



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

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 1861 del 2011, proposto da

1) Alfonso Terrasi, 2) Girolamo Conte, 3) Daniele Carlo Sparacello, 4) Rosario Gulino, 5) Diego Bottari, 6) Regis Joseph Gangi, 7) Salvatore Cosentino, 8) Bernardino Ciritto, 9) Antonino Cannistrari, 10) Giuseppe Amorelli, 11) Marcello Aiello, 12) Giovan Maria Zichichi, 13) Salvatore Affatigato, 14) Paolo Signorino, 15) Francesco Mongiovì, 16) Gaetano La piana, rappresentati e difesi dagli avvocati Alessandro Scalia, Antonio Passannanti, con domicilio eletto presso lo studio Alessandro Scalia in Palermo, via Liberta' n. 171;

***contro***

Ministero dell'Interno -Dipartimento Pubblica Sicurezza -, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Palermo, via Valerio Villareale 6;

***per la declaratoria***

del diritto dei ricorrenti alla retrodatazione dell'attribuzione della qualifica di Vice Sovrintendenti del ruolo dei Sovrintendenti della Polizia di Stato a far data dal 1°

gennaio 2002, data di decorrenza della immissione in servizio in ruolo dei vincitori del concorso bandito con D.M. 22 aprile 2008.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno -Dipartimento Pubblica Sicurezza;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2019 il dott. Roberto Valenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

## FATTO

1. Con ricorso ritualmente notificato il 7 luglio 2011 e depositato il 29 settembre 2011 i ricorrenti, dipendenti del Ministero dell'Interno, premettono di essere (alcuni) in servizio presso la Squadra Mobile della Questura di Palermo (Sezione Catturandi), ovvero di prestare (altri) la propria attività presso la Direzione Investigativa Antimafia: illustrano quindi di rivestire tutti la qualifica di Vice Sovrintendenti, posizione iniziale del ruolo dei Sovrintendenti della Polizia di Stato, alla quale sono approdati mercé la promozione per meriti straordinari, ex artt. 72 e 75 del D.P.R. 335/1982, per avere partecipato alle attività di indagine che hanno consentito la cattura di pericolosissimi latitanti esponenti di vertice nella gerarchia dell'organizzazione criminale denominata "Cosa Nostra". Segnatamente, alcuni ricorrenti sono stati promossi, per "meriti straordinari", come Vice Soprintendenti, con decorrenza dal 5 aprile 2006 (data di cattura del boss latitante cui avevano partecipato), mentre i restanti sono stati promossi alla medesima qualifica, sempre per meriti straordinari, con decorrenza dall'11 novembre 2007, data di cattura di altro boss latitante alle cui azioni di polizia avevano concorso.

2. Ciò premesso, i ricorrenti evidenziano che con Decreto del Capo della Polizia 22 aprile 2008 veniva bandito il concorso interno, per titoli di servizio e superamento del successivo corso di formazione, a n. 252 posti per la nomina alla qualifica di

Vice Soprintendente del ruolo dei Soprintendenti della Polizia di Stato, riservato al personale in possesso della qualifica di Assistente Capo alla data de l31 dicembre 2001: i relativi vincitori venivano quindi promossi alla relativa qualifica con retrodatazione della (sola) decorrenza giuridica alla data del 1° gennaio 2002 (di accertamento della vacanza in organico). Con successivi concorsi, indetti con D.M. 24 settembre 2008, con D.M. 31 ottobre 2008 e con D.M. 23 luglio 2009, venivano indetti ulteriori procedure selettive interne sempre per la promozione alla qualifica di Vice Soprintendenti del ruolo dei Soprintendenti della Polizia di Stato e i relativi vincitori assumevano quindi la relativa qualifica con retrodatazione della (sola) decorrenza giuridica rispettivamente alle date del 1° gennaio 2002 (concorso indetto con D.M. 24 settembre 2008) e 1° gennaio 2003 (per i restanti concorsi).

3. In ragione di quanto rappresentato, i ricorrenti, già promossi alla qualifica di Vice Soprintendenti per meriti straordinari, lamentano l'irrazionalità del combinato disposto delle disposizioni normative che hanno innovato il sistema delle promozioni degli appartenenti alla Polizia dello Stato, considerato che, in caso di promozione per "meriti straordinari", la decorrenza giuridica ed economica è fatta coincidere con il "fatto" rilevante cui ha partecipato il personale insignito della predetta promozione; diversamente, per i partecipanti al concorso interno, la decorrenza economica della promozione decorre dalla data del superamento del corso di formazione mentre quella giuridica viene fatta retrodatata al 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le carenze di organico. Quanto precede, ad avviso dei ricorrenti, comporta un risultato irrazionale connesso allo scavalcamento in ruolo dei ricorrenti, promossi per "meriti straordinari", da parte dei partecipanti ai concorsi interni indetti successivamente, per effetto del meccanismo della "retrodatazione" (operante esclusivamente per le procedure concorsuali interne).

