

Consiglio di Stato, sez. VI, 13 giugno 2007, n. 3169

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 3703 del 2002 proposto da G.B., rappresentato e difeso dall'avv. ti Antonio Paladini e Fabio Zeppola ed elettivamente domiciliato presso la dott. Stefania Marra, nello studio legale R. Valle, in Roma, via C. Poma n. 2;

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n.12, è ope legis domiciliato;

per l'annullamento,

previa sospensiva, della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Roma Sezione I ter n. 525/02 in data 19 gennaio 2002, resa tra le parti;

visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio e vista la memoria del Ministero dell'Interno;

visti gli atti tutti della causa ;

alla pubblica udienza del 20 marzo 2007, relatore il Consigliere Domenico Cafini,

udito l'avvocato dello Stato Cesaroni; nessuno comparso per l'appellante;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

1. Con ricorso depositato il 14.5.1998 al TAR per il Lazio (n. 6079/98), il sig. B.G., ispettore capo della polizia di Stato collocato in pensione dal 30.10.1997, impugnava il verbale, datato 4.11.1997, della Commissione per il personale di ruolo degli ispettori di polizia di Stato - con cui era stata comunicata la mancata sua promozione alla qualifica di ispettore superiore, sostituto ufficiale della pubblica sicurezza, a causa dell'antioriorità del suo collocamento a riposo a quella di decorrenza della nomina di tale ultima qualifica, individuata dalla detta Commissione nel 22.11.1997 - chiedendo, in via principale, l'accertamento del proprio diritto ad essere inquadrato direttamente nella qualifica apicale del ruolo di appartenenza, ossia in quella di ispettore superiore - sostituto ufficiale di pubblica sicurezza, ed, in via subordinata, il riconoscimento del suo diritto ad essere messo in condizione di chiedere, a mezzo di specifica istanza, l'eventuale inquadramento nel ruolo ad esaurimento degli ispettori del personale della polizia di Stato che espleta funzioni di polizia con la qualifica di ispettore capo, in conformità a quanto disposto dall'art. 15 del D.Lgs. n.197/1995, nella qualifica di sovrintendente capo o di sovrintendente principale, al fine di accedere, con decorrenza dalla data del collocamento in quiescenza, alla qualifica apicale di ispettore superiore, con tutto ciò che ne consegue in termini di benefici economici e pensionistici.

Esponneva l'istante, nelle premesse del proprio gravame: che, per effetto delle disposizioni transitorie del D.Lgs. n. 197/1995 e degli illegittimi reinquadramenti conseguenti, aveva subito un trattamento deteriore rispetto a ad altre figure professionali, quali i sovrintendenti, inseriti in un ruolo ad esaurimento con qualifica di ispettore capo e poi gratificati del trattamento economico pari all'ispettore superiore -sostituto ufficiale di P.S.; che, a causa delle lungaggini procedurali non aveva conseguito nemmeno la qualifica apicale in base alla previsione contenuta nell'art. 14 del citato decreto n. 19, norma che, in via di prima applicazione, assicurava il passaggio al profilo di ispettore superiore di ben 1000

ispettori capo in possesso di determinati requisiti.; - che aveva presentato domanda di partecipazione alla terza procedura selettiva in data 23.7.1997, ma ne era stato dalla stessa escluso dalla apposita Commissione in data 4.11.1997, perché collocato in quiescenza prima della data fissata per la decorrenza della promozione (22.11.1997); che l'effetto che era derivato dall'attività amministrativa aveva determinato una ingiusta penalizzazione nei suoi confronti rispetto a quanti, prima della riforma attuata dal D.Lgs. n.197/1995, appartenevano al subordinato ruolo dei sovrintendenti, senza neppure consentirgli di transitare nel nuovo ruolo ad esaurimento (riservato agli ex sovrintendenti) per ottenere, alla vigilia del collocamento a riposo, la qualifica di ispettore superiore.

