



**News n. 121 del 20 dicembre 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina di reclutamento degli ispettori di Polizia penitenziaria nella parte in cui distingue secondo il genere, in dotazione organica, i posti da mettere a concorso.

La sentenza ha affermato che «*il trattamento differenziato in base al genere nella dotazione organica del ruolo degli ispettori, che si associa alla netta preponderanza della presenza maschile*», non trova una ragionevole giustificazione nelle peculiarità del ruolo degli ispettori e non persegue, dunque, un obiettivo legittimo. Tale ruolo, difatti, non ha nel «*diretto e continuativo contatto con i detenuti*» una sua «*connotazione qualificante e indefettibile*».

Corte costituzionale, sentenza 19 novembre 2024, n. 181 – Pres. Barbera; Red. Pitruzzella

Polizia penitenziaria – Reclutamento – Uguaglianza di genere – Accesso al ruolo ispettori – Discriminazione – Incostituzionalità.

È incostituzionale l'art. 44, commi da 7 a 11, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, 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", dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), nella parte in cui distinguono secondo il genere, in dotazione organica, i posti da mettere a concorso nella qualifica di ispettore del Corpo di Polizia penitenziaria (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale si è pronunciata sulla q.l.c. – sollevata in relazione agli artt. 3, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione – dal parere Cons. Stato, sez. I, 16 novembre 2023, n. 1449, oggetto della News UM n. 126 del 11 dicembre 2023, della disciplina di accesso ai ruoli degli ispettori della Polizia penitenziaria.

La Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 44, commi da 7 a 11, d. lgs. n. 95 del 2017, oltre che dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al d. lgs. n. 443 del 1992, nella parte in

cui distingue il numero dei posti messi a concorso per l'accesso alla qualifica iniziale di ispettore in base al sesso dei concorrenti.

La q.l.c. si era innestata nell'ambito del giudizio di annullamento del decreto del Direttore generale del personale e delle risorse del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia datato 11 novembre 2021, recante l'approvazione della graduatoria definitiva del concorso interno per 691 posti (606 uomini, 85 donne) della qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria, limitatamente al ruolo maschile, e degli atti presupposti.

II. – La decisione della Corte costituzionale si snoda attraverso i seguenti passaggi argomentativi:

a) quanto alla c.d. "doppia pregiudizialità":

a1) il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto UE dotato di efficacia diretta (Corte di giustizia UE, sez. III, 1° luglio 2010, C-194/08, *Gassmayr*), può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost.;

a2) la Corte cost. potrà interrogare la Corte di giustizia, ove siano incerte la portata e la latitudine delle garanzie riconosciute dal diritto UE, "che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione" (ordinanza 30 luglio 2020, n. 182, punto 3.2. del Considerato in diritto, in *Giur. cost.*, 2020, 1972, con nota di GIUBBONI; *Riv. giur. lav.*, 2020, II, 559 (m), con nota di D'ASCOLA; *Mass. giur. lav.*, 2021, 497 (m), con nota di BATTISTI);

a3) a partire dalla sentenza *Corte cost.*, 14 dicembre 2017, n. 269 (in *Foro it.*, 2018, I, 26, in *Foro it.*, 2018, I, 405, con nota di SCODITTI, in *Giust. pen.*, 2017, I, 321, con nota di DELLI PRISCOLI, in *Giur. costit.*, 2017, 2925, con note di SCACCIA, REPETTO, FEDELE, in *Riv. dir. internaz.*, 2018, 282, in *Riv. giur. trib.*, 2018, 105, con nota di FERRARA, in *Corriere trib.*, 2018, 684, con nota di MISCALI), nei casi di "doppia pregiudizialità", la Corte ha rimesso alla discrezionalità del giudice la scelta di quale strada percorrere (ordinanze n. 217 e n. 216 del 2021) e ha escluso l'antitesi oppure un ordine di priorità fra tali strumenti. Entrambi i rimedi garantiscono il primato del diritto UE, uno dei capisaldi dell'integrazione europea, riconosciuto fin dalle prime pronunce della Corte di giustizia e poi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza 11 marzo 2022, n. 67 in *Giur. cost.*, 2022, 2135, con nota di FILIPPI; 8 giugno 1984, n. 170, in *Foro it.*, 1984, I, 2062, con nota di TIZZANO; *Giust. civ.*, 1984, I, 2353, con nota di SOTGIU; *Dir. comunitario scambi internaz.*, 1984, 193, con nota di CAPELLI DONNARUMMA; *Giur. it.*, 1984, I, 1, 1521, con nota di BERRI; *Dir. e pratica trib.*, 1984, II, 1073, con nota di MARESCA; *Giur. cost.*, 1984, I, 1222, con nota di GEMMA);

