

Publicato il 02/02/2023

N. 00294/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00638/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 638 del 2022, proposto da Pace Luciano, rappresentato e difeso dall'Avv. Alessandro Scalia, domicilio PEC come da Registri di Giustizia, domicilio fisico eletto in Palermo alla via Libertà n. 171;

*contro*

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, domicilio fisico legale presso la sede di questa, in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

*nei confronti*

Antonio Pupillo, non costituito in giudizio;

per l'accertamento del diritto del ricorrente alla retrodatazione giuridica della sua nomina a Vice Sovrintendente della Polizia di Stato a data anteriore, anche di un solo giorno, o, comunque, in pari data, 1° gennaio

2004, a quella dei vincitori del concorso indetto con DM del 4 aprile 2011, primo concorso bandito successivamente alla data in cui si è verificato il “fatto” che ha dato luogo alla sua promozione per meriti straordinari, ai sensi dell'art. 75, comma 1°, del D.P.R. 335/1982, come modificato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 224/2020;

Nonché del conseguente diritto del ricorrente alla conseguente ricostruzione della sua carriera ad ogni effetto di legge;

nonché per la condanna

del Ministero a provvedere alla retrodatazione della nomina del ricorrente a Vice Sovrintendente della Polizia di Stato nei termini sopra indicati ed alla conseguente ricostruzione ad ogni effetto di legge della sua carriera;

nonché per l'annullamento

- del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza del ricorrente del 30 novembre 2020 di retrodatazione della nomina e ricostruzione della carriera, reiterata il 24 aprile 2021;

ove occorra, del ruolo agenti ed assistenti per la qualifica di Sovrintendente Capo, aggiornato al 1° gennaio 2021, pubblicato in data 3 febbraio 2022, nella misura in cui il ricorrente si trova collocato al posto n. 5224 con anzianità nel ruolo dal 15 novembre 2009;

degli atti tutti presupposti connessi e consequenziali

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 gennaio 2023 il dott. Guglielmo Passarelli Di Napoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso iscritto al n. 638 dell'anno 2022, la parte ricorrente impugnava i provvedimenti indicati in epigrafe. A sostegno delle sue doglianze, premetteva:

- di essere in servizio presso la Squadra Mobile di Palermo e di essere stato promosso alla qualifica iniziale del ruolo dei Sovrintendenti, quella di Vice Sovrintendente, per meriti straordinari, ai sensi degli artt. 71 e segg. del D.P.R. 335/1982, per avere partecipato attivamente all'arresto di un pericoloso boss mafioso latitante, avvenuta a Calatafimi (TP) il 15 novembre 2009;

- che la nomina a Vice Sovrintendente era stata disposta con decreto del Capo della Polizia n. 333-D/86959, del 26 febbraio 2010, con decorrenza dal 15 novembre 2009, coincidente con la data del verificarsi dei fatti, che avevano dato luogo alla sua promozione, secondo la originaria formulazione dell'art. 75, comma 1°, del D.P.R. 335/1982;

- che, con Decreto del 4 aprile 2011, il Capo della Polizia indiceva un concorso interno, per titoli di servizio e superamento di un successivo corso di formazione, a n. 316 posti, per la nomina alla qualifica di Vice Sovrintendente del ruolo dei Sovrintendenti della Polizia di Stato, per la copertura delle carenze in organico alla data del 31 dicembre 2003;

- che, ultimate le procedure concorsuali, i vincitori del concorso venivano immessi in servizio, previo svolgimento del corso di formazione, con la qualifica di Vice Sovrintendenti con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2004;

- che, al predetto concorso seguiva tutta una serie di procedure concorsuali i cui vincitori venivano nominati con decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui erano state registrate le vacanze organiche, in forza dell'art. 24 quater, comma 7, del DPR 24 ottobre 1982

n. 335, come sostituito dall'art. 2 del D. Lgs. 53/2001, finendo così per scavalcare, in termini di anzianità giuridica, quelli che, come esso ricorrente, erano stati nominati con decorrenza dalla data del fatto dal quale era derivata la sua promozione per meriti straordinari, senza alcuna retrodatazione;

- di essere stato, nelle more, promosso prima a Sovrintendente e, poi, a decorrere dal 15 novembre 2019, a Sovrintendente Capo, ferma restando la sua anzianità nel ruolo al 15 novembre 2009;

- che, con sentenza n. 224, dei 7 – 20 ottobre 2020, la Corte Costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale del citato l'art. 75, comma 1°, del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, nella parte in cui non prevedeva l'allineamento della decorrenza giuridica del soggetto promosso per meriti straordinari a quella più favorevole riconosciuta al personale che aveva conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti;

- di aver quindi, alla luce di tale pronunzia e del mutato quadro normativo, chiesto, con istanza del 30 novembre 2020, al Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno di provvedere alla retrodatazione giuridica della sua nomina a data anteriore, anche di un solo giorno, o, comunque, in pari data a quella dei vincitori del primo concorso bandito successivamente alla data in cui si era verificato il “fatto” che aveva dato luogo alla sua promozione per meriti straordinari;

- che tale istanza rimaneva priva di riscontro;

- che, con il decreto del 31 dicembre 2020, il Ministero dell'Interno indiceva un concorso per titoli per la copertura di n. 2662 posti di Vice Ispettore riservato al personale appartenente al ruolo dei Sovrintendenti, di cui, in particolare, n. 1331 posti destinati ai soli Sovrintendenti Capo;

- che l'art. 3 del bando stabiliva che i candidati avrebbero dovuto indicare

nella loro domanda di partecipazione, oltre alle proprie generalità e ai dati identificativi, “h) la data di assunzione, la qualifica rivestita e la data di decorrenza nella qualifica e nel ruolo”, “i) tutti i titoli che intende sottoporre alla valutazione della commissione esaminatrice con il giorno del rilascio e l'eventuale giudizio conseguito” e la dichiarazione “m) di essere a conoscenza delle responsabilità anche penali previste anche in caso di dichiarazioni mendaci, ai sensi degli artt. 75 e 76 del D.P.R. 445 del 2000”. Il successivo art. 5 del bando indicava le «categorie di titoli ammessi a valutazione», tra i quali, alla lettera a) del comma 1°, i titoli di servizio, tra i quali anche:

“1) anzianità complessiva di servizio, fino a punti 11”;

“2) anzianità complessiva nel ruolo dei Sovrintendenti, fino a punti 13”;

“3) anzianità nella qualifica di Sovrintendente Capo, fino a punti 11”;

- che lo stesso art. 5, al comma 3°, precisava che “La Commissione esaminatrice procede alla valutazione dei titoli di cui al comma 1, limitatamente ai titoli posseduti dai candidati alla data di scadenza della domanda di partecipazione al concorso, che siano stati in essa indicati e risultino, altresì, dallo stato matricolare, secondo quanto previsto dalla normativa vigente. In particolare, la scheda contenente i titoli indicati dal candidato, una volta convalidata dall'ufficio matricolare, dovrà essere trasmessa telematicamente alla Direzione Centrale per le Risorse Umane - Ufficio attività concorsuali”;

- di aver, insieme ad altri candidati, impugnato il superiore decreto innanzi al TAR Lazio, Roma con ricorso iscritto al n. 3409/2021, deducendone l'illegittimità per contrasto con l'art. 75, comma 1°, del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, come modificato dalla Corte Costituzionale con la sua sentenza additiva n. 224/2020;

- che, con l'ordinanza n. -OMISSIS-, dei 13 – 14 aprile 2021, il TAR Lazio -

Roma, in accoglimento della domanda cautelare proposta, riteneva “opportuno, al fine di non vanificare la tutela cautelare, consentire ai ricorrenti di integrare la domanda di partecipazione al concorso mediante indicazione della anzianità di ruolo e di qualifica che ad essi spetterebbe in virtù dell’allineamento, mediante retrodatazione, della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente della Polizia di Stato acquisita per merito straordinario”;

- di aver, con nota/pec del 24 aprile 2021, sollecitato l’Amministrazione ad ultimare senza ulteriore indugio il procedimento di retrodatazione della sua nomina in conformità a quanto previsto dalla Corte Costituzionale al fine di non pregiudicare la posizione dei ricorrenti nell'ambito del concorso al quale avevano partecipato;

- che, con nota prot. 333.A/U.C./Pace+altri/2662 v. isp/3501/C.I, del 12 maggio 2021, in riscontro alla predetta diffida, l’Ufficio Contenzioso e Affari Legali del Dipartimento P.S., comunicava che “la competente articolazione di questa Amministrazione ha avviato la procedura di revisione delle singole posizioni giuridiche al fine di provvedere al riallineamento mediante retrodatazione della qualifica di vice sovrintendente ai fini giuridici a quella riconosciuta al personale che ha conseguito successivamente la stessa qualifica all’esito delle procedure concorsuali in conformità a quanto stabilito dalla pronuncia della Corte Costituzionale” e che gli esiti di tali procedimenti, una volta ultimati, sarebbero stati comunicati e, comunque, trasmessi automaticamente all’Ufficio concorsi ai fini della corretta valutazione dell’anzianità dei candidati promossi per meriti straordinari nell'ambito della procedura concorsuale pendente;

- che, sebbene nessuna comunicazione in ordine all’esito del procedimento fosse pervenuta, l’Amministrazione depositava agli atti del citato giudizio la

nota prot. n. 333SAA/I/9807, del 9 novembre 2021, del Servizio Sovrintendenti, Assistenti e Agenti della D.A.G.E.P., che comunicava all'Ufficio Concorsi del medesimo Dipartimento di aver ultimato le revisioni delle posizioni giuridiche dei ricorrenti (tra i quali, esso ricorrente) alla luce della citata sentenza della Corte Costituzionale n. 224/2020;

- che, nella medesima nota si faceva cenno ad un elenco “relativo alle posizioni giuridiche dei dipendenti ricorrenti”; detto elenco, tuttavia, non veniva mai prodotto agli atti del predetto giudizio;

- di aver chiesto, nota/pec del 10 febbraio 2022, il ricorrente chiedeva di avere rilasciata copia del suddetto elenco menzionato nella nota prot. n. 333SAA/I/9807, del 9 novembre 2021, del Servizio Sovrintendenti, Assistenti e Agenti della D.A.G.E.P.;

- che anche tale richiesta rimaneva priva di qualsivoglia cenno di riscontro;

- che, in data 3 febbraio 2002, veniva pubblicato il ruolo agenti ed assistenti per la qualifica di Sovrintendente Capo, aggiornato al 1° gennaio 2021, nel quale il ricorrente si trova collocato al posto n. 5224 con anzianità nel ruolo dal 15 novembre 2009;

- che, pertanto, l'Amministrazione non aveva ancora provveduto a retrodatare la nomina a Vice Sovrintendente di esso ricorrente e, quindi, a ricostruire la sua carriera.

Instava quindi per l'accertamento del diritto in epigrafe con vittoria di spese processuali.

Si costituiva l'Amministrazione per resistere al ricorso, con memorie il cui contenuto sarà più specificamente indicato oltre.

All'udienza camerale dell'8.11.2022, si disponeva il mutamento del rito e si rinviava all'udienza pubblica del 26.01.2023.

All'udienza pubblica del 26.01.2023, il ricorso è stato assunto in decisione.

**DIRITTO**

La parte ricorrente chiedeva l'accertamento del diritto indicato in epigrafe per i seguenti motivi: 1) il ricorrente ha diritto alla retrodatazione della nomina ed alla ricostruzione della carriera; la Consulta, con la sentenza n. 224, del 7 ottobre 2020, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 75, comma 1°, del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, 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 contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione; 2) violazione dell'art. 2 l. n. 241/90, atteso l'obbligo dell'Amministrazione di concludere il procedimento con un provvedimento espresso; 3) violazione e falsa applicazione dell'art. 75, comma 1°, del d.P.R. 24 ottobre 1982 n. 335, come modificato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 224/2020..

L'Amministrazione eccepiva, in memoria depositata in data 21.10.2022, l'incompetenza territoriale del Tar Palermo, attesa la competenza del Tar Lazio, Roma (così Tar Sicilia, Catania, n. 1924/2022), nonché l'inammissibilità del ricorso perché la posizione vantata è di diritto soggettivo; nonché l'infondatezza del ricorso nel merito perché la declaratoria di incostituzionalità non può applicarsi ai rapporti esauriti, e tra questi ci sono senza dubbio quelli definiti con provvedimenti ormai inoppugnabili, e tra questi i ruoli di anzianità, non potendosi rimettere in discussione assetti consolidati.

In memoria depositata in data 27.10.2022 la parte ricorrente contestava le eccezioni opposte dall'Avvocatura dello Stato.

Preliminarmente, occorre esaminare le eccezioni opposte in rito dall'Avvocatura dello Stato. Quanto all'eccezione di incompetenza territoriale, è infondata. Come replicato, sul punto, dalla parte ricorrente,

deve ritenersi sussistente la competenza di questo Tribunale ai sensi dell'art. 13 comma 2 c.p.a.: infatti, gli effetti sulla graduatoria generale sono indiretti e riflessi, e l'Adunanza Plenaria (sentenze n. 33/2012, n. 34/2012, n. 3/2013, n. 4/2013) ha più volte confermato la possibilità che i provvedimenti delle autorità centrali vengano impugnati, qualora gli effetti diretti siano da individuare in una determinata circoscrizione territoriale, non presso il T.A.R. del Lazio, ma altrove.

Anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso, attesa la natura di diritto soggettivo della posizione vantata dalla parte ricorrente, è infondata. La posizione di diritto soggettivo rende inammissibile l'azione di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a., e ciò anche nei casi in cui sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (T.A.R. Campania Napoli Sez. VII, 09/09/2022, n. 5675); ma, nel caso di specie, è stato disposto il mutamento del rito. L'azione di accertamento del diritto soggettivo, invece, non può essere ritenuta inammissibile, proprio perché la presente controversia appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con conseguente possibilità di accertare se sussista o meno il diritto soggettivo preteso da parte ricorrente.

Il ricorso è, invece, infondato nel merito.

È incontestato che il ricorrente non è stato parte dei giudizi sfociati nella declaratoria di incostituzionalità: pertanto, come eccepito dall'Avvocatura dello Stato, egli non può giovare della sentenza di incostituzionalità stessa, ostandovi il limite dei cd. rapporti esauriti. Il Consiglio di Stato, nel parere citato dall'Avvocatura (Sez. I, parere n. 1984/2021) ha chiaramente affermato che *“Nel diritto amministrativo, dunque, la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge non può travolgere i provvedimenti amministrativi ormai divenuti definitivi per mancata impugnazione o per formazione del giudicato sulla relativa controversia.*

*Tra i provvedimenti amministrativi soggetti alla disciplina ora esposta vi rientra certamente anche il ruolo di anzianità del personale di una pubblica amministrazione – soprattutto se in regime di diritto pubblico – relativamente alle specifiche posizioni ricoperte da ciascun dipendente. Conseguentemente le posizioni in ruolo non tempestivamente contestate dai singoli interessati, con riferimento al posto in cui sono collocati, nell'ordinario termine di decadenza previsto per impugnare innanzi al giudice amministrativo (sessanta giorni decorrenti, ai sensi del combinato disposto degli articoli 29 e 41 c.p.a., “dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge”) si consolidano, resistendo dunque anche alle pronunce di illegittimità costituzionale. Tale regola, oltre che scaturire dai principi prima esposti, ha un fondamento logico perché evita che, come nel caso sottoposto all'attenzione di questo Consiglio da parte del Ministero, si rimettano in discussione assetti amministrativi consolidati risalenti anche a venti anni orsono e riferibili pure a soggetti che non hanno mai preso parte a giudizi”. La declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 224/2020, dunque, non può essere invocata da coloro che - pur trovandosi nella posizione di chi è stato promosso per meriti straordinari ed è risultato scavalcato, in termini di anzianità giuridica, da chi è invece stato promosso in forza di ordinarie procedure concorsuali – non hanno tempestivamente impugnato il ruolo.*

Né può condividersi, sul punto, la replica di parte ricorrente, secondo cui il parere invocato dall'Avvocatura sarebbe inapplicabile al caso di specie, atteso che giammai “il Consiglio di Stato si sarebbe potuto esprimere in sede consultiva su questioni che avrebbero potuto immediatamente incidere sul contenzioso già in atto e su quello che inevitabilmente ne sarebbe scaturito”. In realtà, il contenzioso promosso dal ricorrente è iniziato dopo la sentenza della Consulta, e proprio per effetto di

quest'ultima: come affermato nel ricorso, il ricorrente, alla luce di tale pronunzia e del mutato quadro normativo, ha chiesto, con istanza del 30 novembre 2020, al Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno di provvedere alla retrodatazione giuridica della sua nomina a data anteriore, anche di un solo giorno, o, comunque, in pari data a quella dei vincitori del primo concorso bandito successivamente alla data in cui si era verificato il “fatto” che aveva dato luogo alla sua promozione per meriti straordinari.

Come pertanto rilevato dall'Avvocatura dello Stato, *“sarebbe stato pertanto necessario, affinché il rapporto del ricorrente potesse essere considerato non esaurito al momento dell'adozione della sentenza della Corte Costituzionale, che egli avesse impugnato il sopravvenuto suo scavalcamento nel ruolo di anzianità del personale con qualifica di vice sovrintendente da parte dei primi vincitori del suddetto concorso a seguito della nomina dei medesimi a vice sovrintendente, a decorrere giuridicamente dall'1.1.2005, conferita loro con provvedimento del 11.12.2013; scavalcamento di cui il ricorrente ha avuto per la prima volta piena contezza al momento della pubblicazione dei ruoli di anzianità riferiti all'1.1.2014.”*

Sussistono giusti motivi, attesa la peculiarità della questione, per compensare interamente tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Terza Sezione, definitivamente pronunciando, disattesa e respinta ogni diversa istanza, domanda, deduzione ed eccezione, così provvede:

1. Respinge il ricorso n. 638 dell'anno 2022;
2. Compensa integralmente le spese tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Presidente, Estensore

Roberto Valenti, Consigliere

Raffaella Sara Russo, Primo Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Guglielmo Passarelli Di Napoli**

IL SEGRETARIO