CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **451/2000** (ECLI:IT:COST:2000:451)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **MIRABELLI** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **04/07/2000**; Decisione del **23/10/2000**
Deposito del **31/10/2000**; Pubblicazione in G. U. **08/11/2000**
Norme impugnate:
Massime: **25771**
Atti decisi:

N. 451

SENTENZA 23-31 OTTOBRE 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare MIRABELLI; Giudici: Francesco GUIZZI, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 53 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 201 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo e non dirigente del Corpo forestale dello Stato) promossi con sei ordinanze emesse il 26 giugno 1997 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, rispettivamente iscritte ai nn. 837, 838, 839, 840, 841 e 842 del registro ordinanze 1997 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 4, 1ª serie speciale, dell'anno 1998.

Visti gli atti di costituzione di Oddo Luigi e del Sindacato autonomo di Polizia ambientale forestale ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2000 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi l'avvocato Marco di Raimondo per il Sindacato autonomo di polizia ambientale forestale ed altri e l'Avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - In separati giudizi promossi davanti al tribunale amministrativo regionale del Lazio numerosi sottufficiali del Corpo forestale dello Stato impugnavano il rispettivo decreto ministeriale di inquadramento e collocazione nel corrispondente livello retributivo, adottato in esecuzione dell'art. 53 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 201, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo e non dirigente del predetto Corpo. Il tribunale adìto, con ordinanze del 12 marzo-26 giugno 1997 (r.o. nn. 837 - 838 - 839 - 840 - 841 del 1997) e del 28 novembre 1996, 12 febbraio e 26 giugno 1997 (r.o. n. 842 del 1997), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 anzidetto, per violazione degli artt. 76, 3, 36 e 97 della Costituzione, nella parte in cui detta una disciplina transitoria di inquadramento del personale del Corpo forestale dello Stato difforme e deteriore rispetto a quella rispettivamente prevista per il personale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza dai decreti legislativi, di pari data, n. 198 e n. 199 del 1995.

2. - Il tribunale ha osservato, anzitutto, che la delega legislativa conferita dalla legge 29 aprile 1995, n. 130, ha confermato i principi e criteri direttivi già stabiliti dal d.-l. 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216. Si è conferita delega al Governo per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di polizia e del personale delle Forze armate, nonché per il riordino delle relative carriere, attribuzioni e trattamenti economici. In particolare, si è prevista l'emanazione di decreti legislativi contenenti "le necessarie modificazioni agli ordinamenti del personale indicato nell'art. 2, comma 1… allo scopo di conseguire una disciplina omogenea" e la possibilità che "la sostanziale equiordinazione dei compiti e dei connessi trattamenti economici sia conseguita attraverso la revisione dei ruoli, gradi e qualifiche e, ove occorra, anche mediante la soppressione di qualifiche o gradi, ovvero mediante l'istituzione di nuovi ruoli, qualifiche o gradi".

Secondo le ordinanze di rimessione, atteso che l'intento del legislatore delegante era quello di eliminare ogni disparità di trattamento giuridico ed economico tra le diverse Forze chiamate comunque a svolgere funzioni di polizia e di perseguire coerenti obiettivi di perequazione ed omogeneizzazione, questo intento sarebbe stato rispettato solo in parte nel decreto legislativo n. 201 del 1995. Per un verso esso prevede, invero, per il personale del Corpo forestale dello Stato, in armonia con la delega, uno sviluppo di carriera e conseguenti livelli retributivi "a regime" identici a quelli delle altre Forze di polizia, implicitamente riconoscendone la sostanziale equivalenza delle funzioni; per altro verso detta una disciplina transitoria per il primo inquadramento dei sottufficiali del Corpo forestale dello Stato che realizzerebbe un trattamento diverso rispetto a quello contemplato nelle corrispondenti norme di inquadramento del personale appartenente ai corrispondenti gradi dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza (v. artt. 51 e ss. del d.lgs. n. 201 del 1995 in confronto con gli artt. 46 del d.lgs. n. 198 del 1995 e 65 del d.lgs. n. 199 del 1995). In particolare il Tribunale amministrativo regionale ha rilevato le seguenti diversità di trattamento:

1) l'ex vice brigadiere del Corpo forestale, già collocato al VI livello, è inquadrato come vice-ispettore, conservando lo stesso livello retributivo (VI) di provenienza, mentre il vice brigadiere dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza è inquadrato come

maresciallo ordinario (equivalente ad ispettore) e collocato al livello retributivo VI-bis;

