

Publicato il 25/05/2020

N. 05504/2020 REG.PROV.COLL.
N. 07118/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 7118 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Marco Alfonso Volpe Bellavia, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Caponnetto, Alfonso Neri e Michele Melfa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Simona Zammuto e tutti i destinatari della notifica per pubblici proclami, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

-del Decreto del Capo della Polizia n. 333-B/12D.2.17/6686 del 18 maggio 2017, per il reclutamento di un numero complessivo di 1148 Allievi Agenti

della Polizia di Stato;

-del Decreto del Capo della Polizia n. 333-B/12D.3.19/5429 del 13 marzo 2019, con il quale è stato dato avvio al procedimento di individuazione dei soggetti da avviare al corso di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato ai fini dell'assunzione di cui all'art. 11, comma 2-bis, del decreto legge n. 135/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12/2019;

-del Decreto del Capo della Polizia n. 333-B/12D.3.19/9691 del 19 marzo 2019, relativo alla convocazione degli aspiranti, riportati negli allegati 1 e 2 al decreto, nei giorni ivi specificati per ciascun candidato, per essere sottoposti agli accertamenti dell'efficienza fisica e dell'idoneità fisica, psichica e attitudinale di cui all'art. 6, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, e successive modifiche;

-del Decreto ministeriale del 13.07.2018 n. 103, recante le 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, pubblicato nella G.U.R.I. del 07.09.2018, n. 208, nella parte in cui prevede, quale requisito di partecipazione al concorso per il ruolo di agente, il non aver compiuto il ventiseiesimo anno di età;

- della Tabella A, relativa ai soggetti che risultano in possesso dei nuovi requisiti attinenti all'età e al titolo di studio;

-della Tabella B, relativa ai soggetti che sono stati esclusi dal procedimento, avendo superato il previsto limite di età anche ai sensi dell'articolo 2049 del Codice dell'ordinamento militare;

-della Tabella C, relativa ai soggetti che non possono considerarsi certamente esclusi dalla procedura di assunzione, rendendosi necessaria l'apposita procedura di verifica dei requisiti attinenti all'età e al titolo di studio, nonché dell'attestato di bilinguismo;

- di ogni altro atto ad essi presupposto, preordinato, connesso, consequenziale ed esecutivo, anche se ignoto, che comunque incida sui diritti e/o interessi legittimi del ricorrente;

- nonché per il risarcimento del danno da perdita di chance ingiustamente patito dal ricorrente;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 12 ottobre 2019:

per l'annullamento del decreto n. 333-B/12D.3.19/23922 del 12 agosto 2019 con il quale è stato approvato "l'elenco generale degli aspiranti che sono risultati in possesso dei requisiti per l'assunzione di 1851 allievi agenti della Polizia di Stato, contenuto nell'allegato 1 nonché l'elenco finale dei 1851 aspiranti che devono essere avviati al prescritto corso di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato contenuto nell'allegato n. 2", senza tuttavia inserire l'odierno ricorrente in nessuno dei citati elenchi, con ciò, di fatto, escludendolo;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza del giorno 12 maggio 2020 il dott. Antonio Andolfi;

Fatto

Con ricorso notificato al Ministero dell'interno e ad una controinteressata l'11 maggio 2019, il ricorrente impugna:

Il decreto del Capo della Polizia del 18 maggio 2017, recante il bando di concorso per il reclutamento di un numero complessivo di 1148 Allievi Agenti della Polizia di Stato (il bando di concorso originario); il decreto del Capo della Polizia del 13 marzo 2019, di avvio del procedimento per lo scorrimento della graduatoria in applicazione dell'articolo 11, comma 2 bis, del decreto-legge numero 135 del 2018 convertito in legge numero 12 del 2019; il decreto del Capo della Polizia del 19 marzo 2019 di convocazione degli aspiranti, indicati negli allegati 1 e 2 al decreto, per gli accertamenti dell'efficienza fisica e dell'idoneità fisica, psichica e attitudinale; il decreto ministeriale del 13 luglio 2018, numero 103, di individuazione dei limiti di età per la partecipazione ai concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli della

polizia; la tabella A, in cui sono indicati i soggetti in possesso dei nuovi requisiti di età e titolo di studio; la tabella B, indicante i soggetti esclusi dal procedimento avendo superato il limite di età, anche ai sensi dell'articolo 2049 del codice dell'ordinamento militare; la tabella C, individuante i soggetti che non possono considerarsi certamente esclusi dalla procedura di assunzione, rendendosi necessaria l'apposita procedura di verifica dei requisiti di età e titolo di studio.

