

La quarta sezione del Consiglio di Stato rinvia alla Corte di giustizia UE la questione interpretativa concernente la compatibilità con l'ordinamento UE della normativa nazionale che prevede il limite di età di 30 anni per l'accesso ai posti di commissario tecnico psicologo del ruolo degli psicologi della carriera dei funzionari tecnici della Polizia di Stato.

Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza 2 settembre 2021, n. 6206 – Pres. Giovagnoli, Est. Gambato Spisani

Polizia di Stato – Accesso al ruolo di commissario tecnico psicologo del ruolo degli psicologi della carriera dei funzionari tecnici della Polizia di Stato – Limite d'età – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Va rimessa alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale:

se la direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, l'art. 3 del TUE, l'art. 10, TFUE e l'art. 21 della Carte dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea vadano interpretati nel senso di ostare alla normativa nazionale contenuta nel d.lgs. n. 334/00 e ss. mm. e ii. e nelle fonti di rango secondario adottate dal Ministero dell'interno, la quale prevede un limite di età pari a trent'anni nella partecipazione ad una selezione per posti di commissario tecnico psicologo della carriera dei funzionari della Polizia di Stato (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna la quarta sezione del Consiglio di Stato ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE di cui in massima dubitando della compatibilità eurounitaria – segnatamente, con la direttiva n. 2000/78/CE, con l'art. 3 TUE, con l'art. 10, TFUE e con l'art. 21 della Carte dei diritti fondamentali UE – delle disposizioni contenute nel d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334 (recante “*Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della L. 31 marzo 2000, n. 78*”) e nelle fonti di rango secondario adottate dal Ministero dell'interno, recanti la disciplina del limite d'età di 30 anni per l'accesso ai posti di commissario tecnico psicologo della carriera dei funzionari della Polizia di Stato.

La vicenda contenziosa nella quale si è innestata l'ordinanza in rassegna muove dall'impugnazione, ad opera di un candidato al concorso per il reclutamento di commissario tecnico psicologo nel ruolo dei funzionari della Polizia di Stato che, avendo superato il limite d'età di 30 anni previsto dal bando di concorso, ha presentato domanda attraverso l'apposita procedura telematica, dichiarando di appartenere alla categoria speciale del personale già appartenente ai ruoli dell'amministrazione civile dell'Interno, per il quale l'età di partecipazione è elevata a trentacinque anni, e ciò al solo scopo di non vedere immediatamente rifiutata la domanda dal relativo programma informatico. Egli, quindi, ha

proposto ricorso giurisdizionale in I grado ed è stato ammesso con riserva alle prove scritte del concorso con ordinanza cautelare T.a.r. Lazio, sez. I *quater*, 12 settembre 2019, n. 5828.

Il Ministero dell'interno ha escluso il ricorrente dal concorso, essendo emerso che egli in realtà non apparteneva ai ruoli di quell'amministrazione, e quindi avrebbe potuto partecipare solo se avesse avuto meno di trent'anni. Contro tale provvedimento l'interessato ha proposto motivi aggiunti, a seguito dei quali è stato riammesso alle prove, che ha superato per poi essere collocato con riserva al sesto posto, in posizione utile nella graduatoria finale, senza però essere ammesso al relativo corso di formazione.

Con la sentenza del T.a.r. Lazio, sez. I *quater*, 20 luglio 2020, n. 8782, è stato accolto il ricorso principale, sul presupposto che la previsione del limite di età rappresenti una limitazione irragionevole, in contrasto con la normativa europea che vieta le discriminazioni anche sulla base dell'età, ovvero con la direttiva 2000/78 CE del 27 novembre 2000. La medesima decisione ha invece dichiarato inammissibile il ricorso per motivi aggiunti, ritenendo che l'atto contro il quale esso era stato rivolto fosse un semplice atto endoprocedimentale e non un provvedimento di esclusione.

Contro il capo di questa sentenza che ha accolto il ricorso principale, il Ministero e la Presidenza del Consiglio hanno proposto impugnazione, con appello per violazione dell'art. 31 del d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334, in quanto il limite di età in questione è previsto dalla norma di legge indicata e non sarebbe né irragionevole, né contrastante con la direttiva 2000/78 CE, rientrando nei casi di deroga che essa prevede in modo espresso, in ragione delle particolari mansioni attribuite alla figura professionale di cui si tratta.

Il ricorrente appellato ha chiesto il rigetto del gravame, previa disapplicazione delle norme citate per contrasto con il diritto europeo, e ha chiesto, in subordine, la sospensione impropria del giudizio, dato che identica questione era stata rimessa alla Corte costituzionale come da ordinanza del Cons. Stato, sez. II, 30 giugno 2021, n. 4961 (oggetto della News US n. 63 del 21 luglio 2021 alla quale si rinvia per approfondimenti).

Su tali considerazioni si è, quindi, innestato il rinvio pregiudiziale di cui trattasi.

II. – Dopo aver proceduto alla ricostruzione del quadro normativo rilevante e aver ribadito che quando siano prospettate contemporaneamente questioni di legittimità costituzionale e di conformità con il diritto UE delle medesime norme, spetta al giudice rimettente decidere quale delle due questioni sollevare per prima, il Collegio – in relazione ai dubbi circa la compatibilità eurounitaria della disciplina nazionale:

- a) ha osservato che la giurisprudenza della Corte di giustizia UE si è espressa sulla tematica delle discriminazioni fondate sull'età in materia di reclutamento nelle varie forze di polizia – e in generale nei corpi militarmente ordinati preposti al soccorso pubblico – principalmente con tre sentenze (grande sezione, 15 novembre 2016, C-258/15, *Salaberria Sorondo c. Academia Vasca de Policía y*

Emergencias, in *Foro it.*, 2017, IV, 16; sez. II 13 novembre 2014, C-416/2013, *Perez*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 233, con nota di GAGLIARDI; *Riv. it. dir. lav.*, 2015, II, 581, con nota di PAPA; *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2015, 619, con nota di TRICOMI; grande sezione 12 gennaio 2010 C-229/2008, *Wolf*, in *Riv. critica dir. lav.*, 2009, 930, con nota di BORELLI, *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2010, 387, con nota di COLAPINTO, *Dir. relazioni ind.*, 2010, 876, con nota di MONACO, in *Riv. giur. lav.*, 2010, II, 660, con nota di SCHIAVETTI, *Riv. it. dir. lav.*, 2010, II, 957, con nota di CALAFÀ e DI FEDERICO, *Diritti lavori mercati*, 2011, 89, con note di GUARRIELLO e MINOLFI);

b) ha sviluppato considerazioni analoghe a quelle già svolte con precedente ordinanza della medesima IV sezione 23 aprile 2021, n. 3272 (oggetto della News US n. 45 del 10 maggio 2021 alla quale si rinvia):

b1) ai §§ c), d) ed e) per quanto concerne l'analisi delle decisioni della Corte di giustizia UE sul tema della discriminazione in materia di reclutamento delle diverse forze di polizia;

b2) al § f) per l'analisi del quadro normativo rilevante;

b3) al § m) sulle questioni inerenti all'età nei pubblici concorsi, ai criteri di computo, agli aumenti dei limiti massimi ed al correlato diritto euro unitario;

b4) al § o) sul tema più generale della discriminazione legata all'età;

b5) al § t) sulla discrezionalità del legislatore nel determinare i requisiti d'età per l'accesso ai pubblici impieghi;

b6) al § u) sui limiti d'età per l'accesso nelle forze armate;

c) in relazione al quadro normativo, l'ordinanza in commento, a differenza della precedente ordinanza Cons. Stato, sez. II, 30 giugno 2021, n. 4961 e sez. IV, 23 aprile 2021, n. 3272 citt., ha messo in evidenza:

c1) che, nello specifico, la figura professionale del commissario tecnico psicologo di polizia è disciplinata dal citato d.lgs. n. 334 del 2000, agli artt. 29 e ss., che regolano la "carriera dei funzionari tecnici della Polizia di Stato";

c2) che il successivo art. 30 del decreto al comma 1 prevede in generale le mansioni dei funzionari tecnici;

c3) quali sono le attività svolte dagli appartenenti alla carriera dei funzionari tecnici fino a commissario capo tecnico, descritte nel comma 2 del medesimo art. 30;

c4) che i decreti citati nell'art. 30, comma 2, sopra citato, che dovrebbero individuare nell'ambito di ciascun ruolo tecnico le funzioni specifiche delle varie qualifiche professionali non risultano ancora emanati, «si fa quindi riferimento al D.M. 18 luglio 1985 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie

generale, supplemento ordinario al n. 256 del 30 ottobre 1985), attuativo del d.P.R. 24 aprile 1982 n.337, che conteneva il previgente "Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico-scientifica o tecnica". Il D.M. 18 luglio 1985 prevede in via generale che il tecnico psicologo "nell'ambito di norme generali e di procedure tecniche di elezione, nonché delle norme speciali che regolano l'amministrazione effettua le prestazioni dello psicologo svolgendo attività specialistica nel rispetto dei limiti e delle prerogative proprie della professione", e dettaglia di seguito queste prestazioni»;

- c5) il limite di età per partecipare al relativo concorso è a sua volta previsto dall'art. 31, comma 1, dello stesso decreto 334 del 2000, in base al quale esso "*..., non superiore a trenta anni, è stabilito dal regolamento adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127...*". La disciplina sul limite di età, quindi, è stata adottata con d.m. 13 luglio 2018, n. 103 (Regolamento recante norme per l'individuazione dei limiti di età per la partecipazione ai concorsi pubblici per l'accesso a ruoli e carriere del personale della Polizia di Stato) il quale all'art. 3, comma 1, prevede appunto un limite di 30 anni;
- c6) la differenza fra l'art. 3, comma 3, del decreto 334 del 2000, il quale prevede nell'ambito del concorso per le qualifiche del "ruolo ordinario" della Polizia una prova di efficienza fisica, il cui esito negativo può da solo determinare il non superamento della selezione, e l'art. 31, comma 3, dello stesso decreto, che per il "ruolo tecnico" prevede soltanto "*requisiti di idoneità fisica, psichica e attitudinale*", i quali in base all'art. 11 del bando consistono, in buona sostanza, nella comunemente detta "*sana costituzione*", ma non richiedono una particolare efficienza fisica;
- d) sulle ragioni del rinvio pregiudiziale:
 - d1) la vicenda per cui è causa rientra nell'ambito di applicazione della direttiva n. 2000/78/CE, trattandosi di questione relativa all'accesso al lavoro nel settore pubblico, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), della stessa;
 - d2) nel caso di specie ci si troverebbe al cospetto di una discriminazione in base all'età ai sensi dell'art. 2 della predetta direttiva, non giustificata ai sensi dei successivi articoli 4 e 6 della stessa, sul rilievo che: I) le funzioni del commissario tecnico di Polizia sono essenzialmente di carattere tecnico scientifico, in assenza di funzioni operative di tipo esecutivo che come tali richiedano capacità fisiche particolarmente significative, paragonabili a quelle richieste al semplice agente di un corpo di polizia nazionale come delineate dalla sentenza *Sorondo*, cit.; II) significativo è anche il confronto con il caso deciso dalla sentenza *Perez*, cit., che ha considerato

sproporzionato lo stesso limite di 30 anni per l'accesso alla qualifica di agente semplice, in un caso in cui le relative funzioni erano prevalentemente amministrative, ma non escludevano comunque in assoluto interventi basati sulla forza fisica; III) va infatti considerato che l'art. 43 del citato d.P.R. n. 337 del 1982, in questa parte ancora vigente, prevede che *"Il personale dei ruoli tecnici può essere impiegato, in relazione alle esigenze di servizio e limitatamente alle proprie mansioni tecniche, in operazioni di polizia ed in operazioni di soccorso in caso di pubbliche calamità ed infortuni"*, e quindi configura questo impiego come eccezionale, e comunque sempre da disporre nell'ambito delle mansioni tecniche caratteristiche dei vari ruoli; IV) sempre nel senso del carattere sproporzionato del limite depongono anche la previsione ulteriori del decreto 334 del 2000 cit., sopra illustrata (cfr. punto c6), secondo la quale per l'accesso è richiesta una sana costituzione psicofisica, ma non una particolare efficienza atletica, il che è compatibile con un'età superiore ai trent'anni considerati; V) l'età pensionabile, fissata a 61 anni, assicura comunque un congruo periodo di servizio prima del collocamento a riposo anche a chi iniziasse la propria carriera dopo i 30 anni.

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

- e) la questione sottoposta alla Corte di giustizia UE - come anticipato - segue la rimessione alla Corte costituzionale disposta dal Consiglio di Stato, sez. II, 30 giugno 2021, n. 4961 cit. con la quale è stata ritenuta *"rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, nella parte in cui fissa l'età massima di anni trenta per la partecipazione al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato, in luogo di un più elevato limite da individuarsi nell'età di anni trentacinque, ovvero comunque di anni trentatré, e ciò in relazione all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, nonché ai connessi principi di uguaglianza e ragionevolezza, di parità di trattamento delle situazioni uguali e di trattamento adeguatamente differenziato delle situazioni diverse"*;
- f) sulla medesima questione del limite di età per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi, quindi, risultano pendenti due distinti giudizi, uno presso la Corte costituzionale ed un secondo presso la Corte di giustizia UE; il Consiglio di Stato, infatti, non ha accolto la richiesta della parte di concedere la c.d. sospensione impropria (sulla cui piena operatività nel processo amministrativo si veda Cons. Stato, Ad. plen, 26 ottobre 2020, n. 23, § 5, oggetto della News US n. 116 del 9 novembre 2020, e in Foro it., 2021, III, 161; 15 ottobre 2014, n. 28, id., 2014, III, 629); tale concomitante pendenza rischia forse di prolungare i tempi del procedimento

di reclutamento e dei conseguenziali processi, creandosi una obbiettiva interrelazione;

g) il Collegio in proposito ha osservato (punto 12 della decisione) di essere a conoscenza del fatto che altra Sezione del Consiglio ha sollevato la q.l.c. dell'art. 31 del d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334, che prevede il limite di età suddetto, avanti la Corte costituzionale nazionale. Ha ritenuto, però, ugualmente di dover promuovere il rinvio pregiudiziale stesso per le seguenti ragioni;

g1) al fine di garantire l'effettività del funzionamento del sistema di cooperazione tra la Corte di giustizia UE e i giudici nazionali e del principio del primato del diritto dell'Unione, i quali esigono che il giudice nazionale sia libero di sottoporre alla Corte, in qualsiasi fase del procedimento che reputi appropriata qualsiasi questione pregiudiziale che esso consideri necessaria, perché diversamente i principi della collaborazione fra la Corte e i Giudici nazionali prevista dal citato art. 267 TFUE e del primato del diritto dell'Unione stesso non sarebbero effettivi: così per tutte Corte di giustizia UE, sez. III, 4 giugno 2015 C-5/14 *Kernkraftwerke Lippe Ems* e sez. I 20 dicembre 2017, C-322/16 *Global Starnet* (in *Foro it.*, 2018, IV, 424, con nota di FORTUNATO, oggetto della News US in data 11 gennaio 2018; cfr., nello stesso senso e sulla più ampia tematica del sistema di cooperazione tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, tra le diverse, Corte di giustizia UE, 22 giugno 2010, C-188/10 e C-189/10, *Melki*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 139, con nota di MILLET; *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2010, 1484, con nota di DRIGO);

g2) è stato osservato, inoltre, che la Corte costituzionale nazionale, con le sentenze 21 febbraio 2019 n. 20 e 21 marzo 2019 n. 63, ha stabilito che nei casi di c.d. doppia pregiudizialità, ovvero in cui siano prospettate contemporaneamente nello stesso procedimento le questioni di legittimità costituzionale e di conformità con il diritto dell'Unione delle medesime norme, spetta al Giudice *a quo* di decidere quale delle due questioni sollevare per prima. Nel caso di specie, il collegio ha ritenuto, quindi, di sollevare anzitutto la questione di compatibilità con il diritto dell'Unione, in quanto la relativa soluzione, in prospettiva, ha portata più generale;

g3) infatti la questione sollevata alla Corte costituzionale (oggetto della citata ordinanza n. 4961 del 2021) - secondo il collegio - coincide solo in parte con quella sollevata nell'ambito del giudizio in esame, in quanto l'ordinanza n. 4961 del 2021 ritiene *“la possibile incostituzionalità della norma in questione non sotto il profilo del suo carattere discriminatorio generale in base all'età, ma sotto il profilo più limitato dell'illegittima disparità di trattamento rispetto a norme che*

prevedono un limite di età superiore per l'accesso ad altri corpi militarmente ordinati dello Stato in qualità di psicologo ovvero di professionista sanitario di altra qualifica. In questi termini, quindi, il rinvio pregiudiziale consente di valutare la questione in una prospettiva più ampia".