



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 c.p.a.

sul ricorso numero di registro generale 2088 del 2025, proposto da Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

è, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Bari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, n. 541/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di ;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2025 la Cons. Gudrun

Agostini e udito per la parte appellante l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo;
Sentita la parte presente ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Ministero dell'Interno, formulando contestuale istanza di sospensione cautelare ai sensi dell'art. 55 c.p.a., ha chiesto la riforma della sentenza del T.A.R per la Calabria n. 541/2024 che ha accolto il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti proposti da [REDACTED] per l'annullamento del Decreto del capo della Polizia di Stato del 24 marzo 2023, della pregressa nota del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza del 18 gennaio 2023 e dell'ivi richiamato parere del Consiglio per le ricompense per meriti straordinari e speciali del 30 novembre 2022, che ha respinto la motivata proposta del Questore di Reggio Calabria del 28 novembre 2018 di promozione per merito straordinario ritenendo in compenso più adeguato il premiale dell'encomio solenne.

2. I fatti che precedono possono essere come segue sintetizzati.

L'odierno appellato ha partecipato, quale assistente capo della Polizia di Stato in servizio presso la Questura di Reggio Calabria, ad un'articolata e complessa operazione di polizia giudiziaria, denominata "*de bello Gallico*", che ha avuto risultati eccezionali, in esito alla quale, in considerazione della straordinaria capacità investigativa e dell'elevatissimo senso di dovere dimostrato specialmente da alcuni partecipanti della squadra e del grave pericolo di vita a cui gli stessi sono stati esposti, il Questore, sulla base di motivata relazione, ha proposto il ricorrente - unitamente ad altri tre colleghi - all'Ufficio Centrale per le Ricompense del Ministero dell'Interno, per l'attribuzione del riconoscimento della "*promozione per merito straordinario*" ai sensi degli artt. 72 e 75 D.P.R. n. 335/82; per altri partecipanti all'operazione, che hanno svolto attività di indagine ordinaria e non hanno partecipato alle attività di arresto esponendosi a pericolo di vita, il Questore ha invece proposto l'encomio solenne, l'encomio e la lode.

La proposta del Questore per la promozione di [REDACTED] è così motivata: “L’A [REDACTED] si è distinto, in particolare, per le singolari capacità professionali, evidenziando uno straordinario acume investigativo, in quanto dopo aver analizzato le immagini riprese da circa settanta impianti di video sorveglianza riusciva a ricostruire i momenti cruciali dell’omicidio FORTUGNO e del tentato omicidio LOGIUDICE e a circoscrivere la zona in cui cercare l’Audi A3 Sportback utilizzata dal killer, successivamente individuata, attraverso mirati servizi notturni sul territorio, in quella targata EV232JD in uso esclusivo a CHINDEMI Paolo. Lo straordinario acume investigativo mostrato nel corso dell’analisi degli impianti di videosorveglianza dall’As [REDACTED], caratterizzava altresì la successiva attività di analisi svolta dal dipendente sui dati rilevati dal GPS predisposto sull’autovettura del killer, portando alla luce ulteriori e successivi eventi delittuosi consumati dal gruppo CHINDEMI mediante l’utilizzo di armi da fuoco tutti tesi ad affermare la loro egemonia sul territorio. Nel corso della brillante operazione di Polizia Giudiziaria l’A [REDACTED] offriva un contributo determinante e una non comune disponibilità verso il lavoro - che si protraeva ininterrottamente per alcuni mesi, in particolare nelle ore notturne, a discapito degli affetti familiari - pur di individuare e catturare gli autori dell’omicidio FORTUGNO, del tentato omicidio LOGIUDICE, nonché tutti gli appartenenti al sodalizio criminoso. Nelle circostanze come sopra descritte, l’Ass. C [REDACTED] è, pur consapevole dell’elevatissimo rischio di un conflitto a fuoco al quale ogni notte si stava esponendo, facendo accesso al buio per diverse ore insieme ad altri componenti della Squadra Omicidi all’interno delle basi logistiche utilizzate dal gruppo CHINDEMI pur di rinvenire e sequestrare le armi con le quali ogni notte il gruppo poneva in essere azioni di fuoco nel Quartiere di Gallico, non esitava ad esprimere tutta la sua professionalità e lo spirito di sacrificio, fornendo un preziosissimo contributo all’intera Squadra sui luoghi e supportando i tecnici delle ditte per l’installazione delle adeguate apparecchiature volte a monitorare gli spostamenti del gruppo CHINDEMI. Con diversi accessi in

luoghi ad alta densità criminale, per più giorni, l' [REDACTED],
 garantiva il buon esito dei servizi che hanno condotto al sequestro di alcune armi,
 avvenuto la notte del 19 giugno u.s., a rischio della sua stessa incolumità pur di
 prevenire la consumazione di ulteriori gravissimi reati contro la persona. Il
 coraggio dimostrato a fronte dei pericoli corsi e l'alto senso del dovere, ha reso
 possibile la proficuità dei servizi con il raggiungimento dell'importante risultato di
 polizia giudiziaria che “veniva condotta con eccezionale capacità. Infatti,
 l'operatore dimostrava di effettuare delle decisioni nell'ambito della
 discrezionalità propria della qualifica posseduta, pur tuttavia dando prova di avere
 le doti necessarie per bene adempiere alle funzioni della qualifica superiore.
 Qualora premiato con la qualifica superiore, l'As [REDACTED] è fornirebbe
 ulteriori eccezionali contributi per la Polizia di Stato.” (cfr. scheda personale a
 firma del Dott. Grassi in atti).

Il Consiglio per le ricompense per meriti straordinari e speciali, nella riunione del
 30 novembre 2022, presieduta dal Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza
 con funzioni vicarie, sulla suddetta proposta si è così espresso: “Parere contrario
 alla concessione della promozione per merito straordinario per 4 operatori per i
 quali viene ritenuta congrua la concessione dell'encomio solenne. Nello specifico,
 la parte sindacale ha ritenuto più opportuno il conferimento della promozione per
 merito straordinario per i dipendenti, mentre i componenti dell'Amministrazione
 hanno concordato l'eventuale concessione dell'encomio solenne. Pertanto, come
 da accordo tra l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e le organizzazioni
 sindacali del personale della Polizia di Stato maggiormente rappresentative sul
 piano nazionale, siglato in data 29 settembre 2021, il parere è stato considerato
 contrario ritenendo, a maggioranza, più congrua la concessione dell'encomio
 solenne. Concesso, a maggioranza, l'encomio a 2 dipendenti proposti per
 l'encomio solenne. Accolta la proposta così formulata dal Questore per il restante
 personale” (questo è il tenore del documento notificato al ricorrente).

Ad esito del procedimento, il capo della Polizia di Stato, condividendo e facendo proprio il parere del Consiglio per le ricompense per meriti straordinari e speciali e quello della Commissione per il personale del ruolo dei sovrintendenti, con Decreto del 24 marzo 2023, ha negato al ricorrente (e agli altri tre) la promozione per meriti straordinari riconoscendogli in compenso l'encomio solenne, al pari degli altri operatori che hanno partecipato alla stessa operazione di Polizia con ruoli investigativi diversi e non esposti durante le operazioni a pericolo di vita.

3. Ritenendo i provvedimenti illegittimi e lesivi l'interessato ha proposto impugnativa al T.a.r. per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con ricorso affidato ad un'unica censura con cui lamentava la violazione del D.P.R. 24 aprile 1982 n. 335, l'eccesso di potere per contraddittorietà di motivazione, disparità di trattamento, macroscopica illogicità ed irragionevolezza manifesta.

4. Ad esito del giudizio, il T.a.r. ha accolto il ricorso e disposto l'annullamento degli atti per difetto assoluto di motivazione, facendo obbligo al Ministero di rideterminarsi sulla proposta del Questore.

5. Ne è seguito l'odierno ricorso in appello dell'amministrazione per l'annullamento della sentenza, con richiesta di sospensione cautelare motivata dalla necessità di evitare la riedizione di un procedimento premiale che si ritiene di aver già correttamente svolto e concluso.

6. Si è costituito in giudizio, in data 19 marzo 2025, [REDACTED] opponendosi all'istanza di sospensione per mancanza dei presupposti; nel merito ha chiesto di dichiarare inammissibile l'appello per nuove allegazioni ed il rigetto per infondatezza.

7. All'udienza collegiale cautelare del 27 marzo 2025, alla presenza del difensore dell'appellante, il Presidente ha dato avviso della possibilità di una decisione con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 del c.p.a..

8. La causa è stata quindi trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con un unico motivo il Ministero dell'Interno lamenta che il giudice si sarebbe sostituito con una propria diversa valutazione a quella già formulata nell'esercizio dei poteri discrezionali spettanti ai competenti organi dell'Amministrazione dell'Interno. Evidenzia come la materia delle "ricompense" abbia importanza strategica per l'amministrazione della pubblica sicurezza e per questo che il legislatore avrebbe previsto una procedura complessa, la quale si svolge a livello apicale prevedendo il coinvolgimento di organi collegiali dotati di una considerevole expertise in materia.

Questo *iter* procedimentale consentirebbe di garantire unità di indirizzo e l'omogeneità dei criteri anche nel caso in cui le proposte dei singoli questori (meri organi propulsori) presentino profili di scarsa aderenza alla realtà dei fatti. Sottolinea ancora il Ministero che non tutte le operazioni di polizia condotte con successo e segnalate sarebbero meritevoli dello speciale riconoscimento della promozione alla qualifica superiore per il fatto che si tratterebbe di un premio assolutamente eccezionale, richiamando in tema precedenti giurisprudenziali, che va in deroga alle ordinarie regole sul pubblico concorso. Per questo motivo potrebbero essere concessi solo in presenza di prestazioni veramente straordinarie ed estreme.

Quanto al caso concreto, la difesa ministeriale sottolinea che il Consiglio per le ricompense per meriti straordinari e speciali, nel verbale del 30 novembre 2022, avrebbe chiaramente esposto le motivazioni del "*parere contrario*" al conferimento della promozione per merito straordinario in favore dell'Assistente capo [REDACTED] [REDACTED] specificando che si sia trattato "... di un'attività di polizia giudiziaria, condotta da personale in servizio presso la squadra mobile ed il Gabinetto regionale Polizia Scientifica di Reggio Calabria, che si concludeva con l'arresto di quattro soggetti resisi responsabili, a vario titolo, di omicidio, associazione per delinquere di tipo mafioso, in materia d'armi e contro il patrimonio. L'operazione di polizia giudiziaria, doverosamente avviata a seguito dell'evento delittuoso e sviluppata attraverso ordinari strumenti di indagine (intercettazioni telefoniche,

telematiche ed ambientali, localizzatori satellitari e video riprese, analisi dei dati del traffico telefonico e servizi di osservazione e pedinamento), consentiva di acquisire elementi di colpevolezza, in ordine ad una serie di gravi reati commessi in quel territorio dagli appartenenti ad un emergente gruppo criminale. I dipendenti proposti per il massimo riconoscimento premiale risultano aver partecipato ad attività tecniche e/o sul territorio che non si connotano per caratteri d'eccezionalità tenuto conto della loro estrazione, ossia la squadra mobile di Reggio Calabria, molto ben strutturata, dotata di rilevanti risorse umane e che si avvale di investigatori particolarmente competenti e di lunga esperienza investigativa per far fronte a tale tipologia di investigazioni, peraltro, da una disamina dei contributi, non emerge l'esposizione ad un concreto e reale pericolo di vita, altro requisito richiesto per la concessione del massimo riconoscimento premiale che, come noto, costituisce un'importante deroga alle regole generali in materia concorsuale e di progressione in carriera. Per quanto sopra, il Consesso, a maggioranza, ritiene congruo conferire l'encomio solenne ai dipendenti segnalati per la concessione della promozione straordinario in considerazione delle spiccate capacità."

Conclude quindi che nel caso in questione dalla documentazione presentata dal Questore non sarebbero emersi i requisiti soggettivi previsti dal D.P.R. 24 aprile 1982 n. 335 per la concessione della promozione, anche in considerazione dell'estrazione professionale dell'appellato (appartenenza ad organo investigativo particolarmente strutturato, ossia la Squadra Mobile di Reggio Calabria) e per questo è stata ragionevolmente e coerentemente equiparata alla posizione degli altri colleghi della Squadra che hanno partecipato con successo all'indagine.

1.1. Nel caso all'esame è possibile prescindere dallo scrutinio dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla parte appellata perché il ricorso è manifestamente infondato.

Contrariamente a quanto assunto dalla difesa del Ministero, non è ravvisabile

nell'impugnata sentenza eccesso di potere giurisdizionale con sconfinamento nella sfera del merito amministrativo riservato all'Amministrazione dell'Interno. Il T.a.r, invero, dopo una breve premessa sulla normativa ritenuta applicabile al caso in trattazione, si è limitato ad accogliere il ricorso ritenendo fondato il motivo di censura con cui era stato eccepito il difetto assoluto di motivazione, la disparità di trattamento con altri colleghi e l'irragionevolezza della scelta assunta.

Il Tribunale correttamente ha evidenziato che proprio in ragione della ampia discrezionalità attribuita dal legislatore in questa materia vi è l'obbligo di predisporre una motivazione (sull'obbligo di motivazione quale presidio di legalità sostanziale insostituibile *ex plurimis* Cons. Stato, sez. VI n. 8449/2021). Anche in questa sede si ribadisce che l'obbligo di motivazione in questo specifico caso si presenta ulteriormente rafforzato per il fatto che si tratta di prendere puntualmente posizione sui singoli aspetti evidenziati dal Questore dando atto delle ragioni ostative che impediscono che l'attività descritta nella relazione del 18.9.2018 possa essere considerata alla luce dei parametri dell'art. 72 e 75bis del D.P.R. 24 aprile 1982 n. 335 non eccezionale ed *extra ordinem*, così da non legittimare la promozione per meriti speciali.

L'indagine del giudice di primo grado, invero, si è limitata a rilevare la presenza di un vizio sostanziale dell'atto, ossia la carenza assoluta di motivazione, censurando soprattutto l'asettica votazione, che impedisce di conoscere quale sia stato l'*iter* logico e giuridico percorso dagli organi ministeriali nel denegare la promozione proposta dal Questore di Reggio Calabria.

Nessuno degli atti, né il decreto del Capo della Polizia, né il parere del Consiglio per le ricompense, né il parere della Commissione del Personale e neppure la nota del Ministero dell'interno enuncia una motivazione – nemmeno succinta - delle ragioni per le quali gli stessi ritengano non meritevole di accoglimento la proposta che è invece ampiamente e dettagliatamente motivata e documentata e che contiene richiamo ai parametri soggettivi ed oggettivi previsti dall'art. 72 del D.P.R. 24 aprile 1982 n. 335 per l'accesso a questo tipo di premio.

Il Questore ha differenziato la posizione del ricorrente (e degli altri tre colleghi) in ragione delle straordinarie ed eccezionali capacità investigative e professionali dimostrate, del pericolo per la vita a cui sono stati esposti, degli eccezionali risultati investigativi raggiunti grazie al loro determinante apporto, nonché dell'utilità che tali eccezionali capacità potrebbero apportare all'attività nella qualifica superiore.

Ribadisce quindi il Collegio che il Ministero avrebbe dovuto, e dovrà ora, in sede di riesame della proposta del Questore, se intenda insistere nella precedente decisione, puntualmente indicare le ragioni per le quali ritiene di non poter concedere il premio della promozione dallo stesso proposta. Dovrà inoltre specificare i motivi per i quali considera parificabile la posizione di [REDACTED] a quella degli altri agenti della squadra che hanno assunto un ruolo minore senza esposizione a pericoli di vita evitando però di cadere nel vizio della disparità di trattamento.

La apparente giustificazione, riportata solo ora nel ricorso in appello dalla difesa erariale per sostenere la originaria legittimità degli atti, non si rinviene nel verbale trasmesso all'interessato e manca nel decreto impugnato e pertanto rappresenta integrazione postuma, come tale ritenuta in generale non ammissibile dalla giurisprudenza maggioritaria (*ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, n. 5592/2023) e sempre esclusa nei casi di esercizio di potere discrezionale dove la motivazione costituisce un presidio di legalità sostanziale insostituibile dell'atto.

Per le ragioni tutte esposte l'appello va respinto. Ne consegue l'obbligo dell'amministrazione di determinarsi nuovamente sulla proposta del Questore alla luce dei parametri previsti dal D.P.R. n. 335/1982 e nel rispetto del principio di parità di trattamento.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna l'amministrazione appellante a rifondere a [REDACTED] le spese di lite della presente fase di giudizio che si liquidano in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00) oltre agli accessori di legge.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

Gudrun Agostini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Gudrun Agostini

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.