SENTENZA N. 224

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Mario Rosario MORELLI; Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia nel procedimento vertente tra A. T. e altri e il Ministero dell'interno - Dipartimento pubblica sicurezza, con ordinanza del 6 agosto 2019, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 6 agosto 2019, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2019, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

Il giudice a quo premette che i ricorrenti, a seguito di promozione per merito straordinario, rivestono la qualifica di vice sovrintendente della Polizia di Stato, promozione decorrente dalla data di verificazione del fatto che ha dato luogo a tale "ricompensa" ai sensi della disposizione censurata (e, quindi, in concreto, per alcuni di essi dalla data del 5 aprile 2006 e, per altri, da quella dell'11 novembre 2007).

Evidenzia il TAR Sicilia che i ricorrenti deducevano che, con decreto del Capo della Polizia in data 22 aprile 2008, era bandito un concorso interno, per titoli di servizio e superamento di un successivo corso di formazione, a numero 252 posti per vice sovrintendente della Polizia di Stato, ed era prevista per i vincitori la promozione nella relativa qualifica con retrodatazione della sola decorrenza giuridica alla data del 1° gennaio 2002, secondo quanto stabilito dall'art. 24-quater, comma 7, del d.P.R. n. 335 del 1982. La medesima procedura era seguita nei successivi concorsi interni per la nomina a vice sovrintendente.

Pertanto i ricorrenti, assumendo l'irrazionalità del combinato disposto degli artt. 24-quater, comma 7, e 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, in quanto idonei a determinare un significativo "scavalcamento" in ruolo degli stessi attraverso il meccanismo della retrodatazione giuridica nella qualifica operante per i soli partecipanti alle procedure concorsuali e selettive interne, chiedevano in via principale al giudice amministrativo di accertare il loro diritto alla retrodatazione dell'attribuzione della qualifica di vice sovrintendente nel ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato a far data dal 1° gennaio 2002, sull'assunto dell'applicabilità analogica, anche alla promozione per merito straordinario, del citato art. 24-quater, comma 7.

Nel costituirsi nel giudizio amministrativo, il Ministero dell'interno eccepiva in via pregiudiziale l'inammissibilità del ricorso per difetto di instaurazione del contraddittorio nei confronti dei controinteressati e in quanto i ricorrenti erano consapevoli sin dalla pubblicazione del bando, non impugnato, di cui al decreto ministeriale del 19 settembre 2008, che l'inquadramento nella qualifica di vice sovrintendente per i vincitori del concorso interno sarebbe stato retrodatato alla data del 1° gennaio 2002.

Il giudice rimettente, disattese le eccezioni di rito sollevate dal Ministero dell'interno, ritiene rilevanti e non manifestamente infondate per la decisione del giudizio le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

In particolare, il TAR Sicilia sottolinea che, nel sistema originariamente configurato dal predetto decreto, l'accesso per concorso (o analoghe procedure selettive interne) al ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato nella qualifica iniziale di vice sovrintendente era disciplinato nel senso che la promozione avveniva, ad ogni effetto, con decorrenza dalla data di conclusione del relativo corso di formazione.

In seguito, tuttavia, l'art. 2 del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 53 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato) –intervenendo sull'art. 24-quater del d.P.R. n. 335 del 1982, a propria volta introdotto dal decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato) – ha invece individuato la decorrenza della promozione per concorso alla data del 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui si sono verificate le vacanze.

Così delineato il quadro normativo di riferimento, il giudice a quo ritiene che non sia praticabile, come invece richiesto dai ricorrenti, un'interpretazione costituzionalmente orientata del sistema normativo censurato fondata sull'applicazione analogica del meccanismo di retrodatazione giuridica nella qualifica, contemplato dal comma 7 dell'art. 24-quater del d.P.R. n. 335 del 1982, anche all'ipotesi di promozione per merito straordinario; ciò in virtù della chiara formulazione dell'art. 75, primo comma, dello stesso decreto, che riconduce sul piano temporale gli effetti della conseguente nomina alla data nella quale si è verificato il fatto che ha determinato il conferimento della ricompensa.

Il TAR Sicilia dubita quindi della legittimità costituzionale sotto tale profilo del richiamato art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982.

