CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **75/2024** (ECLI:IT:COST:2024:75)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BARBERA** - Redattore: **AMOROSO**
Udienza Pubblica del **19/03/2024**; Decisione del **19/03/2024**
Deposito del **30/04/2024**; Pubblicazione in G. U. **02/05/2024**
Norme impugnate: Art. 54, c. 1°, del decreto legislativo 30/10/1992, n. 443.
Massime: **46169 46170 46171**
Atti decisi: **ord. 75/2023**

SENTENZA N. 75

ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, nel procedimento vertente tra A. D.F. e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 24 aprile 2023, iscritta al n. 75 del registro

ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione di A. D.F.;

udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 2024 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

udito l'avvocato Maria Francesca Soriano per A. D.F.;

deliberato nella camera di consiglio del 19 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 24 aprile 2023, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395) nella parte in cui prevede che «[l]e promozioni di cui al presente decreto decorrono dalla data del verificarsi del fatto», in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 1, 2 e 3 della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 111, sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni, adottata a Ginevra il 25 giugno 1958, ratificata e resa esecutiva con legge 6 febbraio 1963, n. 405.

1.1.– Il giudice rimettente premette che il ricorrente riveste la qualifica di vice sovrintendente del Corpo di polizia penitenziaria a seguito di promozione per merito straordinario ai sensi dell'art. 77, commi 1 e 2, del d.P.R. 15 febbraio 1999, n. 82 (Regolamento di servizio del Corpo di polizia penitenziaria), con decorrenza, secondo quanto previsto dalla disposizione censurata, dalla data del 1° febbraio 2016.

In particolare, il Tribunale *a quo* evidenzia che il dipendente ha agito per l'accertamento e la declaratoria dell'inadempimento dell'obbligo a provvedere del Ministero della giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Direzione generale del personale e delle risorse e Provveditorato regionale del Piemonte e della Valle d'Aosta rispetto all'istanza notificata al medesimo Dipartimento, rimasta priva di riscontro, mediante la quale aveva chiesto che gli effetti giuridici dell'attribuzione della promozione alla qualifica corrispondente all'inquadramento superiore decorressero dalla data del 1° gennaio 2009, in virtù dei principi espressi dalla sentenza di questa Corte n. 224 del 2020 e dal parere reso dal Consiglio di Stato, sezione prima, nell'adunanza del 10 novembre 2021, n. 1984.

Rappresenta ulteriormente il TAR Piemonte che, nelle more del completamento della procedura per il conferimento della qualifica superiore per merito straordinario in favore dello stesso ricorrente, sulla scorta di due distinte proposte in detta direzione, l'Amministrazione penitenziaria, in data 19 dicembre 2017, aveva indetto un concorso con il quale aveva bandito 2.851 posti per la nomina nella medesima qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti nel Corpo di Polizia penitenziaria, con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2009.

Senonché a tale concorso il ricorrente non aveva partecipato in quanto era in attesa di due riconoscimenti di maggiore prestigio. La promozione per merito straordinario nella qualifica era ottenuta con provvedimento del 9 dicembre 2020, a seguito della sentenza del medesimo TAR Piemonte 2 novembre 2020, n. 659.

Nelle more, tuttavia, questa Corte, con sentenza n. 224 del 2020, aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo, come ricorda ancora il giudice *a quo*, l'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), laddove non prevedeva, nell'ambito dell'ordinamento del personale della Polizia di Stato, l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente di coloro i quali sono promossi 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 della verificazione dei fatti.

In omaggio ai principi affermati da questa Corte nella richiamata decisione, il ricorrente aveva dunque diffidato l'Amministrazione penitenziaria ad operare la ricostruzione della propria carriera con la decorrenza più favorevole riconosciuta ai vice sovrintendenti promossi a seguito del concorso bandito nella data del 19 dicembre 2017 e, a fronte dell'inerzia nel provvedere, aveva proposto ricorso per l'accertamento del diritto alla retrodatazione nella qualifica ai fini giuridici.

