



**News n. 53 del 28 maggio 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

E' incostituzionale il mancato allineamento della decorrenza giuridica del conseguimento della qualifica di vice sovrintendente della Polizia penitenziaria promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale promosso in via ordinaria.

Corte costituzionale 30 aprile 2024, n. 75 – Pres. Barbera, Red. Amoroso.

Polizia penitenziaria - Qualifica di vice sovrintendente – Decorrenza della nomina – Distinzione in base ai modi di accesso alla qualifica – Incostituzionalità

E' incostituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost., l'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. (1)

(1) I.– Il T.a.r. per il Piemonte, sez. I, con l'ordinanza n. 360 del 24 aprile 2023 (in *Foro amm.*, 2023, II, 591; oggetto della News UM n. 70 del 23 maggio 2023) ha sollevato la q.l.c. dell'art. 54, comma 1, del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, 1° comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 1, 2 e 3 della Convenzione dell'OIL n. 111 adottata a Ginevra in data 28 giugno 1958, sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni; in particolare, il giudice rimettente ha dubitato 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 sui principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, rispetto ai vice-sovrintendenti che, invece, hanno avuto accesso alla medesima qualifica a seguito delle procedure selettive e concorsuali ordinarie, 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.

Analogha questione è stata decisa, con riferimento alla Polizia di Stato, dalla sentenza della Corte costituzionale 27 ottobre 2020, n. 224 (in *Giur. cost.*, 2020, 2485, con nota di BRANCA;

oggetto della News US n. 119 del 13 novembre 2020, cui si rinvia per ogni approfondimento).

II. – Questo in sintesi il percorso motivazionale della sentenza:

- a) premette la Corte il quadro normativo essenziale dell'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria, istituito dalla legge 15 dicembre 1990, n. 395, quale corpo civile (art. 1, comma 2) che fa parte delle Forze di polizia (comma 3), i cui ruoli disciplinati dal d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443 (*"Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria [...]"*) articola i ruoli non direttivi nell'ordine gerarchico crescente di: *i*) agenti e assistenti; *ii*) sovrintendenti; *iii*) ispettori; *iv*) funzionari (quest'ultimo introdotto dall'art. 37, comma 1, lett. *a*), d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95.)
- b) se, al ruolo iniziale degli assistenti e agenti, si accede per concorso pubblico, aperto all'esterno, l'inquadramento nel ruolo superiore dei sovrintendenti (nella qualifica iniziale dei vice-sovrintendenti) può essere conseguito, in base all'art. 16 del d.lgs. n. 443 del 1992, soltanto attraverso peculiari meccanismi selettivi o concorsuali "interni" di progressione in carriera;
- c) secondo il metodo di promozione ordinario (art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 443 del 1992): *i*) mediante selezione, con scrutinio per merito comparativo, nel limite del 70% dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, agli assistenti capo che ricoprono, alla predetta data, una data posizione in ruolo e che non abbiano riportato nell'ultimo biennio un giudizio inferiore a «buono» (e non alcuna sanzione disciplinare più grave della deplorazione), con ammissione ad un corso di formazione tecnico-professionale di durata non superiore a tre mesi e con verifica finale; *ii*) nel limite del restante 30%, mediante concorso, per titoli ed esami, con modalità semplificate, anche telematiche, riservato al personale del 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 non alcuna sanzione disciplinare più grave della deplorazione);
- d) secondo il metodo di promozione per merito straordinario (art. 51 del d.lgs. n. 443 del 1992) ove la promozione a vice-sovrintendente 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»*;
- e) 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; l'avanzamento in carriera per merito straordinario dunque rappresenta un'eccezione alla regola del concorso e va interpretata restrittivamente (Corte cost. 27 ottobre 2020, n. 224, cit.);

- f) la decorrenza di questa promozione *extra ordinem* è fissata dal censurato art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 443 del 1992, che individua la data nella quale si è verificato il fatto, che ha dato luogo al conferimento di tale qualifica;
- g) nel sistema originario, 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 il sistema ordinario 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 la selezione interna erano immessi nel ruolo superiore alla data di conclusione positiva del prescritto corso di formazione;
- h) le questioni sottese all'ordinanza di rimessione sono sorte in un momento successivo, quando – a seguito dell'abrogazione di tale disposizione ad opera dell'art. 3 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 200 (“[...] riordino delle carriere del personale non direttivo del Corpo di polizia penitenziaria”) e della trasposizione di siffatta disciplina nell'art. 16, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 443 del 1992, con le modifiche introdotte dall'art. 3 del d.lgs. 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”) – è stato successivamente stabilito che la nomina a vice-sovrintendente è conferita 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);
- i) 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 dunque l'imputato “effetto distonico” assunto dall'ordinanza di rimessione;
- j) ciò premesso, vanno accolte le denunciate violazioni dei principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), con assorbimento delle censure sollevate con riferimento all'art. 117, 1° comma, Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 3 della Convenzione OIL sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni n. 111 del 28 giugno 1958;
- k) la Corte ha già affermato, con riferimento a questioni che hanno investito disposizioni del tutto sovrapponibili, riguardanti la carriera nell'ambito della Polizia di Stato, che risulta violato *in primis* 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 procedura selettiva o concorso (Corte cost. 27 ottobre 2020, n. 224 cit.);
- l) tale situazione è conseguenza, per quanto concerne l'ordinamento della Polizia penitenziaria, dell'introduzione del già richiamato meccanismo della retrodatazione della decorrenza della nomina, ai soli effetti giuridici, alla data del 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze, per i soli vice-sovrintendenti, che accedono a detta qualifica per via ordinaria, senza la contestuale previsione di un meccanismo di riallineamento per i vice-sovrintendenti, promossi, in precedenza, per merito straordinario; essendo

invece rimasto inalterato per questi ultimi il disposto normativo, che fa decorrere l'anzianità nella raggiunta qualifica (sia economica che giuridica) dal giorno in cui si è verificato il fatto meritorio, che ha dato luogo alla promozione alla qualifica superiore;

- m) alla stregua di quanto evidenziato con riferimento alla situazione analoga, 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, una volta intervenuta la quale deve aversi che tutti i vice-sovrintendenti possiedano la medesima qualifica, senza che la diversità di forma di accesso alla stessa permetta alcuna differenziazione tale da collocare in una posizione più o meno elevata gli uni rispetto agli altri;
- n) questa parificazione comporta allora 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 via ordinaria) alla qualifica di vice-sovrintendente in un momento successivo non può precedere quella di chi tale qualifica già possiede (per merito straordinario) da un momento anteriore;
- o) viola quindi il principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost., lo "scavalco" determinato dalla retroattività giuridica nella qualifica, assegnata, quale 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;
- p) *in secundis*, una consimile fattispecie viola anche l'art. 97 Cost. (Corte cost. 24 giugno 2005, n. 243, in *Foro it.*, 2006, I, 2627; Corte cost. 27 maggio 1993, n. 250, in *Giur. it.*, 1994, I, 254), perché la denunciata disciplina differenziata dà luogo a un trattamento differenziato ovvero sia meno favorevole per i vice-sovrintendenti, promossi per merito straordinario, rispetto a quelli che successivamente hanno acceduto alla medesima qualifica per via ordinaria;
- q) la disposizione censurata infatti comporta 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 diverse situazioni simili, concernenti la carriera dei vice-sovrintendenti, che vengono in tal modo nominati con differenti decorrenze giuridiche, a seconda delle modalità di accesso alla qualifica (per via ordinaria o per merito straordinario), in violazione del principio di imparzialità, che deve connotare l'azione dell'amministrazione pubblica (Corte cost. 27 ottobre 2020, n. 224 cit.);
- r) la *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata può farsi – con riferimento alla fattispecie in esame – escludendo lo "scavalco", nella decorrenza giuridica della qualifica di vice-sovrintendente, da parte di coloro che l'abbiano conseguita con procedura ordinaria concorsuale o selettiva (cioè 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);

- s) il che può realizzarsi – come già fatto con riferimento alla Polizia di Stato (Corte cost. 27 ottobre 2020, n. 224 cit.) – 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.

III – Per ulteriori spunti di riflessione:

- t) una esegesi della sentenza della Corte costituzionale 27 ottobre 2020, n. 224, è contenuta nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. VII, 7 aprile 2023, n. 3624 (in *Foro amm.*, 2023, II, 582), che ha annullato la delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, sulla c.d. “sterilizzazione” della retro-datazione della nomina a Consigliere di Stato *ex* concorso, ai fini della nomina a presidente di sezione del Consiglio di Stato; segnatamente, la sentenza del Consiglio di Stato ha osservato che l'esigenza di conformare il complessivo sistema di progressione in carriera dei magistrati amministrativi ai principi espressi dalla Corte costituzionale non si pone nella disposizioni inerenti la decorrenza della nomina a presidente di sezione del Consiglio di Stato;
- u) infatti, nel sistema delineato dall'art. 19 della legge 27 aprile 1982, n. 186, la funzione della norma è quella di evitare che i tempi della procedura concorsuale, ontologicamente più lunghi, rispetto alle altre due modalità di reclutamento previste dall'art. 19 della legge 27 aprile 1982, n. 186 (ossia per anzianità interna, o per c.d. nomina governativa), vadano a detrimento di uno dei sistemi di selezione; tali considerazioni valgono dunque a differenziare il sistema di reclutamento concorsuale dei consiglieri di Stato, dai meccanismi di promozione alla qualifica di vice-sovrintendente della Polizia di Stato, che hanno dato luogo alla pronuncia di incostituzionalità posta a base della proposta di delibera; in sostanza, i presupposti, che hanno dato luogo alla pronuncia della Corte costituzionale 27 ottobre 2020, n. 224, non sarebbero riscontrabili nella nomina a consigliere di Stato;
- v) in dottrina, sul corpo della Polizia penitenziaria, si veda IGNARRA, in CARINCI – TENORE (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato*, tomo III, Milano, 2007, 165 ss;
- w) sempre in dottrina, sulla Polizia di Stato, si veda BASSETTA, in CARINCI – TENORE (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato*, tomo II, Milano, 2007, 899 ss.