

Dispone la sospensione del presente procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone altresì, che a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento. Manda alla Cancelleria per quanto di competenza.

Firenze, 27 novembre 2018

Il Giudice: GIORDANO

19C00152

N. 87

Ordinanza del 13 febbraio 2019 del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo sul ricorso proposto da Bianchi Pieremidio e altri contro Ministero dell'interno

Ordinamento militare - Revisione dei ruoli delle Forze di polizia ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015 - Disposizioni transitorie per la Polizia di Stato - Istituzione del ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato - Accesso alla qualifica di vice commissario previo concorso interno, per titoli, riservato ai sostituti commissari - Nomina dei vincitori con decorrenza giuridica ed economica dalla data di inizio del primo corso di formazione.

- 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), art. 2, comma 1, lettera t), punto (*recte*: numero) 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 174 del 2018, proposto da Pieremidio Bianchi, Danilo Ciucci, Luigi Di Massimo, Daniela Palmieri, Danila Razzano, Attilio Santella, Domenica Stagno, rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Celli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio, in Firenze via Masaccio n. 219;

Contro il Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, sua domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Buccio da Ranallo;

Per l'accertamento:

del diritto dei ricorrenti ad essere inquadrati nel ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato di cui all'art. 2, comma 1, lettera t), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, con decorrenza giuridica dall'anno rispetto al quale ciascuno è stato dichiarato vincitore del concorso indetto con decreto del capo della Polizia - direttore generale della pubblica sicurezza dell'11 ottobre 2017, con conseguente condanna del Ministero dell'interno ad inquadrare correttamente in ruolo ciascun ricorrente;

previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera t), punto 1), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, nella parte in cui prevede che i vincitori del concorso sono nominati vice commissari del ruolo direttivo ad esaurimento con decorrenza (anche) giuridica dalla data di inizio del primo corso di formazione, per violazione dell'art. 76 della Costituzione e del principio di ragionevolezza delle leggi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

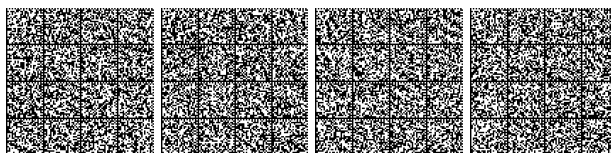
Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

Vista la sentenza non definitiva n. 99/2019 del TAR Abruzzo - L'Aquila;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2018 la dott.ssa Maria Colagrande;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



I ricorrenti appartengono al ruolo direttivo ad esaurimento di cui all'art. 2, comma 1, lettera *t*) del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, con qualifica di vice-commissario cui hanno avuto accesso con «concorso interno, per titoli di servizio, a millecinquecento posti per la nomina alla qualifica di vice-commissario della Polizia di Stato del ruolo direttivo ad esaurimento» indetto con decreto del capo della Polizia - direttore generale della pubblica sicurezza dell'11 ottobre 2017 in attuazione dell'art. 2, comma 1, lettera *t*) del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95.

In sintesi l'art. 2, comma 1, lettera *t*) del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, prevede:

1) l'istituzione del ruolo direttivo ad esaurimento in sostituzione del ruolo direttivo speciale — istituito con il decreto legislativo n. 334/2000 — che viene contestualmente soppresso (... nell'ambito dei ruoli del personale che espleta funzioni di polizia, in sostituzione del ruolo direttivo speciale e tenuto conto di quanto disposto dall'art. 1, comma 261 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è istituito il ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato, articolato nelle qualifiche di vice-commissario, anche durante la frequenza del corso di formazione, di commissario e di commissario capo, con funzioni analoghe a quelle delle corrispondenti qualifiche della carriera dei funzionari, con una dotazione organica complessiva di milleottocento unità);

2) la copertura di millecinquecento unità del ruolo ad esaurimento «attraverso un unico concorso, per titoli, ... 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'art. 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: trecento per l'annualità 2001; trecento per l'annualità 2002; trecento per l'annualità 2003; trecento per l'annualità 2004; trecento per l'annualità 2005» (art. 2, comma 1, lettera *t*), punto 1) e delle restanti trecento unità «attraverso un concorso, per titoli, ... da bandire entro il 30 marzo 2019, riservato ai sostituti commissari del ruolo degli ispettori che potevano partecipare al concorso di cui all'art. 16 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, nel testo vigente il giorno precedente alla data di entrata in vigore del presente decreto, in possesso dei requisiti ivi previsti» (art. 2, comma 1, lettera *t*), punto 2);

3) l'adozione di modalità attuative per l'accesso al ruolo direttivo ad esaurimento con «decreto del capo della Polizia - direttore generale della pubblica sicurezza, ... anche sulla base di quanto previsto in attuazione degli articoli da 14 a 20 e dall'art. 25 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, nel testo vigente il giorno precedente alla data di entrata in vigore del presente decreto [...]» (art. 2, comma 1, lettera *t*), punto 3);

4) la nomina dei vincitori nella qualifica di vice-commissario del ruolo direttivo ad esaurimento con decorrenza giuridica ed economica dalla data di inizio del primo corso di formazione (art. 2, comma 1, lettera *t*), punto 1).