Il giudice rimettente riferisce ulteriormente che il Ministero della giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nel costituirsi in giudizio, ha dedotto l'inconferenza della citata pronuncia nella fattispecie concreta perché adottata con riguardo ad una specifica disposizione dell'ordinamento del personale della Polizia di Stato che non può trovare applicazione, né diretta, né analogica, nell'ordinamento della Polizia penitenziaria.

1.2.– Il TAR Piemonte, nel delineare il quadro normativo di riferimento, ricorda che l'art. 51 del d.lgs. n. 443 del 1992 sull'ordinamento del personale appartenente al Corpo della Polizia penitenziaria stabilisce che la qualifica superiore può essere conferita, in presenza dei presupposti ivi indicati, anche per merito straordinario, ad agenti, agenti scelti, assistenti ed assistenti capo, e che tale promozione, ai sensi dell'art. 54 del medesimo decreto legislativo, ha effetto dalla data del verificarsi del fatto.

Evidenzia che, in via ordinaria, secondo quanto previsto dall'art. 16 (comma 1, lettere *a* e *b*) del medesimo d.lgs. n. 443 del 1992, la nomina alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti della Polizia penitenziaria si consegue con selezione effettuata con scrutinio per merito comparativo riservato a domanda nel limite del settanta per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, agli assistenti capo aventi determinati requisiti e, nel limite del trenta per cento dei posti disponibili alla medesima data, con concorso per titoli ed esami, riservato al ruolo di agenti ed assistenti.

Il TAR Piemonte sottolinea, in particolare, che in questi casi, ai sensi del comma 3 della stessa disposizione, la nomina a vice sovrintendente è conferita con decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui si sono verificate le vacanze, non trascurando di precisare che questa peculiare retrodatazione dei soli effetti giuridici dell'attribuzione della qualifica è stata introdotta dall'art. 3 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 200 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo del Corpo di polizia penitenziaria), come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 76 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 200, in materia di riordino del personale non direttivo del Corpo di polizia penitenziaria). Tale disposizione ha così modificato la precedente regola espressa dall'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 443 del 1992 che prevedeva che la promozione alla qualifica di vice sovrintendente era conferita secondo l'ordine di graduatoria del corso a decorrere dalla data di conclusione del corso medesimo.

1.3.– Sottolinea il giudice rimettente che tale meccanismo di retrodatazione ha le stesse caratteristiche di quello già ritenuto costituzionalmente illegittimo, nella misura in cui non si applicava anche a quanti avevano conseguito la qualifica superiore per merito straordinario, dalla già citata sentenza n. 224 del 2020 di questa Corte, con riguardo al personale della Polizia di Stato, ravvisando una possibile violazione degli artt. 3 e 97 Cost., poiché le modifiche intervenute per effetto dell'art. 3 del d.lgs. n. 76 del 2001 hanno comportato un sostanziale

“scavalcamento” nel ruolo dei sovrintendenti da parte di quelli promossi per concorso rispetto a coloro i quali avevano ottenuto la promozione per merito straordinario.

Quanto alla contestata tempestività dell’azione del ricorrente rispetto alla data del provvedimento di inquadramento nella qualifica superiore, il giudice rimettente osserva che tale atto amministrativo ha carattere vincolato sicché la posizione giuridica fatta valere dal ricorrente è un vero e proprio diritto soggettivo assoggettato al termine di prescrizione contemplato per le azioni di accertamento e di condanna.

Evidenzia inoltre il Tribunale rimettente che, anche a voler aderire alla tesi più tradizionale che ascrive natura autoritativa ai provvedimenti di inquadramento nel ruolo del personale di diritto pubblico, la pretesa del ricorrente può convertirsi (pure per la domanda subordinata proposta) in azione contro il silenzio serbato dall’Amministrazione rispetto alla diffida inviata dal dipendente dopo la pubblicazione della citata sentenza n. 224 del 2020. Volendo così opinare, infatti, l’inerzia si sarebbe perfezionata il 4 novembre 2022, con conseguente tempestività dell’azione rispetto al termine annuale previsto dall’art. 31, comma 2, dell’Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) per la proposizione dell’azione contro il silenzio.