Il ricorrente, quindi, deduceva, a sostegno del gravame, le censure di violazione della legge n. 216/1992, art. 2, punto 4, in relazione la D .Lgs. n.197/1995, segnatamente, in parte qua, degli artt. 3, punto 4, e 13, punti 1, 15 e 22, nonché la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale - di cui sollecitava la proposizione da parte del TAR adito - degli artt. 3, punto 4, 13, punto 1 e 23, per violazione dell'art.76 Cost. per eccesso di delega ed evidente contrasto delle norme contestate con gli artt.3, 36 e 97 Cost., nonché il vizio di eccesso di potere per sviamento dalla giusta causa, arbitrarietà dell'azione amministrativa, mancata corretta valutazione dei presupposti e difetto assoluto di motivazione dell'atto impugnato.

2. Con la sentenza in epigrafe specificata l'adito TAR - riconosciuta la conformità del provvedimento impugnato ai principi di cui al D. Lgs. n. 197 del 1995 - respingeva il proposto gravame sul presupposto dell'inammissibilità delle censure in esso dedotte, volte a contestare posizioni di presunto privilegio attribuite dal Legislatore delegato a categorie (dipendenti già inquadrati nel soppresso ruolo dei sovrintendenti) diverse da quelle cui apparteneva il ricorrente ed ad ottenere l'estensione dei benefici attribuiti a tali categorie mediante sentenza di tipo additivo della Corte Costituzionale, nonché sul presupposto della

manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità prospettate nei confronti del complesso sistema di riordino introdotto dal D. Lgs. n.197/1995, per presunta violazione dei criteri dettati dal legislatore delegante e per disparità di trattamento.

3. Avverso tale sentenza è stato interposto l'odierno appello, affidato dal sig. G. ad un unico articolato motivo, con il quale egli ha riproposto sostanzialmente le stesse censure già disattese dai primi giudici.

Ricostituitosi il contraddittorio nella attuale fase di giudizio, il Ministero dell'Interno ha controdedotto, con memoria datata 8.3.2007, al ricorso in appello, concludendo per la sua infondatezza, con conseguente conferma della sentenza di primo grado.

L'istanza di sospensione proposta in via incidentale dall'appellante è stata respinta da questa Sezione nella camera di consiglio del 4.6.2002, nella considerazione che la costante giurisprudenza "ha ritenuto legittima l'esclusione dal concorso del dipendente cessato dal servizio nelle more della procedura".

4. Alla pubblica udienza del 30 marzo 2007 la causa è stata, infine, assunta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso in appello non è fondato.

2. Premesso che nel ricorso di primo grado è stato chiesto l'annullamento del verbale in data 4.11.1997 della Commissione per il personale non direttivo della Polizia di Stato con qualifica di ispettore (preposta all'espletamento delle operazioni riguardanti la procedura di terza selezione per la promozione alla qualifica di ispettore superiore-sostituto ufficiale di pubblica sicurezza-, riservata al personale con la qualifica di ispettore capo ai sensi dell'art.14 D.Lgs. 12.5.1995, n. 197), nella parte in cui tale verbale disponeva l'esclusione del sig. B.G. dalla procedura stessa per via del suo collocamento a riposo fin dal giorno 30.10.1997, nella considerazione che "la decorrenza della promozione....non può che essere

successiva alla data di cessazione del servizio” e premesso altresì che il TAR adito ha respinto detto gravame ritenendo le questioni dedotte inammissibili e infondate - il Collegio osserva che l’ambito della controversia oggetto dell’odierno appello, caratterizzata nella sostanza dai medesimi profili di censura prospettati nel giudizio di primo grado, consista, in sintesi, nello stabilire se, nell’ipotesi di concorso riservato e nelle more dell’espletamento della procedura concorsuale, il venir meno del requisito della permanenza in servizio di un candidato alle dipendenze dell’Amministrazione che ha bandito il concorso, debba o no comportare l’esclusione dello stesso dalla nomina.

