

**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Consiglio di Stato - Sezione Settima - Sentenza 17 luglio 2025, n. 6325.**

**Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Richiesta di rinvio “obbligatorio” alla Corte di giustizia – Obbligo di rinvio automatico -Non sussiste -Obbligo di pronunciare sulla richiesta di rinvio e di motivare -Sussiste.**

*In presenza di una richiesta di rinvio “obbligatorio” alla Corte di giustizia, è configurabile, in capo al giudice di ultima istanza, non un “obbligo di rinvio automatico” tout court, ma un “obbligo di pronunciare sulla richiesta di rinvio e di motivare” sulle circostanze che lo escludono, secondo la consolidata giurisprudenza europea su acte clair, acte éclairé e avendo riguardo alla rilevanza della questione indicata dalle parti come pregiudiziale. (1).*

In motivazione il Consiglio di Stato ha dunque precisato che non sussistevano nell'ipotesi di specie i presupposti per il rinvio alla Corte di giustizia UE relativamente alla questione della compatibilità con il diritto eurolunitario della facoltà dell'amministrazione di sottoporre a verifica sulla persistenza dei requisiti psicoattitudinali l'appartenente alle Forze di Polizia, con conseguente cessazione del servizio in ipotesi di ritenuta inidoneità, essendo stata la questione già affrontata da Cons. Stato, Ad. plen., 29 marzo 2023, n. 12 . Con tale sentenza l'Adunanza plenaria ha formulato le seguenti conclusioni: “al primo quesito posto dall'ordinanza di rimessione va data risposta nel senso che l'inidoneità attitudinale sopravvenuta non rientra nelle previsioni di cui all'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982 e di conseguenza non dà luogo al passaggio del dipendente della Forza di Polizia ad altrui ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, ma è causa di cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 129 t.u. impiegati civili dello Stato” ed al secondo quesito che “è manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità di tale disciplina come pure di eventuale contrarietà al diritto euro-unitario”. Infatti l'Adunanza plenaria ha al riguardo escluso la contrarietà della disciplina in esame con il diritto dell'Unione europea e, segnatamente, con la direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Il Considerando 18 della direttiva, precisa infatti che “La presente direttiva non può avere l'effetto di costringere le forze armate nonché i servizi di polizia, penitenziari o di soccorso ad assumere o mantenere nel posto di lavoro persone che non possiedono i requisiti necessari per svolgere l'insieme delle funzioni che possono essere chiamate ad esercitare in considerazione dell'obiettivo legittimo di salvaguardare il carattere operativo di siffatti servizi” ; inoltre, secondo la citata sentenza, il requisito attitudinale, la cui perdita comporta la cessazione del rapporto di lavoro dell'appartenente alla Forza di Polizia, è caratteristica della persona ben diversa da quelle indicate dall'art. 1 della direttiva quali profili di possibile discriminazione del lavoratore, vale a dire la sua religione, le sue convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

(1) Conformi: Corte di giustizia, grande sezione, 6 ottobre 2021, causa C-561/19, che ha confermato e precisato quanto statuito nella sentenza del 6 ottobre 1982, *Cilfit* e a. (283/81, EU:C: 1982:335) e con cui la Corte ha ulteriormente chiarito che la motivazione del Giudice nazionale «deve far emergere o che la questione di diritto dell'Unione sollevata non è rilevante ai fini della soluzione della controversia, o che l'interpretazione della disposizione considerata del diritto dell'Unione è fondata sulla giurisprudenza della Corte, o, in mancanza di tale giurisprudenza, che l'interpretazione del diritto dell'Unione si è imposta al giudice nazionale di ultima istanza con un'evidenza tale da non lasciar adito a ragionevoli dubbi» . Con la successiva ordinanza 15 dicembre 2022, C- 597/21 (relativa alla questione deferita con ordinanza Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2022, n. 2545) la Corte ha ulteriormente precisato che «l'articolo 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno può astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione del diritto dell'Unione e risolverla sotto la propria responsabilità laddove la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si imponga con un'evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio. L'esistenza di una siffatta eventualità deve essere valutata in base alle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, alle difficoltà particolari relative alla sua interpretazione e al rischio di divergenze giurisprudenziali in seno all'Unione. Tale giudice nazionale non è

tenuto a dimostrare in maniera circostanziata che gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte adotterebbero la medesima interpretazione, ma deve aver maturato la convinzione, sulla base di una valutazione che tenga conto dei citati elementi, che la stessa evidenza si imponga anche agli altri giudici nazionali in parola e alla Corte». Cfr., quanto alla giurisprudenza amministrativa, *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 574 e 5 aprile 2024, n. 3164.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, c.p.a.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 4 giugno 2025 il consigliere Giovanni Sabato e vista l'istanza di passaggio in decisione senza discussione da remoto di parte appellante;

Viste le conclusioni di parte appellante come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Occorre premettere che il sig. -OMISSIS-, assistente capo della Polizia di Stato, era stato sospeso cautelamente dal servizio, ai sensi dell'art. 9, comma 1, D.P.R. 737/1981, poiché sottoposto a misura di custodia cautelare in carcere. Successivamente era stato condannato con sentenza del Tribunale di Bologna in data -OMISSIS- a 3 anni e 10 mesi di reclusione ed euro 1.800 di multa con interdizione dai pubblici uffici per 5 anni, pendente giudizio di appello al momento del ricorso al TAR. Con decorrenza -OMISSIS- l'Amministrazione revocava la sospensione cautelare e riammetteva in servizio il ricorrente per la scadenza del termine quinquennale di sospensione. Il ricorrente veniva successivamente sottoposto al procedimento volto alla valutazione della permanenza dei requisiti psico-fisici e attitudinali da cui scaturiva un'idoneità per i requisiti psico-fisici ed una non idoneità per quelli attitudinali con conseguente cessazione dal servizio.

