CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **455/1993** (ECLI:IT:COST:1993:455)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **GUIZZI**
Camera di Consiglio del **07/07/1993**; Decisione del **15/12/1993**
Deposito del **23/12/1993**; Pubblicazione in G. U. **29/12/1993**
Norme impugnate:
Massime: **20215 20216**
Atti decisi:

N. 455

SENTENZA 15-23 DICEMBRE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216 (Autorizzazione di spesa per la perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991 e all'esecuzione di giudicati, nonché perequazione dei trattamenti economici relativi al personale delle corrispondenti categorie delle altre forze di polizia), promosso con ordinanza emessa il 25 marzo 1992 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Andreoli Ilario ed altri contro il Ministero delle finanze ed altri, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale dell'anno 1993;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella Camera di consiglio del 7 luglio 1993 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza 25 marzo 1992 - emanata nel corso di numerosi giudizi riuniti, promossi nel 1989 e nel 1990 da sottufficiali del Corpo della guardia di finanza per ottenere l'equiparazione del trattamento economico a quello degli ispettori della Polizia di Stato, e per la condanna dell'amministrazione al pagamento degli arretrati - ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 136 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216.

I ricorrenti invocavano, a sostegno delle loro domande, l'art. 43, sedicesimo e diciassettesimo comma, della legge 1 aprile 1981, n. 121, e della tabella C allegata, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569, prospettando in subordine l'eccezione di illegittimità costituzionale di tali norme sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza.

Nelle more del giudizio, questa Corte, con sentenza n. 277 del 1991, dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della citata legge n. 121 del 1981, dell'allegata tabella C, nonché della nota in calce alla tabella, "nella parte in cui non includono le qualifiche degli ispettori di polizia, così omettendo l' individuazione della corrispondenza con le funzioni connesse ai gradi dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri". Successivamente, sempre con riferimento a ricorrenti appartenenti all'Arma dei carabinieri, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I, con sentenza n. 1219 del 9 luglio 1991, ed il Consiglio di Stato, sez. IV, con decisione n. 986 del 25 novembre 1991, dichiaravano il diritto dei rispettivi ricorrenti al trattamento economico corrispondente a quello stabilito per i parigrado della Polizia di Stato, condannando l'amministrazione al pagamento delle competenze arretrate, nei limiti delle somme non prescritte.

Il giudice a quo espone ancora che, a seguito di tali decisioni, è stato emanato il decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216, il quale, mentre all'art. 1, comma 1, autorizza la spesa per la definizione, nei confronti di coloro che avevano ottenuto le due sentenze dei giudici amministrativi, degli effetti economici da esse derivati all'art. 2, comma 1, estende il medesimo trattamento ai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza solo a decorrere dal 1 gennaio 1992. Verrebbe così discriminata la situazione di quei sottufficiali dei carabinieri che avevano già ottenuto una pronuncia giurisdizionale favorevole, ancorché non passata in giudicato, ai quali si riconosce l'equiparazione con effetto retroattivo, rispetto a quella dei sottufficiali (dei carabinieri o della guardia di finanza) che non avevano proposto azione giudiziaria o erano in attesa di una pronuncia giurisdizionale.

Il giudice rimettente afferma che dalla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991 è derivata la cessazione di efficacia delle norme dichiarate illegittime, col conseguente riespandersi del principio di equiparazione, secondo l'omogeneità delle funzioni, fra le qualifiche di ispettore di polizia e quelle dei sottufficiali del Corpo della guardia di finanza. Il diritto al trattamento economico equiparato, alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni legislative, sarebbe dunque entrato nel patrimonio di tutti gli appartenenti alle categorie interessate, indipendentemente da un atto di riconoscimento giurisdizionale o amministrativo.

Da ciò deriverebbe l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 5 del 1992, convertito nella legge n. 216 del 1992, perché il presupposto della pronuncia giurisdizionale favorevole non assume un rilievo tale da differenziare la situazione soggettiva di alcuni rispetto alla generalità della categoria cui appartengono.

Tale diversità di trattamento non si giustifica, comunque, nei confronti degli attuali ricorrenti, i quali avevano proposto azione giudiziaria per l'accertamento del loro diritto. Diversamente opinando, si arriverebbe al paradosso per cui, in presenza di una pluralità di ricorsi, l'effetto retroattivo della dichiarazione di incostituzionalità si avrebbe solo nei confronti di coloro che ottengono per primi la decisione del ricorso.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata. In memoria, l'Avvocatura sottolinea che le pronunce giurisdizionali, alle quali il decreto-legge n. 5 del 1992 ha inteso dare applicazione, riguardano i sottufficiali dell'Arma dei carabinieri e non quelli del Corpo della guardia di finanza: l'estensione dei relativi benefici a questi ultimi, sia pure con una retroattività limitata, non è quindi applicazione di giudicato.

Il legislatore ha proceduto a tale estensione per evitare disparità di trattamento nell'esercizio non irragionevole della discrezionalità che gli compete; né vi è lesione dell'art. 136 della Costituzione, dal momento che la sentenza n. 277 del 1991 non riguarda i sottufficiali del Corpo della guardia di finanza.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216, che autorizza la spesa per la definizione degli effetti economici della sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991, del Consiglio di Stato n. 986 del 1991 e del TAR del Lazio n. 1219 del 1991, concernenti l'equiparazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza agli ispettori della Polizia di Stato (art. 1, comma 1), ed estende, dal 1 gennaio 1992, ai sottufficiali del Corpo della guardia di finanza il trattamento economico previsto, per i livelli retributivi indicati per ciascun grado, dalle sentenze di cui sopra (art. 2, comma 1).

Tali disposizioni contrasterebbero con gli artt. 3 e 136 della Costituzione ponendo in essere un trattamento ingiustificatamente differenziato, in contrasto con il disposto della sentenza n. 277 del 1991 di questa Corte, fra i sottufficiali che hanno ottenuto una pronuncia giurisdizionale favorevole al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge, ai quali riconoscono l'equiparazione in oggetto con effetto retroattivo, ed i sottufficiali che non l'hanno ottenuta, ancorché ricorrenti, ai quali riconoscono l'equiparazione solo dal 1 gennaio 1992.

2. - È necessario, ai fini della corretta impostazione della questione, ripercorrere le vicende giurisdizionali che rappresentano il logico antecedente delle norme denunciate.

Con la sentenza n. 277 del 1991, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge n. 121 del 1981, della tabella C allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge n. 569 del 1982, e della nota in calce alla tabella, nella parte in cui non includono le qualifiche degli ispettori di polizia, così omettendo la individuazione della corrispondenza con le funzioni connesse ai gradi dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri.

La pronuncia non statuisce, in generale, sull'equilibrio retributivo fra tutte le forze di polizia, come individuate dall'art. 16 della legge n. 121 del 1981, ma solo in ordine all'equiparazione tra i gradi dei sottufficiali dei carabinieri e le qualifiche del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato. Anche le decisioni rese dai giudici amministrativi (la n. 986 del 1991, del Consiglio di Stato, e la n. 1219 del 1991, del TAR del Lazio) vertono sulla comparazione tra le qualifiche e le funzioni previste dal nuovo ordinamento della Polizia di Stato e le funzioni conferite ai vari gradi dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri. Nessuna delle pronunce ora menzionate ha quindi disposto, in via generale, sulla omogeneizzazione retributiva fra le varie forze di polizia.

Va poi rilevato come la sentenza n. 277 del 1991 abbia ritenuto inammissibile l'intervento additivo nei termini prospettati dal giudice rimettente: nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni prima indicate, la Corte ha fatto espresso rinvio alle "determinazioni conseguenti alla pronunzia" (n. 5 del considerato in diritto), con ciò sottendendo la necessità di ulteriori, specifiche valutazioni relative alla comparazione delle mansioni dei sottufficiali dei carabinieri e di quelle dei sovrintendenti e degli ispettori della Polizia di Stato. Com'è ben noto, il Consiglio di Stato, nella decisione n. 986 del 1991, ha invece considerato immediatamente applicativa la sentenza n. 277 del 1991, ritenendo che per suo effetto sia venuto a riespandersi il principio di equiparazione secondo omogeneità di funzioni, sempre con riferimento alle due forze di polizia in esame.

3. - Il Governo ha adottato il decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, al fine di dare copertura finanziaria agli oneri di spesa derivanti dalle sentenze passate in giudicato, secondo quanto risulta chiaramente dai lavori preparatori. Il decreto-legge estende la perequazione economica ai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri che non avevano presentato ricorso (art. 2). Il calcolo delle competenze arretrate viene effettuato, per i ricorrenti, dalle date stabilite dalle citate sentenze, mentre per i non ricorrenti il nuovo trattamento economico decorre dal 1 gennaio 1992.

Ora, in sede di conversione del decreto-legge, le Camere hanno fatto valere il principio di omogeneizzazione, che era stato affermato da questa Corte soltanto per le due forze di polizia, anche per il Corpo della guardia di finanza, a fini di giustizia (e ad evitare il protrarsi di contenzioso in sede giurisdizionale). Il decreto-legge è stato così modificato, e all'art. 2 si è fatto espresso riferimento al Corpo della guardia di finanza: il principio di equiparazione secondo l'omogeneità di funzione è stato dunque affermato per tutte e tre le forze di polizia. Di tale volontà del legislatore è segno anche l'art. 1 del decreto-legge, come modificato in sede di conversione: non deve trarre in inganno la sua formulazione, dal momento che le tre sentenze ivi menzionate concernono esclusivamente i sottufficiali dell'Arma dei carabinieri, e non quelli del Corpo della guardia di finanza.

4. - Il giudice rimettente muove da un assunto infondato: quello, cioè, che la sentenza n. 277 del 1991 abbia portato al "riespandersi del principio di equiparazione secondo l'omogeneità delle funzioni fra le qualifiche di ispettore di polizia e quelle dei sottufficiali del Corpo della guardia di finanza". Il che non trova alcun riscontro, visto che l'oggetto della pronuncia di questa Corte (e delle altre due indicate) non comprende affatto la posizione di questi ultimi sottufficiali, nonostante l'imprecisa redazione dell'art. 1 del decreto-legge, come convertito in legge.

Non vi è, dunque, elusione e tanto meno violazione del giudicato costituzionale. Al contrario, va segnalata la tempestività con la quale Governo e Parlamento hanno dato copertura finanziaria alle pronunce giurisdizionali, provvedendo alla copertura degli oneri finanziari e facendosi altresì carico della posizione dei sottufficiali non ricorrenti, per i quali hanno fatto valere il principio di omogeneizzazione del trattamento economico.

5. - Le osservazioni fin qui svolte impongono di rigettare l'altra censura mossa dal giudice a

quo, con riferimento all'art. 3 della Costituzione: il legislatore avrebbe assunto l'esistenza di una pronuncia giurisdizionale favorevole quale presupposto per differenziare la situazione giuridica di alcuni rispetto alla generalità della categoria cui appartengono; tale diversità di trattamento non si giustificherebbe, comunque, nei confronti dei sottufficiali della guardia di finanza che hanno presentato ricorso.

Già il testo originario del decreto-legge perseguiva congruamente il fine di dare copertura finanziaria agli oneri derivanti dalle sentenze indicate, assicurando nel contempo la perequazione del trattamento economico ai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri che non avevano presentato ricorso: la scelta del legislatore di introdurre una disciplina differenziata fra la posizione dei ricorrenti e quella dei non ricorrenti, per quanto attiene al computo delle competenze arretrate, non è affetta da censure di arbitrarietà o irragionevolezza, anche alla luce del rilievo che il principio di equilibrio del bilancio ha nella ponderazione degli interessi riservata al legislatore (v., nella giurisprudenza più recente di questa Corte, le sentt. nn. 226 e 243 del 1993).

La successiva integrazione del decreto-legge in sede di conversione, nel farsi carico anche della posizione dei sottufficiali della guardia di finanza, sviluppa coerentemente tale indirizzo perequativo, che d'altra parte assume - come già rilevato - autonomo rilievo rispetto all'autorizzazione di spesa correlata alle pronunce passate in giudicato. Né in questo modo si reca pregiudizio alla cognizione, da parte del giudice di merito, delle posizioni soggettive vantate dai ricorrenti, visto che le disposizioni denunciate non estinguono diritti soggettivi che in ipotesi siano riconosciuti dall'ordinamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216 (Autorizzazione di spesa per la perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991 e all'esecuzione di giudicati, nonché perequazione dei trattamenti economici relativi al personale delle corrispondenti categorie delle altre forze di polizia), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 136 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.