In punto di rilevanza, il giudice a quo sottolinea che la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale è pregiudiziale a quella da assumere nel giudizio principale, in quanto lo stesso, ove il sistema vigente fosse ritenuto conforme a Costituzione, dovrebbe essere definito con una pronuncia di rigetto delle domande dei ricorrenti.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente dubita, innanzi tutto, della legittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, in riferimento all'art.

3, primo e secondo comma, Cost., per gli effetti distorsivi che derivano dall'attuale meccanismo della retrodatazione giuridica nella qualifica previsto dal comma 7 dell'art. 24-quater del medesimo decreto, come modificato dal d.lgs. n. 53 del 2001, poiché, sebbene le forme di progressione in carriera di carattere ordinario e straordinario abbiano caratteristiche differenti, le stesse condividono la finalità di individuare i soggetti più idonei ad accedere alla qualifica superiore. Appare quindi discriminatorio al giudice a quo il predetto meccanismo della retrodatazione giuridica che, in assenza di forme di riallineamento, finisce con il relegare, sul piano della decorrenza giuridica dell'inquadramento, i soggetti che progrediscono nella carriera per merito straordinario in posizioni talora significativamente deteriori rispetto a coloro i quali sono promossi a seguito del superamento di procedure selettive o prove concorsuali interne.

Il TAR Sicilia dubita, inoltre, della compatibilità dell'assetto normativo in questione con l'art. 97, primo comma, Cost., poiché il predetto meccanismo di retrodatazione degli effetti giuridici nella qualifica per i soli vice sovrintendenti della Polizia di Stato promossi secondo i canali "ordinari" di progressione in carriera potrebbe comportare un sostanziale svuotamento della valenza premiale dell'istituto della promozione per merito straordinario, in violazione dei principi di efficienza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

2.– Con atto del 10 dicembre 2019 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi le questioni inammissibili o, comunque, infondate nel merito.

La difesa statale, in primo luogo, assume in via pregiudiziale l'inammissibilità delle questioni in virtù della manifesta arbitrarietà delle valutazioni del TAR rimettente sulle eccezioni preliminari e pregiudiziali sollevate nel giudizio principale dal Ministero dell'interno.

L'Avvocatura generale dello Stato deduce, poi, il difetto di incidentalità delle questioni prospettate in quanto l'oggetto del giudizio costituzionale sarebbe coincidente con quello pendente dinanzi al giudice a quo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce, inoltre, l'inammissibilità delle questioni per incertezza nella formulazione della motivazione dell'ordinanza di rimessione e del petitum, desumendosi dal contenuto dell'ordinanza la richiesta di una pronuncia additiva, volta a estendere il meccanismo della retrodatazione agli effetti giuridici anche ai soggetti promossi per meriti straordinari, mentre nel dispositivo è richiesta una pronuncia meramente ablativa.

Secondo la difesa statale, l'inammissibilità delle questioni sollevate dal TAR Sicilia deriverebbe anche dalla violazione, in assenza di una soluzione costituzionalmente imposta, del principio delle

“rime obbligate”, vieppiù in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore ordinario, come quella che riguarda la scelta delle modalità e delle procedure per l’inquadramento del personale e l’articolazione delle qualifiche.

Sempre in punto di inammissibilità, l’Avvocatura assume l’erronea individuazione della disposizione censurata, derivando, semmai, l’ipotizzato effetto distorsivo non già dall’art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, bensì dall’art. 24-quater, comma 7, del medesimo decreto.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia l’infondatezza delle questioni non potendo ipotizzarsi nella fattispecie in esame alcuna illegittima disparità di trattamento in virtù della differenza tra i due sistemi di accesso alla qualifica superiore. L’Avvocatura sottolinea, poi, la razionalità complessiva del sistema che fa decorrere la promozione per merito straordinario alla data del fatto, tenuto conto che, del resto, non sempre vi è una pregressa vacanza in organico alla quale potrebbe ancorarsi una retrodatazione negli effetti giuridici della promozione, poiché la stessa può avvenire anche in sovrannumero, con riassorbimento mediante le successive vacanze di organico.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 6 agosto 2019, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2019, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 75, primo comma, del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

In particolare, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione nella parte in cui, ancorando la decorrenza giuridica della promozione per merito straordinario nel ruolo di vice sovrintendente della Polizia di Stato alla data nella quale si è verificato il fatto che ha dato luogo alla promozione stessa, determina a suo avviso un’illegittima disparità di trattamento, che si riverbera anche sui principi di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa, rispetto ai vice sovrintendenti che hanno avuto accesso alla medesima qualifica a seguito di procedure selettive o concorsuali interne, per le quali l’art. 24-quater dello stesso d.P.R. n. 335 del 1982 contempla, al settimo comma, una retrodatazione giuridica nella qualifica alla data del 1° gennaio successivo a quello in cui si sono verificate le vacanze.

2.– Prima di esaminare il merito delle questioni di legittimità costituzionale, occorre valutarne l'ammissibilità, a fronte delle relative eccezioni formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.– La difesa statale deduce in primo luogo l'inammissibilità delle questioni poiché il TAR rimettente ha ritenuto superabile l'eccezione del Ministero dell'interno fondata sull'omessa impugnazione, da parte dei ricorrenti, dei bandi di concorso nonché dei provvedimenti di inquadramento nel ruolo, con ciò compiendo una valutazione manifestamente arbitraria, considerato che, in conformità alla consolidata giurisprudenza amministrativa, non è ammessa una domanda volta a ottenere un diverso inquadramento, se il relativo provvedimento non è tempestivamente impugnato. Pertanto, l'azione proposta dai ricorrenti sarebbe inammissibile, in quanto volta a eludere i termini di decadenza rispetto ad un rapporto ormai esaurito, per non avere gli stessi tempestivamente impugnato né il bando di concorso interno né il provvedimento di attribuzione della qualifica.

L'eccezione è infondata.

In virtù dell'autonomia tra il giudizio incidentale di legittimità costituzionale e quello principale, non rientra tra i poteri di questa Corte, che effettua solo un controllo "esterno" sulla rilevanza, sindacare, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio a quo, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti (sentenze n. 241 del 2008 e n. 62 del 1992). Ai fini del relativo controllo da parte di questa Corte, anche per il riscontro dell'interesse ad agire e per la verifica della legittimazione delle parti, è dunque sufficiente che il rimettente motivi in modo non implausibile sulla rilevanza (sentenze n. 35 del 2017, n. 303 e n. 50 del 2007, e n. 173 del 1994).

Nell'ordinanza di rimessione, con una motivazione che supera la soglia di non implausibilità, è stato evidenziato che la domanda dei ricorrenti è finalizzata all'accertamento del diritto a beneficiare della retrodatazione giuridica nella qualifica, e non già all'annullamento dei rispettivi concorsi interni indetti dall'amministrazione ovvero del provvedimento di inquadramento.

2.2.– L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, inoltre, il difetto di incidentalità delle questioni per l'assunta coincidenza tra l'oggetto del giudizio costituzionale e quello rimesso alla decisione del giudice a quo che dovrebbe necessariamente rigettare le domande dei ricorrenti qualora la Corte ritenesse non fondati i possibili dubbi di legittimità costituzionale.

Nella giurisprudenza costituzionale è consolidato il principio secondo cui il requisito dell'incidentalità ricorre quando la questione investe una disposizione avente forza di legge che il

rimettente deve applicare come passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale (ex multis, sentenze n. 151 del 2009 e n. 303 del 2007).

Questa è la situazione che si verifica nel caso di specie atteso che l'eventuale accoglimento delle questioni prospettate non si identificherebbe con il petitum del giudizio di legittimità costituzionale il cui esito costituirebbe solo la pregiudiziale logico-giuridica per l'accoglimento della domanda dei ricorrenti. Pertanto, anche questa eccezione è infondata.

È peraltro dirimente sottolineare che, nella fattispecie in esame, l'incidentalità delle questioni è evidente, avendo i ricorrenti proposto anche una domanda risarcitoria nel giudizio principale.

2.3.– L'Avvocatura generale deduce, inoltre, l'inammissibilità delle questioni per incertezza nella formulazione del petitum, poiché dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione si desumerebbe la richiesta di una pronuncia additiva, volta ad estendere il meccanismo della retrodatazione agli effetti giuridici anche ai soggetti promossi per merito straordinario, mentre nel dispositivo della stessa si farebbe riferimento a una sentenza meramente ablativa.

Anche questa eccezione è infondata, poiché dalla lettura dell'ordinanza di rimessione si evince chiaramente che le questioni di legittimità costituzionale investono il primo comma dell'art. 75 del d.P.R. n. 335 del 1982 nella parte in cui non consente di estendere il meccanismo della retrodatazione nell'anzianità giuridica ai vice sovrintendenti promossi per merito straordinario e sono quindi volte ad ottenere una decisione di carattere additivo.

2.4.– La difesa statale eccepisce, altresì, che l'intervento richiesto si porrebbe in termini manipolativi del sistema, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, dovendosi considerare, inoltre, che la scelta delle modalità e delle procedure per l'inquadramento del personale e l'articolazione delle qualifiche è materia riservata alla discrezionalità del legislatore.

L'eccezione è infondata in quanto, come è stato ormai ripetutamente affermato da questa Corte, non è necessario che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e ratio, idonea a essere assunta come tertium comparationis, essendo sufficiente che il sistema nel suo complesso offra precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti alla previsione dichiarata illegittima (ex multis, sentenze n. 233 e n. 222 del 2018). In sostanza, l'ammissibilità delle questioni è condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (sentenze n. 245, n. 99 e

n. 40 del 2019, n. 233 e n. 180 del 2018, quest'ultima anche con riferimento alla pretesa indeterminatezza del petitum).

Attengono, poi, al merito e non all'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale quelle afferenti la discrezionalità riconosciuta al legislatore nell'articolazione di qualifiche e modalità di avanzamento in carriera (sentenza n. 35 del 2017).

Vi è da dire che, peraltro, nel caso in esame la prospettata eccezione non è neppure pertinente perché la soluzione additiva richiesta è puntualmente indicata mediante raffronto con il tertium comparationis costituito dal trattamento più favorevole, rispetto alla decorrenza sul piano dell'anzianità giuridica nella qualifica superiore, nell'ipotesi di progressione ordinaria in carriera.

2.5.– Sempre in punto di inammissibilità, la difesa statale deduce l'erronea individuazione della disposizione censurata da parte del giudice rimettente, poiché il presunto e irrazionale effetto distorsivo deriva non già dall'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, bensì dall'art. 24-quater del medesimo decreto.

Anche tale eccezione non è fondata, atteso che l'effetto distorsivo in questione si correla, nella prospettazione del giudice a quo, al combinato disposto delle predette previsioni normative, a seguito delle modifiche all'art. 24-quater operate dal decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 53 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato), e può tuttavia essere eliminato solo mediante un intervento additivo sull'art. 75 del d.P.R. n. 335 del 1982, che si occupa della decorrenza nella qualifica a seguito di promozione per merito straordinario.

La norma oggetto delle censure di illegittimità costituzionale è stata, quindi, correttamente individuata.

Giova in ogni caso ricordare che ricorre l'inammissibilità delle questioni per aberratio ictus solo ove sia erroneamente individuata la norma in riferimento alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale, mentre l'imprecisa indicazione della disposizione indubbiata non inficia di per sé l'ammissibilità della questione stessa, nell'ipotesi in cui questa Corte sia posta in grado di individuare il contesto normativo effettivamente impugnato alla stregua del contenuto delle censure formulate nella stessa ordinanza di rimessione (sentenza n. 24 del 2019).

3.– In via ancora preliminare, occorre osservare che, dopo il promovimento del presente giudizio con l'ordinanza di rimessione, il legislatore ha introdotto – con l'art. 3, comma 1, lettera g), numero 1), del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172 (Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, al decreto legislativo 29 maggio

2017, n. 95, recante: «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche») – il nuovo comma 2-bis nell'art. 24-quater del d.P.R. n. 335 del 1982.

Tale norma, nell'intento di correggere l'effetto distorsivo determinato dal comma 7 dell'art. 24-quater nel testo modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 53 del 2001 – che ha introdotto il criterio più favorevole della decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze quanto alla nomina a vice sovrintendente per concorso o altra procedura selettiva interna, mentre ha lasciato inalterata la formulazione della disposizione censurata laddove àncora la decorrenza giuridica nella qualifica del vice sovrintendente promosso per merito straordinario alla data di verificazione del fatto che ha dato luogo alla promozione – ha previsto che: «Resta ferma la facoltà per il personale che ha conseguito la qualifica di vice sovrintendente per merito straordinario, di presentare istanza di partecipazione alle procedure di cui al comma 1 quando ne consentano l'accesso alla qualifica di vice sovrintendente con una decorrenza più favorevole. L'esito positivo delle procedure di cui al primo periodo rientra nell'ambito delle risorse ad esse destinate. Ai soggetti interessati è assicurata la conseguente ricostruzione di carriera».

Lo ius superveniens – che riguarda proprio i vice sovrintendenti promossi nella qualifica per merito straordinario – è tuttavia applicabile solo alle "future" procedure di cui al comma 1 dell'art. 24-quater, mentre non riguarda anche le "pregresse" procedure, già espletate, come quelle che vengono in rilievo nel giudizio a quo.

Né tale conclusione è revocabile in dubbio perché – sebbene la norma esordisca con la formula «Resta ferma la facoltà […]», la quale potrebbe far ritenere che anche per il passato sarebbe stata applicabile la nuova regola – in realtà l'art. 24-quater del d.P.R. n. 335 del 1982, rubricato «Immissione nel ruolo dei sovrintendenti», fa espresso riferimento all'accesso alla qualifica iniziale nel ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato, ossia quella di vice sovrintendente, già posseduta dai ricorrenti, che quindi non avrebbero potuto aspirare a vedersela attribuita.

La disposizione, dunque, prima dell'introduzione del comma 2-bis ad opera dell'art. 3, comma 1, lettera g), numero 1), del d.lgs. n. 172 del 2019, non avrebbe potuto essere interpretata nel senso di consentire la partecipazione ai concorsi o alle selezioni interne a soggetti già nominati vice sovrintendenti, sebbene per merito straordinario.

Lo ius superveniens è quindi inapplicabile nel giudizio a quo e di conseguenza non occorre restituire gli atti al giudice rimettente, non essendo necessaria, da parte dello stesso, una nuova

valutazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale (sentenza n. 125 del 2018).

4.– È opportuno, a questo punto, ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento, nel quale si colloca l'incidente di legittimità costituzionale promosso dal TAR Sicilia.

4.1.– L'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 335 del 1982 definisce la gerarchia fra gli appartenenti ai ruoli e alla carriera del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia distinguendo – in ordine decrescente – tra funzionari, ispettori, sovrintendenti, assistenti e agenti.

Nell'ambito di ciascun ruolo è prevista un'ulteriore suddivisione per qualifica, anch'essa gerarchicamente ordinata. In particolare, il ruolo dei sovrintendenti è suddiviso dall'art. 24-bis del d.P.R. n. 335 del 1982 in tre qualifiche (vice sovrintendente, sovrintendente, sovrintendente capo).

All'interno della qualifica, la gerarchia dipende dall'anzianità determinata in primis ai sensi dell'art. 3, comma 4, dello stesso decreto, dalla data del provvedimento di nomina o di promozione.

Se al ruolo iniziale degli assistenti e agenti si accede solo dall'esterno per concorso, l'inquadramento nel ruolo superiore dei sovrintendenti, nella qualifica iniziale di vice sovrintendente, può essere ottenuto, secondo quanto previsto dall'art. 24-quater, comma 1, del d.P.R. n. 335 del 1982, soltanto attraverso meccanismi "interni" di progressione in carriera, ovvero: nel limite del settanta per cento dei posti disponibili alla data del 31 dicembre di ogni anno, mediante selezione effettuata con scrutinio per merito comparativo e superamento di un successivo corso di formazione professionale; nel limite del restante trenta per cento dei posti disponibili alla data del 31 dicembre di ogni anno, mediante concorso, espletato anche con modalità telematiche, per titoli ed esame, e successivo corso di formazione professionale; senza concorso, anche in sovrannumero, in ragione di promozione per merito straordinario.

Il sistema di progressione in carriera nella Polizia di Stato può quindi essere ordinario o straordinario.

Nel primo sono inseriti tutti gli operatori che abbiano maturato o siano comunque in possesso dei requisiti minimi che consentono di ambire al passaggio alla qualifica o al ruolo superiore secondo alcune norme prefissate e nel limite dei posti disponibili.

Invece, nel secondo vengono in rilievo i dipendenti che si sono distinti nell'espletamento del proprio servizio per comportamenti eccezionali, anche oltre i doveri d'ufficio, avuto riguardo alla qualifica rivestita e tenuto conto del risultato conseguito in relazione alle circostanze di tempo e di luogo che hanno connotato l'attività svolta.

La ratio ispiratrice della promozione per merito straordinario – che costituisce forma più elevata di "ricompensa" per l'attività svolta – è quella di consentire, a coloro i quali si siano distinti per l'eccezionalità delle doti mostrate in occasione di particolari operazioni di servizio, di accedere alla qualifica superiore in deroga ai meccanismi ordinari di progressione in carriera.

L'avanzamento in carriera per merito straordinario costituisce un'eccezione alla regola del pubblico concorso, sì da doversi interpretare restrittivamente. Il Consiglio di Stato, sia in sede consultiva (Consiglio di Stato, sezione prima, parere 24 giugno 1998, n. 416) che in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 giugno 2015, n. 3084), ha più volte sottolineato che la promozione del personale della Polizia di Stato alla qualifica superiore per merito straordinario implica necessariamente l'eccezionale rilevanza delle operazioni di servizio compiute sotto il profilo dei risultati conseguiti, nonché la dimostrazione, da parte degli interessati, del possesso di risorse personali e professionali fuori del comune e assolutamente rimarchevoli, mentre sono estranee al merito straordinario le ipotesi in cui il dipendente, pur trovandosi in situazione di pericolo, compie atti che non esulano dai doveri d'istituto.

4.2.– Con specifico riguardo alla vicenda sottesa all'ordinanza di rimessione, occorre considerare in particolare che l'art. 71 del d.P.R. n. 335 del 1982 disciplina la promozione per merito straordinario degli appartenenti al ruolo degli agenti e degli assistenti in quello dei sovrintendenti, nella qualifica iniziale di vice sovrintendente, stabilendo che la stessa può essere conferita «agli agenti, agli agenti scelti e agli assistenti, 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 qualità necessarie per ben adempiere le funzioni della qualifica superiore, ovvero abbiano corso grave pericolo di vita per tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica».

La decorrenza di questa promozione extra ordinem è fissata dall'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982: le promozioni per merito straordinario decorrono dalla data nella quale si è verificato il fatto che ha dato luogo al conferimento di tale qualifica.

Nel sistema originario, una volta conseguita la nomina nella qualifica di vice sovrintendente, non vi era alcuna significativa differenza, in punto di decorrenza giuridica, tra quanti avessero ottenuto la stessa mediante concorso e coloro i quali fossero stati promossi per merito straordinario, in quanto l'art. 21 del d.P.R. n. 335 del 1982 prevedeva che i dipendenti che avevano superato il concorso per titolo ovvero per titoli ed esame erano immessi nel ruolo superiore solo alla data di conclusione con esito positivo del prescritto corso di formazione.

Lo stesso art. 24-quater del predetto decreto, nella formulazione originaria introdotta dall'art. 2 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato), continuava a stabilire, al sesto comma, che «[c]oloro che al termine del corso sono riconosciuti idonei conseguono la nomina a vice sovrintendente nell'ordine determinato dalla graduatoria finale del corso, con decorrenza dalla data di fine dello stesso».

La questione sollevata dall'ordinanza di rimessione è sorta solo per effetto delle modifiche introdotte all'art. 24-quater appena citato, dall'art. 2 del d.lgs. n. 53 del 2001. Il novellato comma 7 del predetto art. 24-quater ha stabilito che «[i] frequentatori che al termine dei corsi di cui al 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».

Questa previsione, considerata in combinato disposto con la decorrenza giuridica ancorata, invece, per la promozione per merito straordinario dal primo comma dell'art. 75 del d.P.R. n. 335 del 1982 alla data del verificarsi dei fatti che hanno giustificato l'attribuzione della qualifica, determinerebbe l'irragionevole effetto distorsivo lamentato dall'ordinanza di rimessione.

In particolare, tale effetto deriverebbe dalla circostanza che la retrodatazione nella qualifica a seguito della progressione in carriera con modalità ordinarie, in mancanza di strumenti di riallineamento in favore dei vice sovrintendenti già precedentemente nominati per merito straordinario, comporta un possibile superamento, ai fini dell'accesso alle qualifiche superiori, da parte di assistenti o agenti che abbiano superato il corso-concorso bandito successivamente alla promozione di altri assistenti o agenti per merito straordinario, in virtù della maggiore anzianità di servizio nella qualifica. Ciò si verifica nell'ipotesi di anteriorità, talora particolarmente accentuata perché di vari anni (come nella specie), della data della vacanza del posto (a partire dalla quale decorre giuridicamente l'anzianità del vice sovrintendente nominato in seguito a concorso) rispetto a quella di compimento del fatto, di eccezionale rilevanza, giustificativo della promozione per merito straordinario.

5.– Ciò premesso, possono ora esaminarsi le denunciate violazioni dei principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).

Le questioni sono fondate sotto entrambi i profili.

6.– È violato innanzi tutto l'art. 3 Cost., dal momento che può verificarsi una illegittima disparità di trattamento tra i vice sovrintendenti della Polizia di Stato, che sono stati promossi nella qualifica per merito straordinario, e coloro che hanno avuto accesso alla stessa qualifica per concorso o procedura selettiva.

Tale situazione è conseguenza dell'introduzione del già richiamato meccanismo della retrodatazione della decorrenza giuridica – non di quella "economica" – della nomina, alla data del 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze, ad opera del comma 7 dell'art. 24-quater, come novellato dall'art. 2 del d.lgs. n. 53 del 2001, per i soli vice sovrintendenti che accedono a tale qualifica per concorso o procedura selettiva, senza la contestuale previsione di un meccanismo di riallineamento per i vice sovrintendenti già in precedenza promossi per merito straordinario, essendo invece rimasto inalterato per questi ultimi il disposto dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982 che fa decorrere l'anzianità in tale qualifica (sia economica che giuridica) dal giorno in cui si è verificato il fatto che ha dato luogo all'assegnazione della qualifica superiore.

Va evidenziato che nella fattispecie in esame non è risolutivo il principio, riaffermato anche nella recente giurisprudenza di questa Corte con riguardo alla Polizia di Stato (sentenze n. 21 del 2020, n. 442 del 2005 e n. 63 del 1998; ordinanza n. 296 del 2000), secondo cui il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nell'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica dei dipendenti pubblici (ex plurimis, sentenza n. 230 del 2014).

Il legislatore ha esercitato questa discrezionalità proprio disciplinando diversamente i percorsi di accesso alla qualifica di vice sovrintendente rispettivamente per via ordinaria, mediante scrutinio per merito comparativo o concorso interno, integrato da successivo corso di formazione professionale, in riferimento a vacanze del posto, e per via straordinaria senza procedura selettiva anche in soprannumero, salvo riassorbimento con le vacanze ordinarie.

Parimenti, rientra nella discrezionalità del legislatore l'identificazione delle condizioni di "merito straordinario"; fattispecie connotata dall'eccezionalità dei "fatti", in termini di azioni o attività di servizio oltremodo rimarchevoli per i risultati conseguiti o particolarmente rischiose con grave pericolo di vita per l'autore.

La diversità di questi percorsi di accesso alla qualifica – che, del resto, non è posta in discussione dal giudice rimettente – si ricompone alla fine, ossia al completamento delle due fattispecie con la nomina a vice sovrintendente. È in questa stessa qualifica che convergono tali due percorsi paralleli,

tant'è che la decorrenza "economica" fa data, in entrambe le ipotesi, dal perfezionamento della nomina.

Intervenuta quest'ultima, si ha che tutti i vice sovrintendenti promossi, sia a seguito di concorso (o di altra procedura selettiva interna), sia per merito straordinario, posseggono la medesima qualifica senza che la diversità di accesso alla stessa consenta una differenziazione tale da collocare in una posizione più o meno elevata gli uni rispetto agli altri. Tutti hanno ormai conseguito lo stesso status al completamento della fattispecie di nomina sicché, in linea di massima e in mancanza di specifiche ragioni giustificative, risulta discriminatorio che dopo – all'interno di una stessa qualifica, nell'ambito della quale l'ordine di ruolo è determinato proprio dall'anzianità e dalla sua decorrenza giuridica – vi siano soggetti che possono avere una posizione prevalente o poziore rispetto ad altri in ragione della sola modalità di accesso alla qualifica.

Questa parificazione comporta che, allorché il completamento della fattispecie di nomina si perfezioni in momenti distinti, non possa esserci una differenziazione penalizzante per chi abbia conseguito la qualifica in un momento anteriore rispetto a chi l'abbia ottenuta dopo. Ossia, nello specifico, la decorrenza giuridica dell'anzianità di chi accede (per concorso) alla qualifica di vice sovraintendente in un momento successivo non può sopravanzare quella di chi tale qualifica già possiede (per merito straordinario) da un momento anteriore.

Insomma, non è legittimo – perché il necessario rispetto del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) non lo consente – lo "scavalcamento" determinato dalla retroattività "giuridica" nella qualifica riconosciuta – come trattamento in sé più favorevole, introdotto dal legislatore proprio nell'esercizio di quella discrezionalità già sopra ricordata – solo ai vice sovrintendenti che hanno superato le procedure selettive interne.

In questi termini e limiti, ciò ridonda in ingiustificata disparità di trattamento e violazione del principio di eguaglianza (ex plurimis, sentenze n. 85 del 2020, n. 155 del 2014, n. 108 del 2006, n. 340 e n. 136 del 2004).

7.– Inoltre nella fattispecie in esame – nella quale la denunciata disciplina differenziata dà luogo, come si è detto, a un trattamento diverso e meno favorevole per i vice sovrintendenti promossi per merito straordinario rispetto a quelli che successivamente hanno avuto accesso alla medesima qualifica per concorso – la violazione del principio di eguaglianza si accompagna anche a quella dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 243 del 2005 e n. 250 del 1993).

La norma censurata comporta, infatti, che l'amministrazione, in ragione del meccanismo della retrodatazione nell'anzianità giuridica della qualifica limitata ai vice sovrintendenti nominati per

concorso, finisce per trattare in modo arbitrariamente diverso situazioni simili, ossia quelle di vice sovrintendenti che sono stati nominati con decorrenze giuridiche differenti a seconda delle modalità di accesso alla qualifica. Ciò in violazione del principio di imparzialità, che deve connotare l'azione dell'amministrazione pubblica.

8.– La ritenuta ingiustificatezza della disciplina differenziata e del conseguente "scavalcamento" da parte dei vice sovrintendenti, che hanno avuto accesso alla qualifica per concorso o procedura selettiva, rispetto a quelli già prima promossi nella medesima qualifica per merito straordinario, trova riscontro e conferma nella circostanza che l'"ingiustizia" è stata avvertita dallo stesso legislatore, il quale, come già evidenziato, per il futuro ha dettato, nell'art. 3, comma 1, lettera g), numero 1), del d.lgs. n. 172 del 2019, la già richiamata regola del comma 2-bis dello stesso art. 24-quater del d.P.R. n. 335 del 1982; regola che consente ai vice sovrintendenti promossi per merito straordinario di accedere, al fine di beneficiare di una decorrenza giuridica più favorevole, ai concorsi e alle selezioni previste per la medesima qualifica già posseduta.

Ciò connota anche di specialità la fattispecie qui esaminata rispetto a quelle interessate in passato da altri meccanismi di allineamento dell'anzianità di servizio che, in situazioni diverse, il legislatore ha ritenuto di abbandonare abrogandoli (sentenza n. 24 del 2018).

9.– La reductio ad legitimitatem della disposizione censurata può farsi – con riferimento alla fattispecie in esame – escludendo lo "scavalcamento" nella decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente da parte di coloro che l'abbiano conseguita con procedura concorsuale o selettiva (e quindi dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze) in un momento successivo rispetto alla nomina di quelli che la stessa qualifica abbiano in precedenza già ottenuto per merito straordinario (e quindi con decorrenza «dalla data del verificarsi dei fatti» posti a fondamento della nomina stessa).

Ciò può realizzarsi mediante il necessario riallineamento della decorrenza giuridica della nomina di questi ultimi a quella dei primi nell'ipotesi in cui, in concreto, tale evenienza si verifichi, senza peraltro che ciò incida sulla decorrenza economica che – come già rilevato – non soffre la differenziazione qui censurata.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, nella parte in cui non prevede l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 75, primo comma, del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), nella parte in cui non prevede l’allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all’esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA