a quest'ultima ai fini dell'esercizio di un controllo giurisdizionale quanto alla sua legittimità e al carattere appropriato e necessario dei mezzi adottati per



realizzare tale obiettivo (v. sentenza del 21 luglio 2011, *Fuchs e Köhler*, C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508, e punto 39). Peraltro, l'invocazione simultanea di più obiettivi, legati gli uni agli altri o classificati per ordine d'importanza, non costituisce un ostacolo all'esistenza di una finalità legittima, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 (sentenza del 2 aprile 2020, *Comune di Gesturi*, C-670/18, EU:C:2020:272, punto 33 e giurisprudenza ivi citata)» (punto 32).

Viene, inoltre, affermato che «la finalità consistente nell'instaurare una ripartizione equilibrata delle fasce di età tra giovani lavoratori e lavoratori più anziani al fine di favorire l'occupazione e la promozione dei giovani, di ottimizzare la gestione del personale e, al tempo stesso, di prevenire le eventuali controversie vertenti sull'idoneità del lavoratore ad esercitare la sua attività oltre una certa età, offrendo nel contempo un servizio di qualità nel settore notarile, può costituire una finalità legittima di politica del lavoro e del mercato del lavoro (v., in tal senso, sentenza del 21 luglio 2011, *Fuchs e Köhler*, C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508, punto 50)» (punto 38), seppure, nella specie, «la disposizione nazionale di cui trattasi nel procedimento principale non appare perseguire tali obiettivi, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare» (punto 40).

In ogni caso, ove tale giudice concludesse che la citata disposizione persegue tali obiettivi, si precisa che «occorre inoltre, secondo i termini stessi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, che i mezzi impiegati per il conseguimento di dette finalità siano "appropriati e necessari"» (punto 41), nel senso che incombe al giudice del rinvio verificare se la norma consenta di conseguire quegli stessi obiettivi senza con ciò ledere in modo eccessivo gli interessi legittimi degli aspiranti alla professione di notaio di età pari o superiore a cinquanta anni, i quali, per effetto di tale norma, sono privati della possibilità di esercitare tale professione (punto 42), ricordando che «spetta alle autorità competenti degli Stati membri trovare un giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco (sentenza del 2 aprile 2020, *Comune di Gesturi*, C-670/18, EU:C:2020:272, punto 43 e giurisprudenza ivi citata)» (punto 43).



31. Sul tema, la Corte si è pronunciata più di recente (Corte di Giustizia, 17/10/2024, EU:C:2024:901) per ribadire la legittimità dell'obiettivo di garantire un notariato di qualità e, quindi, di garantire il buon funzionamento delle prerogative notarili (punto 28), così come dell'obiettivo – di interesse generale perché rientrante nella politica dell'occupazione – di garantire una struttura equilibrata di fasce d'età, allo scopo di facilitare il ricambio generazionale nella professione di notaio, (punto 29). Più in particolare, «la finalità consistente nell'instaurare una struttura equilibrata di fasce di età fra i giovani notai e i notai più anziani al fine di favorire la nomina e la promozione dei giovani, di ottimizzare la gestione di tali nomine e, al tempo stesso, di prevenire le eventuali controversie vertenti sull'idoneità dei notai ad esercitare la loro attività oltre una certa età, offrendo nel contempo un servizio di qualità nel settore notarile, può costituire una finalità legittima di politica del lavoro e del mercato del lavoro [v., in tal senso, sentenza del 3 giugno 2021, Ministero della Giustizia (Notai), C-914/19, EU:C:2021:430, punto 38 e giurisprudenza ivi citata]» (punto 31).

Quanto alla verifica se i mezzi apprestati siano «appropriati e necessari», nella specie la normativa è stata considerata adeguata per conseguire tanto l'obiettivo consistente nel garantire la continuità nell'esercizio della professione di notaio per un periodo sufficientemente lungo prima del pensionamento al fine di assicurare un'amministrazione giudiziaria efficace e indipendente, quanto quello diretto a garantire il buon funzionamento delle prerogative notarili (punto 34).