I ricorrenti agiscono dichiaratamente per l'accertamento del diritto ad essere inquadrati nel ruolo direttivo ad esaurimento con la qualifica di vice-commissario con decorrenza dall'anno nel quale sono stati individuati in organico i posti della qualifica di vice-commissario e rispetto al quale ciascuno di loro è stato dichiarato vincitore del concorso bandito per la copertura di detti posti vacanti e disponibili (di cui trecento per l'annualità 2001; trecento per l'annualità 2002, trecento per l'annualità 2003, trecento per l'annualità 2004, trecento per l'annualità 2005) previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *t*), punto 1) del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, che dispone la diversa decorrenza giuridica dell'inquadramento dalla data d'inizio del primo corso di formazione, in concreto stabilita alla data del 26 febbraio 2018 come comunicato con la nota n. 333-C/9041-2/80 del 15 febbraio 2018 del Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza.

A. La questione sottoposta al giudice rimettente.

I ricorrenti, già appartenenti alla qualifica al ruolo degli ispettori della Polizia di Stato, inquadrati dal 26 febbraio 2018 nella qualifica di vice-commissario del ruolo direttivo ad esaurimento, cui hanno avuto accesso in esito alla partecipazione al concorso interno per titoli di servizio indetto con decreto del capo della Polizia - direttore generale della pubblica sicurezza dell'11 ottobre 2017, con ricorso presentato al TAR Abruzzo - L'Aquila R.G. n. 174/2018 hanno chiesto accertarsi il loro diritto alla decorrenza giuridica dell'inquadramento nella qualifica di vice-commissario dalla data in cui i posti banditi con il concorso, al quale ciascuno di loro ha preso parte, sono risultati disponibili per ciascuna delle annualità dal 2001 al 2005.

Premettono una ricognizione delle fonti normative rilevanti in specie:

a) il processo di riforma dell'ordinamento delle Forze di polizia avviato con legge n. 78/2000, da attuarsi anche mediante soppressione o istituzione di nuovi ruoli e qualifiche, aveva previsto l'istituzione del ruolo direttivo speciale in tutti i comparti delle Forze di polizia;

b) in attuazione dell'art. 5 della legge delega n. 78/2000 con l'art. 14 del decreto legislativo n. 334/2000 è stato istituito il ruolo direttivo speciale della carriera dei funzionari direttivi della Polizia di Stato comprendente le qualifiche di vice-commissario, commissario, commissario capo e vicequestore aggiunto con dotazione organica pari a mille unità, oltre trecento unità derivanti dalla corrispondente riduzione del ruolo degli ispettori;



c) i concorsi per l'accesso alle qualifiche del ruolo direttivo speciale dovevano essere indetti a partire dal 2001 per la copertura del sessanta per cento delle vacanze complessive esistenti al 31 dicembre di ogni anno (art. 24);

d) in sede di prima attuazione alla qualifica di vice-commissario del ruolo direttivo speciale potevano accedere, mediante concorso per titoli ed esame — da indire annualmente dal 2001 al 2005 per il numero dei posti disponibili ai sensi dell'art. 24 — gli ispettori della Polizia di Stato con la qualifica di ispettore superiore - sostituto ufficiale di pubblica sicurezza, in possesso di determinati requisiti;

e) in attuazione del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, con decreto del Ministero dell'interno 2 dicembre 2002, n. 276, è stato adottato il regolamento recante norme per la disciplina dei concorsi per l'accesso ai ruoli dei commissari, dei direttori tecnici e dei direttori medici della Polizia di Stato e dei concorsi per l'accesso al ruolo direttivo speciale ed al ruolo speciale ad esaurimento dei direttori tecnici della Polizia di Stato;

f) con decreto ministeriale n. 55 del 7 febbraio 2003 — è stata confermata la dotazione organica della qualifica di vice-commissario del ruolo direttivo speciale in numero pari a ottocentocinquanta unità alla data di adozione del decreto, dotazione già prevista nella tabella A allegata al decreto legislativo n. 334/2000 attuativa dell'art. 14, comma 2;

g) ciononostante i concorsi per l'accesso al ruolo direttivo speciale non sono stati mai banditi, finché l'art. 1, comma 261 della legge n. 266/2005 ha sospeso l'applicazione dell'art. 24 del decreto legislativo n. 334/2000 e ha stabilito di far fronte alle esigenze di carattere funzionale mediante l'affidamento agli ispettori superiori - sostituti ufficiali di pubblica sicurezza «sostituti commissari» delle funzioni di cui all'art. 31-*quater*, comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 (vice-dirigente di uffici o di unità organiche);

h) in tutti gli altri Corpi di Polizia il ruolo direttivo speciale è stato istituito e attuato e ad esso hanno avuto accesso gli appartenenti ai ruoli inferiori dai quali era previsto di attingere per concorso ai fini della copertura dei posti disponibili;

i) il decreto legislativo n. 95/2017 ha quindi soppresso il ruolo direttivo speciale della Polizia di Stato ed ha istituito il ruolo direttivo ad esaurimento (art. 2, comma 1, lettera *t*) per una dotazione organica complessiva di milleottocento unità, articolato nelle qualifiche di vice-commissario (anche durante la frequenza del corso di formazione), di commissario e di commissario capo, con funzioni analoghe a quelle delle corrispondenti qualifiche della carriera dei funzionari direttivi, a sua volta articolata nelle qualifiche di vice-commissario, commissario, commissario capo e vice-questore;

l) ai fini dell'istituzione del ruolo direttivo ad esaurimento l'art. 2 del decreto legislativo n. 95/2017 stabilisce:

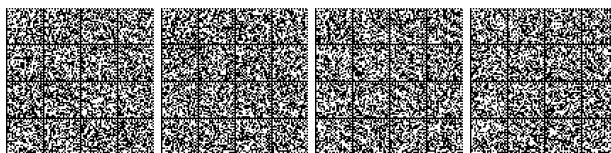
II) l'inquadramento, per merito comparativo, nella qualifica di «sostituto commissario», con decorrenza dal 1° gennaio 2017, degli appartenenti alla qualifica di «ispettore superiore sostituto ufficiale di pubblica sicurezza» in possesso dei requisiti per partecipare a ciascuno dei concorsi per trecento posti di vice-commissario previsti per le annualità dal 2001 al 2005 (art. 2, comma 1, lettera *l*);

III) di bandire un unico concorso per titoli riservato ai sostituti commissari per la copertura di millecinquecento posti (pari alla dotazione riservata ai concorsi che avrebbero dovuto essere banditi, ai sensi dell'art. 25 del decreto legislativo n. 334/2000) di vice-commissario da avviare, una volta utilmente selezionati, ad un corso di formazione con esame finale per l'accesso alla qualifica di commissario (art. 2, comma 1, lettera *t*) n. 1);

III) d'inquadrare «i sostituti commissari» utilmente selezionati nella qualifica di «vice-commissari» con decorrenza dall'inizio del corso di formazione in concreto stabilita alla data del 28 febbraio 2018 (art. 2, comma 1, lettera *t*) n. 1).

I ricorrenti sostengono che l'attuale assetto normativo, sebbene disponga l'istituzione del ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato, non restituisca loro le opportunità di progressione in carriera frustrate dalla mancata attuazione del ruolo direttivo speciale, opportunità delle quali, invece, gli appartenenti agli altri Corpi di Polizia si sono potuti avvalere a seguito dell'istituzione del rispettivo ruolo direttivo speciale e dell'indizione senza ritardo dei concorsi per la copertura dei posti del relativo contingente.

La decisione del legislatore delegato di indire per la Polizia di Stato il concorso per l'accesso alle qualifiche dell'ex ruolo direttivo speciale con circa diciassette anni di ritardo e di inquadrare i vincitori con decorrenza giuridica nella qualifica iniziale di vice-commissario su posti che erano disponibili e vacanti in organico rispettivamente negli anni dal 2001 al 2005, avrebbe realizzato, in contrasto con i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione e in violazione del principio di ragionevolezza delle leggi, una palese disparità di trattamento rispetto agli altri Corpi di Polizia, parimenti interessati dal progetto di riforma varato con la legge di delegazione n. 78/2000, per i quali invece esso ha invece trovato attuazione mediante l'istituzione del ruolo direttivo speciale e la copertura dei posti ad esso afferenti.



Ritengono quindi che la sostanziale equiordinazione fra gli appartenenti alle Forze di polizia, indicata dal legislatore delegante fra i criteri direttivi, non abbia avuto attuazione, in quanto il decreto legislativo n. 95/2017 mancherebbe di misure transitorie in grado di restituire agli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato le stesse opportunità di avanzamento in carriera delle quali hanno usufruito gli appartenenti agli altri Corpi di Polizia.

B. I presupposti processuali dell'ordinanza di rimessione.

Sussiste la giurisdizione del tribunale rimettente, in quanto la causa ha ad oggetto una questione inerente al rapporto d'impiego in regime di diritto pubblico *ex art. 2* del decreto legislativo n. 165/2001.

Essa appartiene inoltre alla competenza territoriale del TAR adito ai sensi del secondo comma l'art. 13 del c.p.a., che dispone: per le controversie riguardanti pubblici dipendenti è inderogabilmente competente il tribunale nella cui circoscrizione territoriale è situata la sede di servizio.

Resta ferma la competenza del TAR adito se si considera che il giudizio — avente dichiaratamente ad oggetto l'accertamento dichiarativo del diritto alla retrodatazione dell'inquadramento giuridico — introduce sostanzialmente anche il gravame avverso un provvedimento di inquadramento con la decorrenza contestata nel ricorso, annunciato con nota n. 333-C/9041-2/80 del 15 febbraio 2018 del Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, che evidentemente già esiste e produce effetti lesivi, sicché il ricorso ha *in parte qua* (punto 2 della parte in fatto e punto II della parte in diritto) un chiaro contenuto impugnatorio riconoscibile ai sensi dell'art. 32 del c.p.a.

Lo si evince dal combinato disposto del secondo comma dell'art. 13 del c.p.a. che stabilisce competenza territoriale del tribunale nella cui circoscrizione si trova la sede di servizio del ricorrente ove si faccia questione di un rapporto d'impiego in regime di diritto pubblico, e del terzo comma dello stesso articolo che, nel sancire la competenza del TAR Lazio per i gravami avverso gli atti statali, esordisce con la locuzione «negli altri casi», a voler chiaramente significare l'esclusione, dalla regola in esso contenuta, di quanto appena prima stabilito dal secondo comma.

Ne consegue che un atto statale è correttamente (e inderogabilmente) impugnato davanti al tribunale della sede di servizio se afferisce alla gestione di un rapporto di pubblico impiego, mentre negli altri casi, se cioè il gravame avverso lo stesso atto ha titolo in una situazione giuridica diversa da quella afferente ad un rapporto di impiego pubblico, la controversia resta inderogabilmente attratta alla cognizione del TAR Lazio.

C. La rilevanza della questione di costituzionalità.

Il responso della Corte sulla questione di costituzionalità consentirà di definire il giudizio.

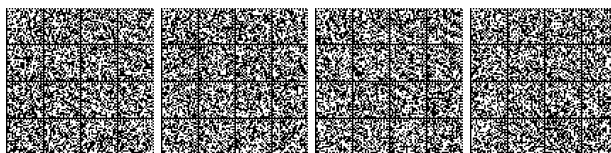
Se infatti la questione sarà dichiarata fondata, verranno meno la decorrenza giuridica posta da una fonte di rango primario con disposizione particolare e concreta, direttamente conformativa del rapporto dedotto in giudizio (come si spiegherà al successivo punto D sub I), con conseguente caducazione o illegittimità derivata degli atti amministrativi che ne costituiscono pedissequa attuazione — quali il bando di concorso e le note con le quali l'amministrazione ha comunicato che l'inquadramento avrà la decorrenza giuridica coincidente con l'inizio del corso di formazione — e di conseguenza il ricorso *rebus sic stantibus* sarà accolto.

Il ricorso invece sarà respinto se la questione sarà dichiarata inammissibile o infondata.

D. Le ragioni dell'ordinanza di rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *t*) del decreto legislativo n. 95/2017 per violazione degli articoli 76, 3, sotto il profilo della ragionevolezza, e 97 della Costituzione.

L'art. 8, comma 1, lettera *a*), n. 1) della legge di delegazione (d'iniziativa governativa) n. 124/2015 stabilisce: il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi [...];

1) la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di Polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla medesima data, nonché assicurando il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, anche in relazione alle occorrenti disposizioni transitorie, fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di Polizia, nonché i contenuti e i principi di cui all'art. 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e tenuto conto dei criteri di delega della presente legge, in quanto compatibili.



Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante presuppone l'interpretazione comparata fra norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega — da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione — e le norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (tra le tante, si vedano le sentenze n. 194 del 2015, n. 229 del 2014).

Nel processo di interpretazione delle norme poste dalla legge delega e dal decreto delegato, sono considerati conferenti, i lavori preparatori (sentenze n. 308 e n. 193 del 2002) e i pareri delle Commissioni parlamentari che, sebbene non vincolanti, né fonti d'interpretazione autentica (sentenza n. 173 del 1981), costituiscono pur sempre elementi che, in generale, possono contribuire ad una corretta esegesi delle disposizioni di legge.

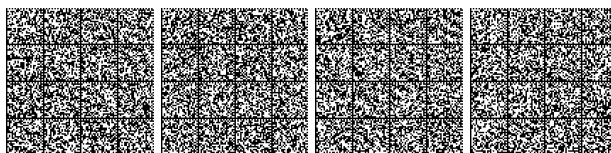
La relazione illustrativa allegata allo schema di decreto legislativo nella parte dedicata alla sezione II, contenente disposizioni transitorie e comuni per la Polizia di Stato, illustra, nei seguenti termini, la disposizione soggetta al sindacato di costituzionalità: in particolare la disciplina di cui alla lettera *t*), concernente il ruolo direttivo ad esaurimento in sostituzione del ruolo direttivo speciale, di cui agli articoli 14 e seguenti del decreto legislativo 5 ottobre 2000, è conseguente alla sospensione dell'alimentazione del ruolo direttivo speciale della Polizia di Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, in attesa del riordino dei ruoli. L'allungamento dei tempi per l'approvazione di una legge per il riordino dei ruoli e, conseguentemente, per il superamento della «sospensione» dell'alimentazione del ruolo direttivo speciale della Polizia di Stato, ha determinato una oggettiva penalizzazione del personale interessato rispetto a quello dei corrispondenti ruoli delle altre Forze di polizia, nonché originato un contenzioso che ha investito anche il T.A.R. e il Consiglio di Stato. Conseguentemente, in attuazione del principio di delega sulla sostanziale equiordinazione degli ordinamenti — venuta meno la possibilità di alimentare un ruolo direttivo speciale superato per tutte le Forze di polizia dal nuovo riordino dei ruoli — con lo schema di decreto, anche al fine di corrispondere alle aspettative del personale che non ha avuto accesso da oltre 15 anni al ruolo direttivo, quasi tutto vicino al collocamento a riposo d'ufficio, sono state introdotte, accogliendo le osservazioni e le raccomandazioni della Camera dei Deputati e del Senato, nuove misure compensative, al fine di consentire allo stesso personale, vincitore del relativo concorso, di accedere al ruolo e alla qualifica di vice-commissario, con decorrenza dalla data di inizio del primo corso di formazione, fermo restando che gli effetti per la progressione in carriera decorrono dall'avvio dei rispettivi periodi di formazione articolati su cinque annualità differite di almeno sei mesi l'una dall'altra. Il periodo formativo è preceduto da un periodo applicativo di un mese decorrente per tutti dall'avvio del primo corso di formazione. La disciplina del nuovo ruolo ad esaurimento, con una dotazione organica superiore a quella del ruolo direttivo speciale, di cui millecinquecento unità riservate esclusivamente al personale destinatario della disciplina transitoria di cui al citato art. 25 del decreto legislativo n. 334 del 2000, prevede, in particolare, misure compensative anche per superare il disallineamento determinatosi nel tempo, quali le procedure semplificate per l'accesso al ruolo (concorsi per soli titoli e riduzione della durata del corso di formazione), nonché l'accelerazione della progressione in carriera, atteso, tra l'altro, che una gran parte degli interessati sono vicini al collocamento a riposo per limiti di età (relazione cit., pag. 16).

Il Governo ha quindi riconosciuto che il ritardo nell'istituzione del ruolo direttivo speciale, cui appartiene la qualifica di vice-commissario, nella quale i ricorrenti sono inquadrati, ha penalizzato il personale che già aveva maturato i requisiti per accedervi, realizzando al contempo una disparità di trattamento rispetto agli appartenenti alle altre Forze di polizia che hanno invece avuto l'opportunità di progredire nella corrispondente carriera.

L'obiettivo dichiarato del legislatore delegato è quello di pervenire a realizzare la finalità della legge delega alla sostanziale equiordinazione degli appartenenti alla Polizia di Stato, in possesso dei requisiti per l'accesso al ruolo direttivo speciale, e gli appartenenti alle altre Forze di polizia che hanno avuto accesso al ruolo direttivo speciale senza ritardo.

Il ritardo in questione è stato stimato dal Governo in almeno quindici anni nella relazione allegata allo schema del decreto legislativo.

I. Preliminarmente il rimettente osserva che le disposizioni in rassegna non si rivolgono a una generalità indeterminata di persone, ma a coloro che avevano i requisiti per partecipare al concorso da bandirsi ai sensi dell'art. 25 del decreto legislativo n. 334/2000 in sede di prima applicazione del ruolo direttivo speciale per l'accesso ai posti del ruolo direttivo ad esaurimento, posti che non sono di nuova istituzione, ma corrispondono alle vacanze nelle dotazioni organiche nel ruolo dei sovrintendenti, degli ispettori e nel ruolo dei funzionari dovute alla mancata istituzione del ruolo direttivo speciale (*cf.* relazione tecnica pedissequa alla relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo n. 95/2017, pag. 99).



Chiaramente, dunque, la disposizione in rassegna detta la regolamentazione particolare e concreta e altresì transitoria della situazione giuridica che originato un contenzioso che ha investito anche il T.A.R. e il Consiglio di Stato (relazione di accompagnamento allo schema del decreto legislativo n. 95/2017, pag. 16) che fa capo ad un numero determinato di persone.

L'art. 2, comma 1, lettera *t*), punto 1, del decreto legislativo n. 95/2017, nella parte in cui dispone la decorrenza giuridica dell'inquadramento dei vincitori del concorso per l'accesso alla qualifica di vice-commissario del ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato alla data d'inizio del corso di formazione, è chiaramente destinata ad esaurire i suoi effetti con la gestione dei concorsi per l'accesso alla qualifica di vice-commissario del ruolo ad esaurimento riservato ad un numero determinato di persone, ovvero agli appartenenti del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato che avevano i requisiti per partecipare ai concorsi previsti dall'art. 24 del citato decreto legislativo.

La Corte costituzionale ha da tempo affermato che i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono, secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo medio tempore intervenuto, dalla giurisdizione amministrativa, nelle forme della rimessione dell'incidente di costituzionalità, alla giustizia costituzionale (Corte costituzionale, 16 febbraio 1993, n. 62) che ne valuterà il rispetto dei limiti entro in quali è consentito alla legge, in assenza di una riserva di amministrazione, di tener luogo del provvedimento amministrativo e fra detti limiti annovera il rispetto del principio di ragionevolezza e di non arbitrarietà (Corte costituzionale, sentenze 4 maggio 2009, n. 137, 2 aprile 2009, n. 94, 13 luglio 2007, n. 267).

Si è ritenuto infatti che la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto e che, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio, è soggetta ad uno scrutinio rigoroso di costituzionalità essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (Corte costituzionale 4 maggio 2009, n. 137, e sentenze n. 241/2008 e n. 429/2002).

Occorre pertanto chiedersi se le misure compensative adottate dal legislatore delegato sono ragionevolmente idonee a realizzare la sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia in attuazione della delega legislativa e nel solco del principio di uguaglianza sostanziale *ex art.* 3 della Costituzione.

II. Non lo è a parere del rimettente la prima delle misure adottate consistente in una dotazione organica superiore a quella del ruolo direttiva speciale (*cf.* relazione citata).

Aumentare i posti in organico costituisce una misura che potrebbe ampliare le chances degli aspiranti di accedere al ruolo ma, poiché la probabilità presuppone la possibilità di un certo risultato, favorirne l'aumento non colma certo il ritardo, ritenuto penalizzante dal legislatore delegato, con il quale la stessa possibilità di avanzamento in carriera viene realizzata.

Inoltre le maggiori chances conseguenti al maggior numero di posti da coprirsi mediante concorso attengono alla fase concorsuale non già all'inquadramento di coloro che ne sono risultati vincitori, inquadramento che avviene comunque con un ritardo di oltre quindici anni, rispetto agli appartenenti alle altre Forze di polizia.

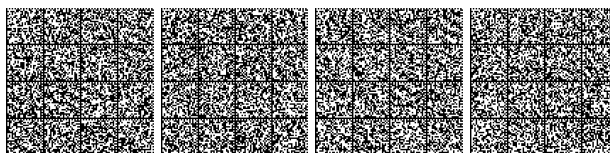
II.I. Nessuna utilità ha poi l'aumento della dotazione organica per coloro che avrebbero superato (non lo si può escludere) il concorso, ove tempestivamente indetto per l'accesso alla qualifica di vice-commissario del ruolo direttivo speciale stabilita dal decreto legislativo n. 334/2000.

Infatti solo escludendo irragionevolmente tale eventualità potrebbe apparire verosimile che un aumento dei posti determini un aumento generalizzato di chances per tutti gli appartenenti alla Polizia di Stato che furono penalizzati dalla mancata indizione dei concorsi.

In altri termini, considerato che è più probabile che una procedura concorsuale si concluda con l'assegnazione dei posti messi a concorso che non il contrario, deve anche ammettersi che per coloro che avrebbero potuto superare la selezione — e fra questi non può escludersi che avrebbero potuto esservi i ricorrenti — l'aumento della dotazione organica non può essere considerata un'utilità compensativa.

La disposizione in rassegna non appare quindi in grado di superare il vaglio di ragionevolezza — da condursi in concreto data la sua natura sostanzialmente provvedimentale — in quanto essa pone misure compensative la cui utilità è del tutto ipotetica e indimostrata a fronte di una perdita certa — il disallineamento determinatosi nel tempo rispetto ai corrispondenti ruoli delle altre Forze di polizia — subita dal personale destinatario della disciplina transitoria di cui al citato art. 25 del decreto legislativo n. 334 del 2000 che mai fu avviato alle procedure concorsuali per l'accesso al ruolo direttivo speciale.

II.II. Lo stesso è a dirsi per le procedure semplificate di accesso al ruolo perché, per potersi affermare che le aumentate chances di accesso al ruolo costituiscono un'utilità certa per tutti coloro che vi accedono con un ritardo di quindici anni, occorrerebbe affermare — irragionevolmente — che nessuno sarebbe riuscito ad accedervi con le procedure ordinarie stabilite di regolamenti attuativi del decreto legislativo n. 334/2000.



Ne consegue che le misure che il legislatore delegato considera compensative e tali da emendare la penalizzazione subita dal personale della Polizia di Stato, sono in realtà misure neutre e del tutto incerte nelle premesse e nell'esito, che non hanno alcuna idoneità a colmare il divario conseguente al conclamato ritardo che invece è certo e riconosciuto.

L'accelerazione della progressione in carriera nelle qualifiche del vice-commissario, commissario e commissario capo, parimenti indicato nella relazione fra le misure compensative, costituisce una deroga al sistema di accesso alle corrispondenti qualifiche del ruolo ordinario dei funzionari risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1 del decreto legislativo n. 95/2017 all'ordinamento della Polizia di Stato.

Tuttavia non appare al rimettente che la riduzione attuale e per il futuro dei tempi di avanzamento in carriera possa essere considerata una misura compensativa della perdita dovuta al ritardo delle occasioni passate di progressione.

Non lo è di certo per i ricorrenti i quali lamentano la perdita assoluta della possibilità di avere accesso senza ritardo alla qualifica iniziale del ruolo direttivo speciale equivalente alla qualifica iniziale del ruolo direttivo ad esaurimento.

Per loro, che occupavano la posizione apicale del ruolo degli ispettori e avevano dunque maturato i requisiti per accedere alla qualifica di vice-commissario per le annualità 2001-2005, la progressione in carriera coincide istantaneamente con la promozione a vice-commissario dalla qualifica apicale del ruolo degli ispettori.

È dunque con riferimento al tempo di detta promozione — allora possibile, sussistendone le condizioni sul piano normativo e organizzativo (istituzione del ruolo ricognizione degli organici adozione dei regolamenti per l'espletamento del concorso, scansione annuale dei concorsi) — che deve valutarsi l'adeguatezza di una misura compensativa.

Chiaramente l'aver riconosciuto da parte del Governo un ritardo di quindici anni nell'indizione del concorso per l'accesso alla posizione iniziale del ruolo dei funzionari, *id est* ruolo direttiva, e l'avervi posto rimedio istituendo ora, ma non per allora, il corrispondente ruolo direttivo ad esaurimento, è incompatibile con la stessa ipotesi di accelerazione della progressione in carriera, apprezzabile come avanzamento in tempi ridotti da una posizione iniziale ad una superiore, ma costituisce viepiù una contraddizione se, come in specie, permangono gli effetti del ritardo nell'approdo alla posizione iniziale.

È nella stessa relazione di accompagnamento al decreto legislativo che si trova conferma del fatto che la lesione subita dai ricorrenti non è redimibile con l'accelerazione della progressione in carriera laddove viene rilevato che una gran parte di coloro che avevano i requisiti per accedere al ruolo direttivo speciale sono prossimi al collocamento a riposo.

III. Infine le misure compensative predette appaiono, alla prova di resistenza, inefficaci in concreto e tali da porsi in contrasto con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, al quale il legislatore è vincolato tanto più se autore, come in specie, di una norma-provvedimento.

La legge n. 124/2015 e il successivo decreto delegato n. 177/2016 hanno soppresso il Corpo forestale dello Stato e hanno disposto il trasferimento degli appartenenti ai relativi ruoli nelle altre Forze di polizia (art. 12 del decreto legislativo n. 177/2016) in data precedente all'emanazione del decreto legislativo n. 95/2017.

Il riconosciuto divario nella progressione in carriera fra coloro che avevano i requisiti per accedere al soppresso ruolo direttivo speciale nella Polizia di Stato — che per oltre quindici anni sono stati privati di tale opportunità — e gli appartenenti al Corpo forestale dello Stato per i quali detto ruolo fu istituito e alimentato senza ritardo, comporta che un appartenente al Corpo forestale, il quale abbia percorso i gradi di detta carriera transitando nei ruoli della Polizia di Stato, potrebbe sopravanzare per grado e anzianità coloro che, se non vi fosse stato il ritardo in questione, si troverebbero in posizione equiparata o anche superiore, considerato il lungo lasso di tempo inutilmente trascorso durante il quale essi avrebbero potuto progredire nella carriera.

Il sopravanzamento *ab externo* di un dipendente del Corpo forestale — che aveva la stessa qualifica di un dipendente della Polizia di Stato, ma, al contrario di questo, ha avuto la possibilità di accedere alla posizione iniziale del ruolo direttivo speciale — appare chiaramente un vistoso effetto distorsivo derivante dalla mancata attuazione del ruolo direttivo speciale nella Polizia di Stato.

IV. Come detto lo stesso legislatore delegato ha ritenuto iniquo l'effetto di disallineamento determinatosi nel tempo per il personale destinatario della disciplina transitoria di cui al citato art. 25 del decreto legislativo n. 334 del 2000 (vedasi relazione citata, pag. 16) rispetto agli appartenenti alle diverse Forze di polizia che hanno avuto l'occasione di progredire in carriera con l'accesso al ruolo direttivo speciale.

Proprio al fine di evitare, per il personale appartenente al Corpo della polizia penitenziaria, analogo disallineamento e scavalcamenti interni, conseguenti alle diverse anzianità maturate in qualifiche iniziali equivalenti di altri corpi in ragione delle differenze ordinali, l'art. 44, comma 21 del decreto legislativo n. 95/2017 ha previsto, per ottocentotrentotto unità di personale «disallineato», che la decorrenza giuridica della nomina è anticipata al 31 dicembre 2000 (*cf.* relazione di accompagnamento del decreto legislativo n. 95/2017, pag. 84).



Sebbene il legislatore non sia vincolato ad applicare identiche misure per rimuovere analoghe sperequazioni, la Corte costituzionale ha tuttavia ritenuto che quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (sentenza n. 59/2016) sotto il profilo, rilevante nel caso in esame, dell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità (sentenze n. 264/1994 e n. 51/1994).

Alla luce di detti principi appare al collegio, non ragionevole, per intrinseca contraddittorietà, aver adottato misure perequative diverse e non parimenti efficaci, per porre rimedio alle stesse — quanto agli effetti — situazioni di disparità di trattamento, con simultanea lesione anche del principio di imparzialità declinato dall'art. 97 della Costituzione, poiché altre più efficaci misure, previste per ricondurre ad equità il disallineamento di alcune situazioni soggettive, non sono estese ad altre ad esse comparabili e ciò anche in contrasto con la tradizione normativa (*cf.* in proposito Corte costituzionale n. 340/2007) applicata dal legislatore in casi analoghi che hanno superato il vaglio di legittimità costituzionale proprio in considerazione dei sottesi intenti correttivi delle sperequazioni derivanti dalle diverse normative (Corte costituzionale n. 314/1994).

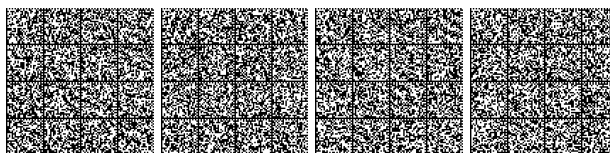
V. Ulteriore conferma del fatto che la retrodatazione dell'inquadramento ai soli fini giuridici è comunque una misura ad efficacia transitoria compatibile con il buon andamento della pubblica amministrazione, ragionevolmente percorribile se consente anche di ristabilire l'uguaglianza sostanziale nel trattamento dei pubblici dipendenti ai quali è stata preclusa la progressione in carriera in condizioni di parità rispetto ai pari qualifica degli altri Corpi di polizia, si coglie nell'art. 20-*quater*, comma 7 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337 (come modificato dall'art. 1, comma 2, lettera *m*) del decreto legislativo n. 95/2017) che ammette la decorrenza dell'inquadramento giuridico nella qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti tecnici della Polizia di Stato dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze (comma 1), decorrenza che ben potrebbe essere retroattiva in ragione del tempo in cui le vacanze in organico si sono verificate.

VI. Il rimettente trae poi ulteriori argomenti indicativi della non manifesta infondatezza della prospettata questione di costituzionalità, in relazione alla violazione del principio della sostanziale equiordinazione posto dalla legge di delegazione e dell'art. 3 della Costituzione, nel parere sullo schema del decreto legislativo n. 95/2017, reso dalle Commissioni parlamentari riunite affari costituzionali e difesa -Resoconto sommario n. 13 del 11 maggio 2017.

Il parere si chiude con la seguente raccomandazione al Governo: *c)* valuti il Governo, anche in un secondo momento e con risorse aggiuntive, di tenere conto della posizione giuridica differenziata in cui si è venuto a trovare il personale della Polizia di Stato che alla data del 31 agosto 1995 rivestiva una delle qualifiche dell'originario ruolo degli ispettori e alla data del 1° gennaio 2017 prestava servizio con la qualifica di ispettore superiore s.u.p.s. «sostituto commissario» e che per effetto della mancata indizione dei concorsi *ex art.* 25 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, è risultato privato della possibilità di progredire gerarchicamente nel superiore ruolo direttivo, come invece regolarmente avvenuto per il personale degli altri Corpi di polizia civili e militari e per le Forze armate, prevedendo altresì che, a seguito del concorso per titoli, acceda integralmente e direttamente, anche in sovrannumero riassorbibile rispetto alle millecinquecento unità indicate (le trecento ulteriori alle millecinquecento sono destinate a sanare altra posizione soggettiva), alla qualifica di commissario capo del ruolo direttivo ad esaurimento, con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2017 e decorrenza economica dal 1° gennaio 2018, ed avviato alla frequenza di un corso di aggiornamento non superiore a tre mesi, da effettuare in modalità e-learning.

Il Parlamento ha in sostanza, da un lato, considerato come differenziata la posizione degli appartenenti al ruolo degli ispettori della Polizia di Stato in conseguenza della mancata indizione dei concorsi *ex art.* 25 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, e della conseguente privazione della possibilità di progredire gerarchicamente nel superiore ruolo direttivo e, dall'altro, ha ritenuto che, tra le misure compensative, il Governo dovesse altresì valutare di prevedere per coloro che, come i ricorrenti, appartenevano al ruolo degli ispettori, l'accesso diretto, *per saltum* e con retrodatazione giuridica, alla qualifica apicale (commissario capo) del ruolo direttivo ad esaurimento dei commissari che si articola, come detto, nella qualifiche di vice-commissario, commissario e commissario capo.

Il Governo, che pure nella relazione di accompagnamento (pag. 17), più volte citata, afferma di aver accolto le osservazioni e le raccomandazioni della Camera dei deputati e del Senato, non ha dato seguito all'invito del Parlamento delegante, ma ha previsto, al contrario e non ragionevolmente a parere del rimettente, che la stessa decorrenza dell'inquadramento nella qualifica iniziale del ruolo direttivo ad esaurimento (vice-commissario) coincidesse con l'inizio del corso di formazione, di fatto applicando alla posizione differenziata degli appartenenti alla qualifica apicale del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato il normale regime di progressione in carriera di tutti i dipendenti pubblici e riconducendo nell'alveo della gestione ordinaria di un concorso pubblico la progressione in carriera di coloro che invece sono riconosciuti titolari di una posizione differenziata meritevole, come tale, di un trattamento differenziato ai sensi dell'art. 3 della Costituzione.



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo - L'Aquila, visti gli articoli 134, 136 e 137 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera t), punto 1 del decreto legislativo n. 95/2017 per violazione dell'art. 8, lettera a) della legge n. 124/2015 (legge di delegazione) e mediatamente dell'art. 76 della Costituzione, nonché per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione;

Rimette per l'effetto la questione alla Corte costituzionale per le determinazioni di competenza;

Sospende il giudizio in corso fino all'esito della definizione della questione incidentale di costituzionalità;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Dispone che all'esito il fascicolo sia trasmesso, con le prove delle avvenute notifiche e comunicazioni, alla Corte costituzionale;

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Amicuzzi, Presidente;

Paola Anna Gemma Di Cesare, consigliere;

Maria Colagrande, primo referendario, estensore.

Il Presidente: AMICUZZI

L'estensore: COLAGRANDE

19C00153

N. 88

Ordinanza del 18 gennaio 2019 della Corte di appello di Messina nel procedimento penale a carico di A.G.

Processo penale - Casi di appello - Appello del pubblico ministero contro le sentenze di condanna - Limiti.

- Codice di procedura penale, art. 593, [comma 2,] come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 11 (Disposizioni di modifica della disciplina in materia di giudizi di impugnazione in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere f), g), h), i), l) e m), della legge 23 giugno 2017, n. 103).

CORTE DI APPELLO DI MESSINA

SEZIONE PENALE

La Corte di Appello composta dai signori magistrati:

1) dott. Alfredo Sicuro, Presidente;

2) dott.ssa Maria Eugenia Grimaldi, consigliere;

3) dott.ssa Maria Teresa Arena, consigliere est.,

ha emesso la seguente ordinanza, nel processo penale n. 2721/18 R.G.A. e n. 693/15 R.G.N.R. nei confronti di: A. G. nato a ... il ... ivi residente, difeso di fiducia dall'avv. Achille Befumo del Foro di Patti; libero assente;