Il TAR rileva poi che l’accesso alla qualifica per tale via in luogo di quelle ordinarie ha un *quid pluris* di esemplarità e meritevolezza che può assumere rilievo nelle procedure di scrutinio successivo, considerato che quello per merito comparativo, ai sensi dell’art. 44 del d.lgs. n. 443 del 1992, consiste in un giudizio sulla professionalità complessiva dell’impiegato che si fonda sui titoli risultanti dal fascicolo personale e dallo stato matricolare, con particolare riguardo ai rapporti informativi e ai giudizi complessivi.

Di qui la ritenuta sussistenza, secondo il giudice rimettente, di un interesse differenziato e qualificato del ricorrente a privilegiare il conseguimento della promozione per merito straordinario.

1.4.– Il TAR Piemonte osserva, inoltre, che, a fronte della chiara formulazione letterale dell’art. 54 del d.lgs. n. 443 del 1992, laddove ancora la decorrenza giuridica della promozione per merito straordinario alla data di verificazione del fatto che ha dato origine al conferimento della “ricompensa”, non è possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, neppure in applicazione analogica della già citata sentenza n. 224 del 2020, in quanto riferita ad un’altra disposizione, ossia all’art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982 che, pur avendo un contenuto analogo al citato art. 54, non ha fatto venir meno detta norma dall’ordinamento.

1.5.– In punto di non manifesta infondatezza il giudice *a quo* sottolinea che, nel sistema originariamente configurato dal d.lgs. n. 443 del 1992, non sussisteva alcun disallineamento quanto agli effetti del conseguimento della qualifica superiore, a seconda che fosse avvenuta per via ordinaria o straordinaria, disallineamento determinato solo dall’art. 16, comma 3, nella formulazione successiva al d.lgs. n. 76 del 2001, laddove ha previsto la retrodatazione della qualifica, ove conseguita per concorso, al 1° gennaio dell’anno successivo a quello in cui si sono verificate le vacanze.

Di qui, secondo il rimettente, sarebbe riprodotta la medesima regolamentazione che è stata ritenuta costituzionalmente illegittima, con riferimento alla Polizia di Stato, dalla più volte citata sentenza di questa Corte n. 224 del 2020. Conseguentemente, la disposizione censurata contrasterebbe, in primo luogo, con l’art. 3 Cost. perché non sarebbe ragionevole prevedere una differente decorrenza nell’acquisizione della qualifica superiore solo in considerazione delle modalità di accesso alla stessa.

La contraddittorietà intrinseca della norma rileverebbe già sul piano logico atteso che, a fronte della priorità temporale della prima fattispecie, ossia del fatto generatore della promozione per merito straordinario, nella data del 4 febbraio 2016, una procedura concorsuale ordinaria indetta successivamente, ossia il 19 dicembre 2017, produrrebbe i suoi effetti in una data anteriore.

Inoltre, sul versante teleologico, la disposizione sarebbe incoerente con l'obiettivo premiale della ricompensa che finirebbe con il determinare risultati gravemente penalizzanti per lo sviluppo della carriera del beneficiario, stante la regola generale enunciata dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 443 del 1992, per la quale, nell'ambito dello stesso ruolo, la gerarchia è determinata dalla qualifica e, all'interno della medesima qualifica, dall'anzianità.

Altresì, sul piano ordinamentale sistematico, la contraddittorietà della disposizione censurata verrebbe in rilievo alla luce del principio di tendenziale equiparazione degli ordinamenti delle Forze di polizia sancito dall'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), stante la caducazione dell'analogo meccanismo previsto per la Polizia di Stato a seguito della sentenza n. 224 del 2020.

Sotto un distinto profilo, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 443 del 1992 anche in riferimento all'art. 97 Cost., poiché il mantenimento di una divaricazione nella decorrenza degli effetti giuridici tra le due ipotesi di promozione alla medesima qualifica superiore determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento da parte dell'amministrazione in violazione del principio di imparzialità che deve connotare i pubblici uffici.

Inoltre, con riferimento al principio di buon andamento dell'attività amministrativa, il mancato allineamento della decorrenza giuridica si porrebbe in distonia con la *ratio* premiale sottesa all'istituto della promozione per merito straordinario.

Il TAR Piemonte osserva, infine, che la disposizione censurata, determinando un irragionevole scavalcamento solo a fronte del fatto generatore della promozione, violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di non discriminazione sancito dall'art. 1, primo paragrafo, lettera *b*), della Convenzione OIL n. 111 del 1958 sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni.

2.– Si è costituito in giudizio il ricorrente nel giudizio *a quo*, A. D.F., il quale, ripercorsi i provvedimenti che lo hanno riguardato e le ragioni poste a fondamento dell'azione principale, ha evidenziato la sostanziale identità delle disposizioni espresse in materia per la Polizia di Stato, ossia gli artt. 75 e 24-*quater*, settimo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, che hanno dato luogo alla sentenza di questa Corte n. 224 del 2020, e per la Polizia penitenziaria, ossia gli artt. 54 e 16, comma 3, del d.lgs. n. 443 del 1992. Ha dunque evidenziato, a sostegno delle questioni sollevate dal TAR Piemonte, che si pongono i medesimi problemi di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., accertati dalla indicata sentenza.

3.– Non è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza in epigrafe indicata, il TAR Piemonte ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 443 del 1992, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 1, 2 e 3 della Convenzione OIL n. 111 del 1958 sulla discriminazione in materia di impiego e nelle

professioni.

In particolare il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui, ancorando la decorrenza giuridica della promozione per merito straordinario nel ruolo dei vice sovrintendenti della Polizia penitenziaria alla data nella quale si è verificato il fatto che ha dato luogo alla ricompensa, determinerebbe 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 concorsuali per le quali, invece, l'art. 16, comma 3, dello stesso d.lgs. n. 443 del 1992, prevede una retrodatazione giuridica nella qualifica alla data del 1° gennaio successivo a quello in cui si sono verificate le vacanze.

2.– In via preliminare, sussistono i presupposti di ammissibilità delle questioni quanto alla loro rilevanza.

2.1. – Con riferimento alla tempestività dell'azione principale, il TAR Piemonte ha osservato che il ricorrente non è decaduto dalla possibilità di richiedere una differente decorrenza sul piano giuridico nell'accesso alla qualifica iniziale del ruolo superiore dei sovrintendenti pur non avendo impugnato, entro il termine di sessanta giorni dalla conoscenza legale dello stesso, il relativo provvedimento di inquadramento. Ha evidenziato che, poiché tale provvedimento ha natura vincolata, il dipendente vanta, rispetto ad esso, una posizione di diritto soggettivo, che può essere fatta valere entro l'ordinario termine di prescrizione per l'azione di accertamento.

In ogni caso, l'azione sarebbe tempestiva anche se intesa quale volta a contestare il silenzio-diniego della pubblica amministrazione rispetto all'istanza del ricorrente di ottenere l'auspicato inquadramento con decorrenza più favorevole, essendo stata proposta entro il termine di un anno, previsto dall'art. 31, comma 2, cod. proc. amm., rispetto al momento della formazione del predetto silenzio.

Tali valutazioni del giudice rimettente sono espressione di un vaglio non implausibile in ordine alla tempestività dell'azione presupposta (sentenze n. 170 del 2018 e n. 53 del 2017).

2.2.– Quanto alla sussistenza di un concreto interesse del ricorrente nello stesso giudizio principale – sotto il profilo che egli, pur essendo nelle condizioni di farlo, non aveva partecipato al concorso, bandito nelle more della decisione dell'Amministrazione sulle proposte di promozione per merito straordinario che lo riguardavano, che gli avrebbe consentito di accedere al ruolo superiore dei sovrintendenti con l'auspicata decorrenza più favorevole – il TAR Piemonte ha osservato che, in realtà, il dipendente vantava tale interesse, poiché, considerato il carattere eccezionale della massima ricompensa della promozione per merito straordinario, il passaggio nel ruolo superiore mediante la stessa, piuttosto che per concorso, gli avrebbe consentito di ottenere vantaggi nella successiva progressione in carriera che si fonda, ai sensi dell'art. 44 del d.lgs. n. 443 del 1992, anche sui rapporti informativi favorevoli rivenienti dal fascicolo personale.

Sotto tale profilo, la motivazione del giudice rimettente è, parimenti, adeguata in virtù del principio, ripetutamente enunciato nella giurisprudenza costituzionale, per il quale il riscontro dell'interesse ad agire è demandato alla valutazione del giudice rimettente, ove sorretta da una motivazione non implausibile (sentenze n. 193 del 2022 e n. 240 del 2021).

3.– È opportuno, a questo punto, richiamare brevemente il quadro normativo di riferimento nel quale si collocano le questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'ordinanza di rimessione.

3.1.– Il Corpo di polizia penitenziaria è stato istituito dalla legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria), che contestualmente ha disposto lo

scioglimento del Corpo degli agenti di custodia e la soppressione del ruolo delle vigilatrici penitenziarie.

La predetta legge precisa che il Corpo di polizia penitenziaria è un corpo civile (art. 1, comma 2) e fa parte delle Forze di polizia (comma 3).

In virtù della delega conferita dall'art. 14 della medesima legge n. 395 del 1990, il d.lgs. n. 443 del 1992 articola i ruoli non direttivi nella Polizia penitenziaria in ordine gerarchico: ruolo degli assistenti ed agenti; ruolo dei sovrintendenti; ruolo degli ispettori.

Nell'ambito di ciascun ruolo è prevista un'ulteriore suddivisione per qualifica, anch'essa gerarchicamente ordinata: in particolare, il ruolo dei sovrintendenti comprende le qualifiche di vice sovrintendente, di sovrintendente e di sovrintendente capo.

Pertanto, i ruoli sono ordinati gerarchicamente e nel loro ambito la gerarchia risulta determinata dalla qualifica e, all'interno della stessa qualifica, dall'anzianità.

Se al ruolo iniziale degli assistenti e agenti si accede dall'esterno per concorso, l'inquadramento nel ruolo superiore dei sovrintendenti, nella qualifica iniziale di vice sovrintendenti, può essere conseguito, secondo quanto previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 443 del 1992, soltanto attraverso meccanismi "interni" di progressione in carriera, ovvero: mediante selezione effettuata con scrutinio per merito comparativo riservato a domanda, nel limite del settanta per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, agli assistenti capo che ricoprono, alla predetta data, una posizione in ruolo non inferiore a quella compresa entro il doppio dei posti individuati, che non abbiano riportato nell'ultimo biennio un giudizio complessivo inferiore a «buono» e sanzione disciplinare più grave della deplorazione. Il personale così nominato dovrà frequentare un corso di formazione tecnico-professionale non superiore a tre mesi (art. 16, comma2, del d.lgs. n. 443 del 1992), con verifica finale; nel limite del restante trenta per cento dei posti disponibili alla data del 31 dicembre di ogni anno, mediante concorso per titoli ed esami con modalità semplificate, da espletare anche con procedure telematiche, riservato al personale appartenente al ruolo degli agenti ed assistenti, che abbia compiuto almeno quattro anni di effettivo servizio e che non abbia riportato nell'ultimo biennio un giudizio complessivo inferiore a «buono» e sanzione disciplinare più grave della deplorazione.

Questo sistema di progressione in carriera è quello ordinario.

Tuttavia, la progressione in carriera può realizzarsi anche mediante un altro canale, ossia la promozione per merito straordinario.

In particolare l'art. 51 del d.lgs. n. 443 del 1992 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 che «nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano conseguito eccezionali risultati in attività attinenti ai loro compiti, rendendo straordinari servizi all'Amministrazione penitenziaria, dando prova di eccezionale capacità e dimostrando di possedere qualità tali da dare sicuro affidamento di assolvere lodevolmente le funzioni della qualifica superiore, ovvero abbiano corso grave pericolo di vita per tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica».

La *ratio* ispiratrice della promozione per merito straordinario – che costituisce la 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 rappresenta un’eccezione alla regola del pubblico concorso, sì da doversi interpretare restrittivamente (sentenza n. 224 del 2020).

3.2.– Con specifico riguardo alle questioni sottese all’ordinanza di rimessione, la decorrenza di questa promozione *extra ordinem* è fissata dal censurato art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 443 del 1992: 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, poiché l’art. 19 del d.lgs. n. 443 del 1992 prevedeva che i dipendenti che avevano superato il concorso per titoli ovvero per titoli ed esami erano immessi nel ruolo superiore solo alla data di conclusione con esito positivo del prescritto corso di formazione.

Le questioni sottese all’ordinanza di rimessione sono sorte solo in un momento successivo quando – a seguito dell’abrogazione di tale disposizione ad opera dell’art. 3 del d.lgs. n. 200 del 1995 e della trasposizione della relativa disciplina nell’art. 16, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 443 del 1992, con le modifiche introdotte dall’art. 3 del d.lgs. n. 76 del 2001 – è stato successivamente stabilito che la nomina a vice sovrintendente è conferita con decreto del direttore generale del personale e delle risorse 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 di formazione).

Questa previsione, considerata in combinato disposto con la decorrenza giuridica ancorata, invece, per la promozione per merito straordinario, dal comma 1 dell’art. 54 del d.lgs. n. 443 del 1992, alla data del verificarsi dei fatti che hanno giustificato l’attribuzione della qualifica, determinerebbe l’irragionevole effetto distonico assunto dall’ordinanza di rimessione.

4.– Ciò premesso, si possono ora esaminare 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, con assorbimento delle censure sollevate con riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 3 della Convenzione OIL n. 111 del 1958 sulla discriminazione in materia impiego e nelle professioni.

5.– Come questa Corte ha già affermato, infatti, con riferimento alle questioni che hanno investito disposizioni del tutto sovrapponibili, nel loro contenuto, riguardanti la progressione in carriera nell’ambito della Polizia di Stato, è violato innanzi tutto l’art. 3 Cost., poiché può verificarsi una illegittima disparità di trattamento tra i vice sovrintendenti della Polizia penitenziaria, che sono stati promossi nella qualifica per merito straordinario, e coloro che hanno avuto accesso alla stessa qualifica per concorso o procedura selettiva (sentenza n. 224 del 2020).

Tale situazione è conseguenza, per quanto attiene all’ordinamento della Polizia penitenziaria, dell’introduzione del già richiamato meccanismo della retrodatazione della decorrenza ai soli effetti giuridici della nomina, alla data del 1° gennaio dell’anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze, ad opera dell’art. 16 del d.lgs. n. 443 del 1992, con le modifiche introdotte dall’art. 3 del d.lgs. n. 76 del 2001, per i soli vice sovrintendenti che accedono a detta 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. 54, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 443 del 1992, 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.

Alla stregua di quanto evidenziato da questa Corte con riferimento all'analoga situazione che vigeva nel sistema di progressione in carriera della Polizia di Stato, la diversità dei percorsi, ordinario e straordinario, di accesso alla qualifica superiore si ricompone alla fine, ossia al completamento delle due fattispecie con la nomina a vice sovrintendente, una volta intervenuta la quale si ha che tutti i vice sovrintendenti 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.

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 precedere quella di chi tale qualifica già possiede (per merito straordinario) da un momento anteriore (ancora, sentenza n. 224 del 2020).

Viola, dunque, il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. lo "scavalcamento" determinato dalla retroattività "giuridica" nella qualifica, riconosciuta come trattamento più favorevole solo ai vice sovrintendenti che hanno superato le procedure selettive e i concorsi interni, ossia che hanno avuto accesso alla qualifica superiore mediante il sistema ordinario di progressione nella carriera (sempre sentenza n. 224 del 2020).

6.– Inoltre, nella fattispecie in esame 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), perché 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 disposizione censurata comporta, infatti, che l'Amministrazione, in ragione del meccanismo della retrodatazione nell'anzianità giuridica della qualifica limitata ai vice sovrintendenti nominati mediante selezione o concorso, finisce per trattare in modo ingiustificatamente 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 (ancora sentenza n. 224 del 2020).

7.– 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 del fatto» posto a fondamento della nomina stessa).

Il che può realizzarsi – come già fatto con riferimento alla Polizia di Stato (sentenza n. 224 del 2020, più volte citata) – 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. 54, comma 1, del d.lgs. n. 443 del 1992, 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 del fatto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), 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 del fatto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.