



Bologna, 27 gennaio 2026

Spett.le
**Presidenza del Consiglio dei
ministri**
Dipartimento per gli affari giuridici
e legislativi - DAGL
Servizio affari relativi all'istruzione,
all'università e alla ricerca, al lavoro
e alle politiche sociali e alla salute

Cortese att.ne Dott.ssa Francesca
Quadri

*Trasmissione via e-mail: f.quadri@governo.it
Trasmissione via pec: protocollo.dagl@mailbox.governo.it*

Spett.le
**Ministero dell'Economia e delle
Finanze**

Trasmissione via pec: mef@pec.mef.gov.it

Spett.le
**Ministero per la Pubblica
Amministrazione**
Dipartimento affari giuridici e
legislativi

Trasmissione via pec: protocollo_dfp@mailbox.governo.it

**Oggetto: Istanza di revisione in autotutela ex art. 21-quinquies del Decreto del
Presidente del Consiglio dei ministri del 4 luglio 2025, pubblicato sulla G.U. n.
171 del 25 luglio 2025, adottato di concerto con il Ministro per la pubblica
amministrazione ed il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale è stato**



fissato l'adeguamento del trattamento economico del personale non contrattualizzato a decorrere dal 1° gennaio 2025

Scrivo con la presente in nome e per conto dell'associazione sindacale Unione Sindacale Professori e Ricercatori Universitari (USPUR), con sede legale in Via di Santa Marta 3, 50121, Firenze (FI), p. iva: 94011180489 in persona del segretario *pro tempore* Prof. Ing. Maurizio Masi (C.F.: MSAMRZ60B07G999P), nato a Prato il 07.02.1960, residente a Milano in via Casati Felice n. 19, rappresentata e difesa dalla scrivente Avv. ta Lucia Annicchiarico del Foro di Bologna (c.f. NNCLCU66T53L049C), con studio in Bologna, via Santo Stefano, n. 11, cap 40125 ed elettivamente domiciliata presso il domicilio digitale dell'Avv. ta Lucia Annicchiarico ovvero all'indirizzo PEC: luciaannicchiarico@ordineavvocatibopec.it risultante dal ReGIndE, giusta procura in calce al presente atto su foglio separato.

Il difensore costituito dichiara di voler ricevere tutte le comunicazioni al seguente indirizzo di posta elettronica certificata luciaannicchiarico@ordineavvocatibopec.it.

PREMESSO

Quanto alla legittimazione di USPUR ad inoltrare la presente istanza

L'USPUR è un sindacato ufficialmente costituito e riconosciuto come da Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 Novembre 1985, G. U. del 29/01/1986.

Gli scopi principali dell'USPUR sono:

- rappresentare di fronte allo Stato e a terzi i professori e i ricercatori universitari di ruolo in servizio o in quiescenza, tutelandone gli interessi, d'ordine generale e particolare, giuridici, morali ed economici;



- salvaguardare i principi dell'autonomia universitaria, della libertà di ricerca e di insegnamento, e dell'accesso a tutti i posti di professore e di ricercatore attraverso concorsi pubblici, aperti e distinti;
- perseguire il miglioramento normativo, economico e funzionale delle condizioni di lavoro dei professori e ricercatori universitari, mantenere efficiente la collaborazione con i servizi tecnico e amministrativo di ateneo e perseguire una sana assegnazione di fondi per la ricerca e la didattica;
- assistere gli iscritti nella difesa di tutti i loro diritti ed interessi legittimi.

Da qui la piena legittimazione dell'USPUR ad inoltrare la presente istanza a tutela degli interessi degli iscritti alla categoria rappresentata.

Ciò premesso.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 luglio 2025, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 171 del 25 luglio 2025, ha determinato l'adeguamento stipendiale dei professori e ricercatori universitari per l'anno 2025, nella misura dello 0,61%, stabilendo che *"A decorrere dal 1° gennaio 2025, le misure degli stipendi, dell'indennità integrativa speciale e degli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari [...] sono incrementate in misura pari allo 0,61 per cento"*.

Tale provvedimento è stato adottato il **4 luglio 2025**, applicando la medesima metodologia di calcolo (media ponderata) che il Consiglio di Stato ha **successivamente** dichiarato illegittima con le sentenze n. 6003 e n. 6004 pubblicate il **29 luglio 2025**, relativamente all'adeguamento stipendiale dei magistrati, che rientrano, al pari dei professori universitari, nella categoria del pubblico impiego non contrattualizzato.

È di fondamentale importanza evidenziare che il **DPCM del 4 luglio 2025 è stato adottato venticinque giorni prima delle citate pronunce del Consiglio di Stato**,



configurandosi pertanto una situazione di sopravvenienza giurisprudenziale che ha mutato il quadro giuridico di riferimento e ha reso manifesta l'illegittimità della metodologia applicata.

Tale circostanza assume rilevanza decisiva ai fini dell'esercizio del potere di autotutela, in quanto la sopravvenuta precisazione giurisprudenziale ha definitivamente accertato l'erroneità dell'interpretazione normativa posta a base del provvedimento, rendendo doveroso l'intervento correttivo dell'amministrazione, come sarà spiegato *funditus*

Quanto all'omogeneità di disciplina tra Magistrati e Professori Universitari

L'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 disciplina unitariamente i criteri di calcolo per l'adeguamento stipendiale del personale non contrattualizzato, includendo espressamente sia i magistrati (comma 4) sia i professori e ricercatori universitari (comma 1).

Il comma 1 stabilisce che: *"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 di pubblici dipendenti contrattualizzati"*.

Il comma 4 prevede che: *"il criterio previsto dal comma 1 si applica anche al personale di magistratura ed agli avvocati e procuratori dello Stato ai fini del calcolo dell'adeguamento triennale"*, specificando che si deve tenere conto *"degli incrementi medi pro capite del trattamento economico complessivo, comprensivo di quello accessorio e variabile, delle altre categorie del pubblico impiego"*.

La disciplina, quindi, impone un unico criterio legale di calcolo degli incrementi medi, comune ai magistrati e ai professori universitari, che costituisce il parametro vincolante per la determinazione dell'adeguamento stipendiale.



Tale unitarietà del criterio di calcolo degli incrementi medi e, più in generale, la significativa omogeneità della disciplina retributiva del personale del pubblico impiego non contrattualizzato trovano giustificazione nella comune ratio sottesa a tale assetto normativo, volta a garantire l'autonomia e l'indipendenza di soggetti chiamati a svolgere funzioni di rilievo costituzionale.

Nel caso dei professori e dei ricercatori universitari, tale esigenza si ricollega alla tutela della libertà e dell'indipendenza dell'attività accademica e della comunità scientifica, in attuazione dell'art. 33 della Costituzione.

Nel caso dei magistrati, essa si ricollega all'esigenza di tutelare l'indipendenza e l'autonomia della funzione giurisdizionale, quale funzione fondamentale dello Stato, in attuazione degli artt. 101, 102, 104 e 111 della Costituzione.

Quanto alla sopravvenienza giurisprudenziale e al mutato quadro giuridico

In data 6 agosto 2021 veniva emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fissava l'adeguamento delle retribuzioni dei magistrati in riferimento al triennio 2018-2020 a decorrere dal 1° gennaio 2021, nella misura del 4,85 %.

Il predetto decreto richiamava espressamente l'art. 24, comma 4, della l. n. 448 del 1998: ***“Visto il comma 4 del citato art. 24 della legge n. 448 del 1998, che dispone che il criterio previsto dal predetto comma 1 si applica anche al personale di magistratura e agli avvocati e procuratori dello Stato ai fini del calcolo dell'adeguamento triennale, ferme restando, per quanto non derogato, le disposizioni dell'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, tenendo conto degli incrementi medi pro capite del trattamento economico complessivo, comprensivo di quello accessorio e variabile, delle altre categorie del pubblico impiego”.***

In data 13 aprile 2022, alcuni magistrati proponevano ricorso giurisdizionale innanzi al T.A.R. Lazio – Roma, Sezione Prima, iscritto al R.G. n. 4160/2022., per l'annullamento del DPCM del 6 agosto 2021, nonché della nota Istat dell'11 gennaio



2021, prot. n. SP/336599/21 con la quale l'Istituto aveva comunicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri la metodologia utilizzata per il calcolo dell'adeguamento.

Con tale ricorso veniva contestato, tra l'altro, che l'adeguamento stipendiale dovesse essere calcolato mediante media aritmetica, e non mediante media ponderata, degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle categorie dei pubblici dipendenti, in ossequio al tenore letterale dell'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 e dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Con sentenza n. 14992/2024, pubblicata in data 23 luglio 2024, il T.A.R. per il Lazio (Sezione Prima) rigettava il ricorso.

Avverso tale decisione, i ricorrenti proponevano appello innanzi al Consiglio di Stato, Sez. VII, iscritto al RGN. N 474/2025,

Con **sentenza n. 6004 del 29 luglio 2025**, il Consiglio di Stato **accoglieva il ricorso, riformando la sentenza di primo grado e annullando gli atti impugnati**, disponendo sul piano conformativo che l'adeguamento stipendiale dei magistrati doveva essere calcolato su base aritmetica e non ponderata.

In tale pronuncia, il Consiglio di Stato ha ritenuto fondato il motivo di ricorso relativo alla metodologia di calcolo adottata, giudicando non conforme alla legge l'utilizzo della media ponderata.

Sul punto, ha affermato testualmente che: <<Questa soluzione interpretativa, tuttavia, non trova riscontro nel dettato legislativo, che non prevede affatto il criterio della "media ponderata". Come argomentano i ricorrenti, le sopra citate disposizioni di legge impongono di computare gli incrementi sulla base delle variazioni riguardanti ciascuna delle diverse categorie di dipendenti pubblici, senza imporre – e nemmeno consentire – alcuna ponderazione in base alla consistenza numerica delle categorie stesse>>.

Pertanto, la corretta applicazione del criterio degli incrementi medi implica che: *"l'incremento del trattamento economico fatto registrare all'interno di ciascuna*



categoria nel triennio in considerazione va calcolato a prescindere dai benefici individuali, ovvero dagli incrementi conseguiti dal singolo (pro capite) in ragione del suo inquadramento e quindi della sua collocazione all'interno delle carriere della complessiva categoria. Il dato medio così ottenuto per ciascuna categoria va poi considerato al pari delle altre, per cui la media tra categorie è aritmetica e non già ponderata in base alla rispettiva consistenza numerica".

La pronuncia ha inoltre evidenziato **la irragionevolezza della metodologia fondata sulla ponderazione**, rilevando, in particolare, che:

- *"la ponderazione degli incrementi in base alla consistenza numerica delle categorie diluisce irragionevolmente il peso degli incrementi registrati da categorie a base numerica più ristretta ma con aumenti mediamente maggiori";*
- *"è errata l'affermazione secondo cui media aritmetica e media ponderata condurrebbero a risultati equivalenti".*

Da tali affermazioni si desume che il Consiglio di Stato ha espresso un **principio interpretativo vincolante in ordine al significato degli “incrementi medi” di cui all’art. 24, comma 1, della legge n. 448 del 1998.**

Tale interpretazione, riferita a una disposizione che disciplina unitariamente l’adeguamento stipendiale del personale del pubblico impiego non contrattualizzato, **risulta immediatamente rilevante anche ai fini dell’adeguamento stipendiale dei professori e dei ricercatori universitari**, soggetti al medesimo criterio legale di calcolo.

Ne consegue dunque che anche con riferimento a tali categorie il criterio di calcolo deve essere necessariamente applicato su base aritmetica, dovendosi ritenere non conforme al parametro normativo l’adozione di metodologie diverse.

Il DPCM del 4 luglio 2025, adottato prima delle sentenze del Consiglio di Stato, dal momento in cui stabilisce un calcolo ISTAT su base ponderata e non aritmetica, si fonda



dunque, su un'interpretazione della normativa che è stata successivamente dichiarata erronea dal Supremo Consesso amministrativo.

La sopravvenienza giurisprudenziale costituisce pertanto, un elemento di particolare rilevanza per l'esercizio del potere di autotutela, in quanto determina un mutamento del quadro giuridico di riferimento che rende manifesta l'illegittimità del provvedimento originario.

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, l'autotutela può essere esercitata *"per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento"* (art. 21-quinquies L. 241/1990). Nel caso di specie, - si ripete - la sopravvenuta precisazione giurisprudenziale integra proprio un mutamento della situazione giuridica non prevedibile al momento dell'adozione del DPCM.

Pertanto, la permanenza dell'attuale metodologia di calcolo determinerebbe inoltre:

- una disparità di trattamento tra categorie di dipendenti pubblici non contrattualizzati, rispetto all'applicazione della medesima norma;
- una lesione dei principi di legalità, uguaglianza e buon andamento dell'azione amministrativa;
- un'applicazione non coerente con la *ratio* di tutela dell'indipendenza e libertà accademica dei professori e ricercatori universitari, in conformità all'art. 33 della Costituzione.

Alla luce di quanto esposto, USPUR, così come rappresentata e difesa

FORMULA FORMALE ISTANZA DI REVISIONE IN AUTOTUTELA

affinché l'Amministrazione proceda al riesercizio del potere, modificando il DPCM 4 luglio 2025 nella parte in cui l'adeguamento del trattamento economico è determinato



sulla base di media ponderata, con conseguente applicazione del criterio della **media aritmetica**, in conformità ai principi affermati dal Consiglio di Stato con sentenze nn. 6003 e 6004 del 29 luglio 2025.

Con osservanza,

Avv. ta Lucia Annicchiarico