CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **465/1997** (ECLI:IT:COST:1997:465)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **01/07/1997**; Decisione del **16/12/1997**
Deposito del **30/12/1997**; Pubblicazione in G. U. **07/01/1998**
Norme impugnate:
Massime: **23745**
Atti decisi:

N. 465

SENTENZA 16-30 DICEMBRE 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza) e della tabella C allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della Polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1 aprile 1981, n. 121) e della nota in calce alla tabella, promosso con ordinanza emessa il 20 dicembre 1995 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Andreoli Ilario ed altri, iscritta al n. 1223 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visti gli atti di costituzione di Principato Filippo e Buscemi Antonio nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 1 luglio 1997 il giudice relatore Riccardo Chieppa.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio promosso con una serie di ricorsi di sottufficiali della Guardia di finanza al fine di ottenere l'estensione nei loro confronti del trattamento economico previsto per gli ispettori della Polizia di Stato, l'adito Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza del 20 dicembre 1995, pervenuta alla Corte costituzionale il 9 ottobre 1996 (r.o. n. 1223 del 1996), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza), della tabella C allegata a detta legge come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569, nonché della nota in calce alla tabella, nella parte in cui tale disciplina non consente di individuare la corrispondenza delle funzioni delle diverse qualifiche degli ispettori della Polizia di Stato con quelle proprie dei sottufficiali della Guardia di finanza, per la disparità di trattamento ed il vizio di irragionevolezza prodotti - anche in relazione alla equiparazione, stabilita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991, tra le qualifiche degli ispettori di polizia e quelle di pari grado dell'Arma dei carabinieri - nonché per la incidenza di tale sperequazione sul piano del buon andamento della P.A.

Il collegio rimettente si fa carico del rilievo che, come precisato dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 455 del 1993, la predetta pronuncia n. 277 del 1991 non ha portato al riespandersi del principio di equiparazione secondo la omogeneità delle funzioni tra le qualifiche di ispettore di polizia e quelle dei sottufficiali del Corpo della Guardia di finanza, e che, pertanto, è da escludersi che, sulla base del contesto normativo previgente al d.-l. 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216 (che, all'art. 2, attribuisce, a decorrere dal 1 gennaio 1992, il medesimo trattamento previsto per gli ispettori della Polizia di Stato, ai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza per i gradi corrispondenti), potesse ritenersi sussistente una siffatta omogeneizzazione e connessa equiparazione di trattamento economico.

Peraltro, la disciplina impugnata, applicabile ai ricorrenti, che avevano adito il giudice amministrativo anteriormente alla entrata in vigore della novella del 1992, opererebbe - secondo il giudice a quo - un vulnus nella sfera giuridica di costoro. Ed infatti, mentre, in base all'intervento della Corte costituzionale, i sottufficiali dell'Arma hanno visto ricondurre le proprie posizioni a quelle delle corrispondenti qualifiche degli ispettori della Polizia di Stato, analoga estensione non si è verificata per i sottufficiali della Guardia di finanza se non a decorrere dal 1 gennaio 1992, ex art. 2 del d.-l. n. 5 del 1992. Né i ricorrenti possono beneficiare dell'art. 1, comma 1, dello stesso decreto. Questo, a seguito della sentenza n. 277 del 1991 della Corte costituzionale e delle sentenze del Tribunale amministrativo regionale del Lazio n. 1219 del 1991 e del Consiglio di Stato n. 986 del 1991, che avevano accertato il diritto dei rispettivi ricorrenti, tutti appartenenti all'Arma dei carabinieri, al trattamento economico corrispondente a quello stabilito per i pari grado della Polizia di Stato, ha autorizzato la spesa per la definizione degli effetti economici delle sentenze stesse.

Tale diverso trattamento non sarebbe giustificato, secondo il collegio rimettente, dal diverso contenuto dei compiti ascrivibili ai sottufficiali del Corpo di cui si tratta rispetto agli altri.

Ed infatti, per un verso l'art. 43 della legge n. 121 del 1981, ai commi sedicesimo e

diciassettesimo, farebbe generico riferimento al personale dei carabinieri e degli altri Corpi ivi elencati, senza differenziare i primi dai secondi; per l'altro, tra i compiti di istituto del Corpo della Guardia di finanza, sarebbero da ricomprendere quelli di polizia di sicurezza, non limitati ad un marginale concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma identificabili con quelli svolti da polizia e carabinieri.

2. - Nel giudizio innanzi alla Corte si sono costituite le parti private Filippo Principato e Antonio Buscemi, concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa impugnata. Si sottolinea, al riguardo, nell'atto di costituzione che, ai sensi dell'art. 43, sedicesimo comma, della legge n. 121 del 1981, il trattamento economico previsto per il personale della Polizia di Stato si estende a quello del Corpo della Guardia di finanza, e ciò in quanto quest'ultimo viene ricompreso nel comparto unitario delle Forze di pubblica sicurezza. E tale unicità organizzativo-funzionale del comparto emergerebbe anche da altre disposizioni. Né potrebbe escludersi, sulla base del quadro normativo vigente, che le mansioni attribuite ai vari gradi del ruolo dei sottufficiali del Corpo della Guardia di finanza siano equiparabili, sul piano qualitativo e quantitativo, a quelle corrispondenti svolte dagli appartenenti al ruolo degli ispettori della polizia di Stato. Pertanto, la tabella C allegata alla legge n. 121 del 1981, provvedendo "ad una diversa equiparazione alla quale corrisponde un minore trattamento economico" violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, oltre a quello della tutela del lavoro (art. 35, primo comma, della Costituzione), della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto (art. 36, primo comma, della Costituzione), e a quello di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione).

3. - Nel giudizio è altresì intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità o la infondatezza della questione.

In proposito, si rileva nella memoria che successivamente al d.-l. n. 5 del 1992, che ha fatto valere il principio di omogeneità rispetto alle Forze di polizia anche per il Corpo della Guardia di finanza, il legislatore, con una norma di interpretazione autentica (art. 4 della legge 15 luglio 1994, n. 443), ha disposto anche l'attribuzione delle competenze arretrate al personale di cui si tratta, sicché dovrebbe ritenersi esaurito l'interesse economico dei ricorrenti.

Ha, inoltre, osservato che, anche se nella legislazione successiva il ruolo della Guardia di finanza si è in gran parte affiancato a quello di polizia e carabinieri, soprattutto nella lotta alla criminalità, nel 1981 i compiti istituzionali del Corpo erano diversificati rispetto a quelli di polizia e carabinieri.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, solleva, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma diciassettesimo, della legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza), della tabella C allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della Polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1 aprile 1981, n. 121), nonché della nota in calce alla tabella, nella parte in cui non consentono di individuare la corrispondenza delle funzioni delle diverse qualifiche degli ispettori della Polizia di Stato con quelle proprie dei sottufficiali della Guardia di finanza. Il collegio rimettente censura la disparità di trattamento ed il vizio di irragionevolezza a suo avviso prodotti dalla normativa de qua in relazione alla equiparazione, operata dalla sentenza della

Corte costituzionale n. 277 del 1991, dei sottufficiali dell'Arma dei Carabinieri alle diverse qualifiche degli ispettori della Polizia di Stato.

2.- Preliminarmente deve essere posto in rilievo che la sentenza n. 277 del 1991 aveva "ad oggetto la mancata individuazione, nella tabella di cui si discute, della qualifica di ispettore di polizia", che doveva costituire, "nel presupposto di omologia di funzioni espletate dai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri, il parametro di riferimento per il trattamento economico di questi ultimi" (sentenza n. 65 del 1997).

Come ha già sottolineato questa Corte, la sentenza invocata si basava sul principio della tendenziale corrispondenza del trattamento economico al tipo di funzioni esercitate, cui doveva uniformarsi la tabella di equiparazione in base al criterio funzionale, il solo idoneo a rendere omogeneo, sotto il denominatore comune delle funzioni, il trattamento economico nei rispettivi apparati secondo articolazioni diverse (sentenze n. 277 del 1991; n. 65 del 1997). La contraddizione tra l'art 43, diciassettesimo comma, della legge n. 121 del 1981, che rinvia alla tabella, e quest'ultima, che non risponde allo scopo per il quale è prevista, riguardava l'esclusione delle qualifiche degli ispettori dalla comparazione con i gradi dei sottufficiali dei carabinieri, caratterizzati da una speciale posizione (sentenze n. 277 del 1991 e n. 65 del 1997).

La Corte, con la sentenza n. 277 del 1991, aveva ritenuto espressamente di non poter andare oltre la declaratoria di incostituzionalità (per la parte de qua relativa alla mancata comparazione tra ispettori e sottufficiali dei carabinieri) della tabella C allegata alla legge n. 121 del 1981, evitando ogni intervento conseguentemente additivo circa la retribuzione spettante, in quanto ciò era precluso nella fattispecie al giudice delle leggi. Pertanto "deve considerarsi un errato presupposto quello di ritenere che, in seguito alla sentenza n. 277 del 1991, si sia automaticamente verificata la piena equiparazione anche economica, secondo l'omogeneità delle funzioni, tra le qualifiche di ispettore di polizia e quelle di sottufficiale dell'Arma dei Carabinieri" (sentenze n. 241 del 1996 e n. 455 del 1993).

A maggior ragione deve escludersi che, per effetto della anzidetta sentenza n. 277 del 1991, si sia prodotta rispetto alle medesime qualifiche una equiparazione per i sottufficiali delle altre forze di polizia (diverse dai Carabinieri), come quelli della Guardia di finanza, mantenuti al di fuori sia dell'oggetto della pronuncia della Corte, sia delle conseguenti decisioni dei giudici amministrativi (sentenza n. 455 del 1993).

Solo in sede di conversione del d.-l. 7 gennaio 1992, n. 5, si è fatto riferimento al Corpo della Guardia di finanza introducendosi una equiparazione economica a livello di sottufficiali con decorrenza 1 gennaio 1992. Del resto, in via transitoria l'ordinamento della Guardia di finanza, per quanto riguarda il personale non appartenente alle categorie degli ufficiali, era rimasto immodificato e prevedeva un inquadramento (sottufficiali da un canto e appuntati e finanzieri dall'altro) con modalità completamente diverse rispetto alla Polizia di Stato, oggetto della istituzione di quattro distinti ruoli con compiti e funzioni affatto nuovi per gli ispettori, e con sistemi di avanzamento e di progressione in carriera del tutto diversi (ordinanza n. 324 del 1993).

Nello stesso tempo, non può essere disconosciuta sul piano generale la differenza di ordinamento e di funzioni della Guardia di finanza. In particolare, quanto a queste ultime, accanto alle funzioni solo concorrenti a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica - art. 16, primo comma, lettera b), della legge n. 121 del 1981 - i compiti primari sono individuati essenzialmente nell'attività di "prevenzione e repressione delle evasioni e delle violazioni finanziarie" integrati da una serie di poteri di indagine e controllo strumentali rispetto all'amministrazione finanziario-tributaria (art. 1 della legge 23 aprile 1959, n. 189) con conseguente, peculiare assetto organizzativo e di preparazione attitudinale (sentenza n. 65 del 1997).

3.- Sulla base delle predette considerazioni la questione proposta risulta infondata. Infatti, da un canto il legislatore ha compiuto una scelta non irragionevole e non arbitraria di fronte a situazioni e sistemi non omogenei, di modo che non si può ravvisare violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione nel diverso trattamento giuridico, operato in sede applicativa, in presenza di situazioni difformi.

Del resto, il sistema della legge n. 121 del 1981 e successive integrazioni per quanto attiene al trattamento economico e alla sua unificazione per le forze di polizia non era destinato a creare vuoti normativi, dovendosi integrare con la preesistente normativa e con quella sopravvenuta (atteso il carattere del rinvio previsto) per quanto non disciplinato dalla medesima legge n. 121 del 1981 (sentenza n. 65 del 1997).

Peraltro, giova sottolineare ancora una volta che per il periodo fino al 1992 la situazione era transitoria, secondo una scelta effettuata dal legislatore, in quanto da un canto la Guardia di finanza aveva conservato il suo assetto organizzativo-funzionale, dall'altro si era in attesa dell'attuazione delle deleghe per il riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici (intesi in senso interdipendente) allo scopo di conseguire una disciplina omogenea (art. 3, comma 1, della legge 6 marzo 1992, n. 216). Infatti, "l'omogeneizzazione economica era destinata ad affinarsi nel corso del tempo, nell'obiettivo di perseguire l'effettivo equilibrio di trattamenti, che presuppone l'eliminazione di differenze di meccanismi di progressione in taluni ordinamenti" (sentenza n. 65 del 1997) ovvero l'adeguamento di moduli ordinamentali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma diciassettesimo, della legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza), della tabella C allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della Polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1 aprile 1981, n. 121) e della nota in calce alla tabella, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

Il cancelliere: Fruscella

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.