Quanto, poi, al carattere «necessario» della misura, si ribadisce che spetta agli Stati membri trovare un giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco, tenendo presente che deve essere accordata un'attenzione particolare alla partecipazione dei lavoratori anziani alla vita professionale e, in tal modo, alla vita economica, culturale e sociale, pur nel rispetto di altri interessi eventualmente contrastanti (punto 36).

### **C. – Posizione delle parti.**



32. I ricorrenti contestano, nel merito, la sussistenza di ragioni idonee a giustificare la discriminazione per età. A loro avviso, non ricorrerebbe una finalità di carattere generale, perché le giustificazioni addotte attengono solo allo specifico contesto organizzativo dell'Avvocatura dello Stato, non sarebbe apprezzabile la dedotta esigenza formativa, posto che il procuratore dello Stato svolge le proprie funzioni sin dal primo giorno di servizio senza alcun percorso formativo, né potrebbe costituire finalità idonea a legittimare la discriminazione la progressione di carriera culminante nella nomina ad avvocato. Inoltre, sarebbe comunque insussistente il requisito della proporzionalità, insufficientemente addotto in riferimento alla possibilità di accedere alla nomina ad avvocato dello Stato in virtù di concorso aperto all'esterno senza limiti di età, così come priva di oggettiva giustificazione risulterebbe l'individuazione del limite a trentacinque anni, sostanzialmente rimesso – nella prospettiva della Corte territoriale – alla discrezionalità dell'amministrazione su base esperienziale, in quanto ritenuto maggiormente consono alla natura del servizio.

33. La Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Avvocatura dello Stato, richiamato il margine di discrezionalità rimesso agli Stati membri in materia, deducono che la fissazione del limite di età per il concorso a procuratore dello Stato sarebbe conforme alle previsioni di cui all'art. 6 della direttiva 2000/78 per la necessità di garantire un'adeguata formazione 'sul campo' dei procuratori dello Stato, nella prospettiva fisiologica di passaggio nel ruolo di avvocato dello Stato, in modo da poter raggiungere la quarta classe di stipendio del ruolo degli avvocati dello Stato prestandovi servizio, prima del pensionamento, per un tempo adeguato a mettere a frutto il livello di esperienza, affidabilità e competenze tecniche acquisite. Tali esigenze risponderebbero ad un interesse generale meritevole di tutela, vale a dire quello della adeguata difesa dello Stato. La misura sarebbe, quindi, proporzionale allo scopo perseguito, considerato che chi fa ingresso a trentacinque anni nei ruoli di procuratore dello Stato può aspirare a raggiungere l'apice della carriera di avvocato (la quarta classe di stipendio) al più presto a cinquantanove anni (vale a dire dopo ventiquattro anni) se



il passaggio avviene per progressione senza concorso, con una prospettiva di permanenza in servizio (e quindi di capitalizzazione per l'amministrazione dell'esperienza acquisita) al massimo di undici anni prima del collocamento a riposo (che ai sensi dell'art. 34 del R.D. n. 1611 del 1933 avviene all'età di settanta anni). Sarebbe, dunque, corretto l'assunto della Corte territoriale, secondo cui l'eventuale avanzata età anagrafica d'ingresso costituisce elemento ostativo agli interessi dell'amministrazione dello Stato, che investirebbe risorse in personale utilizzabile in modo incompleto e per un arco temporale ristretto (p. 13 sentenza impugnata).

