CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **262/2022** (ECLI:IT:COST:2022:262)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **BARBERA**
Camera di Consiglio del **09/11/2022**; Decisione del **19/12/2022**
Deposito del **22/12/2022**; Pubblicazione in G. U. **28/12/2022**
Norme impugnate: Art. 31, c. 1°, del decreto legislativo 05/10/2000, n. 334.
Massime: **45246**
Atti decisi: **ord. 170/2021**

SENTENZA N. 262

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78), promosso dal Consiglio di Stato, sezione seconda, nel procedimento vertente tra il Ministero dell'interno e G. S., con ordinanza del 30 giugno 2021, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2021 e

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

deliberato nella camera di consiglio del 19 dicembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 30 giugno 2021 (reg. ord. n. 170 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78), nella parte in cui fissa il limite massimo di età, per la partecipazione al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato, in trenta anni.

2.– Il rimettente espone di essere investito dell'appello proposto dal Ministero dell'interno avverso la sentenza 27 luglio 2020, n. 8783, con cui il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha accolto il ricorso presentato: a) per l'annullamento del bando di concorso, indetto con decreto del Capo della Polizia di Stato del 2 maggio 2019, per il reclutamento di diciannove psicologi della carriera dei funzionari tecnici della Polizia di Stato, nella parte in cui prevedeva, all'art. 3, quale requisito di partecipazione, il non aver compiuto il trentesimo anno di età, nonché di altri atti – tra cui la comunicazione del diniego di partecipazione al concorso, l'art. 3 del decreto del Ministro dell'interno 13 luglio 2018, n. 103 (Regolamento recante norme per l'individuazione dei limiti di età per la partecipazione ai concorsi pubblici per l'accesso a ruoli e carriere del personale della Polizia di Stato) e l'art. 31 del d.lgs. n. 334 del 2000; b) per l'accertamento del diritto dei ricorrenti ad essere ammessi allo svolgimento delle prove selettive o, in subordine, al risarcimento del danno per equivalente.

Ad avviso del Consiglio di Stato, il giudice di primo grado avrebbe errato nell'accogliere il ricorso ritenendo illegittima la norma regolamentare dettata dall'art. 3 del d.m. n. 103 del 2018, in quanto essa ha «semplicemente applicato la […] disposizione di rango legislativo, di cui all'articolo 31, comma 1, del decreto legislativo n. 334 del 2000, il quale stabilisce che per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera dei funzionari tecnici di Polizia […] il limite di età per la partecipazione al concorso, non superiore a trenta anni, è stabilito dal regolamento adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127». Lo scrutinio di legittimità, pertanto, avrebbe dovuto riguardare non già la norma regolamentare, bensì quella legislativa, comportando la remissione della relativa questione a questa Corte.

Quanto alla rilevanza, il rimettente osserva come il bando di concorso e il d.m. n. 103 del 2018, impugnati nel giudizio a quo e da cui deriva il limite di trenta anni per l'accesso al concorso in esame, trovano fondamento nella norma censurata, con la conseguenza che la declaratoria di illegittimità costituzionale della stessa comporterebbe l'accoglimento del ricorso proposto dall'unico ricorrente che ha conservato interesse alla decisione e che, essendosi collocato al primo posto della graduatoria in esito alle prove selettive svolte in virtù delle disposte misure cautelari, verrebbe così assunto nel ruolo tecnico degli psicologi della Polizia di Stato.

3.– Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato premette di non condividere l'ordinanza 23 aprile 2021, n. 3272, con cui un'altra sezione del medesimo Consiglio ha sottoposto, con istanza di rinvio pregiudiziale, alla Corte di giustizia dell'Unione

europea la questione interpretativa della compatibilità con il diritto europeo della normativa nazionale che fissa i limiti massimi di età per l'accesso a tutti i ruoli direttivi della Polizia di Stato e non solamente a quelli tecnici.

Infatti, il giudice rimettente ritiene che solamente i funzionari del ruolo tecnico e, in particolare, gli psicologi non svolgono, «concretamente ed effettivamente», attività operative ed esecutive, con la conseguenza che, in virtù delle funzioni che gli sono ordinariamente richieste, non sembrerebbe corretto, ragionevole e proporzionato che, per l'accesso al loro specifico ruolo, sia posto il medesimo limite di età previsto per l'accesso al ruolo dei funzionari che espletano funzioni di polizia.

Questo limite, in forza della norma censurata vigente all'epoca di pubblicazione del bando di concorso e, quindi, applicabile ratione temporis, era fissato in trenta anni. Peraltro, nonostante detta norma sia stata modificata dal richiamato art. 7, comma 1, lettera o), numero 1), del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172 (Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, al 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»), il suddetto limite di età è rimasto invariato.

4.– La norma censurata, laddove fissa «un limite massimo di trenta anni per la partecipazione al concorso dall'esterno anche per l'accesso al ruolo tecnico dei funzionari psicologi della Polizia di Stato», violerebbe pertanto l'art. 3 Cost.

In particolare, essa sarebbe intrinsecamente irragionevole, «stante la non particolare necessità per l'accesso a tale ruolo di un'età anagrafica particolarmente bassa e, come tale, idonea a garantire una speciale ed estrema prestanza fisica dei vincitori del concorso». Gli psicologi, infatti, svolgono funzioni professionali di tipo specializzato e tecnico.

5.– La questione sarebbe non manifestamente infondata anche «per irragionevole disparità di trattamento rispetto ai diversi limiti di età previsti, senza che vi sia alcuna ragione giustificativa», per l'accesso al ruolo dei medici e dei veterinari della stessa Polizia di Stato, al ruolo degli ufficiali psicologi dell'Arma dei carabinieri e al ruolo tecnico-logistico-amministrativo della Guardia di finanza.

Infatti, con riferimento ai primi, l'art. 46 del d.lgs. n. 334 del 2000 prevede, per la partecipazione al concorso per l'accesso alle relative qualifiche iniziali, il limite di età non superiore ai trentacinque anni, che il d.m. n. 103 del 2018 ha poi fissato, rispettivamente, in trentacinque anni per i medici e in trentadue per i veterinari.

Con riferimento al ruolo tecnico degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri, in cui sarebbero ricompresi gli ufficiali psicologi, l'art. 664 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) fissa il limite massimo di età per la partecipazione al relativo concorso in trentadue anni.

Per l'accesso al ruolo tecnico-logistico-amministrativo del Corpo della Guardia di finanza, anch'esso ricomprendente gli ufficiali psicologi, era previsto, dalla normativa vigente al momento di pubblicazione del bando di concorso a cui ha partecipato il ricorrente nel giudizio a quo, il limite di trentacinque anni d'età.

6.– La norma censurata, infine, equipararebbe irragionevolmente il limite di età massimo previsto per l'accesso al ruolo tecnico degli psicologi a quello previsto per l'accesso al ruolo dei funzionari che espletano «effettivamente» funzioni di polizia, senza considerare adeguatamente la specificità dei primi, che sono impiegati in «attività che non necessitano di

una particolare preparazione fisica ed età», bensì in attività professionale specializzata, «con funzioni tecnico scientifiche inerenti ai compiti istituzionali dell'Amministrazione».

7.– È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 29 novembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

8.– Ad avviso della difesa dello Stato, la norma censurata risponderebbe all'esigenza dell'amministrazione di pubblica sicurezza di disporre di personale più giovane, in grado di fronteggiare, sia psicologicamente sia fisicamente, le esigenze connesse al ruolo di ordine e sicurezza pubblica, a prescindere dal grado e dalle competenze.

La fissazione di un limite massimo di età per l'assunzione di psicologi della Polizia di Stato sarebbe, quindi, finalizzata a garantire che il relativo personale possa svolgere anche mansioni tecnico-operative e assicurare un'efficace copertura del servizio, raccordandosi con i principi di buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., e apparendo ragionevole e proporzionato sia per il diritto europeo sia per quello nazionale.

9.– Il peculiare status militare e la specialità dell'ordinamento dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, inoltre, escluderebbero «qualsiasi assimilazione tra la diversa figura dell'ufficiale psicologo […] e quella del funzionario "civile" psicologo della Polizia di Stato».

Ugualmente l'«ontologica diversità di percorsi universitari, post-universitari di specializzazione, nonché di funzioni, formazione e carriere» tra il personale medico e veterinario e i funzionari tecnici della Polizia di Stato impedirebbe di ravvisare un'irragionevole diversità di trattamento nella fissazione del limite massimo di età per l'accesso ai relativi ruoli.

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione seconda, dubita, in riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 2000, nella parte in cui fissa, in trenta anni, il limite massimo di età per la partecipazione al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato.

Ad avviso del giudice rimettente, sarebbe violato l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza della norma censurata, «stante la non particolare necessità per l'accesso [al ruolo dei funzionari tecnici psicologi] di un'età anagrafica particolarmente bassa e, come tale, idonea a garantire una speciale ed estrema prestanza fisica dei vincitori del concorso». Gli psicologi, infatti, svolgono funzioni professionali di tipo specializzato e tecnico.