a4) anche negli Stati membri in cui esiste, come in Italia, un sindacato accentrato di costituzionalità, tutti i giudici possono controllare la compatibilità di una legge con il diritto comunitario (Corte di giustizia UE, sentenza 9 marzo 1978, C-106/77, *Simmmenthal*); né le competenze delle corti costituzionali possono ostacolare o limitare il potere dei giudici di proporre

un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto UE (Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS), quando esso sia provvisto di efficacia diretta (Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 24 giugno 2019, C-573/17, Poptawski);

a5) allorché, invece, si censura la violazione dell'art. 117, primo comma Cost., l'aspetto essenziale è che la legge non ha osservato un "*obbligo comunitario*" ed è, per questa ragione, costituzionalmente illegittima. L'obbligo dello Stato è quello di assicurare il rispetto del diritto eurounitario e il principio di preminenza; tale obbligo è violato, sia se il contrasto riguarda la Carta dei diritti fondamentali, sia se il conflitto riguarda un'altra normativa del diritto UE;

a6) perché la Corte costituzionale scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto UE direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un "*tono costituzionale*", per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale;

a7) il sistema è improntato a un concorso di rimedi, destinato ad arricchire gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, ad escludere ogni preclusione (sentenza 21 febbraio 2019, n. 20 in Foro it., 2020, I, 142, con nota di ROMBOLI; Giur. cost., 2019, 226, con nota di REPETTO; Giornale dir. amm., 2019, 601 (m), con nota di AVEARDI; Guida al dir., 2019, 12, 90, con nota di PONTE; Dir. informazione e informatica, 2019, 79, con nota di POLLICINO, RESTA; Riv. corte conti, 2019, 1, 227, con nota di CHIATANTE; Dir. Internet, 2019, 57, con nota di MARONGIU; Foro it., 2020, I, 125, con nota di TRAPANI; Dir. comunitario scambi internaz., 2019, 393 (m), n. TROIANIELLO, nonché oggetto della News US in data 4 marzo 2019 alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento);

a8) il concorso di rimedi si inquadra in un contesto "*che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze*" (sentenza 16 giugno 2022, n. 149, in Giur. cost., 2022, 1554, con nota di PINELLI, PEPE, PROCACCINO, BIN, MEDICO; Riv. it. dir. e proc. pen., 2022, 1676 (m), con nota di RECCHIA, in Processo penale e giustizia, 2022, 1550, con nota di LAVARINI; Annali it. dir. autore, 2022, 863, con nota di DE CESARE);

a9) premesso che il giudice deve a scegliere il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame, l'interlocuzione con la Corte costituzionale, chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, si dimostra particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale; ove, poi, sussista un dubbio sull'attribuzione di efficacia diretta al diritto UE e la decisione di non applicare il diritto nazionale risulti opinabile e soggetta a

contestazioni, la via della questione di legittimità costituzionale consente di fugare ogni incertezza. La Corte potrà dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale, se accerta l'esistenza del conflitto tra la normativa nazionale e le norme UE, indipendentemente dalla circostanza che queste siano dotate di efficacia diretta;

a10) la dichiarazione di illegittimità costituzionale *“offre un surplus di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione. Fermo restando, infatti, che all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione – sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione – può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea”* (sentenza 12 febbraio 2024, n. 15, con nota di LEHNER);

a11) la declaratoria di illegittimità costituzionale, proprio perché trascende il caso concreto da cui ha tratto origine, salvaguarda in modo efficace la certezza del diritto, valore di sicuro rilievo costituzionale (Corte cost. 25 luglio 2024, n. 146, in *Foro it.*, 2024, I, 2575), di cui i singoli giudici e la Corte costituzionale sono egualmente garanti;

a12) la Corte, inoltre, grazie alla molteplicità e alla duttilità delle tecniche decisorie che adopera, può porre rimedio nel modo più incisivo alle disarmonie denunciate dal rimettente, anche colmando le lacune che possano derivare dalla caducazione delle norme illegittime;

