

Il TAR Lazio si pronuncia sui tempi abbreviati per l'avanzamento di carriera dei luogotenenti vincitori del reclutamento straordinario

(T.a.r. per il Lazio, sezione IV, 20 maggio 2026, n. 9336)

In tema di avanzamento del personale della guardia di finanza, il regime transitorio di cui all'art. 36 del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, relativo al transito dei luogotenenti apicali, ha natura eccezionale e autonoma, pertanto è illegittima l'applicazione dei tempi ordinari di progressione previsti per il reclutamento nel ruolo normale. In mancanza di disciplina espressa, i tempi di avanzamento devono essere individuati in via analogica nelle corrispondenti disposizioni previste per l'arma dei carabinieri, al fine di garantire equiordinazione tra le forze di polizia, coerenza sistematica e rispetto dei principi di ragionevolezza e buon andamento.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2654 del 2021, proposto da -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesca Muret, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Guardia di Finanza - Comando Generale e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio fisico *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento:

- della nota prot. n. 0005068/2021 dell'11 gennaio 2021 con la quale il Comando Generale della Guardia di finanza, I Reparto, Ufficio contenzioso del personale, ha respinto l'istanza/diffida datata 14 dicembre 2020 ed ogni altro atto ad esso antecedente, presupposto connesso e/o consequenziale;
- in via graduata, per la declaratoria di rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, commi 29, 30, 31 e 32 del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, con riferimento all' art. 29 del medesimo decreto legislativo ed all'articolo 8, comma 1, lett. a) della

legge 7 agosto 2015, n. 124 in relazione ai parametri di scrutinio di cui agli articoli 76 Cost. ed agli artt. 3, 36, e 97 Cost..

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Guardia di Finanza - Comando Generale e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2026 la dott.ssa Marianna Scali e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla nota del Comando generale della Guardia di finanza, primo reparto, ufficio contenzioso del personale, prot. n. 0005068/2021 dell'11 gennaio 2021, con cui è stata respinta l'istanza/diffida del 14 dicembre 2020 di numerosi sottotenenti della Guardia di finanza diretta a ottenere il loro inquadramento nel grado di tenente decorso un anno nel grado di sottotenente e il loro inquadramento nel grado di capitano decorsi due anni nel grado di tenente.

2. Alla luce della documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e delle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi delle parti e non specificamente contestate, i tratti salienti della vicenda fattuale sono, in sintesi, i seguenti:

a) i ricorrenti, luogotenenti del comparto speciale del ruolo normale della Guardia di finanza, con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze del 10 giugno 2020, vennero inquadrati, con decorrenza dal 21 dicembre 2019, nel grado di sottotenente, a seguito del superamento del concorso indetto con foglio d'ordini del Comando generale della Guardia di finanza n. 1 del 25 gennaio 2019 ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124;

b) in data 14 dicembre 2020, i ricorrenti presentarono all'amministrazione di appartenenza un atto di istanza-diffida, con cui chiesero di essere inquadrati nel grado di tenente alla scadenza dell'annualità nel grado di sottotenente, nonché nel grado di capitano decorsi due anni nel grado di tenente;

c) il Comando generale della Guardia di finanza, respinse tale istanza, rappresentando, con il provvedimento impugnato, che sarebbe stato applicato agli interessati il criterio di avanzamento previsto dal decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69 (ovverosia attendendo il decorso di due anni nel grado di sottotenente e di quattro anni nel grado di tenente);

3. Il ricorso è affidato a cinque motivi di ricorso, come di seguito rubricati:

1) *"Violazione, errata e falsa applicazione dei seguenti articoli di legge: art. 1, legge 12.12.1959, n. 1089; art. 4, tabella 1, richiamata dall'art. 4, artt. 6 e 35 tutti del D.lgs. n. 69/2001; art. 2212 quinquiesdecies D.lgs. n. 66/2010 (C.O.M.)"*;