4. Rimasta inevasa la richiesta degli istanti, con cui invitavano l'Amministrazione a provvedere alla retrodatazione in loro favore della nomina (promozione per "meriti straordinari" alla qualifica di Vice Soprintendenti), con il presente ricorso (in cui si

rappresenta per altro l'indizione di un ulteriore concorso ex D.M. 4 aprile 2011 interno per la medesima qualifica, i cui vincitori godranno di una "retrodatazione" ai fini giuridici al 1° gennaio 2004) i ricorrenti insorgono al fine del riconoscimento del diritto alla retrodatazione giuridica della nomina, prospettando questione di illegittimità costituzionale dell'art. 74 comma 1 del d.P.R. 335/1982 per contrasto con gli artt. 3 e 97 della costituzione, articolando altresì domanda di risarcimento dei danni.

5. Si costituisce in giudizio il Ministero dell'Interno con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, eccependo preliminarmente (memoria del 19/12/2018) l'inammissibilità del ricorso per difetto di instaurazione del contraddittorio; nonché l'irricevibilità del medesimo ricorso atteso che i ricorrenti, sin dalla pubblicazione del bando (non impugnato) di cui al D.M. 19 settembre 2008, avevano piena cognizione della circostanza che l'inquadramento nella stessa qualifica, per i vincitori del concorso interno, avrebbe avuto una decorrenza più favorevole rispetto a quella dei medesimi ricorrenti, ancorché questi ultimi siano approdati alla stessa qualifica (Vice Sopsintendenti) già da tempo mercé la già citata promozione "per meriti straordinari". Nel merito, l'Avvocatura ha chiesto il rigetto del ricorso sottolineando le differenze tra le procedure di che trattasi (id est: promozione, senza concorso, per "meriti straordinari" rispetto ai concorsi interni per titoli e superamento del relativo corso di formazione) che giustificerebbe il differente regime della decorrenza giuridica delle differenti promozioni e relativi istituti.

6. I ricorrenti hanno replicato con memoria del 18 gennaio 2019, insistendo per l'accoglimento e rinnovando una interpretazione "costituzionalmente orientate" delle disposizioni normative, tale da consentire al giudice adito di riconoscere la spettanza del diritto alla retrodatazione, ovvero insistendo per le questioni di legittimità costituzionale prospettati nell'atto introduttivo.

**DIRITTO**

1.0 - *Questioni preliminari in rito.*

1.1 - Occorre preliminarmente delibare le eccezioni in rito sollevate dall'Avvocatura distrettuale dello Stato.

1.2 – Entrambe le eccezioni vanno disattese per le argomentazioni che seguono.

1.3 – Ed invero, con il ricorso qui in esame i ricorrenti lamentano l'illegittimità della disposizione normativa, ove non suscettibile di interpretazione "costituzionalmente orientata", che fa decorrere la decorrenza giuridica della promozione "per meriti straordinari" in modo difforme da quella prevista in esito alle procedure concorsuali interne in cui gli effetti giuridici retroagiscono al 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stata accertata la carenza di organico. Non sono impugnati atti o provvedimenti che hanno favorito altri colleghi, per altro non individuati, ovvero la loro nomina alla stessa qualifica. In assenza di impugnazione di provvedimenti relativi a soggetti terzi, nel caso in esame non sono rinvenibili posizioni controinteressate rispetto alla domanda qui azionata, tesa unicamente al riconoscimento del diritto dei ricorrenti alla retrodatazione delle loro promozioni, per meriti straordinari, alla qualifica di Vice Sopsintendenti.

Analoghe questioni valgono, altresì, rispetto alla ulteriore eccezione di irricevibilità per mancata tempestiva impugnazione del D.M. 19 settembre 2008 con cui è stato indetto il concorso interno per la nomina a Vice Sopsintendenti (cui i ricorrenti non hanno partecipato per essere già stati "promossi" alla relativa qualifica) con la previsione della retrodatazione, per i relativi vincitori, degli effetti giuridici della promozione.