a13) anche la Corte di giustizia (grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, in causa C-350/20, O. D., paragrafo 40) ha valorizzato l'importanza primaria del ruolo della Corte costituzionale, chiamata a dirimere le questioni *“alla luce sia delle norme di diritto nazionale che delle norme del diritto dell'Unione al fine di fornire non solo al proprio giudice del rinvio, ma anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti erga omnes, vincolante tali giudici in ogni controversia pertinente di cui potranno essere investiti”*;

a14) in tal modo, lo stesso primato del diritto dell'Unione si rafforza e si compenetra con le garanzie costituzionali, in un rapporto di vicendevole arricchimento e il sindacato accentratore di costituzionalità, pertanto, non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate (sentenza n. 15 del 2024, cit.);

b) sul principio costituzionale di uguaglianza e sul principio UE di parità di trattamento tra uomo e donna:

b1) l'art. 3, primo comma, Cost. *“pone un principio avente un valore fondante, e perciò inviolabile, diretto a garantire l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla*

legge e a vietare che il sesso – al pari della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche e delle condizioni personali e sociali – costituisca fonte di qualsivoglia discriminazione nel trattamento giuridico delle persone” (Corte cost. 15 aprile 1993, n. 163, in Regioni, 1994, 173, con nota di VIOLINI; Riv. it. dir. lav., 1994, II, 451, con nota di ISENBURG);

b2) *sin da epoca risalente la Corte costituzionale ha affermato che “oggi, riconosciuta dalla Costituzione l’eguaglianza di diritto a tutti senza distinzione di sesso, la regola è l’eguaglianza»: il legislatore può tener conto, «nell’interesse dei pubblici servizi, delle differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso, purché non resti infranto il canone fondamentale dell’eguaglianza giuridica” (sentenza 3 ottobre 1958, n. 56);*

b3) *la parità di trattamento tra uomo e donna è anche “un principio fondamentale del diritto comunitario, ai sensi dell’articolo 2 e dell’articolo 3, paragrafo 2, del trattato, nonché ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia. Le suddette disposizioni del trattato sanciscono la parità fra uomini e donne quale «compito» e «obiettivo» della Comunità e impongono alla stessa l’obbligo concreto della sua promozione in tutte le sue attività” (direttiva n. 2006/54/CE, Considerando n. 2);*

b4) *le eccezioni al principio di parità di trattamento devono “essere limitate alle attività professionali che necessitano l’assunzione di una persona di un determinato sesso data la loro natura o visto il contesto in cui si sono svolte, purché l’obiettivo ricercato sia legittimo e compatibile con il principio di proporzionalità” (direttiva n. 2006/54/CE, Considerando n. 19).*

c) quanto alla disciplina dell’accesso al ruolo degli ispettori della Polizia penitenziaria:

c1) *l’evoluzione normativa ha accresciuto l’importanza dei compiti di coordinamento e direttivi degli ispettori di Polizia penitenziaria, destinati a proiettarsi anche nell’ambito della formazione e dell’istruzione, delineando per costoro un’essenziale funzione di raccordo tra il ruolo degli agenti e degli assistenti e dei sovrintendenti, da un lato, e il ruolo dei funzionari, dall’altro; il notevole divario tra la presenza maschile e quella femminile ricalca, in un contesto radicalmente diverso, un assetto che si riconnette alle particolarità del ruolo degli agenti e degli assistenti, deputati a svolgere compiti eminentemente operativi, in costante contatto con i detenuti delle sezioni;*

c2) *alla luce dei compiti di direzione e di coordinamento, che contraddistinguono le mansioni assegnate agli ispettori, la più esigua rappresentanza femminile non rinviene alcuna ragionevole giustificazione in un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell’attività lavorativa, nei termini rigorosi enucleati dall’art. 14, par.2, della direttiva n. 2006/54/CE: la sperequazione censurata non persegue, dunque, un obiettivo legittimo, legato all’esigenza di preservare la funzionalità e l’efficienza del Corpo di Polizia penitenziaria, e confligge con il canone di proporzionalità, proprio per l’ampiezza del divario che genera;*

c3) *inoltre, le discriminazioni nell’accesso a un ruolo, che prelude al conseguimento degli incarichi più prestigiosi, violano il diritto delle donne*

di svolgere, a parità di requisiti di idoneità, un'attività conforme alle loro possibilità e alle loro scelte e di concorrere così al progresso della società;

c4) premesso che la disparità di trattamento può determinare effetti distorsivi che si ripercuotono sull'efficienza stessa dell'amministrazione, il sistema censurato, in antitesi con ogni criterio meritocratico, esclude da una collocazione utile in graduatoria anche donne che abbiano conseguito una votazione più elevata, sol perché gli uomini sono rappresentati in misura più consistente nella dotazione organica e nei posti messi a concorso.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

d) con riferimento al tema della c.d. doppia pregiudizialità: Corte cost., 14 dicembre 2017, n. 269, cit., secondo cui, nell'ipotesi in cui *“principi e diritti fondamentali enunciati dalla CDFUE intersecano [...] principi e diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione”*, con conseguenti dubbi di conformità rispetto sia alla Costituzione sia alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE (c.d. CDFUE), va comunque *“preservata l'opportunità di un intervento con effetti erga omnes di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato”*, ferma sempre restando la possibilità del rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto UE. Sul tema, si vedano anche: Corte cost., 29 marzo 2019, n. 69, e 21 febbraio 2019, n. 20, cit. In dottrina, per una ricostruzione, si confronti CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta 'opportuna' della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 22 maggio 2019;

e) sul principio di non discriminazione:

e1) quanto al termine di confronto tra distinte situazioni (il trattamento sfavorevole assume rilievo ai fini della discriminazione qualora sia tale rispetto al trattamento riservato a un'altra persona che si trovi in situazione analoga), v. Corte di giustizia UE, 13 gennaio 2004, C-256/01, Allonby c. Accrington and Rossendale College; Corte eur. diritti dell'uomo, 18 febbraio 1991, Moustaquim c. Belgique, n. 12313/86 (in *Riv. internaz. diritti dell'uomo*, 1991, 510);

e2) sul motivo oggetto di discriminazione: Corte di giustizia UE, 8 novembre 1990, C-177/88, Dekker c. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum);

e3) sulla discriminazione indiretta: Corte eur. diritti dell'uomo, 9 giugno 2009, Opuz c. Turchia, n. 33401/02, punto 183; 31 marzo 2009, *Weller c. Ungheria* n. 44399/05; 13 novembre 2007, *D.H. e a. c. Repubblica ceca*, n. 57325/00, punto 184; 20 giugno 2006, *Zarb Adami c. Malta*, n. 17209/02, punto 80; Corte di giustizia UE, 23 ottobre 2003, C-4/02 e C-5/02, Hilde Schönheit c. Stadt Frankfurt am Main e Silvia Becker c. Land Hessen; 30 aprile 1996, causa C-13/94, P. c. S. e Cornwall County Council;

e4) sulle misure speciali o specifiche: Corte di giustizia UE, 6 luglio 2000, C-407/98 (in *European Legal Forum*, 2000, 7); 11 novembre 1997, C-

409/95, Marschall c. Land Nordrhein-Westfalen (in *Foro it.*, 1998, IV, 0); 17 ottobre 1995, C-450/93, Kalanke c. Freie Hansestadt Bremen (in *Notiziario giurisprudenza lav.*, 1995, 857);

e5) sulle eccezioni o giustificazioni del trattamento meno favorevole nel quadro delle normative europee della non discriminazione: Corte di giustizia UE, 13 maggio 1986, C-170/84, Bilka-Kaufhaus GmbH c. Weber Von Hartz;

- f) sul *glass ceiling* anche nel settore pubblico: E. PASQUALETTO, *Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: Dati, normativa, criticità e soluzioni*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2022, 3, la quale evidenzia che “considerando i rapporti semestrali dell'ARAN sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, si vede che un dato del genere non appare neppure, perché non è considerato rilevante. Se infatti, secondo l'art. 37 Cost., la donna ha diritto alle stesse retribuzioni che spettano al lavoratore, ciò vale «a parità di lavoro». Quindi è evidente che se il lavoro, le mansioni, la qualifica delle donne sono diversi, inferiori, esse possono essere pagate di meno. È chiaro allora che il problema è sempre lo stesso: il *glass ceiling* e le soluzioni da adottare per superarlo”;
- g) sulla disciplina costituzionale e parità di genere nell'accesso ai pubblici impieghi: S. SCARPONI, *L'art. 51 della Costituzione e l'accesso delle donne ai pubblici uffici e al lavoro nel settore pubblico*, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona.IT- 406/2019*, con particolare riferimento a: i) divieto di discriminazione indiretta, criteri di selezione per i concorsi e obbligo di rispettare le differenze di genere; ii) promozione delle pari opportunità nel settore pubblico e le azioni positive “diseguali”; iii) sotto-rappresentazione femminile tra diritto UE riforma dell'art.51 Cost.