Il ricorrente, escluso dalla procedura per mancanza del requisito dell'età anagrafica non superiore a 26 anni, censura gli atti che ne hanno determinato l'esclusione, deducendo un unico motivo di impugnazione: violazione o falsa applicazione dei principi generali in tema di pubblici concorsi, del principio di affidamento, di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.). Eccesso di potere per arbitrarietà e irragionevolezza manifesta dell'azione amministrativa. Illegittimità dello scorrimento della graduatoria per violazione del principio di irretroattività delle norme sopravvenute di cui all'art 25 Cost. Violazione del principio di non discriminazione nell'accesso al lavoro.

Il Ministero dell'interno si costituisce in giudizio per resistere al ricorso.

Con ordinanza n. 4642/2019 del 9.07.2019, il TAR accoglie l'istanza cautelare ammettendo il ricorrente alle prove di accertamento dei requisiti di cui all'art. 6, comma 1, lett. c) del D.P.R. n. 335/1982.

In esecuzione della succitata ordinanza, l'Amministrazione procedente convoca l'interessato per il giorno 01.08.2019 ai fini dell'espletamento alle prove di accertamento dei requisiti di cui all'art. 6, comma 1, lett. c) del D.P.R. n. 335/1982.

Le prove sono superate dal ricorrente che allega, al riguardo, il certificato di idoneità, con riserva, del 7.08.2019.

Con ricorso per motivi aggiunti, notificato al Ministero dell'interno e alla stessa parte privata controinteressata l'11 ottobre 2019 e depositato il 12 ottobre 2019, il ricorrente chiede l'annullamento del decreto n. 333-

B/12D.3.19/23922 del 12 agosto 2019 con il quale è stato approvato "l'elenco generale degli aspiranti che sono risultati in possesso dei requisiti per l'assunzione di 1851 allievi agenti della Polizia di Stato, contenuto nell'allegato 1, nonché l'elenco finale dei 1851 aspiranti che devono essere avviati al prescritto corso di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato, contenuto nell'allegato n. 2"

Con ordinanza cautelare numero 6635 del 16 ottobre 2019 il TAR accoglie l'istanza cautelare proposta con i motivi aggiunti, ammettendo il ricorrente, con riserva, al primo corso di formazione utile; autorizza inoltre l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami, da eseguire entro 45 giorni dall'ordinanza, con 20 giorni di tempo per il deposito della documentazione attestante l'integrazione del contraddittorio.

La notifica per pubblici proclami viene eseguita tempestivamente e la relativa documentazione è depositata dal ricorrente il 21 novembre 2019, ma nessun controinteressato si costituisce in giudizio.

L'Avvocatura dello Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso, essendo contestati i requisiti prescritti da una disposizione di legge, l'articolo 11, comma 2-bis del d.l. n. 135/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12/2019. Si tratterebbe di norma conforme ai principi costituzionali di ragionevolezza, logicità ed eguaglianza, oltre che sorretta da finalità acceleratorie. L'Avvocatura dello Stato, inoltre, eccepisce, genericamente, la inammissibilità o improcedibilità di questo ricorso, come di altri ricorsi simili, in quanto non sarebbe stata contestata la graduatoria finale oppure non sarebbe stato impugnato l'eventuale provvedimento di inidoneità psico-fisica. Infine, la questione di costituzionalità, implicitamente o espressamente sollevata da questo come da altri ricorrenti, sarebbe inammissibile per sconfinamento del giudice delle leggi nel merito della discrezionalità del legislatore, come suggerito dalla stessa Corte Costituzionale che, recentissimamente, con sentenza n. 21/2020 del 14 febbraio 2020, avrebbe affrontato proprio una questione di legittimità

costituzionale sollevata dal T.A.R. per l'Abruzzo afferente le novità normative riguardanti l'ordinamento dell'Amministrazione della Polizia.

Nella camera di consiglio del 12 maggio 2020, fissata per la decisione di merito ai sensi dell'art. 84, c. 5, del D. L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 4, comma 1, D.L. 30 aprile 2020, n. 28, il Collegio solleva la questione di legittimità costituzionale di seguito esposta, sollecitato al riguardo dalla parte ricorrente, esaminate anche sul punto specifico le tesi difensive dell'Amministrazione resistente, viste le memorie depositate da tutte le parti e prendendo atto che nessuna delle parti ha chiesto il differimento della decisione per trattazione orale o per essere rimessa in termini per qualsiasi evenienza processuale.

