



**News n. 78 del 2 settembre 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate per estendere l'indennità per incursori, prevista per il personale del Gruppo di intervento speciale (G.I.S.) dell'Arma dei carabinieri, ai dirigenti del Nucleo operativo centrale di sicurezza (N.O.C.S.) della Polizia di Stato.

Corte costituzionale, sentenza 18 luglio 2024, n. 134 – Pres. Barbera, Red. San Giorgio

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

Sono infondate:

a) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, l. 30 novembre 2000, n. 356 recante "Disposizioni riguardanti il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia", 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», sollevate in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost;

b) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 30, del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, recante "Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", 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», sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. (1)

(1) I.– Con la decisione in epigrafe, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal T.a.r. per il Lazio, sez. I-quater, con ordinanza 19 gennaio 2024, n. 982 (oggetto della News UM n. 20 del 16 febbraio 2024, cui si rinvia per ogni approfondimento) – delle norme che negano al personale

N.O.C.S. della Polizia di Stato l'indennità per incursori riconosciuta al personale G.I.S. dell'Arma dei carabinieri.

La vicenda è originata dall'impugnazione, dinnanzi al T.a.r. per il Lazio, del provvedimento del Ministero dell'interno che, alla richiesta di un vice questore della Polizia di Stato, assegnato al N.O.C.S., 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, ha risposto di non poter aggiornare la misura dell'indennità per incursori in mancanza di un'estensione normativa che preveda l'attribuzione di questa particolare indennità al personale dirigente della Polizia di Stato.

II. – La Corte costituzionale, dopo una breve ricostruzione del quadro normativo vigente, dichiara non fondate le questioni sollevate, secondo il seguente percorso argomentativo:

a) viene anzitutto rigettata l'eccezione di inammissibilità, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato sul presupposto che l'aggiornamento dell'art. 4, comma 1, della l. n. 30 novembre 2000, n. 356 mediante l'estensione dell'indennità di cui all'art. 9 del d.P.R. 16 aprile 2009, n. 51 ai dirigenti del N.O.C.S., non sarebbe *"raggiungibile attraverso il sindacato di costituzionalità delle disposizioni in esame"*, comportando *"un allineamento dei trattamenti economici tra le forze di polizia"* che solo il legislatore può disporre. Sul punto, la Corte osserva quanto segue:

a1) tali considerazioni non sono ostative all'esame delle questioni, poiché, anche nella materia del trattamento economico dei dipendenti pubblici, la pur ampia discrezionalità riservata al legislatore non esclude la necessità che la scelta legislativa censurata sia vagliata alla luce del parametro della ragionevolezza;

a2) nel caso di specie, il collegio rimettente non disconosce la pertinenza della disciplina in esame all'area della discrezionalità legislativa, ma chiede un controllo dell'esercizio di tale discrezionalità, assumendo che la scelta normativa che ne è conseguita sia irragionevolmente discriminatoria e lesiva del canone di proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 Cost.;

b) nel merito, in primo luogo, la Corte esclude che sia ravvisabile la disparità di trattamento tra i dirigenti del N.O.C.S. della Polizia di Stato e le corrispondenti figure apicali del G.I.S. dell'Arma dei carabinieri, in quanto le posizioni a raffronto risultano eterogenee sia in ragione della natura, non del tutto coincidente, delle competenze assegnate ai rispettivi reparti, sia in forza delle differenze qualitative delle rispettive specializzazioni tecniche e operative; in particolare, la Corte ricorda che:

b1) il N.O.C.S. è un reparto di intervento speciale della Polizia di Stato istituito con decreto del Ministro dell'interno del 31 gennaio 1978, sulla base della direttiva del 24 ottobre 1977, con la quale lo stesso Ministro aveva evidenziato la necessità, sorta dal *"ripetersi di episodi di violenza particolarmente efferati quasi sempre connessi a manifestazioni di criminalità politica che hanno assunto veri e propri aspetti"*

di terrorismo, guerriglia urbana e altre forme di violenza generalizzata ed indiscriminata", di costituire, nell'ambito della pubblica sicurezza, particolari unità operative cui affidare compiti di antiterrorismo;

b2) tra le attività demandate ai componenti del nucleo si annoverano la liberazione di ostaggi, le irruzioni per la cattura di terroristi e di delinquenti comuni, le traduzioni ad alto rischio, sia sul territorio nazionale sia all'estero, l'addestramento per selezionati uffici specializzati della Polizia di Stato, la protezione di personalità istituzionali italiane ad elevato rischio di sicurezza e di personalità straniere in visita in Italia;

b3) il N.O.C.S. svolge, dunque, attività affini a quelle di competenza dei Reparti antiterrorismo e pronto impiego della Guardia di finanza (A.T.P.I.) e del G.I.S. dell'Arma dei carabinieri;

b4) il G.I.S. dell'Arma dei carabinieri, oltre a operare come unità speciale di polizia, sotto la direzione del Ministero dell'interno, per far fronte ad esigenze di sicurezza nazionale, agisce anche quale forza speciale appartenente al Comando interforze per le operazioni delle Forze speciali (C.O.F.S.), il quale, a norma dell'art. 93, comma 1, lettera b), del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 *"Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della l. 28 novembre 2005, n. 246"*, dipende dal Capo di Stato maggiore della difesa e compie missioni anche all'estero;

b5) è in forza di tale duplice ruolo che il G.I.S., a differenza del N.O.C.S., è qualificato anche come reparto incursore, tanto che ai suoi componenti, ufficiali e sottufficiali, è richiesto il possesso dello speciale brevetto militare di incursore istituito con il decreto del Ministro della difesa del 2 maggio 1984, titolo che, invece, non è prescritto per gli appartenenti all'omologo nucleo operativo della Polizia di Stato;

b6) la peculiare specializzazione attestata dal brevetto militare, unitamente all'effettivo svolgimento del servizio presso un reparto incursore, giustifica l'erogazione, in favore degli operatori del G.I.S., dell'indennità operativa di incursore *ex art. 9, comma 2, della l. 23 marzo 1983, n. 78 "Aggiornamento della l. 5 maggio 1976, n. 187, relativa alle indennità operative del personale militare"*;

b7) detto emolumento si differenzia dall'indennità di impiego di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 16 aprile 2009, n. 51, proprio perché è diretto *"a compensare il titolare di una specializzazione militare, ritenuta di particolare interesse per l'Amministrazione e che pertanto dà diritto ad un particolare riconoscimento economico in virtù del valore attribuito alla qualità del servizio prestato dal militare in possesso di tale titolo che viene corrisposta mensilmente in ragione della "messa a disposizione" di particolari competenze"* (si richiama la sentenza del T.a.r. per il Veneto, sez. I, 24 maggio 2019, n. 641 e la sentenza del T.a.r. per il Lazio, sez. I bis, 12 marzo 2024, n. 4995);

b8) l'esistenza di un nesso funzionale tra l'indennità ex art. 9, comma 2, primo periodo, della l. 23 marzo 1983, n. 78 e il possesso del brevetto di incursore è confermata dal diverso regime riservato dal secondo periodo di detta disposizione ai militari che, pur operando presso il reparto incursore, sono privi di tale titolo abilitativo. Per costoro è, infatti, prevista solo una indennità giornaliera - avente, quindi, carattere occasionale e saltuario - riconosciuta in ragione dell'effettivo impiego nelle attività del reparto e in funzione del rischio assunto volta per volta. Tale compenso è corrisposto a prescindere dal dato soggettivo del possesso di una particolare "competenza" (si richiama ancora T.a.r. per il Veneto, sentenza n. 641 del 2019);

b9) la rilevanza del possesso del brevetto di incursore ai fini del riconoscimento dell'omonima indennità riceve conferma anche dagli artt. 13, comma 2, del d.P.R. n. 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*" e 4, comma 1, della l. 30 novembre 2000, n. 356, i quali, nell'estendere detto beneficio economico anche al personale della Polizia di Stato, ivi compresi i dirigenti, hanno precisato che tali dipendenti devono trovarsi "*nelle condizioni d'impiego*" previste dall'art. 9 della l. 23 marzo 1983, n. 78 e, quindi, devono, tra l'altro, avere ottenuto il brevetto in questione;

c) né, secondo la Corte, sono fondate le censure con cui è denunciata la violazione dell'art. 3 Cost., sull'assunto che la mancata estensione, ad opera dell'art. 4, comma 1, della l. 30 novembre 2000, n. 356, dell'indennità ex art. 9 del d.P.R. 16 aprile 2009, n. 51 in favore dei dirigenti del N.O.C.S. realizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra costoro e i dipendenti dello stesso nucleo privi di qualifica dirigenziale; al riguardo la Corte afferma quanto segue:

c1) la lesione del principio di eguaglianza è da escludere, anzitutto, in ragione della non omogeneità delle posizioni messe a raffronto;

c2) la violazione del principio di eguaglianza sussiste solo qualora situazioni identiche, o comunque omogenee, siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso. Essa, invece, non si verifica quando alla diversità di disciplina corrispondono situazioni non assimilabili (si richiamano le sentenze 1° giugno 2023, n. 108, in *Giur. costit.*, 2023, 3, 1171; 30 dicembre 2022, n. 270, in *Foro it.*, 2023, I, 983 e n. 23 luglio 2021, n.172 *id.*, 2022, 1, I, 66, in *Giur. costit.*, 2021, 4, 1722; *Dir. e Giustizia*, 2021, 26 luglio, con nota di MARINO);

c3) sulla legittimità costituzionale delle differenze del trattamento economico riservato ai dirigenti pubblici rispetto a quello riconosciuto agli altri dipendenti della pubblica amministrazione privi di qualifica dirigenziale, la Corte ha già avuto occasione di esprimersi escludendo la comparabilità delle due categorie

professionali in ragione della eterogeneità dei rispettivi *status* giuridico ed economico (si richiamano le sentenze 26 aprile 2024, n. 73, in *Guida al dir.*, 2024, 18; in *Dir. e giustizia*, 29 aprile 2024, e 6 novembre 2023, n. 200 in *ForoNews*, 15 novembre 2023 con nota di ARMONE e in *Giur. constit.*, 2023, 6, 2440);

c4) tale conclusione, raggiunta in relazione a normative in materia di lavoro pubblico in regime di diritto privato, vale anche per i rapporti di impiego, come quello degli appartenenti alle Forze di polizia, che, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*", sono esclusi dalla privatizzazione;

c5) la categoria dei dirigenti pubblici è, infatti, inquadrata in una carriera a sé, "*completamente distinta e separata dal restante personale, per cui una diversa disciplina del rispettivo trattamento economico è pienamente ammissibile*" (si richiamano Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2012, n. 1655 e Cons. Stato, sez. IV, 10 settembre 2018, n. 5304);

c6) anche nelle Forze di polizia i dirigenti e i dipendenti privi di qualifica dirigenziale rivestono posizioni distinte e svolgono compiti e funzioni diversificati che giustificano trattamenti economici disomogenei (si richiama Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2008, n. 2476 in *Foro amm. Cons. Stato*, 2008, 5, I, 1548);

c7) come confermato dalla stessa riforma sul riordino dei ruoli delle Forze di polizia introdotta dal d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, al diverso inquadramento normativo del personale della carriera dirigenziale corrisponde una disciplina della posizione economica e della stessa composizione della retribuzione del tutto autonoma rispetto a quella valevole per i dipendenti privi di qualifica dirigenziale;

c8) l'art. 45, comma 4, del citato decreto legislativo, nel rideterminare il trattamento retributivo del personale "*con qualifica a partire da vice questore aggiunto e qualifiche e gradi corrispondenti*" mediante rinvio al regime dettato per gli ufficiali generali e per gli ufficiali superiori delle Forze armate dagli artt. 1810-bis, 1810-ter e 1811 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 "*Codice dell'ordinamento militare*", ha precisato che la nuova posizione economica dei dirigenti della Polizia di Stato comprende anche le attribuzioni di cui agli artt. 1811-bis, 1813, 1814, 1815, 1816, 1819, 1820, 1822, 1824, 1826 e 2262-bis, commi 6 e 7, dello stesso codice dell'ordinamento militare, ma assorbe gli emolumenti loro accordati dal previgente regime in ragione della qualifica apicale. Ciò, in consonanza con la regola generale della onnicomprensività della retribuzione, tipica della dirigenza pubblica, la quale, rispetto alle Forze armate - cui la riforma del 2017 tende a parificare, sotto il profilo economico, le Forze di polizia - è declinata in maniera particolarmente stringente nell'art. 1810, comma 1, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, in termini di divieto di corrispondere "*oltre allo stipendio, ulteriori indennità, proventi o compensi dovuti a qualsiasi titolo in dipendenza della carica o per prestazioni comunque rese in*

rappresentanza dell'amministrazione", con l'ulteriore precisazione che "le indennità, i proventi o i compensi sono dovuti se: a) hanno carattere di generalità per il personale statale; b) o sono espressamente previsti dal presente codice per il personale militare con qualifica dirigenziale";

c9) non va, inoltre, trascurato che la scelta legislativa di non estendere l' indennità di impiego *ex art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009* ai dirigenti del N.O.C.S. riguarda un settore ordinamentale, quale il pubblico impiego non privatizzato - e segnatamente la disciplina, non ancora contrattualizzata, dei dirigenti delle Forze di polizia -, in cui la regolamentazione della posizione economica del personale è riservata alla fonte legislativa ed ha carattere tassativo (si richiama Cons. Stato, sez. III, 18 aprile 2020, n. 2483);

c10) non essendo stata ancora attuata la contrattualizzazione istituita dall'art. 46 del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, spetta alla discrezionalità del legislatore la conformazione e l'individuazione dell'ambito soggettivo del trattamento economico - e, in particolare, di quello accessorio -, i cui istituti vengono, infatti, disciplinati *"nella prospettiva della valutazione complessiva e coordinata degli aspetti organizzativi e funzionali del rapporto di lavoro e si giustificano in quanto inseriti in tale quadro complessivo"* (si richiama ancora Cons. Stato, n. 2483 del 2020 cit.);

c11) non risulta irragionevole, nell'esercizio di tale discrezionalità, la valutazione, alla base delle disposizioni in scrutinio, di non estendere un'indennità riconosciuta in sede sindacale agli operatori del N.O.C.S. ad una categoria di dipendenti, quale è quella dei dirigenti del medesimo reparto, che, non solo, è soggetta ad un regime giuridico e a un trattamento economico del tutto autonomi, ma, ancora oggi, non si avvale della disciplina di fonte collettiva;

d) la Corte, in merito a tale aspetto, precisa che:

d1) tale soluzione legislativa non impedisce che, nel nuovo sistema delineato dall'art. 46 del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, il riallineamento retributivo auspicato dal T.a.r. per il Lazio possa essere raggiunto, attraverso le apposite procedure negoziali, nella sede a ciò deputata, quella dell'accordo sindacale;

d2) la differenza di trattamento tra dirigenti e non dirigenti risulta comunque temperata dalla misura perequativa introdotta dall'art. 45, comma 19, del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95; in base a tale previsione, l'Amministrazione riconosce agli operatori del N.O.C.S. che hanno ottenuto l'indennità di impiego in questione il diritto di conservarla anche dopo il conseguimento della qualifica dirigenziale, sia pure senza che il relativo ammontare possa essere adeguato alla nuova posizione apicale;

e) ancora, la Corte giudica non fondate le censure sollevate in riferimento all'art. 36 Cost., derivanti dalla sostenuta irragionevolezza degli esiti della normativa di che trattasi, 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”; al riguardo, la Corte osserva quanto segue:

- e1) l'indennità di impiego per gli operatori del N.O.C.S. costituisce soltanto una parte del trattamento economico accessorio spettante al personale della Polizia di Stato in servizio presso detto reparto;
- e2) occorre riferirsi, per valutare la legittimità costituzionale *ex art. 36 Cost.*, non già ai singoli elementi che lo compongono (è richiamata la sentenza 10 novembre 2017, n. 236, oggetto della News US del 21 novembre 2017 e in Giur. costit., 2017, 2394, con nota di BOGGERO), o alle sole prestazioni accessorie (sono richiamate la sentenza 26 aprile 2024, n. 73, e la sentenza 28 aprile 1994, n. 164, in Foro it., 1994, I, 1647), ma al “trattamento economico del lavoratore nel suo complesso” (sono richiamate le seguenti sentenze: 26 aprile 2024, n. 73, 6 novembre 2023, n. 200, 28 gennaio 2022, n. 27, oggetto della News US n. 24 del 7 marzo 2022 e in Foro it., 2022, I, 2944 e 19 aprile 2021, n. 71, *id.*, 2021, I, 1872);
- f) nella parte finale della sentenza, la Corte precisa che per le ragioni per le quali si è ritenuta non fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, l. 30 novembre 2000, n. 356, non poteva trovare accoglimento neppure la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 30, del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, sollevata, in via subordinata, in riferimento all'art. 3 Cost.

III. – Per completezza e maggiori approfondimenti:

- g) 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 tutti i precedenti già richiamati nella News UM n. 20 del 16 febbraio 2024 e, in particolare, Corte cost. ordinanza, 6 marzo 2023, n. 36, sentenza 28 febbraio 2023, n. 33 nonché 30 dicembre 2022, n. 270 (tutte in Foro it. 2023, I, 982);
- h) 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 tutti i precedenti già richiamati nella News UM n. 20 del 16 febbraio 2024 e, in particolare, Cons. Stato, sez. I, parere, 7 novembre 2023, n. 1410; Cons. Stato, sez. I, parere, 25 maggio 2023, n. 868, Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2023, n. 1462; Corte cost., 18 novembre 2019, n. 239 (oggetto della News US n. 127 del 26 novembre 2019); Cons. Stato, sez. IV, 24 dicembre 2018, n. 7224; Corte cost., 12 ottobre 2017, n. 215 (in Foro it., 2018, I, 86); Corte cost. 20 novembre 2013, n. 276 (in Foro it. Rep. 2014, Militare, n.° 10); Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 2013, n. 607 (in Foro it. Rep., 2013, Giustizia amministrativa, n.° 976); Corte cost., ord. 22 luglio 2009, n. 231 (in Foro it. Rep., 2010, Carabinieri e corpo forestale, n.° 4).