2. Con ricorso n. -OMISSIS-, integrato da motivi aggiunti, proposto innanzi al T.a.r. Emilia Romagna, il signor -OMISSIS- aveva chiesto

- l'annullamento:

a) del Decreto n. -OMISSIS- del Ministero dell'interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – con cui si dispone la cessazione dal servizio del ricorrente;

b) della Comunicazione diretta alla Questura di Bologna e al Servizio T.E.P. e Spese Varie – C.E.N.A.P.S., n. -OMISSIS-, datata -OMISSIS-, notificata al ricorrente in data 21 marzo 2017, con

la quale si comunica che con provvedimento in corso viene disposta la cessazione dal servizio nell'amministrazione di pubblica sicurezza a decorrere dalla data di notifica della comunicazione;

c) della Nota della Questura di Bologna - Ufficio del Personale - Sezione Disciplina del -OMISSIS- con cui si demanda agli uffici destinatari di convocare il -OMISSIS- per la sua sottoposizione alla verifica dei requisiti psico-fisici e attitudinali (atto impugnato coi motivi aggiunti);

d) della Nota della Questura di Bologna del -OMISSIS- con cui si richiede di voler allontanare dalla sede di servizio il ricorrente con trasferimento in altra provincia;

e) della Nota del Ministero dell'interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale per le Risorse Umane –del -OMISSIS-, avente ad oggetto la Comunicazione di inizio del procedimento per il trasferimento d'ufficio;

f) della Nota datata -OMISSIS- della Questura di Bologna – Ufficio Amministrativo Contabile con cui viene comunicato un debito a carico del ricorrente derivante da assegno alimentare non spettante dal 21.3.2017 al 31.3.2017;

g) della Nota del Ministero dell'interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale per le Risorse Umane in data -OMISSIS- con cui è stata dichiarata inammissibile l'istanza del ricorrente al trasferimento nei ruoli del personale di altre Amministrazioni dello Stato, in pretesa applicazione del d.P.R. 24.4.1982, n. 339;

h) del Verbale di notifica del -OMISSIS- con cui la Commissione per l'accertamento delle qualità attitudinali del Ministero dell'interno ha comunicato al ricorrente il proprio giudizio finale;

i) della Nota n. -OMISSIS- del Ministero dell'interno – avente ad oggetto il “Trasferimento autoritativo” del ricorrente;

l) dei verbali adottati dalla Commissione nell'intero giudizio di valutazione, ivi compresi quello di predisposizione dei test, di fissazione dei criteri di valutazione e il Verbale n. -OMISSIS- con cui il ricorrente sarebbe stato dichiarato non idoneo in attitudine,

- la declaratoria del diritto del ricorrente all'accesso ed al conseguente annullamento per illegittimità del diniego e/o rifiuto di accesso a tutti gli altri atti richiesti con l'istanza del ricorrente.

2. A sostegno del ricorso aveva articolato sei motivi di gravame, lamentando, tra l'altro, l'insussistenza dei presupposti per sottoporre un appartenente alla Polizia di Stato al giudizio di idoneità al servizio e la inadeguatezza dei test ai quali è stato sottoposto.

3. Nella resistenza dell'Amministrazione, il Tribunale adito (Sezione I) ha così deciso il gravame al suo esame:

- lo ha accolto limitatamente a quanto dedotto in ordine al fatto che, a seguito della non idoneità psicoattitudinale, è stata disposta la cessazione dal servizio anziché il trasferimento nei ruoli civili dell'Amministrazione;

- ha compensato le spese di lite.

4. In particolare, il Collegio stabiliva che la legittimità della sottoposizione di un dipendente da lungo tempo assente dal servizio è affermata pacificamente dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato. Peraltro, il T.a.r. riteneva giustificata la scelta contestata all'amministrazione, considerato che il ricorrente è stato assente dal servizio per cinque anni - oltretutto a causa di un processo penale che aveva visto anche la sottoposizione a misura cautelare in carcere. Affermata la piena legittimità di sottoporre un appartenente alla Polizia di Stato anche ad accertamenti attitudinali dopo un lungo periodo di assenza dal servizio, il Collegio statuiva come questi debbano svolgersi ai sensi dell'art. 4 D.M. 198/2003, a nulla rilevando il fatto che nella rubrica della norma si faccia riferimento solo a coloro che devono essere assunti. Soprattutto va considerato il fatto che la valutazione è stata effettuata per mezzo di strumenti - elaborati dalla Sezione Studi e Ricerche del Centro Psicotecnico e che hanno ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato 1255 del 28.4.2015 - utilizzati per l'esercizio di una discrezionalità tecnica che non può essere oggetto di censure se non per profili di manifesta irragionevolezza che non possono essere tratti da consulenze tecniche effettuate in momenti diversi e con tecniche diverse. Il T.a.r. riteneva invece fondato il quinto motivo, col quale *"il ricorrente lamenta che, a seguito della non idoneità psicoattitudinale, è stata disposta la cessazione dal servizio anziché il trasferimento nei ruoli civili dell'Amministrazione"*. A questo riguardo l'Amministrazione aveva negato tale possibilità sulla scorta del decreto 334/1982 che fa riferimento esclusivamente al personale divenuto non idoneo sul piano psico-fisico, considerato oltretutto che le valutazioni circa l'impiegabilità nei servizi civili deve essere valutata dalla Commissione medica che aveva accertato l'inidoneità e che è diversa dall'organo che procede alla valutazione attitudinale. Sul punto il Collegio precisava di aver già espresso il proprio avviso nella sentenza 25/2017 che ha affrontato la medesima questione, ritenendo che l'amministrazione debba disporre il passaggio degli agenti affetti da particolari infermità o da un grado di idoneità all'assolvimento dei servizi di polizia - per esigenze di servizio o a domanda - ad equivalenti qualifiche di altri ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, salvaguardando i diritti e le posizioni del personale appartenente a questi ultimi ruoli.

Osservava pertanto il Tribunale che *"...il rapporto di pubblico impiego negli altri ruoli della Polizia di Stato o di altre amministrazioni statali, che, in via ordinaria, non richiedono la sussistenza dei suddetti, specifici requisiti psichici, fisici e attitudinali"*.

5. Avverso tale pronuncia il Ministero dell'interno ha interposto l'appello in trattazione, notificato il 27/02/2018 e depositato il 17/03/2018, lamentando, attraverso un unico complesso motivo di gravame (pagine 3-10), che le disposizioni degli articoli da 1 a 3 del d.p.r. n. 339/1982 prevedono la procedura di transito degli altri ruoli dell'amministrazione della Pubblica Sicurezza o di altre Amministrazioni

dello Stato, con esclusivo riferimento al personale che espleta funzioni di polizia che sia stato giudicato assolutamente inidoneo, per motivi di salute dipendenti o meno da causa di servizio, ad assolvere compiti di istituto, o che abbia riportato l'invalidità dipendente o non dipendente da causa di servizio, che non comporti l'inidoneità assoluta ai compiti di istituto. Dall'analisi letterale degli artt. 1-4 della suddetta legge, l'appellante evidenzia come si tratti sempre di inidoneità per motivi di salute ovvero di invalidità, espressioni che evidenzerebbero un carattere di specificità riferito al solo ambito psicofisico che escluderebbe l'inidoneità attitudinale. Evidenzia inoltre parte appellante che il giudizio di inidoneità attitudinale, invece, viene emesso ai sensi dell'art. 2 del D.M. n. 198/2003 ed è sottoposto alla valutazione di apposite ed autonome Commissioni tecniche nominate con decreto del Capo della Polizia - Direttore generale della Pubblica Sicurezza. A tal riguardo, si evidenzia che in nessuna delle ipotesi indicate dal menzionato decreto si fa riferimento all'inidoneità per mancanza dei requisiti attitudinali, ma solo a circostanze di sopravvenuta inidoneità psicofisica: a maggior ragione, dunque, la normativa in questione non troverebbe applicazione nel caso di specie. Circa la differenza tra l'idoneità psicofisica e quella attitudinale, l'appellante richiama l'ordinanza n. 5811/2001 e la sentenza n. 9076/2002 del T.A.R. per il Lazio, in cui si sottolinea che tra gli accertamenti attitudinali e gli accertamenti delle patologie psichiche non esiste alcuna correlazione, in quanto le perizie mediche sono mirate al riscontro di patologie psichiche, mentre le valutazioni attitudinali, che richiedono differenti metodi di indagine, sono volte al rilievo di una disposizione caratteriologica e della personalità funzionali al tipo di impegno professionale richiesto agli appartenenti alla Polizia di Stato. A supporto di quanto affermato, l'appellante richiama la sentenza del T.a.r. per il Lazio n. 5591/2014, con la quale è stata dichiarata infondata la censura con cui il ricorrente, in un'analoga vicenda, lamentava la mancata valutazione della possibilità di essere adibito a mansioni diverse, *"atteso che tale possibilità - prevista dal d.p.r. 339/82- si riferisce ai soli casi di sopravvenuta inabilità fisica, e dunque non può estendersi alla sopravvenuta carenza dei requisiti attitudinali"*. Orientamento, questo, condiviso anche dal Consiglio di Stato (Cons. Stato ord. N. 774/2013 e sentenze nn. 2401/2016, nn. 1254 1255 e 1256/2017).

6. L'appellante ha concluso chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, il rigetto integrale del ricorso di prime cure.

7. In data 26/04/18 il signor -OMISSIS- si è costituito in giudizio con memoria di controdeduzioni, al fine di resistere, concludendo per il rigetto dell'avverso gravame.

8. In data 03/05/18 parte appellata ha depositato appello incidentale avverso i capi reiettivi della sentenza di prime cure articolando n. 6 motivi di gravame.

8.1. In particolare ha formulato le seguenti deduzioni.

I. *“Sull’erroneità in parte qua della sentenza impugnata in via incidentale per il mancato accoglimento del I) motivo di ricorso principale e sul motivo B) dell’atto per motivi aggiunti in relazione alle seguenti censure: “violazione e falsa applicazione dell’art. 2 del D.M. n. 198 del 30.06. 2003; dell’art. 25, co. 2, l. 25.04.1981, n. 121; insussistenza e/o difetto dei presupposti ed erronea applicazione della normativa citata. Violazione dell’art. 3, l. 241/1990 s.m.i.. Difetto di motivazione. Violazione e falsa applicazione dei principi di imparzialità, non discriminazione, ragionevolezza, proporzionalità e clare loqui. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche.” Error in judicando.”.*

Lamenta che la sentenza del T.a.r. sarebbe errata nella misura in cui rileva che la “lunga” durata giustificerebbe sempre la verifica dei requisiti sul dipendente, richiamando al riguardo la sentenza n. 4231/2015 del Consiglio di Stato e nella parte in cui l’assenza del -OMISSIS- dal servizio per cinque anni giustificerebbe la contestata scelta dell’Amministrazione.

In particolare, il -OMISSIS- contesta che l’Amministrazione abbia deciso di sottoporre il predetto al giudizio di idoneità al servizio senza neppure valutare l’effettiva durata dell’allontanamento dal servizio né tantomeno la incidenza di tale durata sull’odierno appellante incidentale. Nella specie, lo stesso osserva che proprio per la Commissione Speciale del Consiglio di Stato, l’assenza dal servizio deve essere di “lungo periodo” affinché essa possa rientrare tra quelle specifiche circostanze che possano condurre l’Amministrazione a sottoporre il dipendente al giudizio di idoneità. Invece, nei provvedimenti impugnati, nessuna valutazione della durata dell’allontanamento e/o dei suoi effetti è stata resa dall’Amministrazione, difettando così la relativa motivazione. Né la sospensione quinquennale a causa di un processo penale con misura cautelare in carcere potrebbe giustificare pienamente la scelta contestata dell’Amministrazione. Inoltre, il T.a.r. non avrebbe considerato che il -OMISSIS- ha denunciato che, in ogni caso, non potrebbe seriamente ritenersi adeguatamente motivata e completa una decisione come quella di specie che si limiti ad invocare l’assenza dal servizio senza che, unitamente a tale circostanza, siano rilevati ulteriori elementi quali, ad esempio, quelli che obiettivamente sul piano sintomatico possano costituire un segnale di mutamento e possano concretamente riflettersi sulla permanenza dei requisiti da verificare.

II. *“Sull’erroneità in parte qua della sentenza impugnata in via incidentale per il mancato accoglimento del II) motivo di ricorso principale e sul motivo C) dell’atto per motivi aggiunti in relazione alle seguenti censure: “violazione e falsa applicazione dell’art. 2 del D.M. 198 del 30.06. 2003; dell’art. 25, co. 2, l. 25.04.1981, n. 121; insussistenza e/o difetto dei presupposti ed erronea applicazione della normativa citata. Violazione dell’art. 3, l. 241/1990 s.m.i.. Difetto di motivazione. Violazione e falsa applicazione dei principi di imparzialità, non discriminazione e ragionevolezza (art. 3 Cost.) e proporzionalità. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche. Erroneità e*

*sproporzione dell'operato valutativo della Commissione nella definizione delle modalità e dei criteri di svolgimento dei test e delle prove attitudinali, ivi comprese le medie globali e singole stabilite per la valutazione di idoneità.” Error in iudicando.”*

Parte appellante lamenta di essere stato sottoposto a un nuovo accertamento dei requisiti attitudinali durante il suo servizio, in violazione dell'art. 2 del Decreto Ministeriale n. 198/2008, secondo il quale, durante il rapporto di servizio, un appartenente alla Polizia di Stato può essere sottoposto alla verifica dell'idoneità psico-fisica, ma non a quella attitudinale, la quale è prevista solo per l'accesso ai ruoli tramite concorso. Il T.a.r. ha respinto tale motivo di ricorso richiamando una sentenza precedente in cui si affermava che l'attitudine al servizio può essere soggetta a verifica, in quanto considerata mutabile. Tuttavia, il ricorrente sostiene che tale interpretazione del giudice di prime cure sarebbe erronea, in quanto non tiene conto del principio giuridico “*ubi lex voluit dixit*”, che impone di interpretare la legge secondo il suo significato letterale. A tal proposito, l'art. 2 del DM 198/2008 menziona solo l'idoneità psico-fisica, non quella attitudinale. Difatti, sebbene i requisiti attitudinali siano richiesti per l'ingresso nei ruoli tramite concorso, l'art. 5, che riguarda i dipendenti in servizio, non fa mai riferimento a tali requisiti.

III. *“Sull'erroneità in parte qua della sentenza impugnata in via incidentale per il mancato accoglimento del III) motivo di ricorso principale e sul motivo D) dell'atto per motivi aggiunti in relazione alle seguenti censure: “violazione e falsa applicazione dell'art. 2 e 4 del D.M. 198 del 30.06.2003; dell'art. 5, commi 5 e 6 del D.M. 28.04.2005, n. 129; dell'art. 25, co. 2, l. 25.04.1981, n. 121; insussistenza e/o difetto dei presupposti ed erronea applicazione della normativa citata. Violazione dell'art. 3, l. 241/1990 s.m.i.. Difetto di motivazione. Violazione e falsa applicazione dei principi di imparzialità, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche. Erroneità e sproporzione del Decreto (sconosciuto) del Capo della Polizia con cui si sono approvati i test nonché dei verbali di predisposizione dei test e delle prove (anch'essi sconosciuti) e dell'operato valutativo (sconosciuto) della Commissione anche con riferimento alla definizione delle modalità e dei criteri di svolgimento dei test e delle prove attitudinali, ivi comprese le medie globali e singole stabilite per la valutazione di idoneità. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost.”. Error in iudicando.”*

Lamenta che il T.a.r. avrebbe trascurato di considerare che, anche volendo ritenere necessario l'accertamento attitudinale, non fosse applicabile l'art. 4 del DM 198/2003, perché questo fa riferimento esclusivamente ai requisiti per l'ingresso nei ruoli, e non ai dipendenti già in servizio. Inoltre, la normativa di riferimento per i dipendenti non menziona né l'art. 4 né la Tabella 2, che riguarda esclusivamente i concorsi di accesso. Infine, il ricorrente contesta che i test e i colloqui usati per la verifica dei requisiti attitudinali siano basati sul DM 129/2005, che disciplina i requisiti per i

candidati ai concorsi per le qualifiche iniziali, mentre il -OMISSIS-, essendo già dipendente con qualifica di assistente capo, si trovava in una situazione completamente diversa rispetto ai candidati ai concorsi.

IV. *“Sull’erroneità in parte qua della sentenza impugnata in via incidentale per il mancato accoglimento del IV) motivo di ricorso principale e sul motivo E) dell’atto per motivi aggiunti in relazione alle seguenti censure: “sotto altro profilo, violazione e falsa applicazione dell’art. 2 del D.M. 198 del 30.06. 2003; dell’art. 5, commi 5 e 6 del D.M. 28.04.2005, n. 129; dell’art. 25, co. 2, l. 25.04.1981, n. 121; insussistenza e/o difetto dei presupposti ed erronea applicazione della normativa citata. Violazione dell’art. 3, l. 241/1990 s.m.i.. Difetto di motivazione. Violazione e falsa applicazione dei principi di imparzialità, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche. Erroneità e sproporzione del Decreto del Capo della Polizia ove intervenuto nonché dell’operato valutativo della Commissione nella predisposizione dei test e nella definizione delle modalità e dei criteri di svolgimento dei test e delle prove attitudinali, ivi comprese le medie globali e singole stabilite per la valutazione di idoneità. Sviamento. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost.” Error in iudicando.”.*

Lamenta l’appellante incidentale che le modalità e i criteri con cui si è svolto l’accertamento, in particolare l’uso dei medesimi test e le stesse modalità previste per i concorsi di ammissione ai ruoli, fossero inadeguati e applicati in modo inadeguato a un dipendente già qualificato. Inoltre, denuncia l’inadeguatezza del colloquio con il Commissario selettore, evidenziando che le risultanze del colloquio non fossero esplicitate nei documenti a lui forniti. Anche le valutazioni collettive sono state contestate poiché il giudizio sulla sua socialità e autorevolezza è apparso contraddittorio e non coerente con le sue reali capacità, come riscontrato dalla perizia della dott.ssa -OMISSIS-. Il ricorrente ritiene che la Commissione non avrebbe preso in considerazione né la sua esperienza lavorativa, né gli aspetti psicologici e personali, come l’età o le vicende personali.

V. *“Sull’erroneità in parte qua della sentenza impugnata in via incidentale per il mancato accoglimento del VI) motivo di ricorso principale e sul motivo G) dell’atto per motivi aggiunti in relazione alle seguenti censure: “violazione e falsa applicazione dell’art. 25, co. 2, l. 25.04.1981, n. 121; del DPR 24 aprile 1982, n. 339; dell’art. 55 del DPR 335/1982; insussistenza e/o difetto dei presupposti ed erronea applicazione della normativa citata. Violazione degli artt. 1, 2 e 3, l. 241/1990 s.m.i.. Difetto di motivazione. Contraddittorietà. Contraddittorietà anche tra provvedimenti della stessa Amministrazione. Violazione e falsa applicazione dei principi di imparzialità, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche. Sviamento. Violazione del giusto procedimento. Violazione degli artt. 1, 2, 3, 4 e 36 Cost.” Error in iudicando.”.*

Lamenta che l'Amministrazione, nell'avviare il procedimento di trasferimento autoritativo suddetto, aveva già valutato che la funzionalità dell'Amministrazione potesse essere adeguatamente protetta proprio con il trasferimento medesimo. Conseguentemente, il -OMISSIS- era stato ritenuto idoneo a svolgere le proprie funzioni sia pure presso altro ufficio. Di qui il danno causato al -OMISSIS- il quale, anziché trasferito, si ritrovava addirittura cessato dal servizio senza alcun emolumento mensile. Ne conseguirebbe la contraddittorietà, l'irragionevolezza, nonché la non proporzionalità dell'agire amministrativo nel caso *de quo* anche sotto questi profili. Il T.a.r. ha però dichiarato tale censura inammissibile in quanto tale doglianza non sarebbe stata rivolta avverso un provvedimento, bensì contro una mera comunicazione interna. Tuttavia, osserva l'appellante incidentale che la Nota impugnata contiene disposizioni dirette a e lesive per il -OMISSIS-, tanto è vero che nella stessa Nota si dispone l'interruzione del procedimento di trasferimento autoritativo e si chiede alla Questura di Bologna di notificare la medesima Nota all'interessato. Infine, il T.a.r. avrebbe del tutto trascurato il profilo di irragionevolezza denunciato con il ricorso ed i motivi aggiunti sopra riportati e cioè che proprio l'avvio nel febbraio 2017 del procedimento di trasferimento autoritativo avesse già evidentemente fatto valutare che la funzionalità dell'Amministrazione fosse adeguatamente protetta proprio con il trasferimento medesimo.

VI. "*Error in iudicando: Illegittimità derivata.*".

Lamenta che il T.a.r. non si sarebbe pronunciato sui motivi aggiunti al § A) presentati dal -OMISSIS-, con cui si è gravato nuovamente di tutti gli atti e i provvedimenti già impugnati con il ricorso principale n. -OMISSIS- non solo per tutte le censure già svolte nel ricorso principale, ma anche per l'illegittimità derivata da tutti i vizi degli atti e dei provvedimenti ad essi presupposti, tutti impugnati con i motivi aggiunti. L'appellante incidentale ha inoltre censurato l'impugnato provvedimento di diniego di trasferimento nei ruoli civili e di altre Amministrazioni e la Nota prot. -OMISSIS- della Questura di Bologna Ufficio Amministrativo Contabile con cui viene comunicato un debito a carico del ricorrente derivante da assegno alimentare non spettante dal 21.3.2017 al 31.3.2017, per illegittimità derivata da tutti i vizi e le illegittimità denunciati nei confronti di tutti gli atti e provvedimenti ad essi presupposti ed impugnati sia con il ricorso principale e sia con i motivi aggiunti.

9. Con ordinanza n. -OMISSIS- questa Sezione si è così espressa:

"Tutto ciò premesso e precisato, in considerazione della divergenza esegetica dagli indirizzi giurisprudenziali evidenziati e delle osservazioni fin qui svolte, la Sezione ritiene di dover rimettere all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 99, commi 1 e 5, del codice del processo amministrativo, le seguenti questioni:

- a) se la inidoneità attitudinale sopravvenuta, in quanto modo di atteggiarsi della inidoneità psicologica, seppure soggetta ad autonomo accertamento, rientri nelle previsioni dell'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982, che consente al lavoratore cui si riferisca l'accertamento di chiedere il transito nei ruoli civili dell'amministrazione di appartenenza o di altra;
- b) in caso negativo, ovvero se a ciò venga ritenuta ostativa la formulazione letterale della norma, se il regime giuridico di favore riconosciuto alla più grave ipotesi di inidoneità psicologica sfociata in una malattia, non si ponga in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, interpretato alla luce dell'obbligo di non discriminazione in ambito lavorativo di cui alla Direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000, nonché se il non ottemperare al c.d. obbligo di repêchage contrasti con i principi a tutela del lavoro, configurando nei fatti un'ipotesi di recesso per giustificato motivo oggettivo non previsto espressamente dal legislatore;
- c) in caso affermativo, se la richiesta di transito sia espressione di un diritto soggettivo del dipendente, ovvero l'adesione alla stessa costituisca valutazione del tutto discrezionale dell'Amministrazione di appartenenza".

10. Con sentenza n. 12 del 2023 l'Adunanza Plenaria, ha formulato le seguenti conclusioni:

*"al primo quesito posto dall'ordinanza di rimessione va data risposta nel senso che "l'inidoneità attitudinale sopravvenuta non rientra nelle previsioni di cui all'art. 1 d.P.R. n. 339 del 1982 e di conseguenza non dà luogo al passaggio del dipendente della Forza di Polizia ad altrui ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, ma è causa di cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 129 T.u. impiegati civili dello Stato" ed al secondo quesito nel senso che "è manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità di tale disciplina come pure di eventuale contrarietà al diritto euro-unitario". Il terzo quesito, posto per il caso di risposta positiva al primo, è assorbito".*

11. Con ordinanza n. 357 del 2024 questa Sezione così si è espressa:

*"- con ordinanza n. 4207 del 10/05/2024, questa Sezione II del Consiglio di Stato ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 1 3, 4, 27, 35, 36, 51, 76 e 97 della Costituzione e per contrasto con essi, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.P.R. 339/1982, nella parte in cui esclude o comunque non prevede la possibilità di disporre il transito nei ruoli civili dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza o di altra amministrazione pubblica per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato che espletano funzioni di polizia, in caso di riscontrato difetto dei requisiti attitudinali; Ritenuto pertanto che ricorrono i presupposti di cui all'art. 79, comma 1, c.p.a., stante la riconducibilità della presente controversia alla medesima cornice normativa, per disporre la sospensione del presente giudizio nelle more della decisione della Corte delle Leggi in ordine alla predetta questione di legittimità costituzionale.".*

12. In prosieguo di giudizio parte appellata ha depositato memorie, da ultimo in data 29 aprile 2025, al fine di insistere per le precedenti conclusioni anche in ottica di compatibilità costituzionale e comunitaria della disciplina di riferimento.

13. La causa, chiamata per la discussione all'udienza telematica del 4 giugno 2025, è stata trattenuta in decisione.

14. Per le ragioni che si esporranno, l'appello principale del Ministero è da accogliere mentre l'appello incidentale è da respingere.

15. Parte appellata evidenzia, nella memoria da ultimo prodotta, che la sostanziale irripetibilità degli accertamenti esperiti dalla Commissione darebbe luogo ad un contrasto *“con l’indirizzo del diritto euro-unitario ed in particolare con un equo e giusto processo e con l’indirizzo della Corte europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (Corte EDU) circa la necessaria pienezza della cognizione del giudice sull’operato della pubblica amministrazione e diritto al processo e alla prova”*. Invoca anche la riproposizione della q.l.c. dichiarata inammissibile per questioni processuali e non di merito.

16. Occorre dare atto, riguardo a tale ultimo profilo, che sulla questione di costituzionalità dell'art. 1 del d.P.R. 339/1982, sollevata con la richiamata ordinanza n. 4207 del 10/05/2024 dalla Sezione II, la Corte costituzionale si è espressa formulando le seguenti testuali conclusioni:

<< 1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 339 (Passaggio del personale non idoneo all'espletamento dei servizi di polizia, ad altri ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato), sollevate, in riferimento agli artt. 1, 27, 36 e 76 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, seconda sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982 sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 35, 51 e 97 Cost., dal Consiglio di Stato, seconda sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe. >>

Orbene, alla luce della richiamata pronuncia della Corte costituzionale deve reputarsi superata ogni ulteriore deduzione di parte appellata (v. memoria del 29 aprile 2025, pagg. 17 e ss.) afferente a questioni siffatte.

Tale articolato contesto motivazionale è infatti in grado di superare ogni ulteriore possibile profilo di incostituzionalità della normativa di riferimento cosicché la relativa istanza di parte appellata, ai fini di un ulteriore deferimento alla Corte, va disattesa.

17. Lo stesso vale con riguardo alle questioni di compatibilità con la disciplina eurounitaria sollevate con la medesima memoria (pagg. 8-17).

Conviene riportare il seguente passaggio lessicale della sentenza n. 12/2023 dell'Adunanza plenaria, che così si esprime:

“Le considerazioni in precedenza svolte portano ad escludere la contrarietà della disciplina in esame con il diritto dell'Unione europea e, segnatamente, con la direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Il ‘Considerando 18’, richiamato dalla stessa ordinanza di rimessione, precisa che *“La presente direttiva non può avere l'effetto di costringere le forze armate nonché i servizi di polizia, penitenziari o di soccorso ad assumere o mantenere nel posto di lavoro persone che non possiedono i requisiti necessari per svolgere l'insieme delle funzioni che possono essere chiamate ad esercitare in considerazione dell'obiettivo legittimo di salvaguardare il carattere operativo di siffatti servizi”*.

D'altronde, il requisito attitudinale, la cui perdita comporta la cessazione del rapporto di lavoro dell'appartenente alla Forza di Polizia, è caratteristica della persona ben diversa da quelle indicate dall'art. 1 della direttiva quali profili di possibile discriminazione del lavoratore, vale a dire la sua religione, le sue convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

Se, infatti, si può ipotizzare pari idoneità lavorativa tra chi professi diverse religioni, abbia varie convinzioni personali, sia portatore di handicap, abbia diversa età o tendenza sessuale, a profili attitudinali diversi non possono che corrispondere differenti capacità di esecuzione di una prestazione lavorativa.

11.7. Neppure la (carenza di) attitudine potrebbe essere assimilata ad un *handicap*, per la chiara definizione di quest'ultimo che ha dato la Corte di Giustizia, nella sentenza, sez. II, 11 aprile 2013, HK Danmark, causa C-335/11, di *“condizione patologica causata da una malattia diagnosticata come curabile o incurabile qualora tale malattia comporti una limitazione, risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche che, in interazione con barriere di diversa natura, possa ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori, e tale limitazione sia di lunga durata”*.

18. Si deve peraltro rilevare che questo Consiglio si è ripetutamente soffermato, in termini positivi, sulla facoltà dell'amministrazione di sottoporre a verifica circa il possesso dei requisiti psicoattitudinali il già appartenente alle Forze di Polizia, come chiaramente traspare dalla seguente pronuncia:

*<< quanto alla reiterazione degli accertamenti attitudinali, la giurisprudenza amministrativa (da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, n. 3622 del 2020) ha chiarito che:*

*a) l'art. 2 del citato d.m. n. 198 del 2003 consente la reiterazione anche in corso di rapporto, purché dietro "adequata motivazione" e "in relazione a specifiche circostanze rilevate d'ufficio";*

b) più in generale, l'art. 25, comma 2, l. n. 121 del 1981 stabilisce che "i requisiti psico-fisici e attitudinali, di cui debbono essere in possesso gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, che esplicano funzioni di polizia, sono stabiliti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno", in tal modo, evidentemente, postulandone la necessaria e continuativa permanenza in capo al personale in servizio;

c) la verifica circa il perdurante possesso dei requisiti richiesti ex lege prescinde sia dal pregresso percorso di carriera del dipendente, sia da eventuali profili di colpa in capo a questo e costituisce, di contro, una generale facoltà dell'Amministrazione, quale precipitato tecnico-organizzativo del principio di buon andamento (cfr. Cons. Stato, sez. III, 11 settembre 2014, n. 4651, secondo cui l'Amministrazione è tenuta, al fine di ben adempiere alle funzioni istituzionali, all'accertamento dell'attuale, piena ed effettiva idoneità del personale allo svolgimento dei delicati compiti di istituto, ogniqualvolta ve ne sia il caso);

d) è immune da censure la motivata decisione amministrativa di disporre un apposito accertamento in merito, proprio al fine di vagliare il concreto ed attuale profilo psico-fisico ed attitudinale del soggetto riammesso, dopo lungo tempo, in servizio (in termini ed ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, ord. 31 gennaio 2020, n. 396; Sez. III, 20 febbraio 2013, n. 1051; Sez. III, 19 aprile 2012, n. 2306; Sez. VI, 30 luglio 2009, n. 4794; vedasi pure il parere n. 4787 in data 29 ottobre 2010 della commissione speciale del Consiglio di Stato del 4 ottobre 2010, costituita ai sensi dell'art. 22 del r.d. n. 1054 del 1924) >> (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 aprile 2021, n. 2826).

Vale quindi il principio sancito dalla Corte di Giustizia laddove ha chiarito che, in presenza di una richiesta di rinvio "obbligatorio", è configurabile, in capo al giudice, non un "obbligo di rinvio automatico" tout court, ma un "obbligo di pronunciare sulla richiesta di rinvio e di motivare" sulle circostanze che lo escludono, secondo la consolidata giurisprudenza europea su *acte clair*, *acte éclairé* e rilevanza della questione indicata dalle parti come pregiudiziale (sentenza C-561/19 "Conorzio Italian Management").

Gli elementi rassegnati da parte appellata, peraltro per la prima volta con memoria del 29 aprile 2025, non sono tali da suffragare la necessità di procedere al rinvio alla Corte di Giustizia.

Premesso che per quanto riguarda la possibilità di passare nei ruoli civili vale il principio ribadito da questo Consiglio di Stato (sez. II, 16 marzo 2022, n.1834), secondo cui il "controllo in sede giurisdizionale in ordine a profili di irragionevolezza, abnormità, travisamento dei fatti o errore di fatto del giudizio di inidoneità" è comunque contemplato dalla disciplina di settore, la pronuncia impugnata si fonda sulle precise risultanze degli accertamenti svolti dal competente organo tecnico

cosicché ciò che alfine rileva è che non sussistevano comunque in concreto i presupposti per ricorrere a verifica.

18. Venendo quindi all'esame dell'appello principale del Ministero, risulta meritevole di accoglimento proprio alla luce di quanto statuito con la pronuncia dell'Adunanza plenaria su richiamata, n. 12 del 29 marzo 2023, che, è opportuno ribadirlo, così si esprime nelle sue conclusioni: *“l'inidoneità attitudinale sopravvenuta non rientra nelle previsioni di cui all'art. 1 d.P.R. n. 339 del 1982 e di conseguenza non dà luogo al passaggio del dipendente della forza di Polizia ad altrui ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, ma è causa di cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 129 t.u. impiegati civili dello Stato”*. Tale disciplina, sulla base della richiamata pronuncia della Corte costituzionale, è risultata non interessata dai (plurimi) profili di relativa illegittimità sollevati da questo Consiglio di Stato con la surriportata ordinanza n. 4207 del 10/05/2024 e pertanto non si può che prendere atto della fondatezza di quanto dedotto da parte appellante nel senso della estraneità dell'inidoneità attitudinale, accertata nei confronti dell'odierno appellato, rispetto all'alveo applicativo dell'art. 1 d.P.R. n. 339/82.

19. L'appello incidentale, col quale si censurano le statuizioni di segno sfavorevole recate dall'impugnata pronuncia, è invece da reputare infondato, rilevata l'insussistenza di ogni esigenza istruttoria mediante verifica e/o CTU, per le seguenti ragioni, corrispondenti ai motivi in tale sede sollevati:

I) a prescindere dal notevole lasso di tempo in cui l'appellato è stato assente dal servizio e delle ragioni che lo hanno causato è comunque consentita la sua sottoposizione a verifica circa il persistente possesso dei requisiti psicoattitudinali (cfr. Cons. Stato, sez. I, 7 maggio 2024, n.587, secondo cui *“L'amministrazione ben può rivalutare in costanza di rapporto non solo la permanenza dell'idoneità psicofisica, ma anche l'idoneità attitudinale al servizio del personale appartenente alla Polizia di Stato”*); nel caso di specie il notevole lasso di tempo di sospensione dal servizio -OMISSIS- è in grado obiettivamente di suffragare la determinazione assunta;

II) per le medesime ragioni risulta infondato anche il secondo motivo, col quale si insiste nel reputare non consentito l'accertamento svolto dall'Amministrazione circa il persistente possesso dei requisiti psicoattitudinali in capo all'odierno appellato;

III) per quanto riguarda la pretesa erronea applicazione del dm 198/2003 e del dm 129/2005 tali considerazioni non sono in grado comunque di inficiare l'esito degli accertamenti espletati dalla competente Commissione sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali (Cons. Stato, sez. III, 13 marzo 2014, n.1164);

IV) è meritevole di conferma quanto rilevato dal giudice di prime cure in ordine al fatto che i test, siccome predisposti dalla Sezione Studi e Ricerche del Centro Psicotecnico ed avallati dal parere del

Consiglio di Stato 1255/2015, sono da reputare legittimi; tale affermazione trova adeguato conforto nel suo stesso tenore (““ i test preordinati all’accertamento di tali requisiti sono stati sperimentati su un vasto campione al fine di ottenere una valutazione unica ed obiettiva della personalità dell’esaminato, secondo criteri e metodi scientifici largamente sperimentati su un vasto campione al fine di ottenere una valutazione univoca ed obiettiva della personalità dell’esaminato, secondo criteri e metodi scientifici largamente sperimentati e riconosciuti che tengono conto delle teorie della psicologia del lavoro, dell’analisi delle mansioni e delle difficoltà del ruolo professionale; ciò al fine di individuare il livello evolutivo, il controllo emotivo, la capacità intellettuale e la socialità del soggetto esaminato, per accertare se lo stesso possieda i requisiti indicati dalla normativa”; il generale tenore di tali statuizioni è in grado, infatti, di ricomprendere anche la predisposizione dei test al quale l’odierno appellato è stato sottoposto; circa le modalità di espletamento di tale verifica occorre rilevare che le stesse risultano conformi a tale disciplina con l’enucleazione delle singole voci di valutazione nella scheda di profilo individuale; va comunque ribadito che trattasi di un apprezzamento che riflette un elevato livello di discrezionalità tecnica non inficiato dalle considerazioni di parte appellante (ad esempio per quanto attiene al “livello evolutivo” ed al “controllo emotivo”) appunto impingenti in valutazioni che pertengono alla competente Commissione, con conseguente infondatezza anche di quanto lamentato a proposito della lamentata mancata ostensione delle risultanze del colloquio svoltosi con il singolo Commissario selettore;

V) non persiste alcun interesse sotteso al motivo di gravame inerente alla mancata definizione della procedura di trasferimento per opportunità e incompatibilità ambientale siccome ormai preclusa dalla intervenuta cessazione dal servizio per inidoneità psicoattitudinale; il motivo va quindi dichiarato improcedibile, fermo restando che non risulta fondato anche quanto lamentato nell’ottica del preteso difetto di ragionevolezza stante la mancata definizione del procedimento innescato dalla relativa domanda di trasferimento;

VI) per le medesime ragioni rappresentate nei precedenti punti il vizio di illegittimità derivata dedotto con il ricorso per motivi aggiunti non può che reputarsi infondato.

20. Tanto premesso, l’appello proposto dal Ministero va accolto mentre quello incidentale va respinto.

21. L’assoluta peculiarità della vicenda di causa giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 2221/2018), accoglie l’appello del Ministero e respinge l’appello incidentale proposto dal sig. -OMISSIS-, cosicché, in riforma dell’impugnata sentenza, va integralmente respinto il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellato.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 4 giugno 2025, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giordano Lamberti, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere