

Pubblicato il 02/10/2026

N. 07275 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 09315/2025 REG.RIC.



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

**Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 9315 del 2025, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Rosa Maria Landi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 9993/2025, resa tra le parti, della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Prima Quater, n. 9993/2025, pubblicata il 23 maggio 2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 settembre 2026 il Cons. Dalila Satullo e uditrice per la parte appellante l'avvocato Rosa Maria Landi;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

1. Con il ricorso introduttivo di primo grado -OMISSIS-, sostituto commissario della Polizia di Stato collocato in quiescenza il 31 maggio 2023, ha impugnato il provvedimento dell'11 giugno 2024, con cui il Ministero dell'Interno ha applicato nei suoi confronti la sanzione disciplinare della destituzione dal servizio, e le note con cui è stato avviato il procedimento di riesame del trattamento pensionistico.

Con il primo motivo di ricorso l'interessato ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, d.P.R. n. 737/1981 per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui prevede che l'inquisito ha facoltà "di farsi assistere da un difensore appartenente all'Amministrazione della pubblica sicurezza" e non anche da un avvocato del libero foro.

Con gli altri motivi il ricorrente ha poi dedotto: incompetenza del Consiglio provinciale di disciplina a formulare la proposta di destituzione nei confronti dei sostituti commissari; vizi relativi sia all'accertamento del fatto sanzionato sia alla scelta della sanzione inflitta; incompetenza e comunque illegittimità per insussistenza dei presupposti con riferimento alla nota con cui la Prefettura ha avviato il procedimento di riesame del trattamento pensionistico.

Con sentenza n. 9993 del 23 maggio 2025 il Tar ha respinto il ricorso e, in particolare, ha ritenuto infondato il primo motivo, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 182/2008 che ha dichiarato infondata una identica questione di

legittimità costituzionale ed evidenziando che “il fatto che nell’ordinamento militare sia stata inserita nel 2019 una disposizione che concede all’inquisito la facoltà di farsi assistere a sue spese da un avvocato del libero foro (art. 1370, co. 3-*bis*, del d.lgs. 66/2010) non indica che sia in atto ormai una definitiva equiparazione del procedimento amministrativo a quello penale, essendo sufficiente che sul provvedimento amministrativo (adottato all’esito del primo) possa spiegarsi il sindacato di un giudice terzo ed imparziale”. Il giudice di primo grado ha inoltre aggiunto che l’impossibilità di delegare un avvocato del libero foro ad interloquire direttamente con l’amministrazione non priva l’inquisito della possibilità di avvalersi della consulenza di un professionista qualificato, che lo supporti nell’elaborazione della strategia difensiva. Il Tar ha respinto anche le altre censure relative al provvedimento di destituzione ed alla nota con cui è stato avviato il procedimento di riesame del trattamento pensionistico.

Avverso la predetta sentenza l’interessato ha proposto appello deducendo, per quanto in questa sede rileva, l’erroneità della stessa nella parte in cui ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata. Secondo l’appellante, infatti, il giudice di primo grado non avrebbe tenuto adeguatamente conto della sopravvenienza normativa costituita dall’art. 1370, comma 3 *bis*, d.lgs. n. 66/2010, che, nel consentire la difesa tecnica nei procedimenti disciplinari di stato dei militari, determinerebbe un’irragionevole disparità di trattamento nei confronti degli appartenenti alla Polizia di Stato, i quali potrebbero invece avvalersi solamente dell’assistenza di appartenenti all’amministrazione della pubblica sicurezza. L’appellante ha poi articolato altri motivi di impugnazione con cui ha censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui ha respinto gli altri motivi del ricorso introduttivo di primo grado.

Si è costituita in giudizio l’amministrazione chiedendo la reiezione dell’appello.

All’udienza pubblica del 17 settembre 2026 la causa è stata assunta in decisione.

2. Il collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale prospettata da parte appellante avente ad oggetto l'art. 20, comma 2, d.P.R. n. 737/1981, sia rilevante ai fini della decisione della causa e non manifestamente infondata in relazione al combinato disposto degli artt. 3 e 24 Cost.

3. In primo luogo, va precisato che il d.P.R. in esame ha valore di legge ordinaria e può pertanto essere oggetto di giudizio di costituzionalità.

Trattasi, infatti, di un decreto adottato in forza della delega legislativa prevista dall'art. 70 l. n. 121/1981 secondo cui "Il Governo della Repubblica è delegato a provvedere, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto avente valore di legge ordinaria, alla determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e alla regolamentazione del relativo procedimento" secondo i criteri ivi stabiliti.

Ciò è confermato peraltro dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182/2008, che si è pronunciata nel merito della questione sollevata con riferimento al medesimo decreto, senza rilevare alcuna causa di inammissibilità.

4. Per quanto riguarda la rilevanza, va evidenziato che sin dal ricorso introduttivo di primo grado l'interessato ha dedotto l'illegittimità del provvedimento disciplinare conseguente all'impossibilità di avvalersi dell'assistenza qualificata di un avvocato del libero foro nell'ambito di un complesso procedimento di destituzione connesso ad un procedimento penale. Tale questione è stata dedotta anche nell'ambito dei motivi di appello e deve essere pertanto scrutinata dal collegio ai fini della decisione della causa.

5. Per quanto attiene invece alla non manifesta infondatezza, valgono le seguenti considerazioni.

5.1. Il collegio è consapevole che con sentenza n. 182/2008 la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto

proprio l'art. 20, comma 2, d.P.R. n. 737/1981, sollevata dal Tar Sicilia con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.

In quell'occasione la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 24 Cost., evidenziando che nel procedimento amministrativo il diritto di difesa non ha un'applicazione piena e che pertanto non può considerarsi manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di consentire che l'accusato si avvalga soltanto di un difensore appartenente alla stessa amministrazione. La Corte costituzionale ha poi ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 3 Cost., rilevando che: nell'ambito del procedimento disciplinare a carico dei magistrati la possibilità di nominare un avvocato, riconosciuta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 497/2000, è strumentale ad assicurare l'indipendenza e l'autonomia della magistratura e dipende dalla circostanza che detto procedimento si svolge secondo moduli giurisdizionali; la norma censurata non è comparabile con la disciplina prevista per gli impiegati civili dello Stato né con quella prevista per il personale del Corpo di polizia penitenziaria, che contemplano la possibilità dell'incolpato di essere difeso da un avvocato del libero foro, attesa la disomogeneità delle categorie poste a confronto caratterizzate da assetti ordinamentali molto diversi.

5.2. Ciò nonostante, le modifiche normative successive alla pubblicazione della predetta sentenza della Corte costituzionale, lette unitamente al quadro normativo preesistente, inducono questo collegio a dubitare della ragionevolezza della permanente esclusione del diritto di difesa tecnica degli appartenenti alla Polizia di Stato nei procedimenti di destituzione (quale è quello oggetto del presente giudizio) ed a sottoporre quindi nuovamente la questione di legittimità costituzionale per le ragioni di seguito indicate.

5.2.1. L'art. 1370 del d.lgs. n. 66/2010, analogamente a quanto ancora previsto per la Polizia di Stato dall'art. 20 del d.P.R. n. 737/1981, prevedeva originariamente che

l'incolpato potesse scegliere il difensore solo tra gli appartenenti all'amministrazione (in particolare, potevano essere scelti militari in servizio, anche non appartenenti al medesimo ente o Forza armata nella quale egli presta servizio).

La limitazione della scelta ai soli soggetti interni all'amministrazione rispondeva, sia per gli appartenenti all'ordinamento militare sia per la Polizia di Stato, all'esigenza corporativa di riservatezza connessa alle delicate funzioni di tutela generale dell'ordine pubblico e della sicurezza interne ed esterne ad essi attribuite. Ciò valeva a giustificare la differenziazione di trattamento rispetto a tutti i dipendenti della pubblica amministrazione il cui rapporto di lavoro è stato oggetto di privatizzazione, per i quali è prevista la generale possibilità di nominare un "procuratore" (v. oggi art. 55 *bis*, d.lgs. n. 165/2001, nonché il previgente art. 55, del medesimo d.lgs.).

Tuttavia l'art. 1, comma 1, lett. dd), d.lgs. n. 173/2019, ha inserito all'art. 1370 del d.lgs. n. 66/2010 (codice militare) il seguente comma 3 *bis*: "Nei procedimenti disciplinari di stato il militare inquisito, in aggiunta al difensore di cui ai commi 2 e 3, può farsi assistere, a sue spese, anche da un avvocato del libero foro".

Ai sensi dell'art. 1376, d.lgs. cit., il procedimento disciplinare di stato è costituito dall'insieme degli atti e delle procedure necessari per l'irrogazione di una sanzione disciplinare di stato, mentre ai sensi dell'art. 1357, d.lgs. cit., sono sanzioni disciplinari di stato la sospensione disciplinare dall'impiego o dalle funzioni del grado per un periodo da uno a dodici mesi, la cessazione dalla ferma o dalla rafferma per grave mancanza disciplinare o grave inadempienza ai doveri del militare e la perdita del grado per rimozione.

Tenuto conto dell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 66/2010, la novità normativa consente la nomina di un difensore nei procedimenti disciplinari più gravi per tutte le forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza (v. a tale ultimo riguardo art. 2149, comma 8 *ter*, d.lgs. n. 66/2010 e art. 11 decreto n. 157/23).

5.2.2. Pertanto, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto che, in presenza di sanzioni disciplinari particolarmente gravi e che incidono sensibilmente sullo stato dell'incolpato (in particolare, sospensione e rimozione), l'interesse dell'appartenente all'ordinamento militare ad essere difeso sin dal procedimento amministrativo da un soggetto qualificato esterno all'amministrazione (e pertanto anche meno influenzabile e privo di soggezione) e dotato di specifiche competenze tecnico – giuridiche debba prevalere sulle esigenze che in passato avevano condotto a circoscrivere ai soli appartenenti all'amministrazione militare i soggetti che potevano prestare assistenza all'incolpato.

A tal proposito deve infatti considerarsi che i procedimenti diretti all'applicazione delle sanzioni più gravi presentano di regola una maggiore delicatezza e complessità anche sotto il profilo giuridico e sono non di rado collegati agli esiti di processi penali instaurati nei confronti dell'incolpato, circostanze che rendono l'intervento di un legale esterno all'amministrazione particolarmente utile ai fini della difesa procedimentale.

5.2.3. Se questa è la *ratio* della previsione della difesa tecnica nel giudizio disciplinare, strumentale a rafforzare il diritto di difesa procedimentale del dipendente, questo collegio ritiene irragionevole la sua mancata estensione anche al Corpo della Polizia di Stato in relazione alla sanzione della destituzione (oggetto del presente giudizio) atteso che:

- la sanzione della destituzione determina effetti estintivi del rapporto, e quindi pesantemente incidenti sullo stato del dipendente, al pari della rimozione;
- nella Polizia di Stato non sembrano esservi specifiche esigenze corporative e di tutela della riservatezza, più rilevanti di quelle dell'ordinamento militare, tali da giustificare il permanere della limitazione di cui all'art. 20 d.P.R. n. 737/1981;
- anzi, secondo il collegio, la circostanza che il Corpo della Polizia di Stato costituisca una forza di polizia ad ordinamento civile è idonea a rendere ancora più irragionevole

l'esclusione della partecipazione al procedimento disciplinare di soggetti esterni all'amministrazione. Tale ultima affermazione trova conferma nella circostanza che le disposizioni relative ad altre forze di polizia ad ordinamento civile, seppure non ritenute comparabili con la Polizia di Stato dalla sentenza della Corte cost. n. 182/2008, prevedono comunque da tempo la possibilità di assistenza da parte di un avvocato del libero foro per tutte le sanzioni disciplinari applicabili (v. art. 16 d.lgs. n. 449/1992 relativo alla Polizia penitenziaria).

6. Per le ragioni sopra esposte, in conclusione, la sezione dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione al combinato disposto degli artt. 24 e 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, d.P.R. n. 737/1981, nella parte in cui non prevede, nei procedimenti disciplinari diretti all'applicazione della sanzione della destituzione, che l'appartenente alla Polizia di Stato possa farsi assistere, a sue spese, anche da un avvocato del libero foro.

7. Ai sensi dell'art. 23, comma secondo, legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

8. Ai sensi dell'art. 23, comma quarto, legge n. 87/1953, la presente ordinanza, a cura della segreteria della sezione, sarà notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

9. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite resta riservata all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione al combinato disposto degli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, d.P.R. n. 737/1981, nella parte in cui non prevede, nei procedimenti disciplinari diretti all'applicazione

della sanzione della destituzione, che l'appartenente alla Polizia di Stato possa farsi assistere, a sue spese, anche da un avvocato del libero foro.

Sospende, ai sensi dell'art. 23 l. n. 87/1953, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la soluzione dell'incidente di costituzionalità.

Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

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 del ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere

Dalila Satullo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Dalila Satullo

IL PRESIDENTE

Luciano Barra Caracciolo

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.