La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le q.l.c. sollevate dal T.a.r. per l'Abruzzo sull'art. 2, comma 1, lett. t), n. 1), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle forze di polizia, in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 Cost. e in relazione all'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Corte costituzionale, sentenza 14 febbraio 2020, n. 21 – Pres. e Red. Carosi

Forze di polizia – Riordino dei ruoli – Regime transitorio – Questioni inammissibili di costituzionalità

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera t), numero 1), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 della Costituzione e in relazione all'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (1).

(1) I. – Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le q.l.c., sollevate dal T.a.r. per l'Abruzzo con ordinanza del 13 febbraio 2019, n. 104, dell'art. 2, comma 1, lett. t), n. 1), del d.lgs. n. 104 del 2017 - recante disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche - in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 della Costituzione e in relazione all'art. 8, comma 1, lett. a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

II. – Con l'ordinanza di rimessione citata, il T.a.r. ha in particolare ritenuto quanto segue:

a) la disposizione censurata dopo aver istituito il ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato, in sostituzione del precedente ruolo direttivo speciale, stabilisce che all'integrazione della relativa dotazione organica si provveda mediante un unico concorso, per titoli, per la copertura di 1.500 unità, da bandire entro il 30 settembre 2017, riservato ai sostituti commissari, in servizio al 1° gennaio 2017, che potevano partecipare, rispettivamente, a ciascuno dei concorsi previsti per le annualità dal 2001 al 2005, di cui all'articolo 25 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, nel testo vigente il giorno precedente alla data di entrata in vigore del presente decreto, per i seguenti posti: 300 per l'annualità 2001; 300 per l'annualità 2002; 300 per l'annualità 2003; 300 per l'annualità 2004;

300 per l'annualità 2005. I vincitori del concorso sono nominati vice commissari del ruolo direttivo ad esaurimento con decorrenza giuridica ed economica dalla data di inizio del primo corso di formazione;

b) secondo il rimettente,
   - b1) la disposizione transitoria trova giustificazione nella necessità di porre rimedio al disallineamento di carriere verificatosi a danno del personale della Polizia di Stato, al quale sarebbe preclusa una progressione di cui avrebbero beneficiato gli appartenenti alle altre forze di polizia;
   - b2) tuttavia, la decorrenza giuridica ed economica dei vincitori del concorso nella qualifica di vice commissario dalla data di inizio del primo corso di formazione violerebbe il criterio direttivo della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia, sancito dall'art. 8, comma 1, lett. a) della legge di delega n. 124 del 2015, in quanto la previsione non ovvierebbe al ritardo nella progressione in carriera del personale interessato, senza che a porvi rimedio possano soccorrere le asserite misure compensative predisposte dal legislatore delegato, rappresentate da una dotazione organica superiore a quella del precedente ruolo direttivo speciale, da procedure semplificate di accesso (concorso per soli titoli) e dall'accelerazione e agevolazione nell'avanzamento nelle qualifiche successive a quella iniziale di vice commissario;
   - b3) la disposizione sarebbe irragionevole e lesiva, per le stesse considerazioni, del principio di uguaglianza, per aver discriminato il personale della Polizia di Stato rispetto a quello delle altre forze di polizia, trattandolo, quanto alla decorrenza dell'inquadramento, alla stregua di tutti i dipendenti pubblici nonostante la peculiarità della situazione in cui versava, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.;
   - b4) la prevista decorrenza degli effetti giuridici ed economici contrasterebbe con l'art. 97 Cost. sotto il profilo sia dell'imparzialità che del buon andamento dell'amministrazione, per l'irragionevolezza di una misura inefficace rispetto all'obiettivo di riallineamento, come dimostrato dalla possibilità che il personale del Corpo forestale dello Stato, avendo certamente beneficiato dell'istituzione del ruolo direttivo speciale, sopravanzi quello della Polizia di Stato, in cui, a seguito della soppressione di tale Corpo, in parte è confluito.