Anche in questo caso, la domanda dei ricorrenti non tende all'annullamento dei rispettivi concorsi interni indetti dall'Amministrazione, essendo qui prospettato, ripetesì, unicamente il diritto dei ricorrenti ad ottenere pari meccanismo di retrodatazione (dei soli effetti giuridici) della promozione conseguita per (il differente canale dei dimostrati sul campo) "meriti straordinari".

Il richiamo alle predette diverse procedure (ordinarie) di promozione alla qualifica superiore è utilizzata dai ricorrenti unicamente allo scopo di far emergere in

concreto (anche a causa della mancata indizione di anno in anno delle procedure concorsuali) l'effetto peculiare di una promozione anteriore, per meriti straordinari, causativa di un possibile danno e blocco di sbocchi professionali in ragione del subito scavalcamento nel ruolo da parte di colleghi promossi a seguito di procedure concorsuali successive (rispetto alla promozione conseguita dai ricorrenti) in cui opera il meccanismo della retrodatazione degli effetti giuridici.

2.0 - *La questione sottoposta al vaglio del Collegio, ricostruzione del contesto normativo di riferimento e sull'applicabilità alla fattispecie dedotta in giudizio della norma invocata.*

2.1 - Come già evidenziato, i ricorrenti, appartenenti alla Polizia di Stato, sono stati promossi "per meriti straordinari" alla qualifica di Vice Sottoscrivi del ruolo dei Sottoscrivi. In applicazione della previsione normativa di cui agli art. 72 e art. 75 d.P.R. 335/1982, i ricorrenti sono stati quindi promossi alla nuova qualifica con decorrenza giuridica ed economica dalla data del verificarsi dei fatti ritenuti meritori per la stessa promozione.

Il predetto art. 72 d.P.R. 335/1982, nella sua formulazione vigente alla data di presentazione del presente ricorso, prevedeva:

*“La promozione alla qualifica superiore può essere conferita anche per merito straordinario agli assistenti capo, ai vice sovrintendenti, ai sovrintendenti e ai sovrintendenti principali, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano compiuto operazioni di servizio di particolare importanza, dando prova di eccezionale capacità, o abbiano corso grave pericolo di vita per tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica, dimostrando di possedere le qualità necessarie per bene adempiere le funzioni della qualifica superiore ovvero abbiano conseguito eccezionali riconoscimenti in attività attinenti ai loro compiti, dando particolare prestigio all'Amministrazione della pubblica sicurezza.”*

Oggi la disposizione in parola non sembra aver subito, per quanto qui rileva ai fini della presente controversia, sostanziali modifiche da parte del legislatore che, in

ultimo, ha sostituito il comma 1 dell'articolo in questione per effetto dell'art. 2, comma 1, lett. N) D.Lgs. 5 ottobre 2018, n. 126, che oggi così dispone: *“La promozione alla qualifica superiore può essere conferita anche per merito straordinario agli assistenti capo, ai vice sovrintendenti e ai sovrintendenti, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano conseguito eccezionali risultati in attività attinenti ai loro compiti, rendendo straordinari servizi all'Amministrazione della pubblica sicurezza, dando prova di eccezionale capacità e dimostrando di possedere le qualità necessarie per bene adempiere le funzioni della qualifica superiore, ovvero abbiano corso grave pericolo di vita per tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica”*.

La predetta previsione normativa è completata dall'art. 75 dello stesso d.P.R. il cui comma 1, nella formulazione *ratione temporis* vigente, prevedeva che *“Le promozioni di cui agli articoli precedenti decorrono dalla data del verificarsi del fatto e vengono conferite anche in soprannumero, riassorbibile con le vacanze ordinarie”*. Anche in questo caso, l'attuale formulazione della norma, come in ultimo modificata dall'art. 2, comma 1, lett. q), n. 1), D.Lgs. 5 ottobre 2018, n. 126, non refluisce sulla questione dedotta in giudizio, consistendo la modifica intervenuta in una mera operazione di *drafting* normativo (*“...dalla data del verificarsi dei fatti...”* in luogo *“...del fatto...”*).

2.2 - È indubbio che il canale “ordinario” previsto per la promozione al grado in questione, di Vice Soprintendente del ruolo dei Soprintendenti della Polizia di Stato, sia regolato da altre disposizioni dello stesso d.P.R. 335/1982 che appare utile richiamare.

2.3 – La ricostruzione dell'istituto proposta dai ricorrenti risulta corretta e risulta necessaria per comprendere e scrutinare le contestazioni mosse in questa sede.

2.3.1 – Ed invero, l'art. 21 del d.P.R. n. 335/1982 stabiliva, nella sua versione originaria, che la promozione alla qualifica di Vice Soprintendente, avvenisse con decorrenza dalla data di conclusione del relativo corso di formazione, sia per ciò che concerne gli effetti economici, sia per quanto attiene agli effetti giuridici della

stessa promozione. Tuttavia con il D.Lgs. 197/1995 la predetta previsione è stata abrogata e la materia è stata riformata con l'introduzione, nel contesto del d.P.R. 335/1982, degli articoli da 24-*bis* a 24-*septies*.

Per quanto attiene alla promozione a Vice Soprintendente, qualifica iniziale del ruolo dei Soprintendenti della Polizia di Stato, il neo-introdotta art. 24-*quater* d.P.R. 335/1982 stabiliva le modalità e i requisiti per accedere al relativo concorso interno stabilendo, altresì, al comma 6, ed in continuità con la precedente disciplina, che la nomina sarebbe avvenuta in ragione della graduatoria finale del corso di formazione, con decorrenza economica e giuridica dalla fine dello stesso.

2.3.2 - Tuttavia, dopo lo svolgimento dei primi tre concorsi indetti sotto l'egida delle nuove disposizioni (D.M. del 18 gennaio 1997 per 1.500 posti; D.M. del 31 luglio 1998 per 1.500 posti; D.M. del 3 luglio 1999 per 2.000 posti), con l'art. 2 del D.Lgs. 53/2001 il legislatore interveniva modificando l'art. 24-*quater* d.P.R. 335/1982 (quanto alla ripartizione dei posti disponibili nei confronti del personale da ammettere al concorso, con la previsione della annualità delle selezioni) stabilendo altresì al novello comma 7 (per quanto qui rileva) che *“i frequentatori che al termine dei corsi di cui ai comma 1, lettere a) e b), abbiano superato l'esame finale, conseguono la nomina a Vice Sovrintendente nell'ordine determinato dalla rispettiva graduatoria finale del corso, con decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze e con decorrenza economica dal giorno successivo alla data di conclusione del corso medesimo. I vincitori del concorso di cui al comma 1, lettera a), precedono in ruolo i vincitori del concorso di cui alla successiva lettera b)”*. In altri termini, con la predetta modifica veniva operato uno iato tra decorrenza economica e decorrenza giuridica della promozione con l'introduzione della retrodatazione dei soli effetti giuridici al 1° gennaio dell'anno successivo alla verifica della carenza in organico. Le disposizioni transitorie e finali del D.Lgs. 53/2001, di cui all'art. 12, stabilivano -al comma 1- che *“Nella prima applicazione del presente decreto, per i posti*

*disponibili dal 31 dicembre 2000 al 31 dicembre 2004, le aliquote di accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti sono fissate, in deroga a quanto previsto dall'articolo 24 -quater, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, come modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del presente decreto, nel settanta per cento per il concorso di cui al medesimo articolo 24 -quater, comma 1, lettera a), e nel trenta per cento per quello di cui alla successiva lettera b)”. Al comma 2 dello stesso articolo 12 D.Lgs. 53/2001 era originariamente previsto che “2. I concorsi di cui al comma 1 sono indetti annualmente per tutti i posti disponibili al 31 dicembre di ogni anno. Per i concorsi da espletarsi per i posti disponibili al 31 dicembre 2000, l'Amministrazione è autorizzata ad articolare i corsi di formazione secondo la ricettività degli istituti di istruzione, tenendo conto del numero degli ammessi ai corsi medesimi, fatta salva la decorrenza economica della nomina a vice sovrintendente dalla data di conclusione del primo corso di formazione relativo al concorso per titoli”.*

Solo per i vincitori dei concorsi per i posti disponibili al 21 dicembre 2000, quindi, la disposizione transitoria manteneva ferma la precedente regola della decorrenza economica e giuridica dalla data di conclusione del corso di formazione: con il serio rischio di pretermettere in una migliore posizione in ruolo i vincitori dei nuovi concorsi, per i posti resisi disponibili successivamente, per i quali avrebbe però operato la nuova regola della retrodatazione.

2.3.3 - Come evidenziato dai ricorrenti, tuttavia il legislatore, avvedutosi dell'effetto sopra citato, con l'art. 36, comma 1, della L. 16 gennaio 2003, n. 3 (*“Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione”*) è intervenuto con una modifica sostituendo, all'art. 12 D.Lgs. 53/2001, le parole *“fatta salva la decorrenza a tutti gli effetti”* con la nuova previsione *“fatta salva la decorrenza economica”*. In modo sostanzialmente non dissimile, foriero della medesima avvertita necessità, il legislatore è intervenuto con l'art. 5-ter del Decreto Legge 10 settembre 2004, n. 238, come coordinato con la legge di

conversione 5 novembre 2004, n. 263 (*“Misure urgenti per il personale appartenente ai ruoli degli Ispettori delle Forze di Polizia e altre disposizioni concernenti il personale della Polizia di Stato e i consigli della rappresentanza militare”*) introducendo il comma 2-*bis* all’art. 12 del D.Lgs. 53/2001 e così stabilendo che : *“Per i vincitori del concorso interno, per titoli ed esame scritto, a 2.000 posti per l’accesso al corso di aggiornamento e formazione professionale per la nomina alla qualifica di vice sovrintendente del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato, indetto in data 3 luglio 1999, la decorrenza giuridica della nomina è anticipata, senza alcun effetto economico anche ai fini della promozione alle qualifiche di sovrintendente e di sovrintendente capo, al 31 dicembre 2000.* All’evidenza, senza la predetta ulteriore disposizione normativa, i vincitori dei concorsi banditi nel 2003 e nel 2004 avrebbero preceduto in graduatoria, per effetto delle previsioni dell’art. 24-*quater* d.P.R. 335/1992 come modificato dal D.Lgs. 53/2001, i vincitori del più risalente concorso interno indetto nel luglio 1999 per i quali ancora avrebbe continuato ad operare il pregresso regime della decorrenza non solo economica ma anche giuridica della promozione dalla data di conclusione del corso di formazione.

2.4 – Mercé le modifiche normative sopra descritte, apportate dal legislatore unicamente nell’ambito delle promozioni “ordinarie” di cui agli art. 24-*bis* e ss. d.P.R. 335/1982, è stata ricondotta ad unità ed omogenea disciplina l’applicazione dell’istituto della retrodatazione degli effetti giuridici per i vincitori dei concorsi interni succedutisi nel tempo.

2.5 – Nel contesto dell’originario quadro normativo sopra delineato, vigente quindi l’art. 21 del d.P.R. 335/1982 e nella vigenza altresì della prima previsione dell’art. 24-*quater* del medesimo d.P.R. 335/1982 (decorrenza ai fini giuridici ed economici delle promozioni “ordinarie” dalla data di conclusione del corso di formazione), nessuna problematicità scaturiva dalle parallele disposizioni inerenti la promozione per “meriti straordinari”, con particolare riferimento alla previsione, contenuta

dell'art. 75 d.P.R. 335/1982, della decorrenza della stessa promozione.

2.6 – Pur nella indubbia specificità della “promozione per meriti straordinari” disciplinata dagli art. 72 ss. del d.P.R. 335/1982, tanto da essere ricompresa nell’ambito del sistema delle c.d. “ricompense” per meriti di servizio (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 23 ottobre 2015, n. 4889), l’istituto costituisce, ad avviso del Collegio, un canale alternativo al conseguimento della promozione che si caratterizza, per di più, dalla assenza di una espressa domanda o volontà da parte dell’interessato, sostanziandosi –di fatto- in una positiva ed ammissibile cooptazione con il riconoscimento da parte della stessa P.A., nell’esercizio del suo potere discrezionale (cfr. T.A.R. Toscana, sez. I, 17 luglio 2008, n. 1678), della meritorietà delle promozione medesima secondo il procedimento previsto dallo stesso art. 75 cit..

*3.0 – Sulla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione normativa.*

3.1 – I ricorrenti prospettano, in primo luogo, la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione normativa di cui all’art. 1 del d.P.R. 335/1982, in armonia con quanto stabilito dal novellato art. 24-*quater* d.P.R. 335/1982, con particolare riferimento al già più volte indicato comma 7 di cui chiedono l’applicazione analogica alla fattispecie in esame: di guisa tale che, in tesi dei ricorrenti, la promozione per meriti straordinari dovrebbe decorrere, ai fini economici, dalla data del “fatto” (esattamente, come nel caso di promozione a seguito di concorso, decorre dalla data di completamento del corso di formazione), mentre, a fini giuridici, la decorrenza della promozione dovrebbe essere retrodatata al 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze in organico.