Diritto

Il ricorrente impugna il provvedimento del 13 marzo 2019 e gli atti conseguenti con cui il Ministero dell'Interno lo ha escluso da una procedura di assunzione straordinaria basata sullo scorrimento di una precedente graduatoria concorsuale in cui era collocato in posizione utile per aspirare all'assunzione.

Preliminarmente deve essere confutata l'eccezione, seppure generica, di inammissibilità o improcedibilità del ricorso.

Il ricorso è sicuramente tempestivo, essendo stato impugnato, con atto notificato l'11 maggio 2019, il decreto del 13 marzo 2019 che ha dato avvio alla procedura di scorrimento della graduatoria da cui l'interessato è stato escluso.

Il ricorso è anche procedibile, essendo stato impugnato il decreto del 12 agosto 2019 recante approvazione della graduatoria finale dei candidati da assumere mediante avvio al corso di formazione, con motivi aggiunti notificati al Ministero dell'interno e ad una controinteressata l'11 ottobre 2019. Anche l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami è stata eseguita nei termini e con le modalità stabilite dal giudice.

Infine, nessun provvedimento di inidoneità psico-fisica è stato adottato a carico del ricorrente, che risulta aver superato tutti gli accertamenti di idoneità psicofisica, di efficienza fisica e attitudinale.

A giudizio del Collegio, la questione di legittimità costituzionale della norma applicabile alla fattispecie è rilevante e non manifestamente infondata.

Infatti, l'esclusione del ricorrente dalla procedura di assunzione è stata determinata dall'applicazione dell'articolo 11, comma 2 bis, lettera b) del decreto-legge numero 135 del 2018, introdotto, in sede di conversione del decreto-legge, dalla legge 11 febbraio 2019, numero 12.

Sulla rilevanza

In punto di rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale, si deve considerare che la previsione normativa in esame ha obbligato l'Amministrazione ad agire nei termini e nei modi ritenuti illegittimi dalla parte ricorrente, non lasciando al Ministero alcun margine di valutazione per operare nel rispetto degli affermati principi in materia di pubblici concorsi e, in ultima analisi, dei principi costituzionali di imparzialità della PA e di uguaglianza tra i cittadini.

Si deve premettere, al riguardo, che il Ministero dell'interno, con decreto del 18 maggio 2017, aveva indetto un concorso pubblico per il reclutamento di 893 agenti di polizia.

Tra i requisiti per la partecipazione al concorso era previsto un limite massimo di età pari ad anni 30 e il possesso del titolo di studio della licenza media inferiore.

Nella graduatoria definitiva del concorso, oltre ai vincitori, erano collocati tutti i candidati che avevano riportato almeno la sufficienza nella prova scritta, ma non erano stati convocati, per mancanza di posti disponibili, alle ulteriori prove selettive, consistenti nell'accertamento della idoneità psicofisica, nella verifica dell'efficienza fisica attraverso prove sportive,

nell'accertamento dell'attitudine al servizio nelle forze di polizia mediante test psicologici e colloquio psicoattitudinale.

Si trattava quindi di candidati non ancora idonei, non avendo essi completato la selezione concorsuale, ma potenzialmente interessati ad eventuali provvedimenti di scorrimento della graduatoria, qualora si fossero resi disponibili ulteriori posti da coprire senza l'espletamento di un nuovo concorso.

Dopo la conclusione del concorso, il Regolamento che stabilisce i requisiti di partecipazione ai concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica di agente di polizia (D.P.R. 24/04/1982, n. 335, Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia) è stato modificato dall'art. 1, comma 1, lett. e), n. 1), D.lgs. 29 maggio 2017, n. 95.

Nella nuova e vigente versione l'articolo 6 del Regolamento, al comma 1, dispone che "L'assunzione degli agenti di polizia avviene mediante pubblico concorso, al quale possono partecipare i cittadini italiani in possesso (tra gli altri) dei seguenti requisiti:

b) età non superiore a ventisei anni stabilita dal regolamento adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127, fatte salve le deroghe di cui al predetto regolamento;

d) diploma di istruzione secondaria di secondo grado che consente l'iscrizione ai corsi per il conseguimento del diploma universitario."

È successivamente intervenuta la legge 11 febbraio 2019, numero 12, che ha modificato, in sede di conversione, l'articolo 11 del decreto-legge numero 135 del 2018, introducendo il comma 2 bis.

La disposizione rilevante introdotta dalla legge di conversione è la seguente:

All'art. 11 del D.L. 14/12/2018, n. 135, Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione, articolo dedicato all'adeguamento dei fondi destinati al

trattamento economico accessorio del personale dipendente della pubblica amministrazione, è aggiunto il comma 2 bis che così statuisce:

“Al fine di semplificare le procedure per la copertura dei posti non riservati ai sensi dell'articolo 703, comma 1, lettera c), del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, è autorizzata l'assunzione degli allievi agenti della Polizia di Stato, nei limiti delle facoltà assunzionali non soggette alle riserve di posti di cui al citato articolo 703, comma 1, lettera c) e nel limite massimo di 1.851 posti, mediante scorrimento della graduatoria della prova scritta di esame del concorso pubblico per l'assunzione di 893 allievi agenti della Polizia di Stato bandito con decreto del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza del 18 maggio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - 4a Serie speciale - n. 40 del 26 maggio 2017. L'Amministrazione della pubblica sicurezza procede alle predette assunzioni:

b) limitatamente ai soggetti risultati idonei alla relativa prova scritta d'esame e secondo l'ordine decrescente del voto in essa conseguito, ferme restando le riserve e le preferenze applicabili secondo la normativa vigente alla predetta procedura concorsuale, purché in possesso, alla data del 1 gennaio 2019, dei requisiti di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 2018, n. 145, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 2049 del citato codice dell'ordinamento militare.”

L'art. 11, c. 2 bis, del D.L. 135/2018 costituisce, dunque, la norma presupposta dall'attività amministrativa contestata che non avrebbe potuto essere in concreto difforme da quanto legislativamente disposto.

L'art. 11, c. 2 bis, del D.L. 135/2018, infatti, ha obbligato l'Amministrazione dell'Interno a disporre lo scorrimento della graduatoria concorsuale applicando retroattivamente la normativa sopravvenuta sui requisiti di ammissione al concorso, sfavorevoli al ricorrente, limitando

l'assunzione esclusivamente a chi, alla data dell'1.1.2019, fosse in possesso dei nuovi requisiti relativi al limite di età e al titolo di studio fissati dall'art. 6, co. 1, lett. b), d. P.R. n. 335/1982, nella formulazione vigente.

Di conseguenza, non tutti i candidati utilmente collocati in graduatoria, che avrebbero potuto aspirare alla assunzione mediante scorrimento, purché in possesso dei requisiti psicofisici e attitudinali, da accertare caso per caso, sono stati convocati per le prove d'idoneità.

In particolare, sono stati esclusi tutti coloro che hanno superato il limite di età di 26 anni oppure che non sono in possesso del titolo di studio secondario superiore.

Pertanto, mediante gli atti impugnati, il ricorrente è stato escluso dalla selezione, avendo superato il limite massimo di età anagrafica stabilito dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Avverso gli atti impugnati il ricorrente deduce molteplici censure, sostanzialmente riconducibili alla illegittimità costituzionale della norma applicata, oltre che alla illegittimità della norma sotto altri profili.

A giudizio del Collegio, risulta decisiva la questione di legittimità costituzionale, sollevabile anche d'ufficio, essendo prive di fondamento le altre censure dedotte, come si chiarirà nella sentenza di merito.

Poiché il provvedimento impugnato ha assunto a base giuridica l'art. 11, comma 2-bis, lettera b) del d.l. 14.12.2018, n. 135, la questione di legittimità costituzionale della norma di legge è senza dubbio rilevante nel presente giudizio, in quanto la sua eventuale fondatezza e il suo conseguente accoglimento da parte della Corte Costituzionale comporterebbe l'annullamento, per invalidità derivata, dei provvedimenti impugnati.

Sulla non manifesta infondatezza

A giudizio del Collegio, non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma introdotta dalla legge 11 febbraio 2019, numero 12, che ha modificato, in sede di conversione, l'articolo 11

del decreto-legge numero 135 del 2018, introducendo il comma 2 bis, con specifico riferimento alla lettera b), nella parte in cui stabilisce che si procederà all'assunzione dei soggetti risultati idonei alla prova scritta d'esame del concorso pubblico per l'assunzione di 893 allievi agenti della Polizia di Stato (bandito con decreto del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza del 18 maggio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - 4a Serie speciale - n. 40 del 26 maggio 2017) secondo l'ordine decrescente del voto in essa conseguito “purché in possesso, alla data del 1 gennaio 2019, dei requisiti di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 2018, n. 145, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 2049 del citato codice dell'ordinamento militare.”

È necessario chiarire che non è censurata l'intera disposizione normativa contraddistinta dalla lettera b) bensì la sola proposizione che impedisce l'assunzione di tutti i candidati idonei alla prova scritta, completando la disposizione con le seguenti parole: “purché in possesso, alla data del 1 gennaio 2019, dei requisiti di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 2018, n. 145, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 2049 del citato codice dell'ordinamento militare.”

La limitazione dello scorrimento della graduatoria ai soggetti in possesso, alla data del 1 gennaio 2019, dei requisiti di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sembra in contrasto con gli artt. 97 e 3 della Costituzione.

Infatti, non tutti i candidati utilmente collocati in graduatoria, che avrebbero potuto aspirare alla assunzione mediante scorrimento, purché in

possesso dei requisiti psicofisici e attitudinali, da accertare caso per caso, sono stati convocati per le prove d'idoneità.

In particolare, sono stati esclusi tutti coloro che hanno superato il limite di età di 26 anni oppure che non sono in possesso del titolo di studio secondario superiore, pur essendo essi in possesso dei requisiti stabiliti dal bando di concorso per la partecipazione alla selezione.

Si è trattato, in sostanza, di una legge-provvedimento ad efficacia retroattiva.

La giurisprudenza costituzionale ha definito legge-provvedimento quelle leggi che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati» (cfr. sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero «incidono su un numero determinato e limitato di destinatari» (cfr. sentenza n. 114 del 2017; n. 24 del 2018), che hanno «contenuto particolare e concreto» (cfr. sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009), «anche in quanto ispirate da particolari esigenze» (cfr. sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009). E tali leggi devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio, con l'ulteriore precisazione che tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (cfr. sent. 20/11/2013, n.275).

La particolarità della norma in esame consiste non solo nella applicabilità limitata ad un singolo concorso, da cui consegue la qualificazione di essa come legge-provvedimento, ma, soprattutto, nella introduzione di un criterio di selezione non previsto dal bando (età non superiore a 26 anni, oltre che titolo di studio superiore a quello precedentemente richiesto).

Ancora più straordinaria è la circostanza che questo nuovo criterio di selezione, anagrafico e culturale, sia stato introdotto dopo la formazione della graduatoria.

La graduatoria, in sostanza, è stata modificata a posteriori, in modo da escludere dall'assunzione numerosi candidati utilmente classificatisi in base al criterio meritocratico (voto della prova scritta) a beneficio di altri candidati, meno meritevoli, stando ai criteri di valutazione concorsuali, ma più giovani di età (o anche in possesso di un titolo di studio superiore).

La modificazione della graduatoria, in questo risiede la particolarità della fattispecie, non è stata disposta con un provvedimento amministrativo, ma con la legge di conversione di un decreto legge.

Se la decisione di modificare la graduatoria di merito, escludendo alcuni candidati dalle prove di idoneità, in applicazione di una causa di esclusione introdotta dopo lo svolgimento della prova d'esame, fosse stata eseguita con un atto amministrativo, non vi è dubbio che quell'atto sarebbe stato annullato dal giudice amministrativo, per palese illegittimità.

Costituisce, infatti, *jus receptum* nell'ordinamento il principio che, di regola, la disciplina dei requisiti di ammissione ai pubblici concorsi non può essere modificata allorquando il concorso sia già in itinere (Cons. Stato Sez. III, 30/09/2015, n. 4573).

In linea di principio, le norme sopravvenute non devono essere applicate ai concorsi già banditi, tranne il caso in cui esse abbiano carattere interpretativo, non potendo essere alterati i presupposti giuridici del procedimento concorsuale.

Modificare le "regole del gioco" mentre la "partita" è in corso determinerebbe la violazione della *par condicio* dei partecipanti e del principio di tutela dell'affidamento (nella specie: dell'affidamento riposto dai candidati nel bando di concorso, atto costituente la *lex specialis* della procedura selettiva, sempreché non in contrasto con norme imperative vigenti al momento della sua emanazione).

Nel caso controverso, invece, come già detto, la modificazione, in senso restrittivo, dei requisiti di partecipazione al concorso è intervenuta con una legge-provvedimento che ha riaperto la procedura concorsuale,

ammettendo alla prosecuzione della stessa solo i candidati in possesso di requisiti diversi da quelli stabiliti per l'ammissione alla prova di esame.

Si è trattato di disposizione formalmente legislativa, ma priva dei caratteri di generalità e astrattezza, disciplinando una ed una sola procedura concorsuale, quella avviata con il bando di concorso adottato con il decreto del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza del 18 maggio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - 4a Serie speciale - n. 40 del 26 maggio 2017, riaperta, dopo lo svolgimento della prova scritta, al fine di consentire le assunzioni autorizzate dalla legge mediante scorrimento della graduatoria già definita.

