

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **229/1983** (ECLI:IT:COST:1983:229)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **DE STEFANO** - Redattore: - Relatore: **ROEHRSEN**

Udienza Pubblica del **24/05/1983**; Decisione del **15/07/1983**

Deposito del **21/07/1983**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9451 9452**

Atti decisi:

N. 229

SENTENZA 15 LUGLIO 1983

Deposito in cancelleria: 21 luglio 1983.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 205 del 27 luglio 1983.

Pres. DE STEFANO - Rel. ROEHRSEN

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ANTONINO DE STEFANO, Presidente - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1970, n.

1054 (Norma per il riordinamento della indennità mensile per i servizi di istituto dovuta alle forze di polizia ed al personale civile dell'amministrazione penitenziaria) e dell'art. 2 della legge 22 dicembre 1969, n.967 (Norme sul trattamento economico del personale delle forze di polizia impiegate in sede in servizi di sicurezza pubblica) promossi con le ordinanze emesse il 10 luglio e il 30 ottobre 1980 dal Tribunale amministrativo regionale della Liguria, il 17 febbraio e il 16 gennaio 1981 dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria e il 5 e 20 novembre 1981 dal Consiglio di Stato - Sezione V giurisdizionale, rispettivamente iscritte ai nn. 148,149,658 e 795 del registro ordinanze 1981 ed ai nn. 343 e 436 del registro ordinanze 1982 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 165 e 352 del 1981 e nn. 75,303 e 324 del 1982.

Visti gli atti di costituzione di Del Citerna Paolo ed altri, di Cappellini Paolo ed altri, di Alemanni Eugenio ed altri e dei Comuni di Genova, Terni, Bagno a Ripoli e Moncalieri e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 1983 il Giudice relatore Guglielmo Roehrsen;

uditi l'avv. Gaetano Scoca, per Del Citerna Paolo, l'avv. Umberto Coronas, per Cappellini Paolo ed altri, l'avv. Paolo Mercuri, delegato dall'avv. Giuseppe Guarino, per Alemanni Eugenio ed altri, l'avv. Gustavo Romanelli, per i Comuni di Genova (quale delegato dell'avv. Enrico Romanelli), Terni e Moncalieri, l'avv. Enzo Cheli, delegato dall'avv. Paolo Barile, per il Comune di Bagno a Ripoli e l'avvocato dello Stato Pietro De Francisci, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

Con due ordinanze d'identico contenuto, emesse il 10 luglio ed il 30 ottobre 1980 (R.O. 148 e 149 del 1981) - nel corso di giudizi promossi da oltre duecento vigili urbani del Comune di Genova (ai quali era stata riconosciuta la qualifica di agenti di p.s.) per ottenere il pagamento dell'indennità prevista dall'art. 1 della legge 23 dicembre 1970, n. 1054 - il TAR della Liguria ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 Cost., dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1970, n. 1054, nella parte in cui non estende ai vigili urbani, ai quali sia stata riconosciuta la qualifica di agente di p.s., il diritto di conseguire l'indennità da esso articolo stabilita.

Nelle ordinanze di rimessione si afferma, a sostegno della non manifesta infondatezza della questione, che le funzioni di p.s. si differenziano da tutte le altre funzioni svolte o svolgibili dai VV.UU. in quanto le prime sono attribuibili in relazione alla qualifica posseduta, ma solo dopo un'ulteriore qualificazione (quella di agenti di p.s.) e vengono conferite con atto a carattere autoritativo da un organo estraneo (Prefetto) alla Amministrazione di appartenenza, sulla base della valutazione di esigenze che trascendono quelle al cui soddisfacimento è preordinato l'apparato organico e funzionale dell'ente locale. Inoltre la qualifica di agente di p.s., pone il vigile urbano in una posizione del tutto particolare, giacché, se pure egli rimane inquadrato nell'ente di appartenenza, acquisisce una dipendenza funzionale anche dall'autorità di P.S., ai cui ordini egli è tenuto ad uniformarsi, restando subordinato agli stessi doveri di tutti gli altri agenti di p.s. e tenuto ad un'attività che non viene ad inserirsi fra le attribuzioni istituzionali dei corpi di polizia municipale, ma si configura come funzione aggiuntiva.