Militerebbero in favore di detta interpretazione, oltre che ragioni di logica e di coerenza del sistema di reclutamento, anche le stesse previsioni del comma 1 art. 75 cit. ai sensi del quale le promozioni per meriti straordinari possono essere conferite anche in sovrannumero salvo riassorbimento con le vacanze ordinarie.

3.2 – La tesi, nei termini prospettati, anche nel rinnovato tentativo che incombe sull'interprete di percorrere tutte le opzioni per una lettura costituzionalmente orientata della norma prima di adire il Giudice delle leggi, non può essere condivisa nel caso in esame.

3.2.1 – Fermo restando quanto al successivo punto 4. , opina il Collegio che non sia possibile operare una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni normative sopra illustrate, art. 75 comma 1 d.P.R. 335/1982 in combinato con il citato art.24 *quater* , comma 7, dello stesso d.P.R., tale da consentire di far rientrare i ricorrenti tra i legittimati ad una applicazione analogica dell'istituto della retrodatazione degli effetti giuridici della promozione per meriti straordinari. Il chiaro dettato normativo contenuto nell'art. 75 comma 1 risulta privo di polisemia: un risultato ermeneutico difforme si tradurrebbe in una forma di disapplicazione della legge o di inammissibile creazione di norma da parte del giudice, in deroga per altro al sistema accentrato di controllo di costituzionalità previsto dalla Costituzione del 1948; vieppiù che, come già evidenziato, a fronte delle prime applicazioni della nuova disciplina relativa alle procedure concorsuali ordinarie, il legislatore si è già fatto carico di intervenire con apposite modifiche normative.

4.0 - *Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, d.P.R. 335/1982.*

Ciò posto, il Collegio dubita tuttavia della legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'articolo 75, comma 1, del d.P.R. 335/1982.

Questo Tribunale, stante la peculiare normativa applicabile di cui al combinato disposto degli art. 72 e 75, comma 1, d.P.R. 335/1982, laddove non nutrisse dubbi sulla legittimità costituzionale della norma, dovrebbe limitarsi a dare atto della volontà chiaramente espressa dal legislatore e rigettare il ricorso per infondatezza della domanda.

Diversamente, ove la norma in questione, in accoglimento dei dubbi di legittimità costituzionale che con la presente ordinanza si sollevano, venisse dichiarata

incostituzionale nella parte in cui non prevede (al pari delle modifiche apportate all'art. 24-*quater*, comma 7, dello stesso d.P.R. 335/1982) una retrodatazione dei soli effetti giuridici della promozione per meriti straordinari al 1° gennaio dell'anno successivo in cui è accertata la carenza di organico, le domande *in primis* formulate dai ricorrenti risulterebbero fondate.

5.0 – *Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, d.P.R. 335/1982 in riferimento all'art. 3, comma primo e secondo, e art. 97, comma primo, della Costituzione.*

5.1 – Il Collegio, come premesso, dubita della legittimità costituzionale della disposizione contenuta nell'art. 75 comma 1 d.P.R. 335/1982 nella parte in cui, in modo (divenuto) distonico rispetto alla parallela disciplina (come modificata) prevista per la promozione “ordinaria” ex art. 24 bis e ss. dello stesso d.P.R., non consente la retrodatazione dei soli effetti giuridici della promozione per meriti straordinari.

5.1.1 – In relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione, si osserva quanto segue.

L'Avvocatura distrettuale dello Stato evidenzia che non sarebbe solo la decorrenza giuridica ad essere differente tra le due modalità di promozione (*id est*: 1.ordinaria: 2. per meriti straordinari), ma anche il modo di conseguire la stessa: nel secondo caso senza concorso, nel primo sottoponendosi ad un concorso. In tesi dell'Avvocatura risulterebbe quindi del tutto normale che a differenti situazioni conseguano diverse conseguenze giuridiche.

La tesi, pur sorretta da evidente logica, merita approfondimento.

Come già osservato, pur appartenendo al *genus* delle “ricompense”, la disciplina dell'istituto della “promozione per meriti straordinari” di cui agli art. 72 e 75 d.P.R. 335/1982 costituisce un differente (e straordinario) canale per accedere alle progressioni di carriera, come chiaramente deducibile dalla formulazione della norma (art. 72 d.P.R. 335/1982) che prevede come la promozione possa essere conseguita “*anche per merito straordinario agli assistenti capo*”.

Nel contesto del pregresso regime normativo, antecedente alle modifiche apportate all'art. 24-*quater* d.P.R. 335/1982, la sostanziale omogeneità della decorrenza giuridica delle promozioni conseguite dal personale della Polizia di Stato, sia per via ordinaria sia per meriti straordinari, non comportava gli effetti distorsivi qui prospettati e censurati dai ricorrenti con il ricorso in esame.

Il differente modo di conseguire la promozione (al medesimo grado superiore) non giustifica, ad avviso del Collegio, il mantenimento di una differente disciplina relativa alla retrodatazione degli effetti giuridici, ad oggi prevista (mercé le modifiche apportate nel 2001) unicamente per i vincitori del concorso ordinario interno.

Entrambe le procedure, sia quella ordinaria che quella per meriti straordinari, rispondono infatti all'esigenza di selezionare e far progredire in carriera il personale più idoneo: mentre in via "ordinaria" tale accertamento è compiuto con lo svolgimento del concorso e relativo corso di formazione, è stato parallelamente previsto che la stessa P.A. possa, a suo insindacabile giudizio, selezionare i più meritevoli con il conferimento della promozione per meriti straordinari: selezione che avviene ex officio, su proposta formulata (entro i termini previsti dal comma 3 art. 75 d.P.R. 335/1982) dal Questore della provincia in cui sono avvenuti i "fatti" meritori, *d'iniziativa o su rapporto del dirigente dell'ufficio, dell'istituto o del reparto, ovvero, per il personale in servizio presso il Dipartimento della pubblica sicurezza e le articolazioni da esso direttamente dipendenti, dal Direttore centrale per le risorse umane, d'iniziativa o su rapporto dei Direttori centrali e degli Uffici di pari livello del medesimo Dipartimento.*

Il mantenimento del predetto (sopravvenuto) differente regime della decorrenza degli effetti giuridici della promozione per "merito straordinario" non trova giustificazione, come prospettato dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, nelle differenti modalità di conseguimento della stessa promozione sostanziandosi, invero, in una disparità di trattamento e irrazionalità della previsione che finisce per

sminuire e svilire la stessa *ratio* dell'istituto in esame: così operando, la disposizione "premiata" per meriti sul campo, ed il differente regime della decorrenza giuridica della stessa promozione rispetto a quella ora prevista per il canale ordinario del concorso interno, conduce al paradosso di relegare quanti assurgono prima (per i "meriti" riconosciuti della stessa P.A.) alla nuova qualifica in una posizione in ruolo deteriore rispetto a quelli che giungeranno alla stessa qualifica in data successiva, ossia dopo lo svolgimento del concorso interno (cui i promossi per merito straordinario non hanno potuto addirittura partecipare in quanto già in possesso della qualifica messa a concorso) e unicamente per l'effetto dell'introdotta istituzione della retrodatazione. Sotto tale profilo chiara ed efficace è la incontestata deduzione dei ricorrenti secondo cui: a) essi, in conseguenza dei concorsi interni ai quali "*non ... poterono partecipare in quanto già in possesso della qualifica di Vice Sovrintendenti per meriti straordinari, venivano scavalcati per anzianità e, quindi, ai fini della progressione di carriera, dai vincitori delle procedure concorsuali, colleghi molto più giovani ... che non avevano neppure acquisiti «meriti» sul campo, tutti inquadrati con decorrenza 1° gennaio 2002 o 1° gennaio 2003*"; b) per tale ragione gli stessi hanno invitato "*... l'Amministrazione a provvedere alla retrodatazione della loro nomina, al fine di porre rimedio alla situazione paradossale venutasi a creare, tale per cui, la concessione di un beneficio si era trasformata in fonte di gravissimo pregiudizio*").

In sostanza, le suddette diversità nella (nuova) disciplina della "retrodatazione" non sembrano basarsi su presupposti ragionevoli, considerato da un lato il pregresso ed omogeneo regime normativo operante in materia ed attesa, altresì, l'assoluta identità delle funzioni cui è chiamato il personale della Polizia di Stato che giunga al medesimo grado di Vice Sovrintendente mercé la promozione conseguita rispettivamente: a) con concorso interno ai sensi degli art. 24-*bis* e ss. d.P.R. 335/1982; b) ovvero con promozione per meriti straordinari ex art. 72 e art. 75 d.P.R. 335/1982.

Parità di funzioni, quindi, che non giustificano la rilevata disparità di trattamento

attuata mediante la diversa decorrenza giuridica delle promozioni per meriti straordinari rispetto a quelle conseguite con il concorso interno.