Trattandosi di atto formalmente legislativo, esso è sottratto ai rimedi approntati dall'ordinamento avverso gli atti della pubblica amministrazione, posto che la garanzia della tutela giurisdizionale viene soddisfatta mediante le tecniche rimediali normalmente previste per gli atti legislativi, potendo gli stessi essere sottoposti al sindacato della Corte Costituzionale, previa intermediazione del giudice rimettente.

In linea generale la giurisprudenza riconosce che, quando una determinazione normalmente devoluta alla discrezionalità della pubblica amministrazione viene adottata con legge, non essendo previsto dall'ordinamento un sindacato diffuso di costituzionalità delle leggi, al privato cittadino è consentito chiedere al giudice adito la rimessione della q.l.c. della legge provvedimento alla Consulta, previa delibazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione, non tollerando gli artt. 24 e 113 della Costituzione alcuna sacca di immunità per l'operato della P.A. Il ricorso avverso la legge-provvedimento contiene, in pratica, le medesime censure che sarebbero state sollevate nei riguardi del provvedimento che la P.A. ha sostituito con l'atto legislativo (cfr. ex multis Tar Puglia, Lecce, sentenza 19 ottobre 2007, n. 3631).

Ne consegue che lo scrutinio di legittimità costituzionale della legge-provvedimento deve avvenire alla luce del principio della ragionevolezza.

Sostanzialmente, il sindacato costituzionale si sostituisce al giudizio sull'eccesso di potere, posto che il contrasto con il canone della ragionevolezza si rivela il risultato di un giudizio sul merito delle scelte del legislatore che potrebbero rivelarsi "espressione di un uso distorto della discrezionalità che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura, per così dire, sintomatica di eccesso di potere e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa" (Corte Costituzionale, sentenza n. 313 del 1995). Invero, la ragionevolezza difetta laddove "la legge manchi il suo obiettivo e tradisca la sua ratio" (Corte Costituzionale, sent. n. 43 del 1997). "Ripetutamente, infatti, la Corte ha affermato che la legittimità delle leggi provvedimento deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto; esse, proprio in relazione al pericolo di ingiustificate disparità di trattamento, che è insito nella adozione di disposizioni legislative di tipo particolare, sono soggette ad un controllo stretto di costituzionalità, essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della ragionevolezza, in tal modo garantendo i soggetti interessati dagli effetti dell'atto, il cui scrutinio sarà tanto più stringente quanto più marcati sono i profili provvedimentali caratteristici della legge soggetta a controllo (così ex plurimis, sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007)" (Corte Costituzionale, 8 ottobre 2010, n. 289).

La legge applicata nel caso controverso, oltre ad avere il contenuto sostanziale di un provvedimento amministrativo, presenta una evidente natura retroattiva, atteso che produce effetti sulla graduatoria del concorso che era stata pubblicata in data 27 ottobre 2017, quindi in data antecedente l'entrata in vigore della legge 11 febbraio 2019, numero 12.

In tal modo operando, la legge ha obbligato l'Amministrazione ad applicare i nuovi requisiti di ammissione ad una procedura concorsuale già svolta e conclusa con l'approvazione della graduatoria di merito, di cui si è disposto lo scorrimento, così andando ad incidere su situazioni giuridiche

già consolidate a seguito dello svolgimento di una fase autonoma del concorso, chiusa in data 27 ottobre 2017, con conseguente lesione del legittimo affidamento dei candidati utilmente classificati nella relativa graduatoria.

Il Giudice delle Leggi ha statuito che: “al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive, sia innovative che di interpretazione autentica, purché tale scelta normativa sia giustificata sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall’efficacia a ritroso della norma adottata. Tra tali valori – costituenti limiti generali all’efficacia retroattiva delle leggi – sono ricompresi il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario” (Corte Costituzionale, 12.04.2017, n. 73).

Nel caso di specie, si dubita della conformità della norma censurata ai canoni di legittimità appena indicati, in quanto la norma sopravvenuta, estendendo retroattivamente i nuovi requisiti di partecipazione ad un concorso bandito, espletato e concluso precedentemente alla sua entrata in vigore, appare irragionevole e lesiva del principio di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

In verità, a fronte di un evidente contenuto provvedimentale della disposizione di legge sospettata di incostituzionalità, emerge anche il profilo discriminatorio e lesivo del principio di imparzialità della P.A. da cui sembra affetta la norma in esame.

Non vi è dubbio che, all’atto dell’approvazione della legge-provvedimento, i suoi destinatari erano immediatamente e aprioristicamente individuabili, tanto dal Legislatore, quanto dalla Pubblica Amministrazione, essendo

pubblica la graduatoria di merito ed essendo note l'età anagrafica e il titolo di studio di ciascuno dei candidati classificati in posizione potenzialmente utile per beneficiare dello scorrimento della graduatoria.

I nuovi, restrittivi requisiti di assunzione, andando ad applicarsi su una platea di destinatari completamente definita, hanno consentito alla P.A. di scegliere taluni soggetti, già noti, così favorendoli, e di escluderne altri, parimenti riconoscibili.

Ciò appare in contrasto con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, sancito dall'art. 97 della Costituzione.

In sostanza, la disposizione normativa qui censurata, priva, con tutta evidenza, dei caratteri di generalità ed astrattezza, i quali sono già di per sé presidio e garanzia di eguaglianza, ancorando lo scorrimento della graduatoria concorsuale a nuovi e diversi requisiti, ha consapevolmente orientato l'azione amministrativa a tutto vantaggio di un gruppo di soggetti "nominativamente individuabili" prima dell'adozione del provvedimento legislativo.

In tal modo risulta violato anche il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione, riservandosi un trattamento ingiustamente diverso ad alcuni dei candidati, rispetto ad altri inseriti nella stessa graduatoria che avrebbero dovuto poter concorrere a parità di condizioni, essendo tutti in possesso degli stessi requisiti stabiliti dal bando di concorso.

Si deve, inoltre, considerare che, prima dello scorrimento impugnato, il Ministero, con il proprio decreto n. 333-A/9802 A.2 del 29/10/2018, aveva proceduto ad un altro scorrimento della graduatoria concorsuale, incrementando i posti disponibili ai fini dell'assunzione e assumendo, secondo l'ordine della graduatoria, tutti i candidati già convocati e risultati idonei alle verifiche psico-attitudinali e di efficienza fisica.

Questo precedente scorrimento era avvenuto allorché il Legislatore, con il D. Lgs. 29/05/2017 n. 95 e con il decreto di attuazione 13/07/2018 n. 103,

aveva già modificato l'art. 6 del d.P.R. n. 335 del 24/04/1982, prevedendo i nuovi requisiti.

Eppure, in occasione del precedente scorrimento, disposto appena 4 mesi prima dell'adozione del provvedimento che ha dato avvio alla procedura di assunzione controversa, l'Amministrazione, giustamente, aveva tenuto conto dei requisiti a suo tempo stabiliti dal bando di concorso, pur essendo già entrati in vigore i nuovi requisiti di accesso alla polizia di Stato, per cui, anche sotto tale profilo, sembra essersi ora perpetrata una irragionevole violazione del principio di uguaglianza.

La differente disciplina delle due procedure di scorrimento, espletate a brevissima distanza temporale l'una dall'altra, sembra non trovare alcuna giustificazione ragionevole, sconfinando nella vera e propria arbitrarietà.

Neppure si può ritenere che la norma sospettata di incostituzionalità sia giustificata da finalità acceleratorie della selezione.

Al contrario, risulta palese il rallentamento della procedura provocato dalla rideterminazione dei requisiti, essendo stata costretta la PA a riesaminare, una per una, le posizioni dei singoli candidati, per accertare l'età anagrafica e l'eventuale acquisizione di un titolo di studio superiore a quello in origine richiesto. Se la norma non fosse stata introdotta, non sarebbe stata necessaria questa ulteriore fase di verifica e il Ministero avrebbe potuto semplicemente ammettere alle prove di idoneità psico-fisica e attitudinale tutti i candidati inseriti in graduatoria, pacificamente in possesso dei requisiti di ammissione al concorso, già accertati nella fase precedente l'espletamento della prova scritta.

In conclusione e in necessaria sintesi:

Non si dubita della legittimità costituzionale di una norma di legge che abbia modificato, in senso restrittivo, i requisiti di accesso alle forze di polizia, introducendo un limite di età inferiore e richiedendo un titolo di studio più elevato, rientrando nella discrezionalità legislativa la

determinazione di tali requisiti, sempre che i nuovi requisiti non siano applicati retroattivamente;

Neppure si dubita della legittimità costituzionale di una norma di legge che, al fine di accelerare la procedura di assunzione degli agenti di polizia, anziché bandire un nuovo concorso, abbia disposto lo scorrimento della graduatoria di un concorso già espletato;

Ciò che appare irragionevole, intrinsecamente contraddittorio e in contrasto con i principi costituzionali di imparzialità della pubblica amministrazione e di eguaglianza di tutti i cittadini che abbiano partecipato ad un concorso pubblico, nonché di certezza del diritto e di rispetto del legittimo affidamento, è l'opzione di attingere ad un concorso già espletato, modificando retroattivamente i requisiti di ammissione e procedendo allo scorrimento di una graduatoria che viene modificata dopo la conclusione degli esami, escludendo dalla stessa taluni concorrenti e procedendo all'assunzione di altri candidati, sulla base di un criterio di selezione inesistente al momento dello svolgimento delle prove d'esame.