III. – La Corte, nel dichiarare l'inammissibilità delle q.l.c. sollevate, ha osservato quanto segue:

c) il giudice *a quo* non delimita con chiarezza il *petitum*, né nella parte motivazionale dell'atto di rimessione né nel dispositivo;
d) secondo la giurisprudenza costituzionale, l'ambiguità e l'indeterminatezza del *petitum* costituiscono motivo di inammissibilità, così come l'incertezza circa l'intervento richiesto, se meramente ablativo oppure manipolativo-additivo, della normativa censurata;
e) inoltre, una mera caducazione della previsione afferente alla decorrenza dell'inquadramento non sarebbe idonea a far conseguire il risultato, auspicato dal rimettente, di ottenere la sostanziale equiordinazione del personale delle forze di polizia perseguito dal legislatore delegante;
f) analogamente precluso risulterebbe un intervento manipolativo-additivo di retrodatazione dell'inquadramento alla data in cui i posti banditi sono risultati disponibili per ciascuna annualità dal 2001 al 2005, come richiesto dai ricorrenti nel giudizio *a quo*, considerato che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato l'inammissibilità delle q.l.c. quando il *petitum*, tenuto conto dell'intervento additivo richiesto dal rimettente, si connota per un cospicuo tasso di manipolatività. Sul punto:
    f1) la retrodatazione ipotizzata comporterebbe per il personale interessato un risultato diverso e più favorevole rispetto a quello che avrebbe conseguito ove i concorsi previsti con riferimento al ruolo direttivo speciale della Polizia di Stato fossero stati tempestivamente banditi, atteso che il d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334, istitutivo di detto ruolo, non disponeva che l'inquadramento dei vincitori retroagisse al momento della disponibilità dei posti da mettere a concorso;
    f2) inoltre, la retrodatazione si cumulerebbe con le misure compensative previste dalla disposizione censurata, privandole di giustificazione a vantaggio del personale della Polizia di Stato, in tal modo non più discriminato ma privilegiato rispetto agli altri corpi di polizia. In questo modo sarebbe accentuato il disallineamento delle carriere che la legge delega voleva sostanzialmente equiordinare, anche nella disciplina transitoria;
g) non si rinvengono elementi normativi utili che possano orientare l'intervento della Corte e, in particolare, tali non sono le disposizioni relative al meccanismo di progressione in carriera previsto per altre qualifiche del personale della Polizia di Stato, in quanto queste:
    g1) scindono la decorrenza giuridica da quella economica, ancorando la prima al primo gennaio dell'anno successivo a quello in cui si sono verificate le vacanze e la seconda alla data di conclusione del corso;

g2) da un lato, prevedono che, in caso di frequentazione con esito positivo, il vincitore acquisita la qualifica iniziale del ruolo, mentre, nel caso di quello direttivo speciale e di quello ad esaurimento, al buon esito è correlato il passaggio della qualifica iniziale di vice commissario, rivestita durante il corso, a quella immediatamente superiore di commissario, situazione con cui risulta incompatibile una decorrenza retroattiva; dall'altro lato, dette disposizioni non sono volte a ovviare a un pregiudizio di carriera determinatosi nell'arco del tempo per fattori esogeni, non hanno finalità compensativo-risarcitorie e postulano l'immediata successione tra identificazione delle vacanze, procedura selettiva, corso di formazione e nomina dei vincitori, con uno iato temporale di oltre un decennio tra la prima e le attività seguenti;

h) pertanto, considerata la discrezionalità di cui gode il legislatore in ordine all'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica dei dipendenti pubblici, specie nel transito da un regime all'altro, anche con riguardo alle forze di polizia, la retrodatazione dell'inquadramento, lungi dal costituire l'unica modalità ipotizzabile per ovviare al pregiudizio patito dal personale interessato dalla norma censurata, costituisce soluzione altamente creativa e non costituzionalmente imposta.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

i) su tematica simile Corte cost., 18 novembre 2019, n. 239 (oggetto della News US, n. 127 del 26 novembre 2019, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), che ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale relative al regime transitorio di inquadramento dei marescialli dei carabinieri nella nuova articolazione della carriera di Ispettori dell'Arma, per l'ambiguità e l'indeterminatezza dei *petita* formulati;

j) nella sentenza in esame la Corte costituzionale pone in risalto l'inammissibilità della q.l.c. nel caso in cui richieda un intervento eccessivamente manipolativo, ma sulla variegata tematica della inammissibilità delle q.l.c., si vedano, tra le altre:

j1) News US, n. 127 del 26 novembre 2019, spec. §§ f) ss.;

j2) Corte cost., 7 febbraio 2020, n. 13, e la relativa News US, n. 20 del 21 febbraio 2020, spec. § e);

j3) Corte cost., 13 gennaio 2017, n. 12, secondo cui, tra l'altro: "*è dichiarata manifestamente inammissibile - in ragione di plurimi profili ostativi - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 126 bis, 2º comma, d.leg. n. 285 del 1992, nel testo modif. dall'art. 2, 164º comma, lett. a) e b), d.l. n. 262 del 2006 (conv. dalla l. n. 286 del 2006), censurato dal giudice di pace di Grosseto, in riferimento agli art.*

3 e 53 cost., nella parte in cui, prevedendo la sanzione amministrativa pecuniaria da duecentoottantasei a millecentoquarantadue euro per il proprietario del veicolo che non comunichi all'organo di polizia i dati personali e della patente del conducente trasgressore, senza graduarne l'ammontare in base alla gravità dell'infrazione principale, consentirebbe ai soggetti con maggiori risorse economiche, tramite il pagamento della sanzione (minima), di eludere l'applicazione della sanzione accessoria (decurtazione di punti) comminata per l'infrazione principale";

j4) Corte cost., 29 ottobre 2015, n. 210 (in *Foro it*., 2016, I, 783, con nota di DE LUNGO; *Foro amm*., 2015, 2727; *Riv. neldiritto*, 2015, 2258), secondo cui, tra l'altro: "*È inammissibile, in quanto comunque inidonea a garantire la realizzazione del risultato perseguito dal giudice a quo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, 5º comma, d.leg. 31 luglio 2005 n. 177, come sostituito dall'art. 12 d.leg. 15 marzo 2010 n. 44, nella parte in cui stabilisce per le emittenti televisive a pagamento limiti orari alla trasmissione di spot pubblicitari più restrittivi di quelli previsti per le emittenti c.d. «in chiaro», in riferimento all'art. 3 cost.*"; "*L'inidoneità dell'intervento correttivo invocato a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal rimettente, ovvero il rischio che esso produca vizi conseguenziali più gravi di quelli in origine denunciati, determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale*". In particolare, il rimettente dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 38, quinto comma, d.leg. n. 177 del 2005, così come modificato dall'art. 12 d.leg. n. 44 del 2010, attuativo delle direttive 2007/65/Ce e 2010/13/Ue, nella parte in cui assoggetta le emittenti televisive al pagamento ad un tetto di affollamento pubblicitario più restrittivo di quello previsto per le emittenti in chiaro, creando in tal modo una disparità di trattamento ingiustificata e irragionevole, atteso che entrambe le categorie di emittenti concorrono sul medesimo mercato. Per sanare il vizio, il rimettente ha chiesto alla Corte di procedere all'integrale annullamento della norma impugnata, al dichiarato fine di ottenere una normativa di risulta caratterizzata da limiti pubblicitari uguali per tutte le emittenti. La Corte ha dichiarato inammissibile la questione in considerazione della inidoneità dell'intervento invocato a raggiungere il fine proposto dal rimettente, cioè la sottoposizione delle emittenti in chiaro e a pagamento al medesimo tetto di affollamento pubblicitario. La Corte in motivazione evidenzia, poi, che l'intervento ablativo propugnato non determinerebbe l'omogeneizzazione dei limiti pubblicitari, ma l'effetto che le uniche emittenti assoggettate ai limiti di affollamento pubblicitario sarebbero la concessionaria pubblica e le emittenti in chiaro; per contro, verrebbe meno ogni limitazione per le emittenti a pagamento, non

riconducibili (neppure in via analogica) ad alcuna altra previsione della norma, con esiti ancora più irragionevoli di quelli propugnati dalla norma. La normativa di risulta sarebbe inoltre in contrasto con il diritto europeo;

j5) DE LUNGO, *La legittimità della normativa di risulta come criterio di ammissibilità delle questioni incidentali*, cit., il quale osserva, tra l'altro, che la sentenza della Corte costituzionale annotata consente di analizzare il tema del possibile rilievo, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, della normativa di risulta che, ricostruita in chiave anticipatoria, residuerebbe all'esito dell'eventuale accoglimento dell'intervento richiesto al giudice costituzionale, con particolare riferimento all'ipotesi in cui potesse rimanere in vita una normativa di risulta affetta da vizi più gravi di quelli che si era inteso eliminare. L'Autore precisa che lo schema argomentativo adottato dalla Corte costituisce applicazione della tecnica decisoria del bilanciamento alla delibazione d'ammissibilità, in quanto l'inammissibilità sembra configurarsi come "esito di un'operazione logico-giuridica scandita secondo le fasi in cui tipicamente si articola il bilanciamento: a) la «topografia del conflitto», cioè l'identificazione dei beni, valori e interessi costituzionali in gioco, che in questo caso non sono tutti «attuali», ma devono apprezzarsi in chiave prognostica, anticipando il possibile assetto definito dalla normativa di risulta; b) la ponderazione e il confronto delle posizioni in conflitto…; c) la determinazione della regola di composizione del conflitto, che in questo caso consiste nel mantenere integra la disciplina in vigore, nonostante i profili di possibile criticità, in quanto ritenuta meno «sacrificante» per gli interessi in gioco". L'anticipazione del bilanciamento rispetto alla fase del merito del ricorso, benché peculiare, sembra un fenomeno assimilabile a quello del bilanciamento delle norme e categorie processuali. "Sennonché, essi celano un'intima contraddizione con la logica del contemperamento, la quale è il cuore stesso della tecnica del bilanciamento. Infatti, specie nei casi in cui questa presenti almeno un minimo *fumus* di fondatezza, negare l'accesso della questione al giudizio di merito significa sacrificare, in modo aprioristico e assoluto, l'interesse costituzionale sotteso alla posizione giuridica controversa nel processo principale. Opzione, questa, distonica rispetto alla richiamata regola del contemperamento, la quale impone di non spingere mai la compressione di un bene o diritto costituzionalmente protetto fino al punto di annullarne del tutto la consistenza". Pertanto, secondo l'Autore, la fase del giudizio di ammissibilità non sembra quella più adatta per analizzare e contemperare gli interessi costituzionali, che andrebbero più propriamente valutati nella fase del merito, tanto più che la

Corte in sede di merito potrebbe anche annullare la normativa di risulta mediante la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale o a seguito di autorimessione della relativa questione. Si potrebbero inoltre utilizzare altri strumenti quali le sentenze di accoglimento parziali, le interpretative o le additive di principio o, ancora, potrebbero essere modulati temporalmente gli effetti della pronuncia;

k) su tematiche simili a quella esaminata nella sentenza in rassegna si vedano:

k1) Corte cost., 10 ottobre 2014, n. 230 (in *Foro it.*, 2015, I, 754; *Giur. costit.*, 2014, 3763), secondo cui "*È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, 4º comma, d.l. 20 giugno 2012 n. 79, convertito, con modificazioni, in l. 7 agosto 2012 n. 131, nella parte in cui stabilisce che, in sede di prima applicazione, i posti nella qualifica di capo squadra del corpo dei vigili del fuoco, derivanti per risulta dall'espletamento del concorso per l'attribuzione della qualifica di capo reparto con decorrenza giuridica dal 1º gennaio 2007, sono conferiti nella qualifica di capo squadra, con decorrenza giuridica dal 1º gennaio 2009, in riferimento agli art. 3, 51 e 97 cost.*";

k2) Corte cost., 9 dicembre 2005, n. 442 (in *Foro it.*, 2006, I, 643; *Giur. costit.*, 2005, 4767), secondo cui "*È infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 36, 1º comma, cpv. XX, l. 1º aprile 1981 n. 121 e 2 d.p.r. 24 aprile 1982 n. 339, nella parte in cui non prevedono la possibilità, per il militare dell'arma dei carabinieri riconosciuto inidoneo al servizio militare incondizionato per invalidità non dipendente da causa di servizio, di transitare a domanda nei ruoli del personale civile del ministero della difesa, in riferimento agli art. 3, 4, 32, 36, 38 e 97 cost.*";

k3) Corte cost., 17 luglio 2000, n. 296 (in *Giur. costit.*, 2000, 2261), secondo cui "*È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli art. 3, 36 e 97 cost., dell'art. 34, 1º comma, lett. c), 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º comma, d.leg. 12 maggio 1995 n. 196 (attuazione dell'art. 3 l. 6 marzo 1992 n. 216, in materia di riordino dei ruoli, modifica alle norme di reclutamento, stato ed avanzamento del personale non direttivo delle forze armate), nella parte in cui disporrebbe per i marescialli dell'esercito un trattamento deteriore rispetto a quello per i pari grado dell'arma dei carabinieri previsto dal d.leg. n. 198 del 1995*";

k4) Corte cost., 17 marzo 1998, n. 63 (in *Foro it.*, 2000, I, 41), secondo cui, tra l'altro: "*Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli art. 3, 4, 13, 14 e 15 d.leg. 12 maggio 1995 n. 197, sotto il profilo che, determinando un nuovo sistema organizzatorio della polizia di stato, ridimensionerebbero la funzione degli ispettori rispetto ai sovrintendenti e determinerebbero posizioni e scavalcamenti di carriera senza alcun ordine logico, in riferimento agli art. 76 e 97 cost.*"; "*Non possono costituire motivo di illegittimità costituzionale di una norma con*

riferimento al principio di ragionevolezza, per un verso, gli effetti distorsivi derivanti da una sua applicazione non corretta e, per altro verso, gli effetti riflessi conseguenti in via diretta dall'applicazione di altre norme, non denunciate"; "*La discrezionalità del legislatore nella determinazione della perequazione del trattamento economico di diversi settori dei pubblici dipendenti, entro il limite della ragionevolezza include tanto la differenziazione di trattamento di categorie prima ugualmente retribuite, quanto la possibilità che, purchè non vi siano appiattimenti arbitrari, siano attribuite voci retributive o indennità particolari in maniera uniforme a personale appartenente anteriormente a figure e livelli differenti, non essendovi, in materia, neppure un obbligo di assoluta contemporaneità tra variazioni tabellari e modifiche ordinamentali e funzionali, le quali ultime possono subire transitori ritardi o riforme progressive*"; "*il d.l. 7 gennaio 1992 n. 5 e la legge di conversione 6 marzo 1992 n. 216 sono andati oltre, come potevano fare, il semplice adeguamento alla statuizione di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 277 del 1991 (per la parte relativa alla mancata comparazione tra ispettori e sottufficiali dei carabinieri nella tabella C allegata alla l. 1 aprile 1981 n. 121); pertanto, è frutto di una legittima scelta del legislatore l'unificazione completa, dal 1º gennaio 1992, con compattamento verso l'alto del trattamento economico (allineato sui livelli VI, VI bis e VII) di tutti i sottufficiali dei corpi di polizia, ad ordinamento civile e militare, compresi quelli appartenenti a forze di polizia (diverse dai carabinieri) che erano stati mantenuti al di fuori sia dalla suddetta pronuncia della corte, sia dalle conseguenti decisioni dei giudici amministrativi*";

k5) Corte cost., 3 luglio 1997, n. 217 (in *Foro it*., 1997, I, 3500; *Cons. Stato*, 1997, II, 1073), secondo cui "*È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, 1º comma, d.p.r. 20 dicembre 1979 n. 761 e della tabella di cui all'allegato 2, nella parte in cui prevedono che al direttore di consorzio provinciale antitubercolare sia attribuita la qualifica apicale di direttore amministrativo, se in possesso del diploma di laurea e di un'anzianità di servizio di almeno cinque anni, oppure quella subapicale di direttore amministrativo, se privo di detti requisiti, in riferimento agli art. 3 e 97 cost.*".