La questione sarebbe non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 Cost., anche «per irragionevole disparità di trattamento rispetto ai diversi limiti di età previsti, senza che vi sia alcuna ragione giustificativa», per l'accesso al ruolo dei medici e dei veterinari della stessa Polizia di Stato (trentacinque anni), al ruolo degli ufficiali psicologi dell'Arma dei carabinieri (trentadue anni) e al ruolo tecnico-logistico-amministrativo della Guardia di finanza (trentacinque anni, secondo la normativa vigente al momento di pubblicazione del bando di concorso a cui ha partecipato il ricorrente nel giudizio a quo).

Infine, la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., per irragionevole equiparazione con il limite massimo di età previsto per l'accesso al ruolo dei funzionari che "sul campo" espletano «effettivamente» funzioni di polizia, in quanto queste ultime possono richiedere doti di prestanza fisica.

2.– La questione di legittimità costituzionale è fondata.

2.1.– Questa Corte ritiene opportuno ricostruire, preliminarmente, il quadro normativo di riferimento.

L'ordinamento nazionale pone un principio generale di non discriminazione in base all'età nell'accesso all'occupazione e al lavoro, anche sotto il profilo dei criteri di selezione e delle condizioni di assunzione nel pubblico impiego (decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, recante «Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e della direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori»). Peraltro, già l'art. 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) aveva stabilito che la partecipazione ai concorsi indetti da pubbliche amministrazioni «non è soggetta a limiti di età, salvo deroghe dettate da regolamenti delle singole amministrazioni connesse alla natura del servizio o ad oggettive necessità dell'amministrazione».

Come più volte ammesso dalla giurisprudenza costituzionale, rientra però nella discrezionalità del legislatore stabilire requisiti d'età per l'accesso ai pubblici impieghi, purché non siano determinati in modo arbitrario o irragionevole e, comunque, siano immuni da ingiustificate disparità di trattamento (ex multis, sentenze n. 275 del 2020, n. 160 del 2000 e n. 466 del 1997; inoltre, ordinanze n. 268 del 2001 e n. 357 del 1999).

La stessa normativa legislativa ammette deroghe al principio di portata generale della parità di trattamento in base all'età – che possono anche essere apportate dai regolamenti di cui al citato art. 3, comma 6, della legge n. 127 del 1997 – giustificate in ragione della natura dell'attività lavorativa, del contesto in cui essa viene espletata (art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 216 del 2003) o comunque di oggettive necessità dell'amministrazione (art. 3, comma 6, della legge n. 127 del 1997).

2.2.– Il d.lgs. n. 334 del 2000 introduce una di queste deroghe, fissando limiti massimi di età per l'accesso, tramite concorso pubblico per titoli ed esami, alla carriera dirigenziale della Polizia di Stato, distinguendo in base ai diversi ruoli, ossia quello dei funzionari, quello dei funzionari tecnici e quello dei medici e dei medici veterinari.

Con riferimento ai funzionari tecnici di Polizia con sviluppo dirigenziale – nell'ambito dei quali si distinguono i ruoli degli ingegneri, dei fisici, dei chimici, dei biologi e degli psicologi e la cui carriera si articola nelle qualifiche di commissario tecnico, commissario capo tecnico, direttore tecnico capo, direttore tecnico superiore, primo dirigente tecnico, dirigente superiore tecnico, dirigente generale tecnico – l'art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 2000, avverso cui si appuntano le censure di illegittimità costituzionale del rimettente, prescrive, per la partecipazione al concorso per l'accesso alla relativa qualifica iniziale, un limite di età non superiore a trenta anni, da stabilirsi con «regolamento adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127, ferme restando le deroghe di cui al predetto regolamento».

Sono inoltre richiesti il possesso della laurea magistrale o specialistica e l'abilitazione professionale, ove previste dalla legge (art. 31, comma 2), che per gli psicologi, alla cui categoria è delimitata l'odierna questione di legittimità costituzionale, è prescritta dall'art. 2, comma 1, della legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), ai sensi del quale, «[p]er esercitare la professione di psicologo è necessario aver conseguito l'abilitazione in psicologia mediante l'esame di Stato ed essere iscritto nell'apposito albo professionale».

L’accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato richiede, infine, l’accertamento dei requisiti di idoneità fisica, psichica e attitudinale (art. 31, comma 3, del d.lgs. n. 334 del 2000), ma non il superamento di prove di efficienza fisica, richiesto invece dall’art. 3, comma 3, del medesimo decreto per l’accesso al ruolo dei funzionari di Polizia, con sviluppo dirigenziale.

Sulla base di queste disposizioni legislative, l’art. 3 del d.m. n. 103 del 2018 ha previsto, per quanto qui interessa, che «[l]a partecipazione al concorso pubblico per l’accesso alla qualifica di commissario e di direttore tecnico della Polizia di Stato è soggetta al limite massimo di età di anni trenta».

2.3.– Ai fini della completa ricostruzione del quadro normativo, si deve rilevare che la norma censurata è stata modificata dall’art. 7, comma 1, lettera o), numero 1), del d.lgs. n. 172 del 2019.

Tuttavia, questa novità legislativa non rileva ai fini dell’odierna questione di legittimità costituzionale, perché il limite massimo di età per l’accesso alla qualifica iniziale dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato è rimasto invariato ed è questo limite ad essere censurato dal giudice rimettente.

2.4.– In ambito europeo – come ricordato recentemente dalla Corte di giustizia dell’Unione europea in riferimento ai requisiti di età per l’accesso al ruolo dei commissari di Polizia (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 2000), anch’essi funzionari della carriera direttiva, come i commissari tecnici psicologi – il divieto di discriminazione fondato sull’età, in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, è riconosciuto dalla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che concretizza, nell’ambito da essa coperto, il principio generale di non discriminazione sancito dall’art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (Corte di giustizia dell’Unione europea, sezione settima, sentenza 17 novembre 2022, in causa C-304/21, VT; nello stesso senso, con riferimento a fattispecie di fissazione di limiti massimi di età per l’accesso ai ruoli di corpi di polizia, Corte di giustizia dell’Unione europea, Grande sezione, sentenza 15 novembre 2016, in causa C-258/15, Go.Sa.So; sezione seconda, sentenza del 13 novembre 2014, in causa C-416/13, Vital Perer; Grande sezione, sentenza del 12 gennaio 2010, in causa C-229/08, Colin Wolf).

Secondo la Corte di giustizia, al fine di verificare la compatibilità della normativa nazionale con il diritto dell’Unione, e segnatamente con gli artt. 4, paragrafo 1, e 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, si deve aver riguardo alle «funzioni effettivamente esercitate in maniera abituale dai commissari» e stabilire se «il possesso di capacità fisiche particolari [che giustifichi la fissazione di un limite di età] sia requisito essenziale e determinante» per lo svolgimento delle loro mansioni ordinarie. In caso di valutazione positiva, sempre ad avviso della Corte di giustizia, il limite di trenta anni può essere considerato «requisito proporzionato» solamente se tali funzioni siano «essenzialmente operative o esecutive» (Corte di giustizia dell’Unione europea, sezione settima, sentenza 17 novembre 2022, in causa C-304/21, VT).

2.5.– La norma censurata è irragionevole, in quanto stabilisce un requisito di età (trenta anni) particolarmente basso per la partecipazione concorsuale, anche in relazione ad altri settori dell’ordinamento. Il limite massimo di età per l’accesso al ruolo tecnico-logistico-amministrativo del Corpo della Guardia di finanza – tra cui rientra il comparto sanitario, che comprende anche la specialità “psicologia” – è, infatti, attualmente fissato in trentadue anni, ai sensi dell’art. 9 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69 (Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell’avanzamento degli ufficiali del Corpo della Guardia di finanza, a norma dell’articolo 4 della legge 31 marzo 2000, n. 78). Ugualmente, quello per l’accesso al ruolo tecnico degli ufficiali dell’Arma dei carabinieri è determinato in trentadue anni dall’art. 664 del decreto legislativo 15 marzo 2016, n. 66 (Codice dell’ordinamento militare).

A fronte del generale principio di non discriminazione in base all'età in materia di occupazione e lavoro, anche sotto il profilo dei criteri di selezione e delle condizioni di assunzione nel pubblico impiego – sancito dal diritto interno come espressione dell'art. 3 Cost. – il limite massimo di età fissato dalla norma censurata per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato è arbitrario e irragionevole.

I commissari tecnici psicologi, infatti, sono chiamati a svolgere funzioni di carattere non prettamente operativo, ma tecnico-scientifico, la cui peculiarità richiede un lungo e specializzato iter formativo. A tal fine, come si è detto, è previsto non solo il possesso della laurea magistrale o specialistica, ma altresì l'abilitazione professionale in psicologia conseguita mediante l'esame di Stato e l'iscrizione nell'apposito albo professionale.

Infine, deve evidenziarsi che, per il reclutamento dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato, non è richiesto il superamento di prove di efficienza fisica; il che dimostra, ulteriormente, che non siano strettamente necessarie, per l'esercizio dell'attività di loro competenza, specifiche caratteristiche fisiche connesse all'età.

3.– Per le ragioni sopra esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 2000, nella parte in cui prevede che il limite di età «non superiore a trenta anni» si applica al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78), nella parte in cui prevede che il limite di età «non superiore a trenta anni» si applica al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.