

BGer 2C_428/2016 vom 11. Juli 2017

Bundesgericht, 2017-07-11, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_428_2016

FR: TF 2C_428/2016 du 11 juillet 2017

IT: TF 2C_428/2016 del 11 luglio 2017

Erwägungen

E. 1.1

Il ricorso in materia di diritto pubblico è proponibile direttamente contro gli atti normativi dei Cantoni quando, come nel caso in esame, non sono disponibili rimedi giuridici cantonali che ne permettano il controllo astratto (art. 82 lett. b e 87 cpv. 1 LTF).

Nella fattispecie, esso è tempestivo, poiché è stato presentato entro 30 giorni dalla pubblicazione secondo il diritto cantonale (art. 101 LTF), ovvero dalla pubblicazione nel Bollettino ufficiale che ha concluso la procedura legislativa (DTF 133 I 286 consid. 1 pag. 288).

E. 1.2

In materia di controllo astratto può ricorrere in forza dell' art. 89 cpv. 1 LTF chi è toccato nei propri interessi dalla norma impugnata oppure potrà esserlo in futuro; un interesse di fatto virtuale è sufficiente (DTF 136 I 49 consid. 2.1 pag. 53 seg.; 135 II 243 consid. 1.2 pag. 246). Una persona giuridica ha diritto di insorgere sia quando è toccata nei propri interessi come una persona fisica, sia quando interviene a salvaguardia degli interessi dei suoi membri. In questo secondo caso, occorre che la tutela degli interessi dei membri figuri tra gli obiettivi statutari e che la maggioranza o una grande parte di essi sia personalmente toccata dall'atto impugnato nel senso sopra indicato (DTF 137 II 40 consid. 2.6.4 pag. 46 seg.; 131 I 198 consid. 2.1 pag. 200; 130 I 26 consid. 1.2.1 pag. 30).

Nel caso specifico, lo statuto della ricorrente prevede tra l'altro la tutela degli interessi morali, sociali e professionali dei propri affiliati. Tendendo, come verrà specificato nel merito, a contestare la nuova procedura di assunzione rispettivamente di nomina nella polizia giudiziaria che - contrariamente al passato, quando era possibile solo il concorso interno - ne prevede l'accesso sia da parte di candidati che già fanno parte della gendarmeria sia di candidati che vengono dall'esterno, dato è anche il requisito dell'interesse ad insorgere a tutela dei propri soci, di modo che occorre entrare nel merito dell'impugnativa.

E. 2.1

Con il ricorso in materia di diritto pubblico è possibile tra l'altro lamentare la violazione del diritto federale (art. 95 lett. a LTF), nozione che comprende i diritti costituzionali dei cittadini (DTF 133 III 446 consid. 3.1 pag. 447 seg.). Le esigenze in materia di motivazione previste dall' art. 42 cpv. 2 LTF e quelle - accresciute - prescritte dall' art. 106 cpv. 2 LTF valgono anche per ricorsi contro atti normativi cantonali (sentenza 2C_169/2010 del 17 novembre 2011 consid. 2.1, non pubblicato in DTF 138 II 70).

E. 2.2

Nel contesto di un controllo astratto, il Tribunale federale si impone nel contempo un certo riserbo, annullando una disposizione di diritto cantonale solo se non si presta a nessuna

interpretazione conforme al diritto costituzionale (DTF 135 II 243 consid. 2 pag. 248). La semplice circostanza che, in singoli casi, possa essere applicata in modo lesivo della Costituzione non conduce al suo annullamento (DTF 134 I 293 consid. 2 pag. 295; 133 I 77 consid. 2 pag. 79). Se il chiaro tenore della norma in discussione non vi si oppone, il Tribunale federale può tenere anche conto delle spiegazioni formulate dalle autorità cantonali in merito alla futura applicazione della stessa (DTF 137 I 31 consid. 2 pag. 39 seg.; 129 I 12 consid. 3.2 pag. 15).

E. 2.3

Le critiche di natura costituzionale che vengono formulate dall'insorgente nel suo ricorso rispettano i requisiti di motivazione previsti dall' art. 106 cpv. 2 LTF solo in parte. Nella misura in cui li disattendono, esse sfuggono a priori a un esame del Tribunale federale.

E. 3.1

La polizia ticinese è composta dallo stato maggiore, dalla polizia giudiziaria, dalla gendarmeria (con compiti di polizia mobile e polizia di prossimità) e dai servizi generali (art. 11 LPol/TI).

La gendarmeria comprende aiutanti, sergenti maggiori, sergenti, caporali, appuntati e gendarmi; di regola, essa presta servizio in uniforme e opera prevalentemente tramite il contatto locale con la popolazione e l'intervento rapido (art. 13 LPol/TI). La polizia giudiziaria comprende invece commissari e ispettori, oltre ai responsabili definiti dal regolamento; essa svolge prevalentemente compiti investigativi in abiti civili (art. 14 LPol/TI).

E. 3.2

Nel caso in esame, il Tribunale federale deve esprimersi su due norme che regolano l'assunzione (art. 18a LPol/TI) rispettivamente la nomina (art. 20 LPol/TI) in polizia giudiziaria.

In particolare, deve verificare la richiesta di annullamento dell'art. 18a lett. b LPol/TI e 20 cpv. 2 lett. b che prevedono - in parallelo all'assunzione e quindi alla nomina per concorso interno (art. 18a lett. a e 20 cpv. 2 lett. a LPol/TI) - l'assunzione e quindi la nomina attraverso un concorso pubblico, aperto a candidati esterni.

E. 3.3

Riguardo all'introduzione della possibilità di assunzione e nomina nella polizia giudiziaria di candidati esterni, non provenienti dalla gendarmeria, nel messaggio del Consiglio di Stato n. 7142 del 10 novembre 2015 viene in particolare osservato (p.to II, pag. 5) :

- la presente modifica di legge ha quindi quale obiettivo quello di creare nella LPol una base legale che consenta l'assunzione di ispettori generalisti per la polizia giudiziaria anche tramite concorso pubblico, assicurando agli aspiranti ispettori una formazione di base che li porti all'ottenimento dell'attestato professionale federale di agente di polizia, seguita da un periodo pratico destinato all'introduzione alla professione. Una volta concluso il percorso formativo, questi agenti saranno inseriti nei ranghi della polizia giudiziaria ticinese, affiancandoli agli ispettori provenienti dall'esperienza di gendarmeria. Ciò permetterà in futuro di trovare un equilibrio adeguato tra ispettori di polizia giudiziaria con un percorso formativo ed esperienze professionali variegata e vantaggiose nell'ottica della sempre più impegnativa e complessa attività di investigatore e ispettori che invece hanno maturato

altrettanto valide competenze nel loro ruolo di gendarme.

E. 3.4

In merito alla questione dell'apertura a candidati esterni, nel rapporto della Commissione della legislazione del 3 febbraio 2016 viene d'altra parte indicato (p.to IV, pag. 2) :

L'obiettivo è poter disporre di candidati con un livello formativo superiore a quello richiesto ai candidati gendarmi, per poter soddisfare le esigenze crescenti rispetto al profilo personale e professionale degli agenti di polizia giudiziaria, per rispondere alle mutate condizioni della società e ai cambiamenti della tipologia dei reati e dei loro autori. Negli ultimi anni, inoltre, si riscontra una sempre maggiore difficoltà a reclutare agenti di polizia giudiziaria dalla gendarmeria, senza dimenticare che l'assunzione da parte della polizia giudiziaria di risorse interne ha quale conseguenza di privare la gendarmeria di validi agenti con provata esperienza. Grazie alla modifica proposta la polizia giudiziaria avrà quindi la possibilità di decidere, sulla scorta delle necessità del momento, la modalità di reclutamento. Il Governo assicura che sarà in ogni caso imprescindibile assicurare un sano equilibrio tra gli agenti provenienti dalla gendarmeria e quelli assunti con concorso pubblico. Dovrà essere comunque privilegiata, quando sono date le premesse, l'assunzione degli agenti che provengono dalla gendarmeria.

E. 4

A giustificazione della richiesta di annullamento degli art. 18a lett. b) e 20 cpv. 2 lett. b) la ricorrente lamenta innanzitutto il mancato rispetto del principio di uguaglianza tra candidati interni e candidati esterni.

L' art. 8 cpv. 1 Cost. sarebbe stato leso: una prima volta, in relazione ai criteri di assunzione; una seconda volta, in relazione alla retribuzione; una terza volta, in relazione alla differente formazione prevista tra l'assunzione e la nomina. Oltre all' art. 8 cpv. 1 Cost. , il diverso trattamento riservato a concorrenti interni e concorrenti esterni comporterebbe una violazione del divieto d'arbitrio.

E. 4.1

Il principio della parità di trattamento (art. 8 Cost.) e la protezione dall'arbitrio (art. 9 Cost.) sono strettamente legati.

Una norma è arbitraria quando non si fonda su motivi seri e oggettivi o appare priva di senso o di scopo (DTF 143 I 1 consid. 3.3 pag. 8; 138 I 321 consid. 3.2 pag. 324; 136 II 120 consid. 3.3.2 pag. 127 seg.; 134 II 124 consid. 4.1 pag. 133). Essa disattende il principio della parità di trattamento quando, tra casi simili, fa distinzioni che nessun ragionevole motivo in relazione alla situazione da regolare giustifica di fare o sottopone ad un regime identico situazioni che presentano tra loro differenze rilevanti e di natura tale da rendere necessario un trattamento diverso (DTF 143 I 1 consid. 3.3 pag. 8; 136 II 120 consid. 3.3.2 pag. 127 seg.; 136 I 1 consid. 4.1 pag. 5 seg.; 133 I 249 consid. 3.3 pag. 254 seg.).

L'ingiustificata uguaglianza, rispettivamente la disparità di trattamento, deve riferirsi ad un aspetto sostanziale. Trascurato non può poi essere il fatto che una violazione dell' art. 8 cpv. 1 Cost. può comunque trovare legittimazione negli obiettivi perseguiti dal legislatore (DTF 141 I 78 consid. 9.5 pag. 93 seg.; 136 I 1 consid. 4.3.2 pag. 8; 136 II 120 consid. 3.3.2 pag. 127 seg.; 133 I 206 consid. 11 pag. 229 segg. con ulteriori rinvii) e che - in generale - quest'ultimo ha ampio spazio di manovra (DTF 143 I 1 consid. 3.3 pag. 8; 136 I 1 consid. 4.1 pag. 5 seg.; 133 I 249 consid. 3.3 pag. 254 seg.).

E. 4.2

Come visto, l'art. 18a LPol/TI prevede che l'assunzione presso la polizia giudiziaria può avvenire: a) per concorso interno ed esame fra gli agenti idonei della polizia cantonale con l'obbligo di frequentare la Scuola di polizia giudiziaria; b) per concorso pubblico, ossequiati i requisiti pubblicati nel relativo bando, secondo i criteri definiti nel regolamento, con l'obbligo di frequentare la Scuola cantonale di polizia e conseguire l'attestato federale di agente di polizia. L'art. 20 cpv. 2 LPol/TI prescrive invece che la nomina in polizia giudiziaria: a) degli ispettori assunti per concorso interno tra gli agenti idonei della polizia cantonale avviene dopo aver assolto con successo la Scuola di polizia giudiziaria; b) degli ispettori assunti per concorso pubblico avviene alla fine della Scuola di polizia conclusa con il conseguimento dell'attestato professionale federale per agente di polizia e dopo aver portato a termine con successo il periodo pratico di introduzione alla professione.

Ora però, già solo per il fatto che non regolano la questione della retribuzione, il cui esame è semmai previsto in altra sede (verbale della seduta del Gran Consiglio del 22 febbraio 2016 [intervento del Consigliere di Stato Gobbi], PVGC 2015/2016 pag. 3968 seg.), un annullamento delle norme citate in base ad un'argomentazione che riguarda l'aspetto di un'eventuale differenza di retribuzione tra persone che provengono dall'esterno rispetto e persone già attive in seno alla gendarmeria dev'essere a priori esclusa. Stessa conclusione vale poi per le critiche formulate al p.to 8 del ricorso in relazione ai criteri di ammissione alla Scuola cantonale di polizia; anche questo tema non è infatti oggetto dei disposti impugnati. Nel seguito, la domanda della compatibilità con l'art. 8 cpv. 1 e con l' art. 9 Cost. delle norme citate si pone quindi soltanto in relazione ai criteri di assunzione (successivo consid. 4.3) così come al criterio della formazione interna prevista per i differenti candidati una volta assunti (successivo consid. 4.4).

E. 4.3

In merito all'aspetto dei criteri di assunzione l'insorgente sostiene che "candidati non poliziotti" sono avvantaggiati rispetto a candidati interni poiché "con diploma in una qualsiasi professione, senza un giorno di pratica professionale in seno alle forze dell'ordine" entrano a far parte della polizia giudiziaria, mentre i candidati interni possono avervi accesso solo dopo l'assolvimento della Scuola cantonale di polizia ed essere stati attivi per un periodo di (almeno) tre anni in seno alle forze dell'ordine. A torto, tuttavia.

E. 4.3.1

Come già rilevato con riferimento ai materiali, l'introduzione della possibilità di un concorso esterno mira ad affiancare agli ispettori provenienti dalla gendarmeria, che dispongono di un'esperienza maturata in tale ambito (fino ad ora, durante almeno un periodo di tre anni, art. 37 cpv. 2 del regolamento sulla polizia del 6 marzo 1990 [RLPol; RL/TI 1.4.2.1.1]), degli ispettori con un profilo che si vuole complementare a quello dei primi ma che è comunque diverso. Avendo i candidati interni e i candidati esterni percorsi che si completano ma che sono differenti, anche nell'ottica dell' art. 8 cpv. 1 Cost. la loro situazione non è quindi necessariamente paragonabile.

E. 4.3.2

D'altra parte, come sottolineato dal Consiglio di Stato nella risposta, un candidato esterno non potrà affatto concorrere per un posto nella polizia giudiziaria sulla base del solo possesso di un diploma "in una qualsiasi professione", come sostenuto dalla ricorrente. Secondo quanto indicato nei materiali e nella citata risposta, è infatti previsto che il

regolamento sulla polizia fissi in materia dei criteri "più esigenti" e, in particolare, che stabilisca che chi proviene dall'esterno debba: essere in possesso di un titolo di grado terziario ai sensi del modello SEFRI, ovvero un titolo universitario (bachelor o master) rispettivamente di una scuola specializzata superiore; disporre di adeguate conoscenze linguistiche degli idiomi nazionali e dell'inglese; avere un'età minima più elevata rispetto a quella che deve avere chi si candida per un posto in gendarmeria. In questo senso, la critica si basa quindi anche su presupposti errati.

E. 4.3.3

Nel medesimo contesto, occorre infine sottolineare che, dopo essere stato assunto ma prima di essere nominato, il candidato esterno deve anch'egli assolvere la Scuola cantonale di polizia (della durata di un anno) e portare a termine un periodo pratico di introduzione alla professione, che nei materiali viene quantificato in due anni, di modo che nemmeno è possibile semplicemente affermare che lo stesso sarà attivo "sin dalla sua assunzione" e "senza un giorno di pratica professionale" (messaggio del Consiglio di Stato, p.to I pag. 2; rapporto della Commissione della legislazione, p.ti IV e V pag. 2-3; verbale della seduta del Gran Consiglio del 22 febbraio 2016, PVGC 2015/2016 pag. 3964 segg.; risposta al ricorso, pag. 3 seg.).

E. 4.3.4

Così stando le cose, dimostrata non è quindi né una violazione dell' art. 8 cpv. 1 Cost. né la contrarietà all' art. 9 Cost. della via percorsa dal legislatore ticinese, facendo uso dell'ampio spazio di manovra di cui dispone, in particolare nell'ambito dell'organizzazione dell'impiego pubblico (DTF 143 I 1 consid. 3.3 pag. 8; 136 I 1 consid. 4.1 pag. 5 seg.; 133 I 249 consid. 3.3 pag. 254 seg.; sentenza 2C_829/2012 del 23 aprile 2013 consid. 3 con ulteriori rinvii).

E. 4.4

Nel contempo, un motivo per annullare gli art. 18a lett. b e 20 cpv. 2 lett. b LPol/TI non è ravvisabile neanche in relazione alla questione della formazione interna prevista dopo l'assunzione nella polizia giudiziaria e prima della nomina.

E. 4.4.1

Riguardo a questo aspetto, la ricorrente denuncia il fatto che gli agenti di polizia che concorrono internamente per diventare ispettori di polizia giudiziaria hanno l'obbligo di conseguire una formazione specifica supplementare della durata di tre mesi (organizzata dal centro di formazione di polizia), mentre i neo ispettori di polizia reclutati tramite concorso esterno frequentano la Scuola di polizia ma non devono seguire nessuna formazione specifica.

Ora, vero è che l'obbligo di frequentare la Scuola di polizia giudiziaria, cioè una formazione della durata di 3 mesi, durante la quale sono affrontate materie afferenti le specificità della professione di ispettore (messaggio del Consiglio di Stato, p.to III pag. 8; risposta al ricorso, pag. 5), è previsto solo dall'art. 18a lett. a e dall'art. 20 cpv. 2 lett. a LPol/TI, che concernono gli ispettori assunti internamente, in provenienza dalla gendarmeria. Altrettanto vero è però, e di questo la critica della ricorrente non tiene debitamente conto, che l'art. 20 cpv. 2 lett. b LPol/TI prevede che la nomina in polizia giudiziaria di ispettori assunti per concorso pubblico avviene: da un lato, dopo la conclusione della Scuola cantonale di polizia, con il conseguimento dell'attestato professionale federale per agente di polizia; d'altro lato, dopo avere portato a termine con successo un periodo pratico di introduzione

alla professione, che dura due anni e che, trascorsi alcuni mesi in gendarmeria, ha luogo nel campo specifico della Polizia giudiziaria con stage presso il Ministero pubblico e con valutazione costante dei superiori (messaggio del Consiglio di Stato, p.to III pag. 9; risposta al ricorso, pag. 5).

E. 4.4.2

Anche in questo caso, una disparità di trattamento (art. 8 cpv. 1 Cost.) rispettivamente un'insostenibilità (art. 9 Cost.) della regolamentazione in discussione non è pertanto dimostrata.

Benché questo aspetto non trovi un riscontro diretto nella legge, occorre poi attirare l'attenzione su quanto indicato dal Consiglio di Stato ticinese (al riguardo, cfr. sempre la risposta al ricorso, pag. 5), ovvero che se durante il periodo pratico di due anni di cui all'art. 20 cpv. 2 lett. b LPol/TI, previsto solo per chi proviene dall'esterno e che ha luogo in massima parte nel campo specifico della polizia giudiziaria, dovesse essere organizzata la formazione specifica per i candidati interni, i candidati esterni sarebbero tenuti a frequentare anche quella.

E. 4.5

Detto delle critiche della ricorrente, con riferimento alla giurisprudenza relativa all' art. 8 Cost. esposta nel precedente considerando 4.1 occorre infine attirare l'attenzione sul fatto che eventuali disparità di trattamento, in concreto non dimostrate, non comporterebbero ancora l'accoglimento del ricorso, poiché andrebbero valutate tenendo conto degli obiettivi perseguiti dal legislatore cantonale e in questo contesto, del rispetto del principio della proporzionalità (DTF 136 I 1 consid. 4.3.2 pag. 8 con ulteriori rinvii a giurisprudenza e dottrina). Nell'ottica dell'esame che deve svolgere questa Corte e segnatamente del riserbo che la stessa si impone (precedente consid. 2.2), pure da tale profilo la novella legislativa non appare tuttavia problematica.

E. 4.5.1

Intanto, benché ritenga "criticabile" la risposta fornita dal legislatore cantonale, la ricorrente medesima ammette la difficoltà di reclutamento di personale idoneo a svolgere la funzione di ispettore, che costituisce una delle ragioni che hanno portato le autorità ticinesi a legiferare in materia (replica, pag. 2; messaggio del Consiglio di Stato, p.to II.3 pag. 4 segg.).

Contestati non sono d'altra parte la sempre maggiore complessità dei reati con cui la polizia giudiziaria è confrontata e quindi il grande interesse pubblico a farvi fronte nel modo più efficace possibile.

E. 4.5.2

A differenza di quanto sostenuto nell'impugnativa, nemmeno appare poi che nella volontà di comunque privilegiare le assunzioni interne, debba essere ravvisata una "palese contraddizione", visto l'ampio risalto dato dal Consiglio di Stato ai "vantaggi di ordine qualitativo che l'assunzione di personale esterno permetterebbe di avere" (replica, pag. 4). La volontà governativa in tal senso è infatti stata fatta propria pure dalla Commissione della legislazione, la quale ha anch'essa espressamente osservato che, quando ne saranno date le premesse, sarà privilegiata l'assunzione di agenti della gendarmeria e, almeno a questo stadio, non vi è motivo di nutrire dubbi in merito (rapporto della Commissione della legislazione, p.ti IV-V pag. 2 seg.).

D'altra parte, anche in termini assoluti e non solo in relazione a singoli concorsi, sia il Governo che il Parlamento concordano sul fatto che il mantenimento di una composizione equilibrata tra agenti provenienti dalla gendarmeria e agenti assunti dall'esterno costituisce un aspetto "imprescindibile" (messaggio del Consiglio di Stato, p.to I pag. 2 e p.to II.3 pag. 5 seg.; rapporto della Commissione della legislazione, p.to IV pag. 2 seg.; verbale della seduta del Gran Consiglio del 22 febbraio 2016, PVGC 2015/2016 pag. 3964 segg.).

E. 5

Per quanto precede, il ricorso dev'essere respinto, poiché infondato. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF). L'autorità cantonale non ha diritto a ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.