



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 20 del 16 febbraio 2024
a cura dell'Ufficio del massimario

Il T.a.r. per il Lazio esprime dubbi sulla legittimità costituzionale delle norme che negano al personale N.O.C.S. della Polizia di Stato l'indennità riconosciuta al personale G.I.S. dell'Arma dei carabinieri.

Tar Lazio, sez. I-quater, ord. 19 gennaio 2024, n. 982 – Pres. Anastasi, Est. Lanzafame.

Polizia di Stato – Dirigenti – Indennità per incursori – Mancato riconoscimento – Disparità di trattamento in relazione al personale dirigente dell'Arma dei carabinieri – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

Sono rilevanti e non manifestamente infondate:

a) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, l. n. 356 del 2000, nella parte in cui non prevede che «Le disposizioni di cui all'art. 9, d.P.R. n. 51 del 2009 si applicano anche al personale dirigenziale dei N.O.C.S., al quale è corrisposta un'indennità pari a quella percepita al personale dirigenziale del G.I.S. dell'Arma dei carabinieri secondo i criteri di cui alla Tabella I allegata alla l. n. 78 del 1873», per violazione degli artt. 3 e 36 Cost.;

b) la questione di legittimità dell'art. 45, comma 30, d.lgs. n. 95 del 2017 nella parte in cui non prevede che «Sempre a decorrere dall'1 ottobre 2018, le disposizioni di cui all'art. 9, d.P.R. n. 51 del 2009 si applicano anche al personale dirigenziale dei N.O.C.S., al quale è corrisposta un'indennità pari a quella percepita al personale dirigenziale del G.I.S. dell'Arma dei carabinieri determinata in ragione della relativa qualifica secondo i criteri di cui alla Tabella I allegata alla l. n. 78 del 1873», per violazione dell'art. 3 Cost. (1).

(1)I. - Il T.a.r. per il Lazio, sez. I quater, con un'articolata ordinanza, ha sottoposto alla Corte costituzionale alcune questioni di legittimità costituzionale in ordine alla mancata

equiparazione del personale con qualifica dirigenziale in servizio presso il Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza (N.O.C.S.) della Polizia di Stato e quello che svolge analoghe funzioni presso il Gruppo di intervento speciale dei carabinieri (G.I.S.).

II. - La sottesa vicenda normativa e processuale può essere così sintetizzata.

Un funzionario della Polizia di Stato con la qualifica di commissario capo, assegnato al Nucleo operativo centrale di sicurezza (N.O.C.S.), in seguito è stato promosso vice questore della Polizia di Stato, continuando a prestare servizio presso il medesimo reparto. Dopo tale promozione l'interessato ha evidenziato all'amministrazione:

- che in virtù della qualifica di operatore N.O.C.S., dalla data della promozione, aveva percepito l'indennità prevista dall'art. 9, comma 1, del d.P.R. 16 aprile 2009, n. 51;
- che tale indennità, tuttavia, non era stata adeguata alla nuova qualifica dirigenziale (come invece era avvenuto per l'indennità di aeronavigazione dallo stesso posseduta) e ciò in ragione del fatto che la tabella allegata al citato d.P.R. n. 51/2009 non prevedeva indicazioni specifiche per i ruoli dirigenziali;
- che ciò integrava un'evidente disparità di trattamento in relazione al personale in servizio presso il G.I.S., per il quale, la tabella I allegata alla l. 23 marzo 1983, n. 78 prevedeva il riconoscimento della relativa indennità – in misura commisurata alla qualifica – anche per i profili dirigenziali.

Sulla base di tali premesse il vice questore ha chiesto al Ministero dell'interno di aggiornare la tabella prevista nel d.P.R. 16 aprile 2009, n. 51 inserendo, all'interno di quest'ultima, la qualifica di "vice questore" e prevedendo, in via commisurata, la rispettiva indennità di impiego.

L'amministrazione ha replicato che, in mancanza di un'estensione normativa che preveda l'attribuzione di questa particolare indennità al personale dirigente della Polizia di Stato, non era possibile aggiornare la misura della stessa salvo mantenere l'attribuzione del compenso in relazione a quanto previsto dal comma 19 dell'art. 45 del d.lgs. n. 95/2017; ha osservato, altresì, la necessità di un intervento di natura normativa che potesse superare la disparità di trattamento tra personale N.O.C.S. e quello G.I.S. dell'Arma dei carabinieri impiegato in analoghi servizi in linea con il cosiddetto "principio di omogeneità di trattamento del personale appartenente al Comparto Sicurezza/Difesa".

Con ricorso proposto al T.a.r. per il Lazio il funzionario di polizia ha chiesto contestualmente l'accertamento dell'illegittimità del silenzio e del comportamento inerte tenuto dal Ministero in relazione al dovere di completare la tabella relativa alle indennità da impiego spettanti per l'appartenenza ai N.O.C.S. nonché l'annullamento della nota con la quale il Dipartimento della pubblica sicurezza aveva negato l'aggiornamento della indennità di impiego correlata alla qualifica di "Vice Questore".

In sintesi, il ricorrente denuncia la contraddittorietà della condotta del Ministero, il quale da un lato, aveva riconosciuto la spettanza di una indennità di impiego operativo per l'appartenenza ai N.O.C.S. e la esistenza di una manifesta disparità di trattamento economico tra il personale N.O.C.S. della Polizia di Stato e quello del G.I.S. dell'Arma dei carabinieri, le cui funzioni sono omologhe e che risultano impiegati in analoghi servizi e tuttavia, dall'altro, aveva ritenuto di non poter riconoscere l'indennità in assenza di una modifica della normativa primaria (né di applicare in via analogica le regole previste per i carabinieri) perpetrando l'irragionevole disparità di trattamento dallo stesso pacificamente ammessa.

III. – Con l'ordinanza in rassegna il collegio, dopo aver descritto la vicenda processuale e le difese formulate dalle parti, ha osservato quanto segue:

a) il contesto normativo di riferimento è costituito dalle seguenti disposizioni:

a1) l'art. 9, l. n. 23 marzo 1983, n. 78 il quale ha attribuito *“agli ufficiali e ai sottufficiali della Marina, dell'Esercito e dell'Aeronautica in possesso di brevetto militare di incursore o operatore subacqueo e in servizio presso reparti incursori e subacquei nonché presso centri e nuclei aerosoccorritori”* le cd. *“indennità da incursori”*;

a2) gli artt. 13 e 52 del d.p.r. 16 marzo 1999, n. 254 (*“Recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione delle Forze di polizia ad ordinamento militare relativi al quadriennio normativo 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999”*) hanno esteso l'applicazione delle *“indennità di cui all'art. 9 della legge 23 marzo 1983, n. 78 e successive modificazioni, competono dal 1° gennaio 1999”*, rispettivamente:

- *“anche al personale di cui all'art. 1, comma 1, [ovvero al personale dei ruoli della Polizia di Stato, del Corpo della Polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, con esclusione dei rispettivi dirigenti e del personale ausiliario di leva] che si trovi nelle condizioni d'impiego previste dal medesimo art. 9”* (cfr. art. 13, comma 2);

- *“anche al personale di cui all'art. 41, comma 1 [ovvero al personale dei ruoli dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza, con esclusione dei rispettivi dirigenti e del personale ausiliario di leva] che si trovi nelle condizioni d'impiego previste dal medesimo art. 9”* (cfr. art. 52, comma 2); specificando che, ai fini della definizione dell'entità di tali indennità, *“si applicano le disposizioni di cui all'art. 5, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1995 [che aveva sostituito la tabella I allegata alla legge 23 marzo 1983, n. 78] e successive*

modificazioni, secondo le modalità e nelle misure ivi stabilite” (cfr. artt. 13, comma 3, e 52, comma 3);

- a3) l’art. 4, l. 30 novembre 2000, n. 356 (“Disposizioni riguardanti il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia”) ha previsto che *“le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 254, concernenti... l’indennità di impiego operativo per attività di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio, di imbarco e relative indennità supplementari, compresa quella per incursori subacquei, si applicano ai dirigenti civili e militari delle Forze di polizia rispettivamente interessate con le stesse decorrenze per la parte normativa e dal 1° gennaio 2000 per la parte economica”,* estendendo la percezione di tale indennità anche al personale dirigente della Polizia di Stato e dell’Arma dei carabinieri;
- b) in applicazione delle suddette disposizioni *“il personale appartenente ai G.I.S. dell’Arma dei carabinieri in possesso del brevetto militare di incursore ha beneficiato dell’emolumento di cui sopra a differenza del personale N.O.C.S. della Polizia che né rimasto escluso non essendo possessore dello specifico brevetto di incursore”.* Ciò in quanto l’art. 9, comma 2, l. n. 78 del 1983 (richiamato dagli artt. 13 e 52 d.P.R. n. 254 del 1999, a loro volta estesi ai dirigenti dei due corpi di polizia dall’art. 4, l. n. 356 del 2000) prevedeva che l’indennità di incursore fosse percepita solo dai soggetti in possesso di *“brevetto militare di incursore o operatore subacqueo”* (posseduto – come si è detto – dagli appartenenti al G.I.S., ma non dagli appartenenti al N.O.C.S.);
- c) l’art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 (“Recepimento dell’accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione per le Forze di polizia ad ordinamento militare, integrativo del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170, relativo al quadriennio normativo 2006-2009 e al biennio economico 2006-2007”) ha previsto una specifica indennità per il personale non avente qualifica dirigenziale *“del Nucleo operativo centrale di sicurezza (N.O.C.S.) della Polizia di Stato in possesso della qualifica di operatore N.O.C.S., che ha superato la verifica periodica d’idoneità per l’impiego nel settore operativo dello stesso Nucleo”,* determinata *“in misura corrispondente a quella percepita dal personale dell’Arma dei Carabinieri in servizio presso il gruppo di intervento rapido”* e ciò al fine di *“eliminare la disparità di trattamento tra il personale in servizio presso il suddetto Nucleo operativo della Polizia di Stato e quello in servizio presso il G.I.S. dell’Arma dei Carabinieri”* ovvero per *“interrompere un’evidente palese penalizzazione del personale del N.O.C.S. che, in relazione*

alla specifica abilitazione conseguita – analogamente a quello del G.I.S. in possesso del brevetto di incursore – può essere chiamato in qualsiasi momento ad interventi caratterizzati da un elevato rischio per l'incolumità personale, che richiedono un duro e continuativo addestramento operativo”;

- d) la misura “correttiva” di cui all’art. 9, d.P.R. n. 51 del 2009 non è stata seguita dalla modifica legislativa che sarebbe stata necessaria ad estenderla al personale dirigente dei N.O.C.S., in quanto il legislatore non ha adeguato la disposizione con cui aveva esteso al personale dirigenziale le altre indennità stabilite per il personale non dirigenziale in sede di contrattazione (il già richiamato art. 4 l. n. 356 del 2000), né a disporre l’estensione del correttivo al personale dirigente nell’ambito del riordino di cui al d.lgs. n. 95 del 2017 (tenuto conto che le disposizioni del decreto dedicate alla disciplina del trattamento accessorio dei dirigenti della Polizia di Stato non hanno previsto siffatta estensione; cfr. artt. 45, comma 30, e 46, comma 1, del d.lgs. 95 del 2017 che hanno esteso al personale dirigenziale l’applicazione di alcune previsioni del d.P.R. n. 51 del 2009 tra cui non rientra l’art. 9);
- e) sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale in relazione all’art. 4, comma 1, l. n. 356 del 2000, per violazione degli artt. 3 e 36 Cost., nella parte in cui non prevede l’estensione dell’indennità di cui all’art. 9, d.P.R. n. 51/2009 al personale dirigenziale dei N.O.C.S., il T.a.r. per il Lazio osserva quanto segue;
 - e1) lo stesso Ministero dell’interno ha evidenziato che il mancato riconoscimento dell’indennità N.O.C.S. al ricorrente in misura proporzionata alla sua nuova qualifica dipende dalla mancanza di “un’estensione normativa che preveda l’attribuzione di questa particolare indennità al personale dirigente della Polizia di Stato”. In base all’art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009, che (in base all’art. 1, comma 1, del medesimo decreto) si applica solo “al personale dei ruoli della Polizia di Stato, del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, con esclusione dei rispettivi dirigenti e del personale di leva”, non è possibile riconoscere al ricorrente il diritto a percepire l’indennità N.O.C.S. in misura coerente con la sua nuova qualifica dirigenziale (al pari di quanto accade per i dirigenti dei G.I.S.);
 - e2) l’intervento correttivo in favore dei N.O.C.S. disposto mediante l’approvazione dell’art. 9, d.P.R. n. 51 del 2009 non è stato seguito dalla modifica all’art. 4, comma 1, della l. n. 356 del 2000 che era necessaria alla estensione di tale indennità al personale dirigente del Nucleo;

- e3) la verifica della compatibilità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della l. n. 356 del 2000 (nella parte in cui non prevede l'estensione al personale dirigenziale dei N.O.C.S. delle disposizioni di cui all'art. 9, d.P.R. n. 51 del 2009) pertanto è rilevante ai fini della definizione del giudizio, atteso che dall'accoglimento (o dal rigetto) della questione di legittimità prospettata dipende l'esito della controversia;
- f) né è possibile un'interpretazione conforme a Costituzione della normativa, avuto riguardo al chiaro tenore letterale - non solo dell'art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009 - ma anche dell'art. 4, comma 1, della l. n. 356 del 2000, che ha disposto l'estensione normativa al personale dirigenziale di numerose disposizioni relative al personale non dirigenziale mediante un rinvio fisso alla normativa del d.P.R. n. 254 del 1999 (cfr. *ex multis* Corte costituzionale, 10 gennaio 2018, n. 15 e 24 febbraio 2017, n. 42),
- g) premesso quanto sopra in ordine alla rilevanza della questione e alla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme della normativa, si ritiene che la questione di legittimità costituzionale sopra prospettata al § d) non sia manifestamente infondata in quanto il mancato aggiornamento dell'art. 4, comma 1, della l. n. 356 del 2000, al fine di estendere al personale dirigenziale le previsioni di cui all'art. 9, d.P.R. n. 51/2009, sembra porsi in contrasto con le disposizioni costituzionali sopra richiamate sotto due distinti profili:
- I) per un verso, l'omissione del legislatore appare violare l'art. 3 Cost. nella parte in cui determina un'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra i dirigenti dei N.O.C.S. e i dirigenti dei G.I.S.;
- II) per altro verso, tale omissione appare violare gli artt. 3, commi 1 e 2, e 36 Cost. nella parte in cui determina un'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra il personale non dirigente e il personale dirigente dei N.O.C.S. (che si traduce - nel caso di specie - nel mancato adeguamento del trattamento accessorio del ricorrente alle maggiori responsabilità connesse alla sua nuova funzione dirigenziale);
- g1) sotto il primo profilo, la giurisprudenza costituzionale ha di recente sottolineato che non può configurarsi nel nostro ordinamento un "principio di piena omogeneità di regolazione fra personale militare e personale civile del comparto di pubblica sicurezza", sicché non appaiono ingiustificate "significative diversità di regolazione, riflesso della differenza strutturale dei rispettivi ordinamenti" (cfr. Corte costituzionale, 30 dicembre 2022, n. 270). Tuttavia, il giudice *a quo* ritiene che nel caso di specie non sussistano

adeguate ragioni per giustificare la disparità di trattamento tra i dirigenti dei G.I.S. (che percepiscono l'indennità da incursore in ragione del combinato disposto tra l'art. 52, d.P.R. n. 254 del 1999 e l'art. 4, l. n. 356 del 2000) e i dirigenti dei N.O.C.S. che non percepiscono l'identica indennità (estesa al personale non dirigenziale dall'art. 9, d.P.R. n. 51 del 2009);

g2) dalla documentazione in atti emerge, infatti, una sostanziale identità di funzioni (nonché di condizioni di rischio, abilitazioni e competenze che ne caratterizzano l'operato) tra i due reparti tale da non giustificare una disparità di trattamento tra i dirigenti degli stessi nella percezione dell'indennità operativa. In particolare, la relazione illustrativa del d.P.R. n. 51 del 2009, nel giustificare l'introduzione di un'indennità per il personale non dirigenziale N.O.C.S. in misura pari a quella da incursore percepita dai pari qualifica G.I.S., osserva che "il personale in servizio presso il N.O.C.S. [ha] l'abilitazione necessaria a svolgere gli stessi compiti di quello del G.I.S., compresa l'attività di incursore, ed [è] destinato ad operare nelle medesime condizioni di rischio", essendo anche quest'ultimo chiamato "ad interventi caratterizzati da un elevato rischio per l'incolumità personale, che richiedono un duro e continuativo addestramento operativo", rilevando che l'equivalenza delle funzioni, delle condizioni di rischio, delle competenze e delle abilitazioni che caratterizzavano i due reparti facevano sì che la mancata percezione dell'indennità da incursore per il personale del N.O.C.S. comportasse una evidente e ingiustificata «disparità di trattamento»;

g3) se tale disparità è stata risolta tra il personale non dirigenziale del N.O.C.S. e quello dei G.I.S., dall'art. 9, d.P.R. n. 51/2009, essa tuttavia sussiste ancora in termini identici tra il personale dirigenziale dei due reparti, sebbene non sussista alcuna apprezzabile differenza tra le funzioni, le competenze e le abilitazioni dei dirigenti dei N.O.C.S. e quelli dei G.I.S., salvo il mancato possesso del brevetto militare da incursore da parte dei primi (che tuttavia non è stato ritenuto, in sede di approvazione del d.P.R. n. 51 del 2009, un elemento sufficiente per giustificare la differenza di trattamento tra gli appartenenti ai due reparti);

g4) inoltre nell'ordinamento si è progressivamente affermato un principio di tendenziale omogeneità nel trattamento economico dei dirigenti delle forze di polizia a ordinamento civile, di quelle a ordinamento militare e delle forze armate (da ultimo cristallizzato nelle previsioni di cui all'art. 46, d.lgs. n. 95 del 2017 secondo cui la regolazione del trattamento accessorio del personale dirigenziale delle stesse deve avvenire "nel rispetto del principio di

sostanziale perequazione dei trattamenti dei dirigenti delle forze di polizia e delle forze armate”) – che è espressione dei generali principi di uguaglianza e parità di trattamento di cui all’art. 3 Cost. – in applicazione del quale è ragionevole ritenere che l’esistenza (e la persistenza) di disparità nella percezione delle indennità accessorie tra il personale dirigenziale delle diverse forze di polizia possa sussistere solo in presenza di adeguate giustificazioni;

- g5) l’attività dei N.O.C.S. e quella dei G.I.S. sono infatti sovrapponibili, né il Ministero dell’interno e il Ministero della difesa hanno dedotto elementi idonei a sostenere una differenza di trattamento;
- g6) in conclusione il T.a.r. del Lazio ritiene che tra dirigenti dei G.I.S. e dirigenti dei N.O.C.S. sussista quella identità di situazioni che rende ingiustificato e irragionevole il fatto che – a causa del mancato aggiornamento dell’art. 4, c. 1, l. n. 356 del 2000 dopo l’entrata in vigore dell’art. 9, d.P.R. n. 51 del 2009 – questi ultimi non beneficino di un’indennità pari a quella di incursore, e ciò a maggior ragione a seguito dell’espressa affermazione del “principio di sostanziale perequazione dei trattamenti dei dirigenti delle Forze di polizia e delle Forze armate” da parte dell’art. 46 d.lgs. n. 95 del 2017 (ben potendo, una modificazione del quadro normativo di riferimento, incidere sulla legittimità costituzionale di una precedente normativa, cfr. *ex multis* Corte Costituzionale 9 novembre 1992, n. 416, in *Foro it.* 1993, I, 10, con nota di CIPRIANI nonché 7 luglio 1981, n. 119, in *Foro it.* 1982, I, 2159);
- h) sotto un secondo profilo si rileva che l’inerzia del legislatore - il quale, dopo l’approvazione dell’art. 9, d.P.R. n. 51 del 2009 non ha esteso l’indennità ivi prevista al personale dirigenziale (come già fatto con le indennità di cui al d.P.R. n. 254 del 1999 attraverso la previsione dell’art. 4, l. n. 356 del 2000) - determina esiti irragionevoli, in quanto impedisce al personale dirigenziale dei N.O.C.S. di percepire l’indennità d’impiego goduta dal personale non dirigenziale, sebbene anche i dirigenti della Polizia di Stato in servizio presso il N.O.C.S., al pari del personale non dirigenziale, “svolgono compiti di diretta pianificazione e partecipazione ad interventi speciali ad alto rischio”;
- i) tale circostanza di per sé integra una significativa disparità di trattamento (non giustificata da alcuna apprezzabile motivazione), incompatibile non solamente con il principio di uguaglianza di cui all’art. 3, comma 1, Cost., ma anche con l’art. 36 Cost. che richiede che la retribuzione sia proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto;

- j) si precisa che la questione ha ad oggetto l'art. 4, comma 1, l. n. 356 del 2000 perché essa riguarda le "estensioni normative per il personale dirigente" delle indennità stabilite per il personale non dirigente della Polizia dal d.P.R. di recepimento dell'accordo sindacale antecedente a quello recepito con il d.P.R. n. 51/2009 e risulta pertanto la disposizione – all'evidenza riferita al personale dirigenziale della Polizia di Stato, categoria cui appartiene il ricorrente (Corte costituzionale 24 giugno 1992, n. 303 e 11 dicembre 2014, n. 264) – che avrebbe dovuto essere adeguata dopo l'approvazione del d.P.R. n. 51 del 2009 al fine di evitare le disparità sopra evidenziate;
- k) è chiesto, quindi, l'intervento additivo della Corte, posto che l'indennità *ex art.* 9, d.P.R. n. 51 del 2009 è stata fissata "in misura corrispondente a quella percepita dal personale dell'Arma dei carabinieri in servizio presso il gruppo di intervento rapido", che a sua volta è fissata nella misura stabilita nella Tabella I allegata alla l. 23 marzo 1973, n. 78 che include espressamente i ruoli dirigenziali, con possibilità di immediata applicazione della predetta tabella (o quantomeno dei criteri nella stessa previsti) al personale dirigenziale dei N.O.C.S.;
- l) sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 30, d.lgs. n. 95 del 2017, nella parte in cui non prevede l'estensione dell'indennità di cui all'art. 9, d.P.R. n. 51 del 2009 al personale dirigenziale dei N.O.C.S., si sottolinea che, nell'ambito della revisione dei ruoli delle forze di polizia, l'art. 46, comma 1, d.lgs. n. 95 del 2017 ha demandato la definizione dei trattamenti accessori del personale dirigenziale della Polizia di Stato a un decreto da adottarsi, sulla base di un previo accordo con le organizzazioni sindacali, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, "nel rispetto del principio di sostanziale perequazione dei trattamenti dei dirigenti delle Forze di polizia e delle Forze armate";
- m) alla luce del principio di "sostanziale perequazione dei trattamenti dei dirigenti delle Forze di polizia e delle Forze armate" affermato nell'art. 46 del d.lgs. n. 95 del 2017 la mancata inclusione dell'indennità prevista dall'art. 9, d.P.R. n. 51 del 2009 tra gli istituti che – ai sensi dell'art. 45, comma 30, d.lgs. n. 95/2017 – si estendono immediatamente anche al personale dirigente della Polizia di Stato, appare ancora una volta lesiva del principio di uguaglianza *ex art.* 3 Cost. perché cristallizza e conferma la disparità di trattamento tra i dirigenti dei G.I.S. e quella dei N.O.C.S., pur in presenza di un quadro normativo di riferimento, che richiede l'omogeneità tra i trattamenti dei dirigenti dei gruppi di intervento speciali delle due forze di polizia che hanno

le stesse abilitazioni, competenze e funzioni e sono destinati a operare nelle medesime condizioni di rischio;

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

n) sulla omogeneità solo tendenziale del trattamento economico e previdenziale del personale delle varie Forze armate e di polizia e sulla non comparabilità del trattamento pensionistico del personale ad ordinamento civile e militare, si vedano Corte cost. ord., 6 marzo 2023, n. 36, 28 febbraio 2023, n. 33 nonché 30 dicembre 2022, n. 270 (tutte in *Foro it.* 2023, I, 982). Le tre decisioni hanno ad oggetto la stessa questione sostanziale che ruota intorno alla approvazione ed entrata in vigore dell'art. 1, comma 101, della l. 234 del 2021, il quale ha esteso anche alle forze di polizia ad ordinamento civile, e quindi al personale della polizia di Stato e della polizia penitenziaria, la disciplina per il calcolo della quota retributiva della pensione prevista per il personale dell'amministrazione militare dall'art. 54 d.P.R. 1092 del 1973;

n1) nella decisione n. 36 del 2023 la Corte costituzionale, su richiesta dell'avvocatura dello Stato e dell'Inps, ha restituito al giudice *a quo* gli atti relativi alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 5, l. 1° aprile 1981 n. 121, nella parte in cui non prevede che i criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione per il personale del comparto militare, siano estesi in favore del personale della polizia di stato, in riferimento all'art. 3 cost., per un riesame della rilevanza e della non manifesta infondatezza alla luce del suddetto *ius superveniens*. per un riesame della rilevanza e della non manifesta infondatezza. In particolare, la decisione dell'autorità giudiziaria rimettente dovrà tenere in conto il carattere non retroattivo dell'art. 1, comma 101, l. 234 del 2021;

n2) con la decisione n. 33 del 2023 la corte ha affrontato una questione analoga, riguardo alla quale il giudice *a quo* aveva accolto la domanda dei ricorrenti, dipendenti della polizia penitenziaria, per il calcolo dei ratei della pensione successivi all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 101, l. 234 del 2021 ed aveva sollevato la questione di costituzionalità per il periodo precedente, escludendo il carattere retroattivo della novella.

La corte ritiene che il legislatore ha operato, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità in materia, mirati ed espliciti allineamenti di disciplina senza far venire meno la generale non comparabilità del trattamento pensionistico del personale a ordinamento civile con quello a ordinamento militare, in quanto le posizioni del personale a ordinamento civile e quello a ordinamento militare non sono comparabili quanto al criterio di calcolo della base pensionabile nel sistema "misto" della richiamata riforma operata dalla l. 335 del 1995;

n3) la decisione n. 270 del 2022, ha ad oggetto la supposta disparità di trattamento circa il riscatto degli anni di studio universitario ai fini

pensionistici: gratuito nel caso degli ufficiali dei corpi militari dello Stato, su richiesta e a titolo oneroso per i funzionari della polizia di Stato. Nell'occasione la corte ha dichiarato la questione sollevata non fondata, osservando come *“in via generale, si deve escludere che la complessiva evoluzione normativa illustrata nell'ordinanza possa condurre a configurare nell'ordinamento il prospettato principio di piena omogeneità di regolazione fra personale militare e personale civile del comparto di pubblica sicurezza”*. Secondo la Corte persiste, infatti, *“la strutturale diversità tra i rispettivi status che determina differenti soluzioni sul piano normativo e che è all'origine della dicotomia nelle discipline previdenziali fra impiego civile e impiego militare presente nel d.P.R. n. 1092 del 1973”*. L'impiego militare è caratterizzato da una forte compenetrazione fra i profili ordinamentali e la disciplina del rapporto di servizio, come attesta lo stesso codice dell'ordinamento militare di cui al d.lgs. n. 66 del 2010, che, non a caso, ha normato contestualmente i diversi profili. Nella fattispecie è, difatti, l'art. 1860 del codice dell'ordinamento militare a richiamare l'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 in tema di valutazione a fini pensionistici del periodo di studi universitari per gli ufficiali. Ben diversa è la disciplina del personale della Polizia di Stato, riconducibile, pur nelle sue accentuate specificità, a quella degli impiegati civili dello Stato”;

o) sulla inesistenza di un principio generale che obblighi alla parità di trattamento fra personale militare e personale delle forze di polizia ad ordinamento militare e civile, si vedano inoltre:

o1) Corte cost., 18 novembre 2019, n. 239 (oggetto della News US n. 127 del 26 novembre 2019), che ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale relative al regime transitorio di inquadramento dei marescialli dei carabinieri nella nuova articolazione della carriera di ispettori dell'Arma, per l'ambiguità e l'indeterminatezza dei *petita* formulati;

o2) Corte cost., 12 ottobre 2017, n. 215 (in *Foro it.*, 2018, I, 86) che ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 226 c.p. mil. pace, nella parte in cui sottopone a sanzione penale condotte del tutto estranee al servizio o alla disciplina militare o, comunque, non afferenti a interessi delle forze armate dello Stato, in relazione all'art. 1, lett. c), d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7, che ha depenalizzato, tra gli altri, il reato di ingiuria di cui all'art. 594 c.p., in riferimento agli artt. 3 e 52 Cost.-.

La questione di costituzionalità era stata sollevata sul presupposto che, a seguito dell'avvenuta depenalizzazione, gli stessi comportamenti — integranti, nella specie, il reato di ingiuria — danno luogo ad una responsabilità penale oppure solo civile, a seconda che l'autore degli stessi sia un militare oppure un civile, anche nel caso in cui le circostanze e le cause sono del tutto estranee al servizio ed alla disciplina militare.

La Corte costituzionale sostiene che non può essere considerata irragionevole la scelta legislativa di mantenere nell'area del penalmente rilevante l'ingiuria tra militari, quand'anche i fatti ingiuriosi si rivelino privi di un nesso con la disciplina e il servizio militare. Ciò sia perché, in termini

generali, ogni eventuale disparità di trattamento tra militari e civili va ovviamente valutata alla luce della peculiare posizione del cittadino che entra (attualmente per propria scelta) nell'ordinamento militare, caratterizzato da specifiche regole ed esigenze, sia soprattutto perché, con riferimento particolare alla censura sollevata dai rimettenti, non risulta affatto irragionevole imporre al militare una più rigorosa osservanza di regole di comportamento, anche relative al comune senso civico, quali quella di non recare offesa all'onore o al decoro di altri soggetti inseriti nel medesimo ordinamento, continuando così ad assistere con sanzioni penali le eventuali infrazioni a tali regole;

o3) Corte cost. 20 novembre 2013, n. 276 (in *Foro it. Rep.*, 2014, *Militare*, n.° 10) che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 866, comma 1, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 4, 35, 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo per il Lazio, sul presupposto che esso preveda una automatica cessazione del rapporto di pubblico impiego nel caso della emanazione di una sentenza irrevocabile di condanna senza che sia possibile valutare da parte dell'amministrazione procedente la gravità del reato commesso, la sua rilevanza rispetto all'attività svolta in concreto dal dipendente, il vantaggio che possa derivare per l'amministrazione dall'eventuale mantenimento in servizio dello stesso. Nell'occasione la Corte, dopo aver rilevato che il giudizio di legittimità costituzionale instaurato si basa sulla violazione del principio di eguaglianza, osserva l'impossibilità di procedere ad una comparazione tra la disposizione dell'ordinamento militare impugnata e il principio generale applicabile al pubblico impiego (espresso dall'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19) richiamato come *tertium comparationis*, attesa la mancanza di alcuni elementi essenziali omessi nell'ordinanza di rimessione, quali: gli effetti della perdita del grado per gli appartenenti ai ruoli dell'Arma dei carabinieri, le ragioni della assimilabilità della predetta sanzione alla destituzione del pubblico impiegato.

Inoltre la Corte osserva che sarebbe stato necessario specificare le ragioni per cui il principio generale dettato per il pubblico impiego sarebbe di per sé applicabile anche agli appartenenti ai ruoli dell'Arma dei carabinieri, senza che assuma rilievo la peculiarità delle funzioni dell'Arma stessa, che attengono alla pubblica sicurezza e all'ordine pubblico;

o4) Corte cost., ord. 22 luglio 2009, n. 231 (in *Foro it. Rep.*, 2010, *Carabinieri e corpo forestale*, n.° 4) secondo cui è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54 *bis* del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 198, introdotto dall'art. 29, 1° comma, del d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 83, nella parte in cui non prevede l'attribuzione anche ai marescialli aiutanti dell'arma dei carabinieri, collocati in quiescenza nel periodo dal 2 gennaio 1998 al 1°

gennaio 2001, del beneficio previsto dall'art. 73 *quinquies*, comma 4, del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199, in riferimento agli art. 3 e 76 Cost.

Nella circostanza, in relazione alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost. per ingiustificata disparità di trattamento, la Corte ha richiamato il proprio costante orientamento, secondo cui non è invocabile la violazione del principio di eguaglianza quando la disposizione di legge – da cui viene tratto il *tertium comparationis* – si riveli derogatoria rispetto alla regola desumibile dal sistema normativo e, come tale, non estensibile ad altri casi, pena l'aggravamento anziché l'eliminazione dei difetti di incoerenza (sentenze n. 344 del 2008 e n. 206 del 2004; ordinanza n. 178 del 2006).

Inoltre è stato osservato, sempre riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost., è stata già esclusa “la possibilità di istituire un utile raffronto, a causa della mancanza di omogeneità, tra le categorie degli appartenenti a corpi diversi, anche se caratterizzati dalla comune appartenenza all'ordinamento militare” (cfr. ordinanza 20 marzo 2009, n. 83). Quindi, “non è configurabile una violazione dell'art. 3 della Costituzione in relazione al principio di uguaglianza invocato dal giudice rimettente in quanto, in ragione della specialità degli ordinamenti posti a confronto in relazione alle funzioni assolte dalle singole Armi, le posizioni poste in comparazione non sono tra loro omogenee, così che la scelta compiuta dal legislatore con la norma censurata non può considerarsi arbitraria”;

o5) Cons. Stato, sez. I, parere, 7 novembre 2023, n. 1410, che ha respinto la richiesta di alcuni marescialli aiutanti della Guardia di finanza, i quali avevano chiesto l'accertamento del loro diritto ad ottenere l'accesso alla superiore qualifica di luogotenente, al pari di quanto previsto per altri soggetti posti in una posizione asseritamente identica, appartenenti all'Arma dei carabinieri e alle forze armate, nei cui confronti le rispettive Amministrazioni avevano provveduto ad effettuare la ricostruzione di carriera agli effetti giuridici ed economici.

Nell'occasione il collegio ha ritenuto che le questioni di legittimità costituzionale prospettate fossero manifestamente infondate.

Quanto alla prima delle due questioni, ove si prospetta l'eccesso di delega in violazione dell'art. 76 Cost., osserva il Consiglio di Stato che depone in senso contrario il rilievo circa il contenuto elastico e compatibile con le disposizioni censurate del citato art. 8, comma 1, lett. a) della legge delega n. 124/2015 addotto dai ricorrenti. Che appare confermata dalla specificazione nella disposizione appena citata, circa la necessaria verifica di compatibilità dei criteri di delega, espressa nei seguenti termini: “fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna polizia (...) e tenuto conto dei criteri di delega della presente legge, in quanto compatibili”.

In relazione alla seconda questione di legittimità costituzionale prospettata, per violazione degli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, in quanto “ad una identità di situazioni (ma basterebbe anche una sostanziale omogeneità)

avrebbe dovuto corrispondere una parità di trattamento nella disciplina dei criteri di avanzamento (...)", il collegio ha ritenuto che depongono nel senso della relativa inconsistenza (oltre a Corte cost. n. 239 del 2019, che ha dichiarato inammissibili una serie di questioni analoghe concernenti la medesima riforma "Madia" in materia di Forze armate), Corte cost. n. 33 del 2023 e n. 270 del 2022 (e ancor prima Corte cost. n. 231 del 2009) – ampiamente riprese da Cons. Stato, sez. I, n. 868 del 2023; sez. IV, n. 1462 del 2023 e n. 7224 del 2018 – secondo cui, anche in presenza di un quadro ordinamentale ispirato a una tendenziale omogeneizzazione della disciplina giuridica delle FF.AA. e delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, non esiste un principio generale immanente che vincoli all'adozione di una disciplina perfettamente speculare nei vari Corpi interessati, trattandosi d'un risultato che può solo eventualmente realizzarsi a seguito delle scelte in concreto operate dal legislatore;

- o6) Cons. Stato, sez. I, parere, 25 maggio 2023, n. 868, secondo cui certamente il personale militare è governato da un peculiare statuto – che costituisce una declinazione del principio di autosufficienza dell'ordinamento militare (enucleabile dagli artt. 1, 625, 2267 c.m.) - in forza del quale, di norma, tutte le disposizioni relative allo status giuridico ed economico dei militari sono racchiuse nel codice dell'ordinamento militare di cui al d.lgs. n. 66 del 2010 (cfr. da ultimo Corte cost. n. 32 del 2023, n. 270 del 2022, n. 215 del 2017; Cons. Stato, sez. IV, n. 1462 del 2023, n. 3242 del 2020, n. 1489 del 2020; sul rapporto fra Servizio sanitario nazionale e Servizio sanitario militare cfr. Corte cost. n. 98 del 2023). Sulla questione si è espresso in più occasioni il Consiglio di Stato secondo cui *"... l'ordinamento militare è connotato da un peculiare carattere di specialità e autosufficienza rispetto all'ordinamento generale, manifestata, tra l'altro, dalla circostanza che la fonte della sua disciplina – il d.lgs. n. 66 del 2010 - è denominata "codice dell'ordinamento militare. Con il lemma "codice", si va ad indicare, difatti, un sistema conchiuso e autosufficiente di principi e di regole, tendenzialmente autoreferenziale e impermeabile a discipline esterne, cosicché, in linea di massima, al personale militare rimane estranea e non applicabile la disciplina posta per il personale civile ..."* (in termini Cons. Stato, sez. IV, n. 1462 del 2023; sez. IV, n. 3242 del 2020; ex plurimis in senso analogo, sez. II, n. 8150 del 2021; sez. IV, n. 1489 del 2020).

Tali principi sono stati ribaditi anche di recente dalla Corte costituzionale che, dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla diversa disciplina della valorizzazione a fini pensionistici del periodo di studi universitari prevista per gli ufficiali delle Forze armate rispetto a quella applicabile ai funzionari della Polizia di Stato, in quanto dipendenti civili ai sensi dell'art. 23, comma 5, della legge n. 121 del 1981, ha sottolineato che *"l'impiego militare è caratterizzato da una forte compenetrazione fra i profili ordinamentali e la disciplina del rapporto di servizio, come attesta lo stesso codice dell'ordinamento militare di cui al d.lgs. n. 66 del 2010, che, non a caso, ha normato*

contestualmente i diversi profili. Nella fattispecie è, difatti, l'art. 1860 del codice dell'ordinamento militare a richiamare l'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 in tema di valutazione a fini pensionistici del periodo di studi universitari per gli ufficiali. Ben diversa è la disciplina del personale della Polizia di Stato, riconducibile, pur nelle sue accentuate specificità, a quella degli impiegati civili dello Stato" (cfr. Corte cost. n. 270 del 2022);

o7) Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2023, n. 1462, che ha respinto l'azione proposta da tre piloti elicotteristi, appartenenti al Corpo forestale dello Stato, volta ad ottenere la corresponsione del compenso forfettario di impiego previsto dall'art. 3 della l. n. 86 del 2001, per l'attività di volo svolta presso il Dipartimento della protezione civile, in relazione al servizio antincendio, mediante l'utilizzo di aeromobili di proprietà del Corpo forestale, ma gestiti da una società privata in base ad apposita convenzione.

A tal fine il collegio ha osservato che, in linea di principio, sia per la Corte costituzionale (cfr. n. 270 del 2022; n. 120 del 2018; n. 231 del 2009), che per il Consiglio di Stato (cfr. *ex plurimis* sez. IV, n. 7224 del 2018; n. 1347 del 2013; n. 607 del 2013), la regola generale è che, salvo che la legge non disponga diversamente, ogni Forza di polizia o armata (ma analoghe considerazioni valgono per il Corpo dei VV. FF.) è tributaria di una autonoma disciplina giuridica ed economica.

Pertanto è stato rilevato che:

i) per estendere analogicamente determinati istituti economici a categorie non espressamente destinatarie dei medesimi, occorre sempre una specifica previsione normativa accompagnata dalla indefettibile copertura della relativa spesa (cfr. da ultimo Cons. Stato, commissione speciale, parere 12 aprile 2017, n. 419 del 2017, specie §§ 3.5.1. e 8, avente ad oggetto lo schema di decreto delegato recante modifiche ordinamentali alla disciplina del Corpo dei VV.FF., secondo cui non è possibile risolvere, tramite interpretazione giurisprudenziale, eventuali disparità di trattamento, occorrendo all'uopo una specifica previsione normativa accompagnata dalla relativa provvista finanziaria);

ii) l'opzione contraria si risolverebbe in un surrettizio e non consentito ripristino dell'istituto del c.d. "allineamento stipendiale", venuto meno per effetto del combinato disposto degli artt. 7, comma 7, d.l. n. 384 del 1992 e 2, comma 4, d.l. n. 333 del 1992; tali disposizioni sono state interpretate nel senso di impedire persino l'adozione di pronunzie giurisdizionali che accertino il relativo diritto, in contrasto con le imperiose esigenze di salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica (Cons. Stato, sez. IV, n. 1020 del 1997; n. 503 del 1997);

iii) non può fungere da *tertium comparationis*, ai fini del giudizio sulla costituzionalità di una legge, la peculiare disciplina prevista per i militari e gli appartenenti alle Forze di polizia (cfr. Corte cost. n. 215 del 2017 e n. 276

del 2013, relative al personale civile; n. 27 del 2015 e n. 342 del 2000, relative al personale dei VV. FF.);

- o8) Cons. Stato, sez. IV, 24 dicembre 2018, n. 7224, che ha respinto la richiesta di alcuni piloti e specialisti in servizio presso il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, i quali avevano chiesto l'accertamento del loro diritto ad ottenere:
- i) l'inquadramento economico e giuridico previsto per le Forze Armate e le Forze di Polizia;
 - ii) la corresponsione delle stesse indennità operative connesse all'attività di volo previste dall'art. 6 della l. n. 78 del 1983;
 - iii) il riconoscimento e la corresponsione del compenso accessorio previsto dalla O.M. 21 febbraio 1986, n. 688 in quanto impegnati in attività di prevenzione e contrasto degli incendi boschivi.

Il collegio, richiamando le decisioni della Corte costituzionale (cfr. n. 120 del 2018; n. 231 del 2009) e dello stesso Consiglio di Stato (cfr. sez. IV, n. 607 del 2013), ha ribadito "la regola generale" secondo cui "salvo che la legge non disponga diversamente, ogni Forza di polizia o armata nonché il Corpo dei VV. FF., sono tributari di una autonoma disciplina giuridica ed economica". Coerentemente ha osservato che:

"a) per estendere analogicamente l'art. 6, L. n. 78 del 1983 cit., occorrerebbe una specifica previsione normativa (cfr. da ultimo Cons. Stato, commissione speciale, parere 12 aprile 2017, n. 419/2017, specie 3.5.1. e 8, avente ad oggetto proprio lo schema di decreto delegato recante modifiche ordinamentali alla disciplina del Corpo dei VV.FF., secondo cui non è possibile risolvere, tramite interpretazione giurisprudenziale, eventuali disparità di trattamento, occorrendo all'uopo una specifica previsione normativa accompagnata dalla relativa provvista finanziaria);

b) non può fungere da *tertium comparationis*, ai fini del giudizio sulla costituzionalità di una legge, la peculiare disciplina prevista per i militari e gli appartenenti alle Forze di polizia (cfr. Corte cost. n. 215 del 2017 e n. 276 del 2013, relative al personale civile; n. 27 del 2015 e n. 342 del 2000, relative al personale dei VV. FF.)";

- o9) Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 2013, n. 607 (in *Foro It. Rep.*, 2013, *Giustizia amministrativa*, n.° 976) che ha dichiarato inammissibile l'azione di accertamento proposta da alcuni sottufficiali della Guardia di Finanza, inquadrati nel ruolo degli ispettori, i quali avevano reclamato un riesame degli atti di inquadramento, sostenendo la sussistenza di profili di disparità rispetto a quelli di corrispondenti "gradi" del personale della Polizia di Stato. Nella circostanza il collegio ha osservato che la pretesa all'inquadramento nel grado superiore di maresciallo aiutante, fondata sul richiamo alla disciplina relativa al personale della Polizia di Stato di cui al D.lgs. 12 maggio 1995, n. 197, è destituita di fondamento giuridico, avendo la Corte costituzionale chiarito con l'ordinanza 22 luglio 2009, n. 231 che l'art. 3 della L. 6 marzo 1992, n. 216 non implica affatto che debba essere garantita

“...un'assoluta identità di posizioni e trattamenti, ma (solo di) realizzare “una sostanziale equiordinazione di compiti e dei connessi trattamenti economici” delle diverse forze di polizia” (nella specie è stata esclusa l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del D.lgs. 12 maggio 1995, n. 198 con riferimento al differenziato trattamento dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri rispetto al corrispondente personale della Polizia di Stato).

