



*Avvocatura Generale dello Stato*

Via dei Portoghesi, 12 -  
00186 ROMA

P.E.C.

Roma,  
Partenza N.  
Tipo Affare CT 17170/22 - Sez. V  
Avv. PAMPANELLI

*Si prega di indicare nella  
successiva  
corrispondenza i dati  
sopra riportati*

MINISTERO DELL'INTERNO  
Dipartimento della Pubblica Sicurezza  
Direzione Centrale per le Risorse  
Umane Ufficio Contenzioso e Affari  
Legali  
Roma  
[dipps.333call@pecps.interno.it](mailto:dipps.333call@pecps.interno.it)

Rif. a nota del 27.04.2022  
Prot. n. 0006709

**OGGETTO:** Promozioni per merito straordinario del personale della Polizia di Stato. Sent. Corte Cost. n. 224 del 7/10/2022. Parere.

Si dà qui per trascritto, onde evitare ripetizioni, il contenuto della nota di codesto Ministero dell'Interno – Dipartimento Pubblica Sicurezza n. 6709 del 27/4/2022, di richiesta di parere della Scrivente.


In sintesi, codesta Amm.ne ha rappresentato che, con la sentenza 7 ottobre 2020, n. 224, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del D.P.R. n. 335/1982 che stabilisce la decorrenza delle promozioni per merito straordinario conferite al personale dei vari ruoli e qualifiche della Polizia di Stato.

L'art. 75, primo comma, del D.P.R. n. 335/1982 stabilisce che le promozioni per merito straordinario decorrono dalla data dei fatti che hanno dato luogo all'avanzamento *extra ordinem*.

L'applicazione di tale regola ha suscitato alcune criticità allorquando essa è stata applicata agli appartenenti alla qualifica degli Assistenti capo che, per effetto della promozione per merito straordinario, accedevano al ruolo superiore dei Sovrintendenti.

La problematicità è derivata dalla previsione dell'art. 24-quater del D.P.R. n.335/1982, che stabilisce la regola generale sulla base della quale è individuata la decorrenza per l'immissione nel ruolo dei Sovrintendenti.

MINISTERO DELL'INTERNO - dipps.333call@pecps.interno.it - 454266-12/07/2022-P-aorm AL:17170/2022

Ministero dell'Interno - Dip. PS -  Tel. 06/68291

DAGEP 333CAL Servizio contenzioso e affari legali

Prot.: 0010739 del 12/07/2022 Entrata Cod. Amm. ni\_it

Fasc: 333

AOO: RMPK02

Data: 12/07/2022 15:46:59

La disposizione — dopo la modifica introdotta dal D.Lgs. 28 febbraio 2001, n. 53 - prevede che, per coloro che abbiano ottenuto la qualifica di Vice sovrintendente per le vie "ordinarie", la decorrenza della medesima qualifica è fissata al primo gennaio dell'anno successivo a quello in cui si sono verificate le vacanze.

Per effetto di tale previsione, si sono verificati casi in cui il soggetto promosso alla qualifica in discorso per merito straordinario si sia visto scavalcare nel ruolo da coloro che l'avevano conseguita successivamente secondo le procedure "normali".

La Corte Costituzionale ha ritenuto che l'art. 75, primo comma, del D.P.R. n.335/1982 si ponga in contrasto con i principi di uguaglianza, ragionevolezza e buon andamento dell'Amm.ne pubblica (artt. 3 e 97 Cost.), laddove non prevede un meccanismo correttivo in grado di assicurare l'allineamento tra i promossi *extra ordinem* e quelli "ordinari".

La declinazione in concreto dei principi enunciati dal Giudice delle leggi ha suscitato alcune incertezze applicative.

A seguito del parere espresso in merito dal Consiglio di Stato n. 1984/2021, sono state eliminate gran parte delle anzidette problematiche applicative insorte all'indomani della menzionata sentenza della Corte Costituzionale, essendosi chiarito che i principi in essa enunciati possono trovare applicazione solo con riguardo a rapporti che non possono considerarsi "esauriti".

È tuttavia residuo il dubbio se possano considerarsi come rapporti "ancora aperti" le posizioni che sono scaturite da alcuni provvedimenti di conferimento di promozioni per merito straordinario adottati dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della pronuncia della Corte Costituzionale e divenuti ormai inoppugnabili, ma contenenti una clausola con cui l'Amministrazione si riservava di rivedere la decorrenza dell'avanzamento alla luce degli approfondimenti in corso.

In particolare, a partire dal marzo 2021, l'Amministrazione ha ritenuto opportuno, nel particolare contesto venutosi a determinare, continuare ad applicare la norma censurata ma inserendo nel corpo dei provvedimenti una clausola con la quale faceva riserva di *"emanare un successivo decreto, ricorrendone i presupposti, di ulteriore retrodatazione della decorrenza giuridica della qualifica (conseguita per merito straordinario) con conseguente eventuale ricostruzione di carriera, secondo i dettami della sentenza della Corte Costituzionale."*

Al riguardo, codesto Dicastero ha evidenziato che *"La formulazione letterale della clausola evidenzia l'intenzione dell'Amministrazione di considerare non ancora definitivo il decisum di ciascun provvedimento che la include. Tale volontà, oltretché dal contenuto del provvedimento, è del resto documentata anche dal comportamento successivo serbato da questo Dipartimento che, come*

si è riferito, si è attivato per richiedere un parere al Consiglio di Stato sugli aspetti anche più minuziosi della vicenda.

*Alla luce di tali attività partecipate anche alle Organizzazioni sindacali si può ipotizzare che l'inserimento della ripetuta clausola abbia determinato legittimi affidamenti nei destinatari circa il fatto che i provvedimenti in discorso sarebbero stati rivisti o, comunque, non rivestissero un carattere di definitività”.*

In merito, e circa la necessità dell'adozione di misure di “riallineamento” in favore dei dipendenti interessati, è stato chiesto l'avviso di questo Organo legale.

Invero, in argomento, la Scrivente deve anzitutto rammentare che, come ribadito recentemente dalla Suprema Corte di Cassazione, a Sezioni Unite: *“L'interpretazione degli atti amministrativi soggiace alle stesse regole dettate dagli artt. 1362 e ss. c.c. per l'interpretazione dei contratti, in quanto compatibili con il provvedimento amministrativo, tra le quali ha carattere preminente quella collegata all'elemento letterale, dovendo il giudice anche ricostruire l'intento dell'Amministrazione ed il potere che ha inteso in concreto esercitare, tenendo altresì conto del complesso dell'atto e del comportamento dell'Autorità amministrativa, oltre che di quanto può razionalmente intendere, secondo buona fede, il destinatario”* (Cass., Sez. Un. n. 20181/2019).

Nello stesso senso, il Consiglio di Stato ha riaffermato che *“L'interpretazione degli atti amministrativi soggiace alle stesse regole dettate dall'art. 1362 e ss. c.c. per l'interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo, dovendo in ogni caso il giudice ricostruire l'intento dell'Amministrazione, ed il potere che essa ha inteso esercitare, in base al contenuto complessivo dell'atto (cd. interpretazione sistematica), tenendo conto del rapporto tra le premesse ed il suo dispositivo e del fatto che, secondo il criterio di interpretazione di buona fede ex art. 1366 c.c., gli effetti degli atti amministrativi devono essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in ragione del principio costituzionale di buon andamento, che impone alla P.A. di operare in modo chiaro e lineare, tale da fornire ai cittadini regole di condotte certe e sicure, soprattutto quando da esse possano derivare conseguenze negative”* (CdS, Sez. IV, n. 2514/2021; Idem, Sez. III, n. 4344/2016).

Ciò posto, in conformità alle indicazioni consolidate della giurisprudenza, occorre richiamare, nell'interpretazione del provvedimento amm.vo, le regole legali d'ermeneutica dei contratti contenute nel cod. civ. (art. 1362 e ss.) in quanto compatibili, valorizzando in particolare i canoni d'interpretazione obiettiva dell'atto espressione di potere autoritativo, e dunque tenendo conto, anzitutto, dell'elemento letterale del provvedimento, della finalità perseguita nonché del generale principio di affidamento dell'amministrato.

Ebbene, nel caso che ci occupa, non appare dubbio, in effetti, dall'analisi letterale della clausola di riserva sopra ricordata, specificamente apposta da codesto Dicastero (dopo la pronuncia della Corte costituzionale) ai provvedimenti "*de quibus*", che essi – circa la decorrenza giuridica della qualifica conseguita per merito straordinario con conseguente ricostruzione di carriera secondo i dettami della sentenza della Corte Costituzionale – non avevano carattere di definitività e che, d'altra parte, la finalità perseguita con la clausola era quella di poter valutare – con gli opportuni approfondimenti effettivamente sopravvenuti con il citato parere del Consiglio di Stato – la corretta esecuzione di quanto conseguente alla pronuncia d'illegittimità costituzionale n. 224 del 2020 in questione.

Né d'altronde sembra potersi negare che la esplicita clausola siffatta abbia ben potuto generare – come emerge da ermeneutica condotta nel rispetto dell'art. 1366 cod. civ. – il ragionevole affidamento del dipendente su una revisione della decorrenza giuridica della qualifica conseguita per merito straordinario in ossequio ad una doverosa ottemperanza ai principi espressi dalla Corte Costituzionale.

Considerato tutto quanto sopra, concordando con codesta Amministrazione, ritiene questo Organo legale che i provvedimenti contenenti la predetta clausola di riserva non possano considerarsi – in punto di decorrenza giuridica della qualifica conseguita per merito straordinario – come connotati da definitività.

E pertanto codesto Dicastero potrà procedere alle prospettate misure di riallineamento e ricostruzione di carriera in favore dei dipendenti interessati ed in piena attuazione della sentenza n. 224 del 7/10/2020 della Corte Costituzionale.

In tal senso è l'avviso della Scrivente.

L'Avvocato dello Stato  
Giancarlo PAMPANELLI

Il Vice Avvocato Generale  
Enrico DE GIOVANNI

Firme autografe sostituite da indicazione a stampa dei nominativi dei firmatari, ai sensi dell'art. 3, comma 2, D.Lg. n. 39/1993.