Il Collegio ritiene altresì di poter utilmente richiamare, in relazione al parametro di cui all'art. 3 comma 2 della Costituzione, l'insegnamento della stessa Corte Costituzionale in ordine ai parametri ed al principio della intrinseca ragionevolezza del dettato normativo.

Con la sentenza n. 87/2012 la Corte Costituzionale ha infatti riaffermato e ripercorso la giurisprudenza che desume dall'art. 3 della Costituzione *un canone di «razionalità» della legge, svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'«esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità» (sentenza n. 421 del 1991) ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa (sentenze n. 46 del 1993, n. 81 del 1992) (cfr. relazione sulla Giurisprudenza Costituzionale dell'Anno 2012 del Presidente della Corte Costituzionale, Riunione Straordinaria della Corte del 12 aprile 2013, pagg. 95 e ss.).*

Nel caso in esame, le modifiche apportate, con il D.Lgs. 53/2001, alla sola disciplina della promozione alla qualifica superiore a mezzo della procedura "ordinaria" per concorso interno (ex art. 24-quater, comma 7, d.P.R. 335/1982), quanto alla nuova decorrenza retrodatata degli effetti giuridici della stessa promozione, hanno determinato, a fronte della pregressa omogeneità degli effetti, una sopravvenuta ed illogica distonia rispetto alla mantenuta disciplina prevista per l'alternativo canale di promozione per meriti straordinari di cui all'art. 75, comma 1, d.P.R. 335/1982.

Ed è indubbio che, con il nuovo meccanismo, il personale promosso (anche in soprannumero, salvo riassorbimento) per indubbi ed accertati meriti straordinari si trovi in concreto relegato, in ragione della differente disciplina della "retrodatazione" degli effetti giuridici per lo questi non operante, in una posizione

in ruolo deteriore rispetto a chi partecipi a successivi concorsi indetti dalla stessa Amministrazione per la medesima qualifica, potendo questi ultimi beneficiare dell'introdotta *fictio iuris* della retrodatazione ai fini giuridici al 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stata accertata la carenza di organico: deteriore posizione in ruolo (nello svolgimento delle medesime funzioni) che incide sia nella progressione successiva (rilevando l'anzianità nel ruolo anche ai fini della progressione verticale nelle ulteriori procedure per accedere al ruolo degli ispettori), sia nell'applicazione degli ulteriori ordinari istituti amministrativi connessi allo status di dipendente della Polizia dello Stato (tra cui a titolo esemplificativo, ad esempio, le istanze di trasferimento).

5.1.2 - In relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 97 comma 1 della Costituzione il Collegio osserva che il mantenimento, a fronte della pregressa omogenea disciplina, di una differenza nella decorrenza degli effetti giuridici tra le due ipotesi di promozione alla medesima qualifica superiore, rischia di rappresentare un sostanziale svuotamento dell'istituto premiale in parola e quindi una palese violazione del principio di efficienza, imparzialità e buon andamento della P.A. .

Ancora una volta efficace e chiara appare la conclusiva deduzione dei ricorrenti laddove osservano di essere rimasti "*prigionieri in una sorta di ruolo ad esaurimento, quello di Vice Sovrintendenti, composto /ed è un vero paradosso) soltanto da coloro che (come i ricorrenti) ... sono stati promossi per meriti straordinari*".

6. - In conclusione, ai fini del decidere, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che con la presente ordinanza viene rimessa alla corte Costituzionale in ordine all'art. 75, primo comma, del d.P.R. 335/1982, per violazione degli art. 3, primo e secondo comma, e art. 97, primo comma, della Costituzione.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per ogni conseguente statuizione

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando:

- i)- dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell' art.75, primo comma, del d.P.R. 335/1982, per violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione;
- ii)- sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, primo comma, cod. proc. amm.;
- iii)- ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, per il competente controllo di legittimità sulle questioni sollevate;
- iv)- rinvia ogni definitiva statuizione nel merito nonché sulle spese di lite, all'esito del promosso giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 79 ed 80 del c.p.a..

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza: a) sia comunicata a tutte le parti in causa; b) sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri; c) sia comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 8 febbraio 2019, 7 marzo 2019, con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente

Aurora Lento, Consigliere

Roberto Valenti, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Roberto Valenti**

**IL PRESIDENTE**  
**Calogero Ferlisi**

## IL SEGRETARIO