Pertanto, secondo il TAR della Liguria, la legge n. 1054 del 1970, attribuendo l'indennità di p.s. agli appartenenti all'Arma dei carabinieri, ai Corpi della guardia di finanza, a quelli di p.s. ed agli agenti di custodia delle carceri - in relazione all'esercizio di funzioni concernenti la tutela della pubblica sicurezza e non in funzione dell'appartenenza a determinati ruoli dell'Amministrazione statale, come compenso per l'assolvimento di obblighi di servizio con

particolare delicatezza e responsabilità - sarebbe discriminatoria nei confronti dei vigili urbani con qualifica di agenti di p.s., non avendoli ricompresi fra i destinatari dell'indennità da essa prevista.

Dinanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Nelle deduzioni depositate si afferma che l'indennità di pubblica sicurezza di cui alla legge n. 1054/1970 ha lo scopo di compensare i militari ed i civili delle forze di polizia, della gravosità dei rischi e dei disagi connessi ai compiti istituzionali propri dei corpi medesimi, quali risultano dall'insieme delle norme che ne disciplinano le attribuzioni, dalle quali si evince che gli appartenenti alle forze di polizia sono preposti alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini; alla loro incolumità ed alla tutela della proprietà; alla cura ed all'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato e degli Enti locali; al soccorso in caso di pubblici o privati infortuni; alla prevenzione e repressione di reati, a raccogliere le prove e ad assicurare alla giustizia i responsabili.

Tali rischi, disagi e responsabilità - secondo l'Avvocatura dello Stato - non possono, invece, considerarsi inerenti alla limitata attività di pubblica sicurezza svolta da appartenenti ai vigili urbani cui sia stata riconosciuta la qualifica di agenti di pubblica sicurezza, per i quali i compiti di pubblica sicurezza assumono connotati marginali rispetto ai propri compiti istituzionali di agenti di polizia municipale con compiti di polizia amministrativa.

Inoltre va tenuto conto che nel vigente ordinamento sussistono distinti sistemi retributivi in cui rispettivamente si inquadrano da un lato la categoria dei dipendenti statali, dall'altro quella degli Enti locali e l'indennità in questione riguarda il sistema retributivo dei dipendenti statali, mentre i vigili urbani sono dipendenti comunali, la cui retribuzione è regolata nell'ambito di un altro distinto sistema.

Non sussisterebbe, pertanto, la dedotta lesione del principio di uguaglianza, non essendo omogenee le situazioni comparate, né vi sarebbe lesione degli artt. 36 e 97 Cost., che non garantiscono parità di retribuzione nelle prestazioni dei rapporti di lavoro.

Nel giudizio di legittimità costituzionale promosso con l'ordinanza 10 luglio 1980 si è costituito pure il Comune di Genova, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Nelle deduzioni depositate si sottolinea al riguardo che l'indennità in questione è attribuita ai dipendenti statali appartenenti alle "forze di polizia", ai quali, ai sensi degli artt. 17 e 18 del r.d. 31 agosto 1907, n. 690 spetta in modo permanente ed assoluto la qualifica di "agenti di pubblica sicurezza" e che istituzionalmente svolgono le relative funzioni, mentre diversa, invece, è la posizione dei vigili urbani dipendenti del Comune, per i quali il riconoscimento prefettizio della qualifica di agenti di p.s. è solo eventuale, e, comunque, l'esercizio delle funzioni relative alla detta qualifica costituisce attività occasionale e puramente accessoria rispetto ai compiti di polizia urbana dagli stessi esplicati in via continuativa e prevalente.

Analoga questione è stata sollevata con ordinanza del 17 febbraio 1981 (R.O. n. 658 del 1981), dal TAR dell'Umbria, con riferimento all'art. 2, comma primo, della legge 22 dicembre 1969, n. 967, in relazione agli artt. 3, 36 e 97 Cost.

Nel giudizio così promosso si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata e si sono costituiti i vigili urbani del Comune di Perugia - i quali avevano promosso il giudizio a quo - chiedendo che la questione sia ritenuta fondata.

Altra questione analoga alla precedente, in riferimento all'art. 2, comma primo, della legge 22 dicembre 1969, n. 967, ma in relazione ai soli artt. 3 e 36 Cost., è stata sollevata dallo

stesso TAR dell'Umbria con ordinanza 6 gennaio 1981 (R.O. n. 795 del 1981).

Anche in tale giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

È intervenuto pure il Comune di Terni - parte convenuta nel giudizio a quo - chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata, sottolineando la diversità di situazioni esistente fra VV.UU. e personale indicato dalla norma impugnata quale beneficiario dell'indennità in oggetto, nonché il fatto che l'indennità prevista dalla norma impugnata è a carico del bilancio statale e non può essere estesa ai dipendenti dei Comuni senza preoccuparsi della copertura del relativo onere.

Analoga questione è stata sollevata pure dal Consiglio di Stato - con le stesse argomentazioni del TAR della Liguria - con ordinanza emessa il 5 novembre 1981, in relazione all'art. 2 della legge 22 dicembre 1969, n. 967, modificato dall'art. 1, secondo comma, della legge 23 dicembre 1970, n. 1054, nonché dalle leggi 27 ottobre 1973, n. 628; 28 aprile 1975, n. 135; 27 maggio 1977, n. 284 e 5 agosto 1978, n. 505 ed in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 Cost.

Nel giudizio così promosso è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Si sono costituite pure le parti private del giudizio a quo, chiedendo, il Comune di Bagno a Ripoli, che la questione sia dichiarata non fondata ed i vigili urbani ricorrenti che sia dichiarata fondata.

In particolare il Comune di Bagno a Ripoli sottolinea anch'esso che l'indennità mensile di cui all'art. 2 della legge n. 967 del 1969, richiamato dall'art. 1 della legge n. 1054 del 1970, è una indennità riconosciuta al personale della P.S. e al personale di altri Corpi statali come indennità di istituto, in relazione al permanente esercizio di funzioni di pubblica sicurezza, mentre i vigili urbani che abbiano la qualifica di agenti di pubblica sicurezza, svolgono tale attività solo in via eventuale e comunque sempre strettamente funzionale ai loro compiti istituzionali ed è limitato nell'ambito di competenza proprio della polizia urbana.

Analoga questione è stata sollevata, infine, dal Consiglio di Stato con ordinanza 20 novembre 1981, in riferimento all'art. 2 della legge 22 dicembre 1969, n. 967 e in relazione agli artt. 3 e 36 Cost. (R.O. n. 436 del 1982).

In tale giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Si sono costituiti pure il Comune di Moncalieri, parte convenuta nel giudizio a quo, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata, nonché i vigili urbani ricorrenti, chiedendo che la questione sia ritenuta fondata.

Considerato in diritto:

1. - Le sei ordinanze di cui in epigrafe sollevano tutte la medesima questione di legittimità costituzionale: i relativi giudizi vanno, pertanto, riuniti ai fini di un'unica sentenza.

2. - Alla Corte viene sottoposta la questione se l'art. 2, secondo comma, della legge 22 dicembre 1969, n. 967 ("Norme per il riordinamento della indennità mensile per servizio d'istituto dovuta alle forze di polizia e al personale civile dell'Amministrazione penitenziaria"),

nonché le successive leggi di modificazione 27 ottobre 1973, n. 628; 28 aprile 1975, n. 135; 27 maggio 1977, n. 284 e 5 agosto 1978, n. 505, attribuendo l'indennità mensile da esse prevista a determinate categorie di personale (funzionari di p.s., ufficiali, sottufficiali, graduati e militari dell'Arma dei carabinieri, dei Corpi delle guardie di p.s., della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato) e non anche ai vigili urbani ai quali sia stata conferita la qualifica di agenti di p.s., contrastino con gli artt. 3,36 e 97 Cost.

La questione non è fondata.

3. - Tutte le disposizioni di legge sopraindicate, con le quali è stata istituita e disciplinata una speciale indennità per gli appartenenti alle forze di polizia, fanno riferimento esplicito a Corpi ben precisati ed individuati (Arma dei carabinieri, Corpo delle guardie di p.s., Corpo delle guardie di finanza, Corpo degli agenti di custodia delle carceri, Corpo forestale dello Stato) i quali hanno il compito precipuo ed essenziale della difesa delle istituzioni democratiche e della tutela dell'ordine pubblico.

Si tratta di organismi (taluni dei quali integrati nelle Forze armate e comunque costituiti in corpi armati) organizzati ed attrezzati a quel fine e sottoposti pertanto ad una regolamentazione legislativa la quale tocca tutti gli aspetti essenziali in relazione a tale scopo: organizzazione, reclutamento, addestramento, armamento, stato giuridico (con particolare riguardo agli aspetti disciplinare e penale).

Ed è in relazione a tali compiti, allo specifico impiego delle forze dell'ordine, all'intensa attività operativa cui sono sempre sottoposti gli appartenenti a quei corpi che il legislatore, a partire dall'anno 1947 (con il d.l.C.p.S. 1 aprile 1947, n. 222) ha ritenuto di dover concedere uno speciale emolumento che, come è stato meglio precisato in tutta la legislazione successiva (art. 2 della legge 22 dicembre 1969, n. 967; art. 1 della legge 23 dicembre 1970, n. 1054; art. 8 della legge 27 ottobre 1973, n. 638; art. 2 della legge 28 aprile 1975, n. 135; art. 1 della legge 27 maggio 1977, n. 284; art. 1 della legge 5 agosto 1978, n. 505) viene denominato "indennità per servizio di istituto", cioè indennità la quale vuole coprire i servizi che i corpi medesimi devono svolgere istituzionalmente e in via normale e permanente con particolare riguardo ai servizi collettivi.

In particolare l'art. 2 della legge n. 967 del 1969, nel prendere in considerazione, per la prima volta dopo l'anno 1947, la misura della indennità in parola, ha fatto richiamo esplicito all'art. 15, lett. c), della legge 18 marzo 1968, n. 249 ("Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali"), la quale disposizione, nel delegare il Governo alla emanazione di provvedimenti legislativi per il riassetto, tra l'altro, delle retribuzioni dei dipendenti statali, ha esplicitamente preveduto la istituzione di apposite indennità per servizi resi in condizioni di particolare disagio.

Non è dubbio che i compiti affidati a quei corpi sono sempre pesanti e gravosi, tali da esporre permanentemente coloro che li svolgono a rischi di vario genere anche in tempi normali, ma che si accrescono in misura notevolissima quando si tratta, come avviene in questi anni, della lotta al terrorismo ed alla delinquenza organizzata, la quale ha richiesto anche l'adozione di altri provvedimenti intesi alla prevenzione ed alla repressione di siffatti fenomeni.

Ed i lavori preparatori delle leggi più recenti, che hanno provveduto al riordinamento ed all'accrescimento della misura della indennità in questione, hanno sempre sottolineato, appunto, la particolare gravosità e pericolosità, nel momento presente, dei compiti di quelle forze e la conseguente necessità di riconoscere nei loro confronti un trattamento economico a ciò adeguato.

In ogni caso nelle leggi citate vi è esclusivo riferimento a coloro che fanno organicamente

parte di quei corpi e che pertanto istituzionalmente sono preposti ai cennati compiti di ordine pubblico, differenziandoli da ogni altra categoria di pubblici dipendenti: il che appare tanto più chiaro se si considera che nello stesso torno di tempo con la legge 10 marzo 1969, n. 78 ("Estensione al personale degli enti locali dell'assegno integrativo mensile non pensionabile concesso al personale delle Amministrazioni dello Stato dall'art. 20 della legge 18 marzo 1968, n. 249") il legislatore non ha mancato di tenere presente, contemporaneamente, la situazione economica dei dipendenti degli enti pubblici locali, ai quali è stato esteso l'assegno integrativo di cui all'art. 20 della legge n. 249 del 1968, ma non anche l'indennità di cui trattasi. Segno questo che il legislatore ha reso applicabili ai dipendenti degli enti locali solo gli assegni che ha ritenuto confacenti ai loro compiti, in base ad una valutazione ampiamente discrezionale.

Ciò posto e passando ad esaminare la posizione dei vigili urbani rivestiti della qualifica di agenti di p.s. ai sensi dell'art. 18 del T.U. 31 agosto 1907, n. 690 ("Testo unico delle leggi sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza") la Corte non può non riconoscere che difetta fra costoro e gli appartenenti ai corpi predetti quella situazione di omogeneità che sta a base del principio di uguaglianza.

Infatti l'attribuzione di quella qualifica viene fatta singulatim, è sempre revocabile quando mutino le condizioni locali in relazione alle quali la attribuzione viene effettuata e in ogni caso non inserisce costoro in alcuno dei corpi predetti e non comporta per essi la somma di doveri e di oneri propri degli appartenenti ai corpi medesimi.

È vero che tali vigili sono sottoposti agli ordini delle competenti autorità di p.s. come è vero che essi devono svolgere anche compiti che si diversificano da quelli propri dei vigili urbani: ma, mentre il dovere di sottostare agli ordini della autorità di p.s. risponde ad ovvi criteri di buon funzionamento dei servizi loro affidati, si tratta pur sempre di attività eccezionali e sporadiche, dalle quali non può discendere una loro parificazione o assimilazione a coloro ai quali la medesima qualifica spetta di diritto per effetto della appartenenza a quei corpi (art. 17 del citato T.U. n. 690).

Non può, pertanto, dirsi che la esclusione dei vigili urbani agenti di p.s. dalla predetta indennità sia irrazionale e violi il principio di uguaglianza.

Non può dirsi neppure violato l'art. 36 della Costituzione, giacché secondo la ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, la tutela apprestata da tale norma, mentre garantisce al lavoratore una retribuzione che gli assicuri un'esistenza libera e dignitosa, non si estende ad ogni compenso corrispettivo di un qualsiasi tipo di prestazione accessoria (sent. n. 176 del 1980), ovvero di particolari sacrifici previsti per talune categorie (sent. n. 131 del 1982), riguardando la globalità della retribuzione e non i singoli emolumenti che la compongono (sent. n. 141 del 1979). Il che non vieta ai comuni di concedere, nell'ambito delle leggi e nella misura ritenuta congrua, eventuali compensi particolari (come del resto è già avvenuto) nei casi in cui tali prestazioni aggiuntive siano maggiormente onerose.

Quanto alla violazione dell'art. 97 della Costituzione, i giudici a quibus non ne hanno in alcun modo specificato il contenuto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 22 dicembre 1969, n. 967 ("Norme sul trattamento economico del personale delle forze di polizia impiegate in sede in servizio di pubblica sicurezza"), dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1970, n. 1054 ("Norme per il riordinamento della indennità mensile per servizi di istituto dovuta alle forze di polizia e al personale civile dell'amministrazione penitenziaria"), dell'art. 8 della legge 27 ottobre 1973, n. 628 ("Concessione dell'assegno perequativo al personale militare e adeguamento della indennità per servizio di istituto spettante agli appartenenti ai Corpi di polizia e ai funzionari di pubblica sicurezza"), dell'art. 2 della legge 28 aprile 1975, n. 135 ("Aumento delle misure della indennità mensile per il servizio di istituto alle forze di polizia e attribuzione di un supplemento giornaliero della stessa indennità per il personale dell'Arma dei carabinieri, dei Corpi delle guardie di pubblica sicurezza, della guardia di finanza e degli agenti di custodia e per i sottufficiali, guardie scelte e guardie del Corpo forestale dello Stato"), dell'art. 1 della legge 27 maggio 1977, n. 284 ("Adeguamento e riordinamento di indennità alle forze di polizia e al personale civile degli istituti penitenziari") e dell'art. 1 della legge 5 agosto 1978, n. 505 ("Adeguamento di alcune indennità spettanti alle forze di polizia"), sollevata in riferimento agli artt. 3,36 e 97 della Costituzione con le ordinanze di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 1983.

F.to: ANTONINO DE STEFANO - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.