34. Infine, giova dare conto anche delle articolate conclusioni del rappresentante del Pubblico Ministero, secondo cui, in base alla direttiva ed all'interpretazione resa dalla Corte di Giustizia UE, gli Stati membri possono stabilire che una differenza di trattamento non costituisca discriminazione laddove, 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, come nel caso di lavoratori che dovessero disporre di particolari capacità fisiche, in ragione delle funzioni che richiedano a scopo di sicurezza l'uso della forza fisica (sentenze del 12 gennaio 2010, Wolf, C-229/08; del 13 novembre 2014, Vital Pérez, C-416/13; del 15 novembre 2016, Salaberria Sorondo, C-258/15). Ha, quindi, ritenuto che può essere difficilmente sostenuto che le esigenze formative imposte dalle particolari funzioni possano essere soddisfatte soltanto attraverso l'introduzione della misura discriminatoria, considerato che il predetto limite di età non è previsto per l'accesso alla posizione di avvocato dello Stato. Al contrario, la circostanza che l'accesso per concorso alla qualifica di avvocato dello Stato sia consentita ai procuratori dello Stato con soli due anni di effettivo servizio oltre che ad una serie di categorie per il cui accesso non è prevista alcuna misura di tipo anagrafico confermerebbe la valenza discriminatoria del limite previsto per i soli procuratori dello Stato. Neppure è condiviso il riferimento alla progressione per classi stipendiali, essendo evidente che la previsione di tali classi non costituisce alcun indice o garanzia di avanzamento per gradi di



responsabilità nelle funzioni, così come, del resto, lo sviluppo di carriera attraverso il requisito dell'anzianità di servizio non ha impedito che il limite di età non fosse più applicabile nell'ordinamento alla magistratura ordinaria.

#### **D. Motivi che giustificano il rinvio pregiudiziale.**

35. Pur avendo la Corte di Giustizia già pronunciato varie sentenze sulla interpretazione della direttiva 2000/78/CE, occorre constatare che la questione della compatibilità della disciplina nazionale innanzi delineata con il diritto dell'Unione viene sollevata in un giudizio pendente innanzi ad un organo giurisdizionale contro le cui decisioni non può proporsi alcuna impugnativa di diritto interno e la soluzione interpretativa della questione medesima non si pone con una evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio (cfr. Corte di Giustizia, 25/01/2024, EU:C:2024:77).

36. In via preliminare, il Collegio ritiene che il D.P.C.M. n. 141 del 2000, come modificato dal D.P.R. n. 161 del 2011, prevedendo che solo i candidati di età che non abbiano superato l'età di trentacinque anni alla data di bando del concorso possano partecipare al concorso per l'accesso al ruolo di procuratore dello Stato, rientra nell'ambito di applicazione della direttiva, in quanto incide sulle condizioni di assunzione in tale ambito lavorativo, prevedendo norme relative alle condizioni di assunzione ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, lett. a), della direttiva medesima.

La ricomprensione della questione in esame nella sfera di applicazione della direttiva emerge pure chiaramente dalle citate pronunce della Corte di Giustizia (in particolare Corte di Giustizia, 03/06/2021, EU:C:2021:430, punti 21-24, cit.).

37. Inoltre, l'applicazione dell'art. 1 del D.P.C.M. n. 141 del 2000, come modificato dal D.P.R. n. 161 del 2011, ha come conseguenza che, per il solo fatto di aver superato i trentacinque anni di età, alcune persone sono trattate meno favorevolmente di altre che si trovano in situazioni analoghe. Tale disposizione comporta, quindi, una disparità di trattamento fondata sull'età, ai sensi del combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 2, paragrafo 2, lett. a), della direttiva 2000/78.





38. Si pone, dunque, la necessità di verificare se tale disparità di trattamento sia o meno giustificata alla luce dell'art. 6, paragrafo 1, di detta direttiva, quale specifico parametro di inquadramento della questione (in particolare Corte di Giustizia, 03/06/2021, EU:C:2021:430, punto 27, cit.).

Il primo paragrafo di tale disposizione enuncia al primo comma che una disparità di trattamento in ragione dell'età non costituisce discriminazione laddove sia oggettivamente e ragionevolmente giustificata, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima, segnatamente da 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'art. 6, paragrafo 1, secondo comma, lett. c), della medesima direttiva 2000/78 precisa altresì che tali disparità di trattamento possono comprendere, in particolare, la fissazione di un'età massima per l'assunzione basata sulla formazione richiesta per il lavoro in questione o la necessità di un ragionevole periodo di lavoro prima del pensionamento.

39. Come già sopra ricordato, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità non solo nella scelta di perseguire uno scopo determinato fra altri in materia di politica sociale e di occupazione, ma altresì nella definizione delle misure atte a realizzarlo, purché non si produca l'effetto di svuotare di contenuto l'attuazione del principio di non discriminazione in ragione dell'età (Corte di Giustizia, 03/06/2021, EU:C:2021:430, punto 30).

40. Tanto premesso, è pregiudiziale alla soluzione della controversia sottoposta all'attenzione di questa Corte la questione interpretativa del diritto dell'Unione europea intesa a verificare se l'art. 1 del D.P.C.M. n. 141 del 2000, come modificato dal D.P.R. n. 161 del 2011, che ha fissato il limite di età per l'ammissione al concorso di procuratore dello Stato a trentacinque anni, risponda ad uno scopo determinato in materia di politica sociale e di occupazione, così da trovare adeguata giustificazione ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, della direttiva.





Sul punto, secondo quanto concordemente ritenuto dai giudici di merito, che hanno respinto la domanda in base a quanto argomentato dall'Avvocatura dello Stato, la ragione giustificativa della previsione del limite di età per l'ammissione al concorso di procuratore dello Stato è da rinvenirsi nelle esigenze di formazione professionale che si evincono dalle funzioni svolte e dalle caratteristiche dello sviluppo della carriera nell'Avvocatura dello Stato, soprattutto in vista del passaggio nei ruoli degli avvocati dello Stato, secondo le disposizioni normative di rango primario e secondario sopra riportate, espressamente richiamate nelle premesse del D.P.C.M. n. 141 del 2000.

E' stata anche sottolineata l'assoluta peculiarità della complessiva carriera nell'Avvocatura dello Stato (procuratore prima, avvocato poi), che il legislatore nazionale ha conservato, a differenza, invece, di quanto è avvenuto nell'ordinamento dell'avvocatura del libero foro, nel quale è stata da tempo abrogata la distinzione tra procuratore ed avvocato. Tale tratto distintivo, nella prospettiva dell'Avvocatura dello Stato, varrebbe a denotare lo speciale scopo formativo, dimostrato dai seguenti elementi ritraibili dalle norme ordinamentali già richiamate:

- alla carriera di procuratore dello Stato si accede con il solo titolo di studio (la laurea specialistica in giurisprudenza), cosicché non è richiesta alcuna esperienza professionale pregressa (art. 1 della legge 1035 del 1966, come modificato dall'art. 6 D.P.R. n. 161 del 2011);
- non è previsto alcun periodo di tirocinio formativo, non solo ai fini dell'ammissione al concorso, ma nemmeno una volta superato il concorso, dal momento che i procuratori dello Stato vengono immessi nei ruoli e assumono da subito le funzioni della qualifica;
- la formazione dei procuratori avviene sul campo, secondo quanto emerge dall'art. 5, comma 2, del R.D. n. 1612 del 1933, che affida ad un avvocato dello Stato l'incarico di sovrintendere e vigilare il servizio di procura (mentre non esiste analoga norma per gli avvocati dello Stato);
- sussiste un'evidente correlazione tra la carriera di avvocato dello Stato e quella di procuratore dello Stato, prodromica alla prima; alla qualifica di



avvocato dello Stato possono accedere, previo concorso, i procuratori dello Stato che abbiano maturato due anni di effettivo servizio oppure - per la copertura dei soli posti accantonati - senza concorso, ma previo giudizio di promovibilità e secondo l'ordine di merito, i procuratori dello Stato con anzianità di otto anni nella qualifica, vale a dire che abbiano raggiunto la quarta classe di stipendio;

- a sua volta la carriera di avvocato dello Stato si sviluppa attraverso ulteriori quattro classi di stipendio, l'ultima delle quali si raggiunge dopo minimo sedici anni di anzianità nel ruolo.

41. Accanto alle esigenze di formazione professionale, si deduce, altresì, che lo sviluppo complessivo della carriera di un procuratore dello Stato che divenga avvocato dello Stato richiede minimo ventiquattro anni di servizio (e quindi di esperienza professionale) prima di raggiungere il maggior grado di anzianità, se l'accesso avviene senza concorso, e minimo diciotto anni se l'accesso avviene con superamento del concorso. Pertanto, ove non vi fosse un limite di età all'ingresso e si consentisse l'accesso alla carriera di procuratore dello Stato anche ad età avanzata, si rischierebbe di frustrare l'esigenza dell'amministrazione di non vedere "svuotate" le classi più elevate di avvocato dello Stato o di non veder garantito un periodo adeguato di permanenza, nella quarta classe, di avvocati dello Stato cui affidare, in ragione della loro esperienza, la trattazione degli affari legali più complessi e di rilievo, che richiedono sicura esperienza e affidabilità e massima preparazione.

Si richiamano, al riguardo, le attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato, che esercita il patrocinio organico ed esclusivo delle amministrazioni dello Stato e delle altre amministrazioni e la difesa dinanzi a tutte le giurisdizioni nazionali, anche di ultima istanza, dinanzi alla Corte Costituzionale e dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e alla Corte Europea dei diritti dell'uomo (presso le quali l'Avvocato Generale è anche Agente del Governo), per corroborare la sussistenza di un interesse di carattere generale.



A sostegno della legittimità degli scopi sottesi alla normativa in questione, si citano i principi di diritto affermati dalla Corte di Giustizia (17/10/2024, EU:C:2024:901), sul rilievo che la norma in esame persegue l'obiettivo di: a) garantire la continuità nell'esercizio della professione nell'Avvocatura dello Stato nel suo complesso per un periodo sufficientemente lungo prima del pensionamento, al fine di assicurare una difesa al massimo grado di efficacia dello Stato in giudizio (punto 27); b) garantire, conseguentemente, una professione di qualità il più a lungo possibile (punto 28), evitando che la complessiva carriera data dal binomio procuratore/avvocato dello Stato sia sbilanciata verso la prima fase (dedicata alla formazione sul campo), lasciando pochi anni ai gradi più elevati della "professione ormai formata" (e dunque alla raccolta dei frutti maturi della formazione); c) garantire una struttura equilibrata di fasce d'età allo scopo di facilitare il ricambio generazionale (punto 29), evitando il rischio dello svuotamento delle classi di avvocato dello Stato più elevate, cui si può accedere solo al maturare di un elevato numero complessivo di anni di anzianità e quindi di esperienza professionale pregressa.

42. La questione pregiudiziale coinvolge anche la verifica circa il carattere appropriato e necessario del mezzo per conseguire tali obiettivi.

Per quanto riguarda il carattere appropriato del limite di età, l'Avvocatura dello Stato torna a sottolineare che ad un procuratore dello Stato per raggiungere il livello apicale della carriera di avvocato dello Stato occorrono, in base all'ordinamento, minimo ventiquattro anni di servizio (e quindi di esperienza professionale) se l'accesso avviene senza concorso e minimo diciotto anni se l'accesso avviene con superamento del concorso. Considerato che il limite massimo di età pensionabile è fissato per legge a settanta anni, il limite di età a trentacinque anni per la partecipazione al concorso per procuratore dello Stato garantisce, di conseguenza, una permanenza dei procuratori dello Stato nei livelli apicali della carriera nell'Avvocatura dello Stato di almeno undici anni. Pertanto, la misura di cui si discute, viene invocata come appropriata in relazione agli obiettivi



perseguiti, analogamente a quanto affermato dalla Corte di giustizia (17/10/2024, EU:C:2024:901, punto 34).

43. Quanto al carattere necessario della misura, l'Avvocatura dello Stato ne evidenzia la non eccedenza rispetto al conseguimento dell'obiettivo perseguito (Corte di giustizia, 17/10/2024, EU:C:2024:901, punto 36).

Nella specie, l'equilibrio tra contrapposti interessi sarebbe assicurato dal fatto che l'accesso al concorso di avvocato dello Stato, a differenza di quello di procuratore dello Stato, non prevede limiti di età, sicché non è precluso l'accesso all'impiego in Avvocatura a lavoratori più anziani. In questo modo, prevedendo il limite di età solo per l'accesso al concorso di procuratore dello Stato, e non anche per l'accesso al concorso di avvocato dello Stato, l'ordinamento ha assicurato quel corretto bilanciamento tra l'interesse a garantire la permanenza nelle posizioni apicali per un congruo periodo di tempo prima del pensionamento, da un lato, e l'interesse a garantire l'accesso all'impiego anche a lavoratori più anziani, dall'altro.

44. È, pertanto, pregiudiziale alla soluzione della controversia sottoposta all'attenzione di questa Corte una questione di interpretazione del diritto dell'Unione europea – secondo cui una disparità di trattamento in ragione dell'età non costituisce discriminazione laddove sia oggettivamente e ragionevolmente giustificata, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima, segnatamente da 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 - onde verificare se l'art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, con particolare riferimento al secondo comma, lett. c), osti o meno ad una normativa interna come delineata al paragrafo B.1. della presente ordinanza.

### **E. La questione sottoposta alle Corte di Giustizia dell'Unione europea in via pregiudiziale.**

45. Il Collegio, alla stregua delle esposte considerazioni, formula alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, il seguente quesito:



- se l'art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, quale quella italiana di cui all'art. 1 del D.P.C.M. n. 141 del 2000, come modificato dal D.P.R. n. 161 del 2011 che viene qui in rilievo, ovvero se il limite di età per l'ammissione al concorso di procuratore dello Stato a trentacinque anni, stabilito dalla predetta normativa, sia oggettivamente giustificato da finalità legittime e se i mezzi impiegati per il loro conseguimento siano appropriati e necessari.

46. Il Collegio rimette, quindi, alla Corte di Giustizia dell'Unione europea la questione pregiudiziale sopra indicata e sospende il processo nelle more della pronuncia della Corte.

47. Ai sensi delle "Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (C/2024/6008)", par. 21 e 22, dispone l'anonimizzazione dell'ordinanza di rimessione in caso di diffusione.

48. Dispone altresì la trasmissione alla Cancelleria della Corte di Giustizia di copia dell'originale della presente ordinanza, di copia del fascicolo di causa, e di copia della presente ordinanza con i dati delle persone fisiche anonimizzati mediante l'indicazione delle sole iniziali del nome e del cognome dei ricorrenti.

### **P.Q.M.**

La Corte, visto l'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e l'art. 295, c.p.c., chiede alla Corte di Giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi, in via pregiudiziale, sulla questione di interpretazione del diritto UE indicata al paragrafo E della motivazione della presente ordinanza. Dispone, nelle more della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, la sospensione del presente giudizio.

Dispone che copia conforme all'originale della presente ordinanza, nonché copia del fascicolo di causa sia trasmessa alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.



Riserva alla sentenza definitiva ogni pronuncia in ordine a spese e compensi professionali del presente giudizio.

Ordina, in caso di diffusione, l'anonimizzazione nei sensi di cui in motivazione, e la trasmissione alla CGUE anche di copia conforme della presente ordinanza anonimizzata.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 17 giugno 2025.

La Presidente

Lucia Tria