2) *“Violazione, errata e falsa applicazione dei seguenti articoli di legge: art. 1, comma 2, l. 23.04.1959, n. 189; art. 1, legge 12.12.1959, n. 1089; articolo 16 l. 1.04.1981 n. 121; artt. 4, 6, 35 D.lgs. n. 69/2001; artt.: 1, comma 2, 627, 632, 846, 2212-quinquiesdecies D.lgs n. 66/2010 (C.O.M.); art. 8, comma 1, lett. a) della legge 7 agosto 2015, n. 124; nonché eccesso di potere, sviamento di potere, ingiustizia manifesta; violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 97 Cost.”;*

3) *“Questione incidentale di legittimità costituzionale con riferimento all’art. 76 della Cost.”;*

4) *“Questione di costituzionalità con riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione”;*

5) *“Violazione, errata e falsa applicazione dell’art. 3, commi 1 e 4 della legge n. 241/90 e s.m.i.”.*

4. Il Ministero dell’economia e delle finanze e il Comando generale della Guardia di finanza si sono costituiti nel giudizio, eccependo l’inammissibilità e la tardività del ricorso e comunque la sua infondatezza.

5. All’udienza pubblica del 13 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. In via preliminare, deve rilevarsi che le eccezioni di irricevibilità e inammissibilità del presente ricorso, sollevate in ragione della mancata impugnazione del bando, risultano già superate dal Consiglio di Stato che, con la sentenza 2 dicembre 2025, n. 9496, ha annullato la pronuncia di rito di questa Sezione (n. 7261/2024) già intervenuta sulla medesima vicenda.

Il Giudice d’Appello ha ritenuto che il bando di concorso non doveva essere immediatamente impugnato, poiché privo di clausole escludenti o regolative del futuro sviluppo della carriera dei vincitori. Riconosciuta la natura autonomamente lesiva — e non meramente confermativa — della nota del Comando Generale del gennaio 2021, il Supremo Consesso ha dichiarato il ricorso originario ricevibile e ammissibile, rimettendo la causa a questo Tribunale ai sensi dell’art. 105 cod.proc.amm. per l’esame del merito.

Il Collegio, facendo propri i rilievi svolti sul punto dal Giudice d’Appello, ritiene superate le eccezioni in rito sollevate dalla difesa erariale.

7. Venendo all’esame del merito del ricorso si osserva quanto segue.

7.1. Con il primo articolato motivo di gravame, parte ricorrente deduce l’illegittimità della nota impugnata per contrasto del quadro normativo risultante dalla riforma operata dal d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95 (attuativo della delega di cui alla l. 7 agosto 2015, n. 124).

Parte ricorrente lamenta, in primo luogo, la violazione e la falsa applicazione dell’art. 34 del d.lgs. 95/2017, nella parte in cui ha novellato l’art. 35 del d.lgs. 69/2001 e la relativa Tabella 1. Secondo la prospettazione di parte ricorrente, l’Amministrazione avrebbe erroneamente sussunto la posizione degli odierni istanti nell’alveo delle norme generali che regolano l’avanzamento nel Ruolo Normale della Guardia di Finanza.

Tali disposizioni — che impongono una permanenza di due anni nel grado di Sottotenente e di quattro anni in quello di Tenente — risulterebbero infatti dettate in via esclusiva per i canali di reclutamento ordinari, individuati nel concorso pubblico (ex art. 6-bis) e nel concorso interno (ex art. 6-ter). I vincitori di tali procedure ordinarie, infatti, accedono alla carriera ufficiale con requisiti accademici (laurea magistrale) e limiti anagrafici (entro il 45° anno di età) che presuppongono un profilo di carriera a lungo termine.

Al contrario, i ricorrenti, in quanto tratti dal bacino dei luogotenenti apicali ai sensi della norma transitoria, accedono al grado di Sottotenente con un’anzianità di servizio e un’età anagrafica

sensibilmente superiori, tali da rendere la progressione di carriera ordinaria nei fatti preclusiva del raggiungimento dei gradi superiori prima del collocamento in quiescenza.

Tale diversità di situazioni, a giudizio di parte ricorrente, renderebbe la loro posizione non sussumibile nel regime ordinario previsto dal citato d.lgs. 69/2001, dovendosi piuttosto applicare, in via analogica o sistematica, parametri di avanzamento abbreviati, coerenti con la natura peculiare e transitoria della procedura concorsuale riservata.

Sotto altro profilo, viene prospettata la violazione dell'art. 36, commi 29, 30 e 32, del d.lgs. n. 95/2017, in relazione alla natura eccezionale e transitoria della disciplina ivi contenuta, la quale si porrebbe in rapporto di palese alterità rispetto al sistema del Ruolo Normale ordinario. La censura si fonda sul rilievo per cui l'inquadramento dei ricorrenti non risponde a una logica di reclutamento standard, ma configura una fattispecie derogatoria avente una propria ed autonoma dignità giuridica.

I ricorrenti deducono, inoltre, la violazione del combinato disposto tra l'art. 1 della legge 12 dicembre 1959, n. 1089 e l'art. 1, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare, di seguito "C.O.M."), i quali impongono di integrare le lacune dello stato giuridico della Guardia di Finanza con le norme previste per l'Esercito e l'Arma dei Carabinieri. La difesa di parte ricorrente sostiene che, a fronte del silenzio dell'art. 36 circa i tempi di promozione, debba trovare applicazione l'art. 2212-quinquiesdecies del C.O.M. (introdotto dall'art. 29 del d.lgs. n. 95/2017). Tale norma, disciplinando una fattispecie identica e speculare per i luogotenenti dei Carabinieri, prevede tempi di avanzamento dimezzati (1 anno da Sottotenente e 2 da Tenente). Il mancato recepimento di tale tempistica determinerebbe una macroscopica violazione del principio di equiordinazione tra le Forze di Polizia, obiettivo primario della legge delega.

Infine, viene dedotto il vizio di eccesso di potere per irragionevolezza manifesta. Parte ricorrente osserva che l'applicazione dei tempi "ordinari" (complessivi 6 anni per il grado di Capitano) frustra la ratio dell'art. 8 della legge 124/2015, tesa a valorizzare la professionalità del personale apicale. Per una gran parte dei ricorrenti — immessi nel ruolo con oltre 55 anni di età a causa dei rigidi requisiti di anzianità previsti dal bando — l'iter di avanzamento di 6 anni renderebbe di fatto impossibile il conseguimento del grado di Capitano prima del raggiungimento dei limiti di età per la quiescenza (60 anni).

7.2 Ai fini dello scrutinio delle censure poste con il primo motivo di ricorso è necessario ricostruire il quadro giuridico di riferimento.

La disciplina sullo stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali della Guardia di Finanza è stata radicalmente innovata dal d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, recante *"Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*, il quale ha agito sul solco dei principi di delega fissati dalla legge n. 124/2015. Tale riforma ha operato su due piani distinti, definendo da un lato il regime ordinario e dall'altro una disciplina transitoria e speciale.

Il regime ordinario trova la sua nuova architettura nell'articolo 34 del citato decreto, che ha modificato il d.lgs. n. 69/2001. In questo ambito, l'accesso al Ruolo Normale è garantito, oltre che dal canale dei giovani tratti dall'Accademia, dal concorso interno disciplinato dall'articolo 6-ter. Questa procedura è rivolta a personale già in servizio che, tuttavia, deve possedere specifici requisiti accademici (laurea magistrale) e anagrafici contenuti entro i 45 anni di età. Per tale

categoria di ufficiali, il legislatore ha previsto una progressione di carriera scandita dall'articolo 35, che fissa in due anni la permanenza nel grado di Sottotenente, e dalla Tabella 1 allegata al medesimo d.lgs. 69/2001 (come sostituita dalla Tabella 32 del d.lgs. 95/2017), che stabilisce in ulteriori quattro anni la permanenza nel grado di Tenente. Complessivamente, dunque, il sistema ordinario delinea un percorso di sei anni per il raggiungimento del grado di Capitano.

Accanto a queste previsioni di carattere generale, il medesimo d.lgs. 95/2017 ha introdotto, all'articolo 36, commi 29, 30, 31 e 32, una disciplina di carattere eccezionale e transitoria. Tale norma ha previsto l'indizione di concorsi straordinari riservati non alla platea generale del ruolo ispettori, bensì esclusivamente ai luogotenenti in possesso di un'elevata anzianità nel grado (originariamente sei anni, poi ridotti a tre per effetto del correttivo del 2017) e della massima qualifica caratteriale.

Il legislatore, al comma 32 del citato art. 36, ha espressamente previsto che i vincitori di detta procedura straordinaria vengano iscritti in ruolo "in sovrannumero", mediante un meccanismo di alimentazione finanziaria che attinge direttamente dalle vacanze organiche del ruolo Ispettori, le quali rimangono "indisponibili" sino alla cessazione dal servizio dei medesimi ufficiali.

7.3. Stante tale quadro normativo, il Collegio ritiene che l'Amministrazione, nel respingere l'istanza dei ricorrenti, sia incorsa in un'errata operazione di sussunzione della fattispecie transitoria entro l'alveo delle regole dettate per il regime ordinario, operando una lettura parcellizzata del dato normativo che va a detrimento della ratio sistematica della riforma.

La tesi dell'Amministrazione — secondo cui l'appartenenza formale al Ruolo Normale comporterebbe l'applicazione automatica della Tabella 32 (già Tabella 1, d.lgs. 69/2001) — non tiene conto della strutturale diversità della posizione dei ricorrenti rispetto agli ufficiali di reclutamento ordinario. Il legislatore del 2017 ha configurato il transito dei luogotenenti vincitori del concorso straordinario non come un incremento della pianta organica ordinaria, bensì come un comparto speciale ad esaurimento.

Assume valore dirimente l'analisi dell'art. 36, comma 32, del d.lgs. n. 95/2017, il quale dispone: *“Al fine di assicurare l'invarianza di spesa, gli ufficiali di cui al comma 30 sono iscritti in ruolo in sovrannumero, allo scopo utilizzando le vacanze organiche presenti nel ruolo ispettori, che restano indisponibili fino alla cessazione dal servizio dei medesimi ufficiali”*.

L'immissione "in sovrannumero" e la contestuale "indisponibilità" dei posti nel ruolo di provenienza (Ispettori) certificano l'esistenza di un regime di separazione organica e finanziaria tra il contingente dei vincitori della procedura straordinaria e l'aliquota degli ufficiali reclutati secondo i canali standard. Inoltre l'applicazione dei tempi di avanzamento "lunghi" (complessivi 6 anni per il grado di Capitano), concepiti per ufficiali aventi una prospettiva di carriera trentennale e necessità di formazione in *itinere*, appare logicamente incoerente rispetto a soggetti la cui permanenza in servizio è fisiologicamente limitata dalla già maturata anzianità anagrafica.

Il Collegio ritiene dunque che la lacuna dell'art. 36 del d.lgs. n. 95/2017, in ordine ai tempi di promozione, non possa essere colmata facendo ricorso alle regole del reclutamento ordinario, ontologicamente estranee alla peculiarità della fattispecie transitoria. Occorre, piuttosto, fare riferimento alla clausola di rinvio di cui all'art. 1 della l. n. 1089/1959, la quale impone l'applicazione alla Guardia di Finanza delle *“disposizioni sullo stato e l'avanzamento degli ufficiali dell'Esercito (Arma dei carabinieri)”*, in mancanza di disposizioni espresse.

In tale prospettiva, la mancata riproduzione nell'art. 36 dei termini abbreviati previsti per l'arma dei carabinieri costituisce una lacuna tecnica, che deve essere colmata mediante il parametro dell'art. 2212-quinquiesdecies del C.O.M.. Tale disposizione, prevedendo tempi di avanzamento ridotti (un anno nel grado di Sottotenente e due in quello di Tenente), codifica un principio di funzionalità organizzativa che correla la progressione alla natura speciale del transito e alla limitata vita professionale residua dei destinatari.

La mancata estensione della procedura accelerata alla Guardia di Finanza:

- comprometterebbe il principio di equiordinazione tra le Forze di Polizia a ordinamento militare, ribadito dal legislatore della riforma;
- determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento a danno di personale che, pur condividendo la medesima posizione ordinamentale di provenienza (ruolo ispettori apicale), anzianità e funzioni nel ruolo ufficiale, si troverebbe ingiustificatamente soggetto a regimi di progressione di carriera divergenti.

La lettura proposta trova conforto, in primo luogo, nella legge delega n. 124/2015 (art. 8, comma 1), la quale ha posto il principio di equiordinazione non solo come obiettivo programmatico, ma come vero e proprio vincolo di risultato per il legislatore delegato; ne deriva che, a parità di presupposti di reclutamento straordinario (transito di Luogotenenti apicali), il sistema deve necessariamente prevedere percorsi di avanzamento omogenei tra i vari Corpi.

In secondo luogo, nel parere espresso dal Consiglio di Stato in sede consultiva sullo schema di d.lgs. n. 95/2017, nel quale veniva osservato che:

- la riduzione delle permanenze rispondeva a *“una precisa esigenza di disporre di personale più giovane per raggiungere alcuni degli obiettivi previsti dalla riforma”*;
- la legge delega imponesse di operare secondo il *“generale principio della perequazione tra posizioni analoghe (pur nel rispetto delle peculiarità ordinamentali e funzionali delle diverse Forze) e quello di coerenza sistemica tra mezzi ed obiettivi”*;
- *“il disallineamento”* tra il personale della Guardia di Finanza e quello delle altre Forze (Carabinieri e Polizia di Stato), fosse *“suscettibile di dar vita ad un elevato contenzioso seriale – allo stato degli atti non sembra giustificabile, in assenza di oggettive, gravi differenze funzionali tra le categorie di personale interessate”*.

Una diversa interpretazione, di natura meramente formalistica, del resto, finirebbe:

- per depotenziare l'efficacia della riforma transitoria, precludendo all'Amministrazione il pieno avvalimento dell'apporto professionale dei quadri esperti nei gradi gerarchici superiori e limitando la progressione di carriera dei militari interessati in ragione della sola appartenenza organica;
- per contrastare con i canoni di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.), intesi come dovere di coerenza dell'ordinamento e ottimizzazione delle risorse umane in linea con gli obiettivi di efficienza perseguiti dal legislatore.

Alla luce di quanto precede, l'interpretazione che estende in via analogica, per gli ufficiali in parola, i tempi di avanzamento previsti per l'Arma dei Carabinieri alla Guardia di Finanza rappresenta l'unica soluzione costituzionalmente orientata e conforme al mandato della legge delega. Al riguardo occorre precisare che la validità delle rassegnate conclusioni non è scalfita dal richiamo, operato dalla difesa dell'Amministrazione, alla giurisprudenza relativa ai limiti del

sindacato sulla discrezionalità del legislatore e ai presupposti del vizio di disparità di trattamento. È ben noto – e condiviso - il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento sia configurabile solo in presenza di una perfetta identità di situazioni oggettive e soggettive. Tuttavia, tale principio non può essere invocato per giustificare un'applicazione meccanica della norma che prescinda dal canone di ragionevolezza.

In tal senso, giova richiamare i consolidati approdi della Corte Costituzionale (cfr. ex plurimis sentt. nn. 212/2019 e 124/2017), i quali, pur riconoscendo l'ampia discrezionalità del legislatore nella disciplina dei rapporti di impiego pubblico, ne fissano il limite invalicabile nell'evidente irragionevolezza.

Nel caso di specie, va osservato che, a fronte delle specifiche censure di parte ricorrente, l'Amministrazione, nemmeno in sede difensiva, ha offerto una convincente chiave di lettura circa la specifica ratio sottesa a un simile trattamento differenziato, limitandosi a richiamare la discrezionalità del legislatore ma senza esplicitare le ragioni oggettive a sostegno della ragionevolezza della regola in contestazione.

Alla luce di quanto precede, l'obbligo di interpretazione costituzionalmente orientata impone di aderire alla ricostruzione ermeneutica sin qui prospettata, in quanto unica soluzione idonea a ricondurre la fattispecie nell'alveo della legittimità costituzionale, garantendo la coerenza del sistema e la piena valorizzazione delle professionalità interessate.

8. Il riconoscimento della fondatezza del primo motivo determina l'annullamento dell'atto impugnato, con assorbimento delle ulteriori censure, incluse le prospettate questioni di legittimità costituzionale.

9. La complessità della vicenda trattata e del quadro normativo di riferimento giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, dispone l'annullamento degli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mele, Presidente

Marianna Scali, Primo Referendario, Estensore

Giulia La Malfa, Referendario