Per completezza di trattazione è opportuno rilevare che l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sollevata dall'Avvocatura statale in una delle ultime memorie difensive, con riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale numero 21 del 14 febbraio 2020, è priva di fondamento.

Ad avviso della difesa statale, la questione sarebbe inammissibile perché con essa si tenderebbe ad ottenere una decisione di tipo manipolativo del contenuto della legge.

L'eccezione non coglie la netta differenza tra la questione di legittimità costituzionale dichiarata inammissibile dalla Corte con la sentenza numero 21 del 2020 e quella sollevata nel presente giudizio. Nel caso cui fa riferimento l'Avvocatura dello Stato, il giudice "a quo" aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale di una disposizione contenuta nel decreto legislativo numero 95 del 2017, in materia di revisione dei ruoli

delle forze di polizia, con la quale, dopo aver istituito il ruolo direttivo ad esaurimento della polizia di Stato, era stato stabilito che alla copertura della relativa dotazione organica si sarebbe provveduto mediante un concorso per titoli, in esito al quale i vincitori sarebbero stati nominati vice commissari del ruolo direttivo ad esaurimento con decorrenza giuridica ed economica dalla data di inizio del primo corso di formazione. Ad avviso del giudice rimettente, la prevista decorrenza giuridica ed economica dell'inquadramento avrebbe violato il criterio direttivo della sostanziale equiordinazione delle forze di polizia, non ponendo rimedio al ritardo nella progressione in carriera del personale interessato. Condivisibilmente, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione, non essendo chiaro l'intervento richiesto al giudice costituzionale, in quanto la mera caducazione della disposizione relativa alla decorrenza dell'inquadramento non avrebbe fatto conseguire il risultato, auspicato dal rimettente, di ottenere la sostanziale equiordinazione del personale delle forze di polizia. Completamente diversa è la questione sollevata in questa sede processuale, atteso che la caducazione della proposizione normativa "purché in possesso, alla data del 1 gennaio 2019, dei requisiti di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 2018, n. 145, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 2049 del citato codice dell'ordinamento militare" contenuta nell'articolo 11 comma 2 bis, lettera B del decreto legge numero 135 del 2018, come convertito in legge dalla legge 11 febbraio 2019 numero 12, determinerebbe, automaticamente, l'effetto di eliminare i requisiti più restrittivi introdotti dalla disposizione controversa, assoggettando la selezione alla disciplina stabilita, quanto ai requisiti di partecipazione, dal bando di concorso e dalla regolamentazione in vigore all'epoca in cui il concorso era stato bandito. Per tutte le ragioni esposte, questo Tribunale Amministrativo Regionale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità

costituzionale della norma recata dalla legge 11 febbraio 2019, numero 12, che ha modificato, in sede di conversione, l'articolo 11 del decreto-legge numero 135 del 2018, introducendo il comma 2 bis, con specifico riferimento alla lettera b), nella parte in cui stabilisce che si procederà all'assunzione dei soggetti risultati idonei alla prova scritta d'esame del concorso pubblico per l'assunzione di 893 allievi agenti della Polizia di Stato (bandito con decreto del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza del 18 maggio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - 4a Serie speciale - n. 40 del 26 maggio 2017) secondo l'ordine decrescente del voto in essa conseguito "purché in possesso, alla data del 1 gennaio 2019, dei requisiti di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 2018, n. 145, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 2049 del citato codice dell'ordinamento militare" per violazione degli articoli 97 e 3 della Costituzione.

La rimessione degli atti alla Corte Costituzionale comporta la sospensione del processo in corso.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater):

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 2 bis, lettera b) del decreto-legge numero 135 del 2018, introdotto, in sede di conversione del decreto-legge, dalla legge 11 febbraio 2019, numero 12, nella parte in cui dispone: "purché in possesso, alla data del 1 gennaio 2019, dei requisiti di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 2018, n. 145, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 2049 del citato codice dell'ordinamento militare" per contrasto con gli articoli 97 e 3 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia comunicata alle parti costituite, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 aprile 2020, n. 27, con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere

Antonio Andolfi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonio Andolfi

IL PRESIDENTE
Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO