



**News a cura dell'Ufficio del massimario**  
**n. 52 del 13 aprile 2023**

La “*inidoneità attitudinale sopravvenuta*” al servizio di polizia è condizione diversa dalla patologia “*inidoneità psicologica sfociata in una malattia*” e non può comportare il transito nell’amministrazione civile dell’appartenente alla Polizia di Stato che abbia perso l’idoneità attitudinale al servizio in polizia.

**Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 29 marzo 2023, n. 12 – Pres. Maruotti, Est. Di Matteo**

**Polizia di Stato – Inidoneità attitudinale – Transito nei ruoli civili – Esclusione**

**Polizia di Stato - Inidoneità attitudinale – Transito nei ruoli civili – Esclusione –  
Questione manifestamente infondata di costituzionalità**

**Polizia di Stato - Inidoneità attitudinale – Transito nei ruoli civili – Esclusione –  
Violazione della disciplina della Unione europea in materia di parità di occupazione e  
condizioni di lavoro – Esclusione**

*L’Adunanza plenaria ha enunciato i seguenti principi di diritto:*

*- la c.d. “inidoneità attitudinale sopravvenuta” non rientra nelle previsioni di cui all’art. 1 d.P.R. 24 aprile 1982, n. 339, relativa alla “inidoneità assoluta per motivi di salute” (anche dipendente da “causa di servizio”), e di conseguenza non dà luogo al passaggio del dipendente della Polizia di Stato ad altrui ruoli dell’amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, ma è causa di cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell’art. 129 (Dispensa) del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (t.u. imp. civ. St). (1);*

*- è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma ritraibile dal combinato disposto degli articoli 1 d.P.R. 24 aprile 1982, n. 339 e 58 d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, nella parte in cui non consente al personale della Polizia di Stato, dichiarato inidoneo per attitudine al servizio di istituto, di passare ad altri ruoli dell’amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato (2).*

*- va esclusa la contrarietà della disciplina normativa surriferita, per come interpretata dal giudice amministrativo, con il diritto dell’U.E. e, segnatamente, con la direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di*

*occupazione e di condizioni di lavoro; difatti il 'Considerando 18' comunque precisa che "La presente direttiva non può avere l'effetto di costringere le forze armate nonché i servizi di polizia, penitenziari o di soccorso ad assumere o mantenere nel posto di lavoro persone che non possiedono i requisiti necessari per svolgere l'insieme delle funzioni che possono essere chiamate ad esercitare in considerazione dell'obiettivo legittimo di salvaguardare il carattere operativo di siffatti servizi" (3).*

(1-3) I. – La pronuncia fa seguito a Cons. Stato, sez. II, ordinanza 18 maggio 2022, n. 3940 (oggetto di News US n. 58 del 16 giugno 2022), con la quale era stata deferita all'Adunanza plenaria la questione se la c.d. "inidoneità attitudinale sopravvenuta", in quanto modo di atteggiarsi della inidoneità psicologica (semplice), potesse rientrare o meno nelle previsioni dell'art. 1 d.P.R. 24 aprile 1982, n. 339, che consente al lavoratore interessato all'accertamento di chiedere il transito nei ruoli civili dell'amministrazione di appartenenza o di altra amministrazione.

In particolare, si opinava se il regime giuridico di favore, di cui al d.P.R. 24 aprile 1982, n. 339, riconosciuto alla c.d. inidoneità psicologica (grave), considerata una patologia *stricto sensu*, e non già *expressis verbis* alla inidoneità psicologica (semplice), che può determinare la c.d. inidoneità attitudinale sopravvenuta, non si ponesse in contrasto con il principio di eguaglianza e di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., interpretato anche alla luce del principio di non discriminazione in ambito lavorativo, di cui alla direttiva n. 2000/78/CE del 27 novembre 2000; nonché se il non ottemperare al c.d. obbligo di *repêchage* contrastasse con i principi generali in materia di tutela del lavoro, configurando nei fatti un'ipotesi di recesso per giustificato motivo oggettivo non previsto espressamente dal legislatore.

II. – Questo, in sintesi, il ragionamento sviluppato dalla pronuncia della Plenaria:

- a) l'attitudine è la propensione – per disposizione naturale o acquisita con metodo e istruzione – a svolgere una certa attività, quella di polizia, nel caso di specie, che richiede doti non comuni, cioè che non tutti posseggono per la sola ragione di essere capaci al lavoro: solo chi ne è in possesso può svolgere il lavoro per cui è richiesta in maniera corretta;
- b) l'attività svolta dagli appartenenti alla Forza di Polizia e, in generale, alle Forze armate è effettivamente una attività che richiede doti non comuni, per il particolare ruolo rivestito, quali dipendenti pubblici cui lo Stato affida l'uso della forza della quale ha il monopolio;
- c) l'art. 1, comma 1, del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 339 recante "*Passaggio del personale non idoneo all'espletamento dei servizi di polizia, ad altri ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato*" (come modificato dall'art. 3 del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95) prevede che: "*Il personale dei ruoli della Polizia di Stato, che espleta funzioni di polizia, giudicato assolutamente inidoneo per motivi di salute, anche dipendenti da causa di servizio, all'assolvimento dei compiti d'istituto può, a domanda, essere trasferito nelle corrispondenti qualifiche di altri ruoli della Polizia di Stato o di altre amministrazioni dello Stato, sempreché l'infermità accertata ne consenta l'ulteriore impiego, anche presso la Sezione paralimpica dei gruppi sportivi «Polizia di Stato-Fiamme oro», istituita nell'ambito dei ruoli del personale che espleta attività tecnico-scientifica e tecnica*";
- d) in caso di perdita dei c.d. requisiti attitudinali, invece, non è possibile ipotizzare una graduazione della residuale capacità, che consenta di distinguere tra la perdita parziale e la perdita totale, come accade, invece, per i requisiti psicofisici;

il lavoratore cioè possiede o non possiede l'attitudine a svolgere una certa attività; non si può affermare che esso ne sia fornito 'solo in parte', perché ciò significherebbe in concreto non avere comunque l'attitudine a compiere l'attività di polizia;

- e) per gli appartenenti alla Polizia di Stato, il cui rapporto di impiego è costituito solo se sussistono i requisiti attitudinali richiesti dalla normativa sopra richiamata, il venir meno di questi non può comportare la prosecuzione del rapporto di lavoro, con la sola modificazione oggettiva della prestazione, poiché per quell'ordinamento settoriale il possesso dei requisiti attitudinali è richiesto per tutti i ruoli nei quali si articola la struttura;
- f) l'unica modalità di continuazione del rapporto di lavoro sarebbe, dunque, quella della novazione soggettiva, ossia del passaggio a ruoli di altre amministrazioni, che non richiedano l'accertamento di peculiari requisiti attitudinali; tuttavia, la Plenaria osserva che tale possibilità non è prevista dalla legge;
- g) la perdita del requisito attitudinale, necessario per la costituzione del rapporto di pubblico impiego, nell'interesse del buon andamento dell'azione amministrativa, produce dunque effetti sul rapporto di lavoro e – per i principi di legalità e di tipicità degli atti amministrativi – non consente l'assegnazione al dipendente di altro ruolo o qualifica all'interno dei ruoli dell'amministrazione di pubblica sicurezza, oppure il transito in altri ruoli della pubblica amministrazione, perché tali possibilità non sono state previste dalla legge;
- h) infine, sul profilo della sollevata q.l.c., per violazione del principio di uguaglianza o ragionevolezza, anche nella dimensione del divieto di discriminazione nei rapporti di lavoro di matrice U.E., la Plenaria ritiene che la scelta del legislatore di disporre la cessazione del rapporto di impiego dell'appartenente alla Polizia di Stato per il caso di perdita del requisito attitudinale – e non anche di perdita parziale della idoneità psicofisica – non sia irrazionale in se stesso, perché, rispetto alla perdita della idoneità psicofisica, che può ben essere 'parziale' e consentire il c.d. reimpiego in altre mansioni, se del caso, inferiori (c.d. *repêchage*) la perdita del requisito e della idoneità attitudinale all'attività lavorativa in polizia è necessariamente 'integrale', sicché, se per la prima, si può affermare che il requisito di accesso e idoneità al lavoro sia mantenuto, sia pure in parte nel corso del rapporto di lavoro, nel secondo caso, invece, esso è integralmente perduto. Non v'è dunque violazione dell'art. 3 Cost.

III. – Per completezza, va detto che si rintracciano sia nella disciplina normativa sia nell'analisi giurisprudenziale, plurimi indici della peculiarità del lavoro in polizia e nelle forze armate, tali da connotarne la *specialità*; segnatamente, si consideri quanto segue:

- i) sul versante normativo: *in primis*, va rilevato che le disposizioni in materia di collocamento obbligatorio dei disabili, di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68 (recante "*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*"), non si applicano al personale delle Forze armate e delle Forze di Polizia, posto che tale personale deve garantire sempre l'idoneità incondizionata al servizio sia in sede di reclutamento sia durante l'impiego. Difatti, il comma 5 dell'art. 4 di tale legge si limita ad operare il rinvio alla disciplina speciale per la Polizia di Stato (d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 738); mentre, per i militari, vigono gli artt. 904 comma 5, 929 comma 1 lett. a), c.m.

(d.lgs. n. 66 del 2010); alla data di emanazione della legge n. 68 del 1999, non risultava emanata una disciplina *ad hoc*, mentre, successivamente, è entrata in vigore la disposizione di cui all'art. 14, comma 5, legge 28 luglio 1999, n. 266, trasposta poi nell'art. 930 c.m.; *in secundis*, sulla specificità dello statuto del personale militare, quale risulta espressamente dagli artt. 1, comma 1, 625, comma 1, e 2267, comma 2, c.m., nella parte in cui declinano il principio di autosufficienza dell'ordinamento militare, cfr. da ultimo Cons. giust. amm. sic., sez. giur., ordinanza 14 gennaio 2022, n. 53 (oggetto della News US in data 11 febbraio 2022, cui si rinvia per specifici approfondimenti);

- j) in giurisprudenza, *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2020, n. 3622, per la quale *“il riferimento al concetto di “invalidità” [...] richiama con tutta evidenza profili d'ordine fisico (o, al più, psico-fisico), ma non certo attitudinale: “invalido”, infatti, è concetto riferibile (e conseguente) al riscontro di una patologia che incide sulla capacità materiale di fare qualcosa, mentre l'attitudine attiene all'idoneità personale e soggettiva a svolgere bene, con profitto ed in sicurezza una certa attività o funzione, a prescindere dalla sussistenza di profili patologici”* (v. anche Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 2021, n. 519; Cons. Stato, sez. III, 6 giugno 2016, n. 2401).
- k) Cons. Stato, sez. IV, 30 ottobre 2017, n. 4993 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2013, 1419), con riferimento, in particolare, alla disciplina dettata dal codice dell'ordinamento militare, secondo cui essa è *“con ogni evidenza atta a connotare l'impiego militare di un carattere certamente separato dalle altre forme di impiego alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni e connotato da forti elementi di specialità”*, essendo *“conformata da un principio generale di preservazione delle specificità settoriali delle Forze Armate e di tutti i Corpi di Polizia, traggurdate non come valore finale in sé, bensì come ineludibile esigenza strumentale, necessaria per consentire l'ottimale perseguimento delle peculiari e delicate funzioni loro proprie”*; argomentazioni che valgono anche per le forze di Polizia, pur se estranee all'ambito ordinamentale propriamente militare, essendo esse *“state escluse dalla generale riconduzione a stilemi privatistici della disciplina del pubblico impiego (cfr. art. 2, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001): evidentemente, la specificità dei relativi compiti è tale che, pur se con un ordinamento di carattere non militare, comunque le Forze di Polizia partecipano di quella stretta connessione con il nucleo vivo del pubblico potere da non tollerare l'assoggettamento all'ordinaria regolamentazione privatistica del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni”*, dovendosi pertanto giungere alla conclusione per cui *“gli istituti introdotti dal decreto n. 151 trovano sì applicazione per le Forze Armate e di Polizia (sia civile sia militare), ma con i limiti ed i vincoli rivenienti dalle specificità ordinamentali, operative ed organizzative di tali Corpi”*;
- l) l'espletamento dei compiti in materia di sicurezza e difesa rientra senz'altro nella nozione di impiego nella P.A., così come interpretata dalla Corte di giustizia U.E., per cui le relative disposizioni sono sottratte alla disciplina applicabile ai rapporti di lavoro privato, non rientrando l'ambito di specie tra le attribuzioni normative dell'Unione europea, caratterizzate dalla tassatività (art. 4 e 5 Tue, in argomento Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 2018, n. 1035, in *Foro it.*, 2016, III, 245); ciò in conformità a quanto previsto dall'art. 5 Tue, sul principio di attribuzione, che disciplina la delimitazione delle competenze dell'U.E. (così Corte giustizia UE 28 ottobre 2010, C-102/10, punto 29, <[www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)>, e 4 settembre 2014, C-

114/12, punto 74, *Foro it.*, Rep. 2015, voce cit., n. 900) e, di conseguenza, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti, mentre qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri;

- m) ulteriori elementi di riflessione – nel senso della specialità dei compiti attribuiti al personale delle Forze armate e di polizia – si traggono dall'esame della disciplina europea in materia di sicurezza sul lavoro, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (da ultimo, 16 luglio 2020, C-658/18 in *Foro it.*, 2021, IV, 37, con note di GRASSO e PAOLICELLI) secondo cui: *“l'art. 1, par. 3, della direttiva 2003/88 definisce il campo di applicazione della stessa attraverso un rinvio all'art. 2 della direttiva 89/391. 82. - Ai sensi dell'art. 2, par.1, della direttiva 89/391, quest'ultima concerne «tutti i settori d'attività privati o pubblici». 83. - Tuttavia, come emerge dall'art. 2, par. 2, 1 comma, di tale direttiva, quest'ultima non è applicabile quando particolarità inerenti ad alcune attività specifiche nel pubblico impiego, segnatamente nelle forze armate o nella polizia, o ad alcune attività specifiche nei servizi di protezione civile vi si oppongono in modo imperativo. 84. - A tale riguardo occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della corte, il criterio utilizzato all'art. 2, par. 2, 1 comma, della direttiva 89/391 per escludere determinate attività dall'ambito di applicazione della medesima direttiva e, indirettamente, da quello della direttiva 2003/88 non si fonda sull'appartenenza dei lavoratori a uno dei settori del pubblico impiego previsti da tale disposizione, considerato nel suo insieme, ma esclusivamente sulla natura specifica di taluni compiti particolari svolti dai lavoratori dei settori presi in considerazione da tale disposizione, natura che giustifica una deroga alle norme in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, a motivo della necessità assoluta di garantire un'efficace tutela della collettività”*;
- n) sul principio di autosufficienza dell'ordinamento militare sancito espressamente dagli artt. 1, comma 1, e 625 comma 1, c.m., cfr. Cons. Stato, sez. II, 6 dicembre 2021, n. 8150, secondo cui: *“E' da premettere in linea generale il principio della autosufficienza della disciplina contenuta nel codice dell'ordinamento militare [...] in forza del quale lo statuto del personale militare è costituito dalle sole norme recate dal codice ovvero da esso richiamate o da leggi speciali che espressamente vi derogano. La peculiarità del rapporto di servizio del personale militare è tale, infatti, da rendere impossibile un confronto su basi omogenee fra lo statuto del predetto personale militare e quello civile [...]: in questa direzione si è mosso il legislatore enfatizzando la specificità dello statuto del personale militare (art. 19, l. n. 183 del 2010)”*;
- o) sulla natura giuridica del transito ai ruoli civili del personale militare: Cons. Stato, sez. II, parere 28 gennaio 2019, n. 86, per la quale: *“il transito di ruolo non è altro che un peculiare forma di trasferimento del dipendente nell'ambito della stessa amministrazione che non estingue, né cancella il precedente rapporto giuridico, ma ne opera soltanto una sua modificazione, senza cesura alcuna del rapporto medesimo e senza che rilevi la circostanza della stipula di un nuovo contratto, utile solo ai fini della individuazione del contenuto delle prestazioni dovute. Tanto vero che permangono inalterati tutti i diritti quesiti, compresi quelli di natura patrimoniale e previdenziale in precedenza ottenuti”*;
- p) la disciplina dell'istituto è stata ricostruita in modo completo da Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 2021, n. 519, secondo cui: *“Il Collegio intende premettere, sulla scorta*

delle recenti pronunce di questa Sezione [...], una sintetica ricostruzione del quadro dei principi applicativi dell'istituto del trasferimento ex d.P.R. n. 339 del 1982, secondo il quale: a) la disciplina vigente (articoli 1 - 4 d.P.R. n. 339 del 1982) fa riferimento esclusivamente all'inidoneità psico-fisica, non anche a quella attitudinale, tant'è che questo Consiglio [...] ha già escluso l'ammissibilità del transito nei ruoli civili di soggetti giudicati inidonei in attitudine, e ciò sia per il chiaro ed inequivoco tenore letterale delle norme in materia, sia, in termini logico-sistematici, per l'oggettiva differenza che intercorre fra «una inidoneità dovuta a cause patologiche» ed una ascrivibile «alla mancanza di requisiti attitudinali»; b) ai sensi dell'art. 1 d.P.R. n. 339 del 1982, il transito nei ruoli civili non configura un diritto soggettivo del dipendente stesso, posto che tale disposizione usa l'espressione «può essere trasferito», a cui è sottesa un'implicita potestas valutandi in capo all'Amministrazione, ed aggiunge che il transito è subordinato alla compatibilità tra l'accertata infermità ed il nuovo impiego [...]; c) il transito nei ruoli civili è testualmente riservato ex art. 1 cit. al solo dipendente «giudicato assolutamente inidoneo per motivi di salute»: è noto che, allorché la legge abbia perimetrato con precisione l'ambito di applicazione di un istituto, l'interprete non possa estenderne la portata oltre i confini stabiliti in via normativa (cfr. il risalente brocardo ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit); d) i successivi articoli 2 e 3 fanno, poi, riferimento al concetto di "invalidità", che richiama con tutta evidenza profili d'ordine fisico (o, al più, psico-fisico), ma certo non attitudinale; e) il transito è subordinato alla valutazione medico legale effettuata dalla Commissione medico ospedaliera (composta esclusivamente da personale sanitario), in ordine alla idoneità del soggetto al servizio nei ruoli civili, competente ai sensi dell'art. 4 d.P.R. citato; diversamente, l'inidoneità attitudinale è accertata da commissioni nominate ad hoc dal Capo della Polizia e composte da personale con diversa specializzazione; f) il provvedimento con cui si dispone il transito nei ruoli civili presenta pertanto natura costitutiva con effetti innovativi del rapporto di lavoro instaurato nei ruoli civili dell'Amministrazione dell'interno rispetto a quello intrattenuto dal dipendente, in precedenza, nella Polizia di Stato; g) più in generale, in una prospettiva ermeneutica sistematica e teleologicamente orientata, la facoltà di transito, quale eccezione al principio costituzionale di accesso ai pubblici impieghi mediante concorso, risponde all'esigenza di garantire al dipendente della Polizia di Stato una prospettica stabilità di impiego allorché, per motivi di salute, non sia più in grado di svolgere materialmente le mansioni istituzionali per le quali è stato, a suo tempo, assunto";

q) infine, va considerato come diversa sia la perdita dell'idoneità psicofisica, per i dipendenti a regime privatistico-contrattualizzato, disciplinata dall'art. 55-octies (Permanente inidoneità psico-fisica), comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (introdotto dall'art. 69, comma 1, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150):

q1) nel regolamento (emanato con d.P.R. 27 luglio 2011, n. 171) attuativo della disposizione, l'inidoneità psicofisica permanente è distinta in 'assoluta' e 'relativa': la prima si verifica nel caso in cui il dipendente "si trovi nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa", la seconda invece se "si trovi nell'impossibilità permanente allo svolgimento di alcune o di tutte le mansioni dell'area, categoria o qualifica di inquadramento" (articolo 2);

q2) sono diverse le conseguenze dell'accertamento: 1) nel caso di inidoneità relativa, l'amministrazione è tenuta al recupero al servizio del dipendente "nelle strutture organizzative di settore o anche in mansioni equivalenti o di altro

*profilo professionale riferito alla posizione di inquadramento” fino a giungere ad adibire il lavoratore “a mansioni proprie di altro profilo appartenente a diversa area professionale o eventualmente a mansioni inferiori” in coerenza con l’esito dell’accertamento medico e con i titoli posseduti (art. 7, commi 1 e 2); mentre, nel caso di inidoneità assoluta, previa comunicazione all’interessato, entro n. 30 giorni dal ricevimento del verbale di accertamento medico, è risolto il rapporto di lavoro ed è corrisposta, se dovuta, la c.d. indennità sostitutiva del preavviso.*