2) il maresciallo ex ordinario e capo del Corpo forestale dello Stato, già collocato al livello VI-bis è inquadrato come ispettore, conservando lo stesso livello retributivo (VI-bis) di provenienza, mentre l'ex maresciallo ordinario e capo dell'Arma dei carabinieri è inquadrato come maresciallo capo (equivalente ad ispettore capo) e collocato al livello retributivo VII;

3) l'ex maresciallo maggiore del Corpo forestale dello Stato, già collocato al VII livello, è inquadrato come ispettore capo, conservando lo stesso livello retributivo (VII) di provenienza, mentre l'ex maresciallo maggiore e maggiore scelto dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza è inquadrato come maresciallo aiutante o ispettore superiore e collocato al livello retributivo VII-bis.

La diversità di posizioni introdotta da questa disciplina transitoria, dunque, ha indotto il Tribunale amministrativo regionale a ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 76, a causa del contrasto con i principi di omogeneizzazione ed equiordinazione fissati dal legislatore delegante, dell'art. 3, a causa della disparità di trattamento introdotta tra personale adibito a funzioni equivalenti, dell'art. 36 della Costituzione, a causa della previsione di un trattamento economico non proporzionato alla quantità e qualità di lavoro prestato, nonché dell'art. 97 della Costituzione, a causa della violazione del principio di imparzialità, inteso in termini di non arbitrarietà della disciplina transitoria. In specie, restano inspiegabili a parere del giudice a quo la ragioni per cui, a parità di funzioni, è stata prevista una duplice ipotesi di inquadramento (transitorio ed a regime), che ha inizialmente provocato un declassamento degli ex sottufficiali del Corpo forestale dello Stato rispetto ai corrispondenti gradi e qualifiche delle altre Forze di polizia.

3. - Nel giudizio innanzi alla Corte si sono costituite le parti private Luigi Oddo, il Sindacato autonomo di Polizia ambientale forestale (già Associazione nazionale sottufficiali e guardie del Corpo forestale dello Stato) ed altri, che hanno condiviso e sostenuto le ragioni dedotte dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio nelle ordinanze di rimessione.

4. - È altresì intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso chiedendo la declaratoria di infondatezza della questione. Ha osservato che gli obiettivi di omogeneizzazione e perequazione perseguiti dalla legge delega non dovrebbero tradursi in una disciplina esattamente identica dei diversi Corpi dello Stato che espletano funzioni di polizia, dovendosi armonizzare le concrete previsioni con l'autonomia istituzionale di ciascun ordinamento di settore.

Nella redazione dei decreti legislativi si è opportunamente tenuta presente, secondo la Presidenza del Consiglio, la distinzione tra forze ad ordinamento civile e forze ad ordinamento militare, con la conseguenza che il regime transitorio dettato per i ricorrenti, a ben vedere, non è diverso da quello del corrispondente personale della Polizia di Stato e del Corpo di polizia penitenziario; inoltre, l'analisi della disciplina dettata per ciascuno dei diversi Corpi messi a confronto nell'ordinanza, dimostrerebbe che lo sviluppo della carriera ed il relativo trattamento economico non è affatto identico "a regime", così come sostenuto dal Tribunale amministrativo regionale, segnalandosi, al contrario, per alcuni aspetti di favore per il personale del Corpo forestale dello Stato che, in concreto, assolverebbero anche una funzione ampiamente "compensativa" della denunciata disparità in fase transitoria: in primo luogo, il personale dell'Arma dei carabinieri risulterebbe soggetto ad una disciplina sugli avanzamenti di carriera che non è esclusivamente collegata al requisito dell'anzianità di servizio; in secondo luogo, la progressione di carriera e stipendiale successiva alla fase transitoria sarebbe più favorevole per una parte del personale del Corpo forestale dello Stato rispetto a quella corrispondente dell'Arma dei carabinieri; in terzo luogo, l'auspicata equiparazione dell'uno all'altro in sede di disciplina transitoria addirittura comporterebbe una concreta riduzione retributiva degli appartenenti al Corpo forestale, in considerazione dei criteri di computo delle

voci retributive in rapporto ai criteri di successiva progressione di carriera e riconoscimento della pregressa anzianità di servizio.

5. - I giudizi venivano chiamati per la discussione una prima volta all'udienza pubblica del 23 marzo 1999. La Corte costituzionale, con ordinanza istruttoria del 13 maggio 1999, disponeva l'acquisizione della seguente documentazione, ponendo l'onere a carico della Presidenza del Consiglio dei ministri, con il concorso dei ministeri proponenti i decreti legislativi emanati per le varie forze di polizia in base alla stessa delega contenuta nell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216:

1) documentazione relativa alle ragioni in base alle quali sono stati fissati i livelli di inquadramento transitorio in contestazione del Corpo forestale (vicebrigadieri, brigadieri e marescialli nelle varie posizioni) in riferimento al contemporaneo inquadramento transitorio disposto per le altre Forze di polizia anche con ordinamento militare;

2) documentazione sullo svolgimento delle carriere e sulla progressione di qualifiche funzionali nonché sulle anzianità per la progressione del personale del Corpo forestale che è stato oggetto degli inquadramenti di cui all'art. 53 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 201, con riferimento alle seguenti date: immediatamente prima della legge 1 aprile 1981, n. 121 (art 16, primo e secondo comma; art. 43, sedicesimo e diciassettesimo comma e tabella allegata); dopo l'applicazione della anzidetta legge; dopo la legge 7 giugno 1990, n. 149; dopo l'applicazione degli artt. 3 e 4 del d.-l. n. 5 del 1992, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 216 del 1992; prima dell'applicazione dell'art. 53 del d.lgs. n. 201 del 1995; a seguito degli inquadramenti disposti in attuazione dell'anzidetto art. 53, con specificazione dei benefici concretamente utilizzabili per le successive progressioni;

3) quadro comparativo degli elementi sub 2) rispetto alle altre Forze di polizia, con indicazione degli andamenti retributivi;

4) ogni altro elemento utile di raffronto, comprese le specificazioni di funzioni, compiti e uffici cui sono normalmente addetti o preposti (sempre relativamente ai sottufficiali di cui alla contestazione), tra il Corpo forestale dello Stato e le altre Forze di polizia anche ad ordinamento militare, utilizzato in sede di attuazione della delega di cui all'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216 e all'art. 1 della legge 29 aprile 1995, n. 130, ed ogni altro elemento preparatorio o della procedura di esercizio della delega sui punti relativi al "conseguire una disciplina omogenea" e "la sostanziale equiordinazione dei compiti e dei connessi trattamenti economici" attraverso revisione di ruoli, gradi e qualifiche ecc.

Con una serie di depositi veniva dato adempimento alla richiesta istruttoria.

Considerato in diritto

1. - Le questioni incidentali di legittimità costituzionale sottoposte all'esame della Corte riguardano l'art. 53 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 201 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo e non dirigente del Corpo forestale dello Stato), nella parte in cui detta una disciplina transitoria di inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo forestale dello Stato (nel ruolo degli ispettori) difforme e meno favorevole rispetto a quella rispettivamente prevista per il personale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza proveniente dalla corrispondente qualifica (v. decreti legislativi, di pari data, n. 198 e n. 199 del 1995, rispettivamente artt. 46 e 65). Viene denunciata la violazione dell'art. 76 della Costituzione, a

causa del contrasto con i principi di omogeneizzazione ed equiordinazione fissati dalla legge delega 29 aprile 1995, n. 130, per la disciplina del rapporto di impiego e per il riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici delle Forze di polizia e delle Forze armate; dell'art. 3 della Costituzione, a causa della disparità di trattamento introdotta tra personale adibito a funzioni di polizia equivalenti; dell'art. 36 della Costituzione, a causa della previsione di un trattamento economico non proporzionato alla quantità e qualità di lavoro prestato, nonché dell'art. 97 della Costituzione, a causa della violazione del principio di imparzialità, inteso in termini di non arbitrarietà della disciplina transitoria.

2. - Stante la evidente connessione oggettiva per identità delle questioni proposte, i giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

3. - Le questioni proposte sono infondate.

Preliminarmente deve essere chiarito che la delega contenuta nell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216 integrata dalla legge 29 aprile 1995, n. 130, in base alla quale è stato emanato il d.lgs. n. 201 del 1995, non prescriveva una assoluta identità di posizioni e di trattamenti (ordinanza n. 296 del 2000), essendo stato posto come scopo "di conseguire una disciplina omogenea" ed essendo stata prevista "la sostanziale equiordinazione dei compiti e dei connessi trattamenti economici" con possibilità di revisione di ruoli, gradi e qualifiche o istituzione di nuovi.

In altri termini, l'omogeneizzazione doveva portare nel risultato a regime a trattamenti armonizzati tra loro, con caratteristiche e qualità di trattamento economico e attribuzioni nel complesso non divergenti, in una unità di disegno complessivo. Certamente nella fase di transizione, che presupponeva precedenti divergenze e divaricazioni di ordinamenti e di trattamento economico, potevano persistere diversità proprio in relazione ai differenti punti di partenza per arrivare alla omogeneizzazione complessiva, attuata con il sistema a regime, non oggetto di contestazione in questa sede.

L'obiettivo e i criteri della delega mantenevano l'intervento del legislatore delegato entro l'ambito delle tipiche misure di perequazione di trattamenti economici e di sostanziale equiordinazione di compiti (si noti sempre come non si richiede l'assoluta identità), di modo che restava al legislatore delegato una discrezionalità con i limiti della non manifesta irragionevolezza e della non palese arbitrarietà (sentenza n. 241 del 1996).

4. - Le risultanze della ampia istruttoria con comparazione tra le diverse forze di polizia - risultanze, peraltro, non contestate dalle parti - portano ad escludere che le scelte del legislatore delegato in ordine al regime transitorio (art. 53 del d.lgs. n. 201 del 1995) siano in contrasto con i principi e criteri direttivi della delega, come sopra interpretati e che nello stesso tempo siano oltrepassati i limiti della manifesta irragionevolezza e della palese arbitrarietà.

Al riguardo appaiono significative le divergenze che hanno caratterizzato la pregressa situazione relativa al trattamento, ai compiti ed alla progressione dei sottufficiali del Corpo forestale, rispetto a quella degli altri sottufficiali dei Corpi di polizia assunti a parametro di confronto. Tali divergenze, dovute ad una serie di ritardi di aggiornamento, non sono state di certo causate dal d.lgs. in discussione, il quale, all'opposto, ha provveduto a correggerle notevolmente, al fine di pervenire ad un riallineamento nel regime definitivo, e non potevano non comportare una normativa di passaggio transitorio con alcune differenze non irragionevoli.

5. - Le predette considerazioni portano ad escludere le denunciate violazioni dell'art. 76 della Costituzione sotto il profilo dell'eccesso di delega, nonché dell'art. 3 della Costituzione, non essendo le scelte transitorie manifestamente irragionevoli né palesemente arbitrarie.

Quanto al parametro dell'art. 36 della Costituzione è sufficiente il rilievo, ai fini della infondatezza della questione, delle preesistenti diversità di situazioni anche in relazione all'ordinamento e alle funzioni, giustificanti un regime differenziato di passaggio transitorio tra i diversi corpi di polizia in una unitarietà di disegno e armonizzazione finale, per cui non può configurarsi un trattamento economico non proporzionato alla qualità e quantità di lavoro prestato.

Anche il profilo dell'art. 97 della Costituzione è infondato in quanto le lamentate differenze di assetto organizzatorio e di trattamento tra Corpi di polizia nel periodo transitorio, rientranti nei limiti della discrezionalità legislativa, non comportano di per sé lesione al buon andamento della pubblica amministrazione (ordinanza n. 296 del 2000).

Infine deve essere richiamato quanto già questa Corte ha avuto occasione di affermare, cioè che non possono costituire motivo di illegittimità costituzionale di una norma, non solo gli effetti distorsivi che possono derivare da applicazione non corretta e non conforme ai principi del pubblico impiego, ma anche gli effetti riflessi che costituiscono conseguenza indiretta di altre precedenti norme non denunciate (sentenza n. 63 del 1998) che avevano determinato, per il periodo pregresso anche per taluni ritardi negli adeguamenti, differenze o carenze di adeguati meccanismi di progressione in taluni ordinamenti (sentenza n. 63 del 1998), tra cui può aggiungersi anche quello dei sottufficiali del Corpo forestale.

Le anzidette discrasie ed incongruenze, per i periodi anteriori, non inficiano l'esercizio e la correttezza del potere delegato, che ha perseguito, nel sistema a regime e transitorio, sostanzialmente l'obiettivo della omogeneizzazione previsto dalla delega succitata. Ma proprio perché le situazioni, al momento del passaggio da un ordinamento all'altro, risentivano di differenze di posizioni e di compiti, di ordinamento e di trattamento economico, il legislatore (art. 9, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78) si è dato carico dei problemi, ed ha previsto una nuova delega correttiva, senza oneri a carico del bilancio, che riguarda tuttavia solo alcuni dei decreti legislativi emanati in base alla citata legge di delega.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 201 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo e non dirigente del Corpo forestale dello Stato), sollevate, in riferimento agli artt. 76, 3, 36 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con le sei ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2000.

Il Presidente: Mirabelli

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 31 ottobre 2000.

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.