3. In relazione a ciò deve subito rilevarsi che, nel caso in esame, non può non farsi applicazione del principio in base al quale i requisiti per la partecipazione ad un concorso interno, fra i quali l’appartenenza all’Amministrazione in costanza di rapporto di servizio, devono sussistere non solo al momento dell’inizio della procedura, ma anche a quello successivo della sua conclusione; il che significa che i candidati, anche se utilmente collocati in graduatoria, non possono comunque ottenere la nomina ove, nelle more siano cessati - come nella specie - dal servizio, atteso che, essendo ormai fuori dalla organizzazione dell’Amministrazione che ha indetto la procedura concorsuale, i candidati medesimi si trovano nella impossibilità giuridica di occupare i posti messi a concorso.

Ad una difforme interpretazione appare, peraltro, di ostacolo l’interesse pubblico attinente alle procedure concorsuali, siano queste concorso interno o pubblico, che è, appunto, quello della copertura dei posti disponibili mediante la loro assegnazione a coloro che, all’atto dell’adozione del provvedimento di nomina, hanno i requisiti per poterli occupare, essendo anche interesse dell’Amministrazione, in particolare per ciò che attiene i concorsi interni, quello di poter operare la scelta dei vincitori nell’ambito di una selezione più ristretta, riservata cioè a coloro che durante il rapporto di impiego abbiano già dato prova di piena affidabilità, sia sotto l’aspetto della capacità professionale, sia in relazione

all'adempimento di tutti i doveri d'ufficio con l'innegabile vantaggio per l'Amministrazione di poter valorizzare ed utilizzare esperienze precedentemente acquisite e ciò non sarebbe di certo possibile nella ipotesi di personale già collocato a riposo e, dunque, ormai al di fuori dall'Amministrazione stessa.

Il Collegio ritiene quindi che i requisiti per la partecipazione ad un concorso interno, fra i quali l'appartenenza all'Amministrazione in costanza del rapporto di servizio, devono sussistere non solo al momento dell'inizio del concorso stesso, ma anche al momento della nomina; sicché deve reputarsi legittimamente escluso dalla nomina medesima il candidato che, come nella fattispecie all'esame, sia cessato, nelle more delle operazioni concorsuali, dal servizio (in tal senso, cfr.: Cons. St. Sez. VI, 19.5.2000; Sez. IV, 4.11.1985, n.496).

4. Con riguardo alla questione di cui trattasi, comunque, la Sezione deve osservare, più specificamente, che l'art. 14 del D. Lgs. n. 197/1995 dispone che per un periodo di quattro anni dal momento dell'entrata in vigore, la promozione alla qualifica di ispettore superiore- sostituto ufficiale di p.s.- viene conseguita, anche in soprannumero, per contingenti limitati a mille posti ogni anno, a seguito di selezione per l'ammissione del personale, avente la qualifica di ispettore capo, che ne avanzi domanda, prevedendo altresì, al comma 3 - dopo avere indicato i requisiti di partecipazione e le modalità di determinazione dei criteri di selezione del personale - che le procedure concernenti la prima selezione sono avviate subito dopo l'avvenuto inquadramento ex art. 13, comma 1, lett. a) del citato decreto e che soltanto le promozioni riguardanti la detta prima selezione vengono conferite, ai fini giuridici, a decorrere dalla data dell'inquadramento in parola ai fini giuridici.

Appare, quindi, evidente la coerenza con i principi fissati dal D. Lgs. anzidetto della determinazione della Commissione avanti menzionata di escludere il sig. G. dalla

partecipazione dalla terza tornata concorsuale, essendo egli cessato, prima dell'inizio delle operazioni di valutazione, dal servizio.

Né può ritenersi che nella specie vi sia stato, da parte dell'Amministrazione dell'Interno, un grave e colpevole ritardo nell'avviare la procedura concorsuale in questione – come sembra asserire il ricorrente - atteso che,- secondo quanto evidenziato anche dal TAR Lazio, la procedura stessa era stata indetta con decreto del 16.7.1997, il ricorrente aveva proposto domanda il 5.8.1997 e la riunione della Commissione di cui al contestato verbale si era tenuta il 4.11.1997, quindi nello stesso anno.

Non vale dunque - per giungere ad opposte conclusioni - l'asserito ritardo con il quale l'Amministrazione avrebbe provveduto ad avviare le procedure selettive in questione (cfr. Cons. St., Sez. IV, 7.3. 2001, n. 1290 e sez. IV, 4 novembre 1985, n. 496).), sicché deve concludersi sul punto per la piena legittimità della determinazione assunta nella specie dall'Amministrazione nell'escludere dalla nomina l'interessato, atteso che questi, a conclusione del concorso interno in parola e, all'atto della nomina, non si trovava più alle dipendenze del Ministero dell'Interno per essere venuta meno con tale Amministrazione la costanza del rapporto di pubblico impiego.

5. Quanto agli specifici motivi contenuti nel ricorso in esame, l'appellante, non avendo potuto conseguire in via ordinaria l'invocata promozione, si limita a prospettare ancora (con ampie argomentazioni che ribadiscono nella loro essenza quelle già svolte nel giudizio di primo grado), alcune questioni di legittimità costituzionale del sistema di riordino delle carriere del personale non direttivo della polizia di Stato attuato con il D. Lgs. n.197/1995, per eccesso dalla delega conferita dalla L. 6.3.1992 n.216 e per violazione dei principi contenuti nell'art. 97 Cost, questioni che tuttavia - come statuito già nella gravata pronuncia - sono in parte inammissibili e in parte manifestamente infondate per le ragioni

di seguito indicate, anche perché già respinte dalla Corte Costituzionale in precedenti occasioni.

5.1. E' anzitutto palese l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del D. Lgs. n. 197/1995, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 2 della L. n. 216 del 1992, prospettata dal ricorrente sul presupposto che la disposizione appena citata vieterebbe la modificazione delle disposizioni ora in vigore nonché sul rilievo che il Legislatore delegato avrebbe dettato disposizioni di carattere discriminatorio e limitativo.

In proposito basta ricordare che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 63/1998, ha rilevato che la delega alla quale deve farsi riferimento per valutare la conformità all'art.76 Cost. del D.Lgs. n.1997/1995, è la delega conferita dall'art.3 L. n. 216/1992, volta ad apportare le necessarie modificazioni agli ordinamenti delle Forze di polizia, anche ad ordinamento militare, nonché del personale delle Forze armate, e non quella attribuita dall'art.2 del D.Lgs. suddetto, concernente le procedure tese a disciplinare il rapporto d'impiego delle cennate categorie di dipendenti pubblici.

Con riguardo al parametro costituito dall'art.2 del D.Lgs. n.197/1995, non può sostenersi quindi – come fa l'odierno appellante – che nella specie sia stato travalicato l'oggetto della delega in questione, essendo stato invaso il campo giuridico ed economico riguardante il personale del ruolo degli ispettori.

Del resto è lo stesso appellante a ricordare che l'art.3, punto 3 della L..216/1992 ha autorizzato il Legislatore delegato a conseguire la sostanziale equiparazione dei compiti e dei conseguenti trattamenti economici nell'ambito del complesso del personale di cui all'art.2, comma 1, attraverso la revisione dei ruoli, gradi e qualifiche e, ove occorra, anche mediante la soppressione di qualifiche o gradi, ovvero mediante l'istituzione di nuovi ruoli, qualifiche o gradi.

Da ciò consegue, pertanto come rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza avanti citata, l'inesistenza della delega legislativa attuata con il D.Lgs. n.197/1995 dell'affermazione dell'intangibilità della posizione del ruolo degli ispettori, che non può essere nemmeno ricavata dalle altre limitazioni contenute nell'art.3 del D.Lgs. n.197/1995, secondo cui, nel riferirsi ai "compiti istituzionali" che devono restare fermi, ha riguardo a quelli previsti per i singoli corpi, mentre gli art. 3 e 4 del D.Lgs. n.197/1995 non coinvolgono né le norme fondamentali di stato né attribuzioni dell'autorità di pubblica sicurezza.

5.2. Deve ritenersi infondato inoltre anche l'ulteriore rilievo dedotto dall'appellante con riferimento alla di cui all'art.15, comma 3, del D.Lgs. n.197/1995, per effetto del quale il personale che rivestiva la qualifica di sovrintendente capo, al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo anzidetto, è stato inquadrato nella qualifica di ispettore capo del ruolo ad esaurimento degli ispettori secondo l'ordine di qualifica e di ruolo.

Reputa, infatti, il Collegio che, come evidenziato dal Giudice di primo grado, le modifiche ordinamentali e di trattamento concernenti i sovrintendenti non sono affatto incompatibili con i criteri e i principi direttivi della delega legislativa, ove si consideri l'espreso riferimento alla possibilità di sopprimere qualifiche o gradi ovvero di introdurne di nuovi, senza che sia impossibile invocare l'art.97 Cost. per censurare una scelta di politica legislativa che non si colloca al di fuori dei limiti di non palese arbitrarietà e di non manifesta irragionevolezza, al cui interno, secondo l'ormai consolidato orientamento del giudice delle leggi, deve mantenersi il sindacato della Corte Costituzionale.

Ciò posto, deve dunque concordarsi con la statuizione del TAR circa l'inammissibilità della questione prospettata dal ricorrente, nel prefigurare un intervento della Corte Costituzionale diretto ad una declaratoria di incostituzionalità della disciplina

contestata, nella parte nella quale non prevede l'originario inquadramento di tutti i dipendenti già appartenenti al ruolo degli ispettori nella odierna qualifica di ispettore superiore-sostituto ufficiale di pubblica sicurezza, ovvero nella parte in cui è stata omessa la previsione dell'attribuzione a tale personale della qualifica apicale del ruolo degli ispettori al momento del collocamento a riposo.

6. In conclusione, le prospettate questioni di costituzionalità, conformemente a quanto già statuito nella censurata decisione, sono in parte inammissibili e in parte infondate, perché, da una parte, sono dirette a contestare posizioni di presunto, ingiustificato favore attribuito dal Legislatore delegato a categorie (i dipendenti già iscritti nel soppresso ruolo dei sovrintendenti) diverse da quella alla quale apparteneva l'appellante, la cui eventuale rimozione non arrecherebbe al medesimo alcun vantaggio, e perché, dall'altra, tendono invece ad ottenere l'estensione dei suddetti benefici (con l'iscrizione del ruolo ad esaurimento istituito dall'art. 15 del D.Lgs. citato per personale proveniente dal soppresso ruolo dei sovrintendenti) mediante una pronuncia di tipo additivo, che la Corte Costituzionale ha ritenuto, come accennato, più volte inammissibile, in quanto chiaramente invasiva della sfera di attribuzioni del potere legislativo, particolarmente in materia di ordinamenti dei dipendenti di polizia e militari.

Devono ritenersi manifestamente infondate, peraltro, anche le questioni di illegittimità costituzionale prospettate a carico dell'intero sistema di riordino recato dal D.Lgs. n.197/1995 per presunta violazione dei criteri imposti dal Legislatore delegante e per disparità di trattamento, in quanto, come evidenziato dal TAR del Lazio, già sfavorevolmente decise dal giudice delle leggi (v. sentenza 17.3.1998 n.63 e ordinanza 30.4.1999, n.151), che in proposito ha ritenuto non contrastanti con gli artt. 3, 76 e 97 Cost. le norme di cui agli artt. 13, 14 e 15 D.Lgs. 12.5.1995 n.197, nella parte in cui disciplinano le

funzioni e le modalità di avanzamento all'interno del nuovo ruolo degli ispettori, nonché, in via transitoria, le modalità di inquadramento del personale appartenente, al 1°9.1995, a precedenti ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori.

7. Alla stregua delle considerazioni che precedono, il ricorso in appello deve essere, dunque, respinto.

Sussistono, peraltro, giusti motivi per disporre, tra le parti in causa, la integrale compensazione delle spese.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione sesta, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe specificato, lo rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.