



La Segreteria Nazionale

## PROBLEMATICHE APPLICATIVE AL SISTEMA PENSIONISTICO DEGLI OPERATORI DELLA POLIZIA DI STATO E PROPOSTE OPERATIVE

*Cari colleghi,*

*a seguito del confronto con il Ministro dell'Interno e con il Capo della Polizia del 17 settembre u.s. durante il quale abbiamo discusso della problematica dell'applicabilità al personale della Polizia di Stato dell'art. 54 del DPR n. 1092/1973 il Sindacato ha elaborato, grazie al supporto e agli approfondimenti giuridici di un qualificato studio legale, un dettagliato appunto che condividiamo per la diffusione ai colleghi.*

**SIAP-USIP**  
**Il Sindacato al servizio dei colleghi**

*Roma, 25 Novembre 2020*



## *La Segreteria Nazionale*

### **PROBLEMATICHE APPLICATIVE AL SISTEMA PENSIONISTICO DEGLI OPERATORI DELLA POLIZIA DI STATO E PROPOSTE OPERATIVE**

1

- 1. Introduzione. 2. Analisi delle problematiche ed estendibilità del concetto di “militare” ai sensi dell’art. 54 D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092. 3. L’attuale impostazione dell’INPS e degli organi giurisdizionali. 4. Conclusioni.**

#### **1. INTRODUZIONE.**

Il trattamento pensionistico dei lavoratori appartenenti alla Polizia di Stato è disciplinato dal D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092. In questo testonormativo confluiscono, infatti, le disposizioni in materia di trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato.

La questione che verrà analizzata nel presente documento riguarderà l’individuazione della disposizione normativa più corretta per il personale della Polizia di Stato alla luce di un’analisi delle sue funzioni, delle sue mansioni e dei suoi ruoli svolti all’interno dell’Amministrazione della Pubblica Sicurezza, oltre che della natura della forza di polizia stessa, anche in un’ottica di interpretazione costituzionalmente orientata delle norme, diretta e finalizzata a porre fine ad una discriminazione che da troppo tempo penalizza i lavoratori della Polizia di Stato rispetto alle Forze Armate comunemente intese come “militari”.

In particolare, le norme generali interessate sono gli articoli 44 e 54, che di seguito si riportano per facilitare la lettura:



### *La Segreteria Nazionale*

- 1) Art. 44 D.P.R. 1092/1973: *“La pensione spettante al personale civile con l’anzianità di quindici anni di servizio effettivo è pari al **35 per cento** della base pensionabile; detta percentuale è aumentata di 1,80 per ogni ulteriore anno di servizio utile fino a raggiungere il massimo dell’ottanta per cento. Nei casi previsti dai successivi articoli, in cui la pensione spetta con anzianità inferiore a quindici anni di servizio effettivo, la percentuale di cui al comma precedente è ridotta di 1,80 per ogni anno mancante al raggiungimento del quindicesimo anno di servizio utile. L’indennità per una volta tanto è pari ad un dodicesimo della base pensionabile per ogni anno di servizio utile”.*
- 2) Art. 54 D.P.R. 1092/1973: *“La pensione spettante al militare che abbia maturato almeno quindici anni e non più di venti anni di servizio utile e’ pari al **44 per cento** della base pensionabile, salvo quanto disposto nel penultimo comma del presente articolo. La percentuale di cui sopra è aumentata di 1,80 per ogni anno di servizio utile oltre il ventesimo. (...)”.*

Il nodo centrale della questione è rappresentato proprio dalla scelta della disposizione applicabile. Ad oggi, l’INPS applica agli appartenenti alla Polizia di Stato, per quanto riguarda il trattamento pensionistico liquidato secondo il sistema retributivo (e misto per la parte calcolata secondo il sistema retributivo), la disposizione normativa di cui all’art. 44 piuttosto che quella prevista dall’art. 54; recentemente, inoltre, l’Ente previdenziale, interrogato in merito, afferma in modo peraltro ambiguo la legittimità dell’applicazione di quest’ultima norma nei confronti dei lavoratori della Polizia di Stato, dandone tuttavia attuazione in maniera del tutto errata, finendo per applicare sostanzialmente le modalità di calcolo di cui all’art. 44. Si tratta di un problema di notevole impatto economico e sociale, considerato che l’applicazione dell’art. 44 in luogo dell’art. 54 nella pratica comporta un sostanziale decremento del trattamento pensionistico globale corrisposto, **spesso consistente anche in perdite che possono raggiungere, ed in alcuni casi anche superare, i 4.000,00 euro annui lordi.**



### *La Segreteria Nazionale*

Tale differenza di trattamento appare ingiustificata e lesiva del ruolo della Polizia di Stato come d'altra parte viene riconosciuto con sempre maggiore frequenza da una parte della giurisprudenza delle Sezioni regionali della Corte dei Conti.

3

## **2. ANALISI DELLE PROBLEMATICHE ED ESTENDIBILITÀ DEL CONCETTO DI "MILITARE" AI SENSI DELL'ART. 54 D.P.R. 29 DICEMBRE 1973, N. 1092.**

Le ragioni a supporto della scelta ermeneutica sopra riportata consistono in un'interpretazione meramente letterale delle disposizioni sopra riportate. In particolare, il termine "militare" di cui all'art. 54 viene per lo più inteso in senso stretto e pertinente al solo personale delle forze armate, escludendo così dal suo campo di applicazione il personale della Polizia di Stato.

Quest'ultimo corpo, creato in seguito alla soppressione del corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza con la riforma della Legge n. 121 del 1981, appartenendo dal 25 giugno 1982 alla competenza dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza che è formalmente un corpo civile ad ordinamento speciale ai sensi della Legge sopra citata, viene quindi generalmente ritenuto anch'esso un corpo esclusivamente civile, di fatto alla stregua di tutti gli altri impiegati civili dello Stato, appartenenti o meno all'Amministrazione della Pubblica Sicurezza.

Se quanto detto in merito alla natura civile della categoria generale dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, ed anche in particolare per la Polizia di Stato (si veda, ad esempio, la sua sindacalizzazione) può essere vero per alcuni aspetti, ciò non può essere esteso indiscriminatamente per ogni istituto e disciplina giuridica dal momento che l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, ai sensi dell'art. 3 della Legge 121/1981, è un **ordinamento** di tipo **speciale**. Ciò presuppone, tra le altre cose, una differenziazione di trattamento a seconda delle caratteristiche delle diverse tipologie di personale presente al suo interno, laddove ve ne siano le ragioni giuridiche (supportate dai criteri ermeneutici del diritto); questo organismo,



### *La Segreteria Nazionale*

infatti, ricomprende molteplici ruoli ed autorità differenti: sia quelli di natura militare, sia quelli di natura propriamente civile che invece non potrebbero indubbiamente mai essere annoverati tra quelli di natura militare per funzioni, mansioni, finalità, competenze e rischi per l'incolumità fisica dei lavoratori.

Come si avrà modo di approfondire in seguito, anche allo stato dell'arte, la Polizia di Stato dovrebbe essere considerata un corpo di natura "militare" viste le profonde affinità con molti corpi appartenenti alle Forze armate, o comunque potendo rientrare nella nozione di forza militare viste le particolari mansioni e funzioni svolte dal suo personale che lo differenziano dal resto dei dipendenti civili dello stato preposti a tutt'altro genere di attività.

Come si esporrà meglio successivamente, nel momento in cui il D.P.R. n. 1092 del 1973 era entrato in vigore e fino all'entrata in vigore della Legge 1° aprile 1981, n. 121 (25 giugno 1982), la nozione di "militare" di cui all'art. 54 configurava una nozione omnicomprensiva di tutti i corpi che esercitavano funzioni di polizia ovvero di pubblica sicurezza.

Ebbene, il semplice fatto che l'ar. 23 della Legge n. 121 del 1981 fosse intervenuta a disciogliere il corpo delle Guardie di Pubblica sicurezza ed il corpo di polizia femminile istituendo l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, non può essere assunto come pretesto al fine di elidere un diritto come quello alla corretta liquidazione del pensionamento.

La legge sopra riportata, come detto, non si è limitata ad istituire la Polizia di Stato ma, innanzitutto, l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza che è un organo "astratto", generale, polifunzionale e ad **ordinamento speciale** ai sensi dell'art. 3 della Legge n. 121 del 1981.

Il fatto che questa particolare tipologia di organo sia considerato civile dall'ordinamento non sta necessariamente a significare che ad ogni componente al suo interno debba essere attribuita la natura civile. Infatti nonostante la previsione di



### *La Segreteria Nazionale*

cui all'art. 23 c. 5 del D.P.R. n. 1092 del 1973 che prevede l'applicabilità delle norme relative agli impiegati civili dello Stato agli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, **salvo casi di incompatibilità**, deve essere valutato a seconda delle fattispecie normative prese in considerazione se a quel tipo di ordinamento (speciale) possa essere o meno attribuita la natura "militare" o "civile". Sono proprio la specialità e la peculiarità di questa forza di polizia che devono tendere l'interprete a valutare caso per caso, attraverso criteri ermeneutici (ratio legis, interpretazione letterale, sistematica, costituzionalmente orientata etc. etc.), l'incompatibilità delle disposizioni civili alla Polizia di Stato e quindi la sua natura specifica; a maggior ragione se si considera, come nella fattispecie di cui ci si sta occupando, la nozione di "militare" di cui all'art. 54 D.P.R. n. 1092 del 1973 che è generica e, come si avrà modo di approfondire, istituita precedentemente alla riforma del 1981 e pertanto indirizzata ad una platea individuabile a seconda delle funzioni svolte a servizio dello Stato.

Si osservi inoltre che l'Amministrazione della pubblica sicurezza, essendo un organismo astratto e polifunzionale, non ricomprende generalmente ed esclusivamente al suo interno ruoli con funzioni di natura militare come la Polizia di Stato. Infatti vi sono al suo interno numerosi e diversi ruoli e autorità, come ad esempio i prefetti ed il personale alle loro dipendenze quali autorità di pubblica sicurezza provinciale ovvero, in alcuni casi, i sindaci quali autorità locali di pubblica sicurezza.

Ebbene, questi, benché sicuramente preposti all'organizzazione ed alla gestione della pubblica sicurezza, non svolgono in primis le mansioni di natura "militare" tipiche della Polizia di Stato, corpo che, contrariamente a queste autorità ed ai suoi dipendenti, garantisce quotidianamente la sicurezza dei cittadini nelle strade del Paese anche con l'uso della forza, quando necessario. Gli altri appartenenti all'Amministrazione della Pubblica sicurezza non svolgono di fatto mansioni "militari" e non sono strutturalmente gerarchici come la Polizia di Stato; questa è un corpo assolutamente diverso per natura, compiti, mansioni che, ora e quando era





### *La Segreteria Nazionale*

entrato in servizio, svolge le medesime funzioni di polizia che venivano garantite dal corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza durante il periodo di sua vigenza e che venivano concordemente ritenute di natura militare.

Ciò che si vuole chiarire fin da subito è che non si sta affermando che la Polizia di Stato sia una Forza armata alla stregua dell'Arma dei Carabinieri, tutt'altro. Il fine ultimo del presente scritto è quello di evidenziare che il termine "militare" di cui all'art. 54 D.P.R. 1092/1973 non debba essere inteso strettamente rivolto al personale delle Forze armate ma, essendo una parola volutamente più generale, altresì alle forze di polizia aventi in quell'ambito specifico analogie sostanziali con il personale delle forze armate (come ad esempio strutture gerarchiche, uso delle armi, pericolo inerente alle mansioni lavorative svolte etc. etc.), ove vi siano motivazioni discendenti dalla *ratio* delle norme ovvero da altri criteri ermeneutici.

In altri termini, la nozione "militare" di cui all'art. 54 D.P.R. 1092/1973 rappresenta una "categoria" di lavoratori più ampia rispetto a quella delle Forze Armate, quella sì specifica e non dilatabile nella sua determinazione.

Senza soffermarsi solamente sugli appartenenti all'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, si tenga conto che applicando indiscriminatamente la normativa civile agli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato si andrebbe ad assimilare in tutto e per tutto questo corpo ad ogni impiegato civile dello Stato che, evidentemente, svolge funzioni e mansioni radicalmente differenti.

Se ciò è di per sé vero per ogni dipendente civile dello Stato, questa discrasia appare ancora più evidente prendendo in considerazione i numerosi dipendenti civili del Ministero dell'Interno (quali, ad esempio, i funzionari amministrativi civili dell'area funzionale terza o gli assistenti amministrativi civili dell'area funzionale seconda) che lavorano a stretto contatto con i poliziotti presso le Questure ed i commissariati presenti sul territorio. Infatti, quest'ultimi, svolgendo mansioni esclusivamente di natura civile di ambito prettamente amministrativo, fanno emergere ancora più efficacemente la differenza tra queste tipologie di lavoratori e perché sia necessario



### *La Segreteria Nazionale*

differenziare i trattamenti giuridici, ove ovviamente ciò sia motivato dalle ragioni sottese alle norme. Se gli uni quotidianamente in divisa si espongono nelle vie e nelle piazze pubbliche al fine di garantire la sicurezza dei cittadini, anche con l'uso delle armi e della forza in genere, mettendo a repentaglio la propria incolumità fisica e la propria salute psichica, gli altri si occupano di funzioni civili e amministrative sì importanti per il funzionamento dello Stato, ma non certamente paragonabili per natura.

Che la differenziazione delle mansioni e delle attività svolte dai lavoratori non debba ricadere sulla valutazione della normativa – anche soltanto specifica da effettuarsi a seconda delle norme giuridiche da applicare – applicabile appare del tutto illogico.

La natura sostanzialmente militare della Polizia di Stato, anche meramente a livello generale e senza entrare nello specifico delle norme da applicare, del resto, si può evincere dai requisiti fisici, mentali e di abilità nel maneggio di armi richieste al fine dell'idoneità a svolgere la professione del tutto simili a quelle richieste ad esempio agli appartenenti all'Arma dei Carabinieri o alla Guardia di Finanza.

Ancora una volta, si badi bene, non si afferma l'applicazione indiscriminata della normativa militare ai lavoratori della Polizia di Stato ma soltanto per le disposizioni normative le cui *ratio legis* la giustifichi caso per caso.

Senza analizzare in maniera specifica la disciplina militare inerente al trattamento di quiescenza che si dovrebbe estendere ai lavoratori della polizia per via interpretativa, benché necessario e motivo per il quale ce ne si occuperà successivamente, tra la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri e La Guardia di Finanza vi sono molteplici similitudini a livello generale per quanto concerne le caratteristiche proprie di questi corpi.

Le funzioni dell'Arma dei Carabinieri, ad esempio consistono, come già accennato più volte, concretamente in quelle esercitate dalla Polizia di Stato.

È innanzitutto l'art. 16 L. 1° aprile 1981, n. 121 ad assimilare le mansioni dei due corpi. Si dice infatti che «*ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla*





## *La Segreteria Nazionale*

polizia di Stato, fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze: a) l'arma dei carabinieri, quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza...». Infatti, i carabinieri svolgono mansioni inerenti alla «forza militare di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza» ex art. 155 dlgs. 15 marzo 2010, n. 66.

Inoltre, ex art. 159 a), l'Arma dei carabinieri, in quanto Forza militare di polizia, «assicura il mantenimento dell'ordine pubblico, della sicurezza dei cittadini, della loro incolumità e della tutela della proprietà», compiti del tutto identici a quelli della Polizia di Stato; come lo sono anche quelli previsti dall'art. 161: «L'Arma dei carabinieri esercita, ai sensi della normativa vigente: a) funzioni di polizia giudiziaria; b) funzioni di sicurezza pubblica».

È la stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n. 277 del 1991, ad enunciare la non apprezzabile diversità delle funzioni dei corpi della Polizia di Stato e di quelle dei carabinieri. Essa infatti afferma «la tradizionale unitarietà del comparto della polizia di sicurezza, costituito dalla polizia di Stato e dall'arma dei carabinieri, unitarietà che si desume dalle attribuzioni previste per i rispettivi ordinamenti e che congiuntamente li caratterizza, proprio sotto il profilo funzionale, rispetto ad altre forze di polizia. Questo concetto è ribadito dall'art. 16, primo comma, della legge n. 121 del 1981, in virtù del quale (lett. a) l'arma dei carabinieri è posta sullo stesso piano della polizia di Stato essendo definita "forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza", mentre le altre forze di polizia, in quanto istituzionalmente titolari di diverse specifiche funzioni, sono nello stesso articolo menzionate solo per il concorso che possano essere chiamate a prestare nell'espletamento di tale servizio. Non essendovi perciò tra il complesso delle funzioni proprie della polizia di Stato e di quelle proprie dell'arma dei carabinieri apprezzabili diversità...» e che «L'unitarietà del comparto, polizia di Stato, arma dei carabinieri, rende perciò ancora più difficile ipotizzare (come invece si è fatto quando si è escluso dalla tabella il ruolo degli ispettori) funzioni assegnate alla prima che non corrispondano a funzioni proprie dall'arma dei carabinieri»

Quanto sopra riportato sottolinea come la Corte Costituzionale sia favorevole, in linea di massima, all'assimilazione di determinate funzioni dell'Arma dei Carabinieri



### *La Segreteria Nazionale*

a quelle della Polizia di Stato. È anche alla luce di questa presa di coscienza che, laddove le funzioni e le mansioni svolte dai due corpi - che non siano giudicate apprezzabilmente diverse tra loro a fronte di un'analisi caso per caso - rappresentino la ragione giustificativa di un determinato trattamento giuridico (come ad esempio quello del trattamento pensionistico), sarebbe necessario considerare quelle forze di polizia entrambe di natura "militare", nell'accezione estesa del termine di cui si trattava in precedenza.

Insistendo nell'ambito dell'Arma dei Carabinieri è necessario evidenziare come dal 2016, con il decreto legislativo del 19 agosto 2016, n. 177, si sia verificato un fenomeno ai nostri fini degno di nota. Infatti, in data 13 settembre 2016 è entrata in vigore la legge che ha sciolto il Corpo Forestale dello Stato (corpo genericamente ritenuto di status civile) e che ha fatto confluire gran parte del suo personale all'interno dell'Arma dei Carabinieri (come sappiamo di status militare e di forza armata), ed in particolare nella struttura denominata "Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari". Ancora più specificamente, benché non approfonditamente, si può dire che molti lavoratori che si occupavano del reparto di polizia giudiziaria (ma non solo) sono entrati a far parte dell'Arma dei Carabinieri. Non solo: l'art 14 dlgs 19 agosto 2016 n. 177 ha previsto che *"Il personale del Corpo forestale dello Stato transitato nell'Arma dei carabinieri assume lo stato giuridico di militare"*.

Ebbene, lo stesso personale del corpo forestale dello Stato, senza di fatto modificare le proprie funzioni rispetto al periodo ante riforma, e certamente senza militarizzarsi (o per lo meno non in maniera sensibile), ha visto modificare il proprio status giuridico da civile a militare.

In tal modo si è venuta a presentare una situazione in cui gli ex appartenenti al Corpo Forestale dello Stato si sono trovati riconosciuti l'applicazione di una serie di disposizioni normative di favore dedicate al personale strettamente militare, senza



### *La Segreteria Nazionale*

svolgere attività militari o comunque, nella sostanza, certamente non maggiormente di natura militare rispetto a quelle svolte dai lavoratori della Polizia di Stato.

Quanto esposto evidenzia ancora una volta come, de facto, le forze di polizia, ed in particolare la Polizia di Stato, abbiano natura militare e che in particolare quest'ultima non possa non rientrarvi quando almeno la normativa da applicare sia interpretabile in tal modo anche, ma non solo, in un'ottica di legittimità costituzionale.

Da ultimo si consideri che anche la Guardia di Finanza rientra tra le forze di polizia ad ordinamento militare, mentre la Polizia di Stato, si ricorda, appartiene all'amministrazione di Pubblica Sicurezza ad ordinamento speciale. Benché anch'essa abbia compiti di Difesa, la gran parte delle funzioni e delle competenze ricadono nell'ambito dell'attività di Polizia Giudiziaria e di Ordine Pubblico. Questa forza di polizia non sembra oggettivamente ricoprire ruoli preminentemente militari in grado di far risultare l'intero corpo nell'alveo militare, perlomeno non più di quanto sarebbe giustificata un'interpretazione che facesse rientrare anche la Polizia nel concetto esteso di "militare".

Si tengano altresì in considerazione gli oneri presenti in capo ai lavoratori della Polizia di Stato: i doveri del mantenimento costante dell'efficienza fisica e psichica; il dovere di operare anche in carenza di organico in situazioni di rischio concreto per la propria incolumità fisica al fine di garantire l'ordine e la sicurezza pubblica; il dovere di mantenere comportamenti decorosi, corretti e di esempio per la comunità sia durante che fuori l'orario di servizio; l'obbligo eventuale per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato di permanere in caserma od in ufficio, ovvero di mantenere la reperibilità; doveri di subordinazione etc. etc.

Questi, come altri obblighi e doveri, sono tutti elementi che caratterizzano le mansioni dei lavoratori della Polizia di Stato e che li assimilano agli appartenenti alle Forze armate, o comunque almeno li fanno rientrare nell'ambito della categoria più



### *La Segreteria Nazionale*

ampia di “militare”, espressione che denota, oltre che il rispetto degli oneri di cui sopra, anche l’idoneità all’utilizzo delle armi (a tal proposito si evidenzia come la pistola in dotazione presso la Polizia di Stato – Beretta 92FS – sia un’arma a tutti gli effetti dai connotati militari e fornita in armamento presso l’esercito italiano e l’Arma dei Carabinieri).

Ancora una volta, appare infatti evidente che gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, facenti sì parte dell’Amministrazione di Pubblica Sicurezza, non possano essere assimilati ai dipendenti civili dello Stato. Non solo a questi ma neanche a quei dipendenti civili facenti parte dell’Amministrazione della Pubblica Sicurezza che non sono onerati dalla totalità di questi obblighi e che non hanno esigenze di addestramento al fine di garantire la sicurezza dello Stato sul campo, mettendo a repentaglio spesso la propria incolumità.

Appare pertanto evidente come la natura delle professioni richiamate siano nettamente diverse per finalità, sicurezza sul posto di lavoro e mansioni lavorative; tutti indici che giustificano un trattamento di quiescenza di favore per il personale militare rispetto a quello previsto dall’art. 44 per i dipendenti civili dello Stato. La natura di quest’ultimo del resto, senza ovviamente volerne sminuire la professionalità del suo personale, non può essere assimilata a quella della Polizia di Stato; un’applicazione indiscriminata della normativa civile nei suoi confronti non può che costituire palesemente un’interpretazione eccessivamente restrittiva della parola “militare” e pertanto incompatibile (anche ai sensi dei criteri ermeneutici necessari all’interpretazione di ogni norma giuridica).

In particolare, analizzando specificamente la disciplina normativa inerente al trattamento di quiescenza, si pongono all’attenzione del lettore le seguenti considerazioni, specialmente per quanto concerne la *ratio legis* sottesa alle disposizioni di legge in grado di estendere la parola “militare” di cui all’art. 54 D.P.R. 1092/1973.



### *La Segreteria Nazionale*

La riforma del 1981 è intervenuta successivamente alla disciplina riguardante il trattamento di quiescenza (D.P.R.1092/1973) senza né andare a snaturare i ruoli e le competenze dei lavoratori delle Guardie di Pubblica Sicurezza confluite nella Polizia di Stato, né a mutarli significativamente.

Di fatto, i lavoratori della Polizia di Stato (o meglio Guardie di Pubblica Sicurezza), da che rientravano pacificamente nella disciplina del trattamento di quiescenza di favore, con l'entrata in vigore della riforma si sono ritrovati improvvisamente declassati e depauperati di un loro diritto senza che fosse intervenuto un effettivo cambio di mansioni o di mutamento della natura dei servizi in grado di giustificare un tale pregiudizio. Il trattamento pensionistico di favore previsto dall'art. 54, del resto, è giustificato e finalizzato anche alla "rifusione" delle rischiose e gravose mansioni lavorative prestate da quel personale che mette quotidianamente a repentaglio la propria incolumità al servizio dello Stato: ciò, incontestabilmente, riguarda sia gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato quanto gli appartenenti all'Arma dei Carabinieri ed a maggior ragione ai lavoratori della Guardia di Finanza. D'altronde, la *ratio legis* della Legge n. 121 del 1981, come si evince dalla *voluntas legislatoris* ricavabile dalla lettura dei lavori preparatori, consiste nel formare «un nuovo assetto della sicurezza pubblica» con una riforma improntata «nel duplice aspetto della smilitarizzazione per attuare un nuovo status giuridico che garantisca anche in forma rappresentativa la tutela della professionalità e dei diritti ed interessi degli appartenenti al Corpo» e «l'adozione di misure che consentano unità di indirizzo e certezza di responsabilità politica nell'alta amministrazione di polizia mediante un ordinato e unitario impiego di tutte le forze dell'ordine». È a queste specifiche esigenze che il Legislatore rispondeva «con il ritorno allo status civile degli appartenenti alla pubblica sicurezza...».

Quanto riportato chiarisce, teleologicamente, che non era mai rientrata tra le intenzioni del Legislatore quella di privare improvvisamente i lavoratori di Polizia di tutti quei diritti che essi avevano posseduto fino a quel momento. La riforma non aveva l'obiettivo di stravolgere completamente le funzioni e mansioni dei lavoratori del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza ma semplicemente di instaurare un



### *La Segreteria Nazionale*

nuovo status giuridico in grado, prevalentemente, di rappresentare la categoria e per tutelarne al meglio i diritti, anche grazie alla sindacalizzazione del corpo stesso.

13

Non si può prescindere dal compimento di un'ulteriore analisi della *ratio legis* delle disposizioni in gioco. Appare sostenibile che l'intenzione del legislatore al momento dell'emanazione del D.P.R. 29 dicembre 1973 fosse quella di garantire un trattamento pensionistico privilegiato ai militari generalmente intesi, ricomprendendo gli appartenenti alla Polizia di Stato, rivolgendosi quindi a coloro che rischiano quotidianamente la propria incolumità al servizio e per la protezione dello Stato. Dal momento che, successivamente alla "smilitarizzazione" del 1981, la Polizia di Stato ha mantenuto quasi integralmente e in modo prevalente le stesse mansioni presenti in capo all'Arma dei Carabinieri, sebbene con competenze differenti, persiste tutt'ora la pericolosità professionale intrinseca delle prestazioni lavorative tipiche di questi lavori, sia a livello psicologico che fisico. Per tale ragione interpretare restrittivamente il termine "militare" presente nella disposizione di cui all'art. 54 del D.P.R. 29 dicembre 1973 sarebbe eccessivamente iniquo e sfavorevole nei confronti dei lavoratori della Polizia di Stato, i quali si vedrebbero privati di un diritto riconosciuto loro fino al 1981, nonostante la legge di smilitarizzazione non avesse stravolto quelle che sono le mansioni dei poliziotti (che anzi rimangono assai pericolose per quanto riguarda l'incolumità fisica e psichica del lavoratore) e la sua *ratio* non fosse quella di nuocere la categoria, almeno per quanto riguarda questo ambito di applicazione.

Inoltre, non si può non ritenere che un'eventuale interpretazione restrittiva della parola "militare" andrebbe a violare quello che è uno dei principi fondanti della nostra Costituzione: il principio di eguaglianza sostanziale previsto dall'art. 3 Cost., che dispone, in breve, che situazioni uguali debbano essere trattate in maniera uguale e che situazioni differenti debbano essere trattate in maniera differente.





### *La Segreteria Nazionale*

Per quanto riguarda la fattispecie qui in esame, l'art. 54 del D.P.R. 29 dicembre 1973 prevede la corresponsione di un trattamento pensionistico maggiorato nei confronti di quei lavoratori che rischiano la propria incolumità al servizio dello Stato rispetto a quello previsto normalmente per chi lavora nell'ambito civile; e, dal momento in cui i lavoratori della Polizia di Stato, come già più volte sottolineato, non differiscono in maniera apprezzabile da quelli appartenenti all'Arma dei Carabinieri in tema di funzioni e mansioni – per le quali viene concesso il trattamento pensionistico di favore – non si può che concludere il ragionamento affermando che il termine “militare” presente all'art. 54 del D.P.R. 29 dicembre 1973 si riferisca, ai fini di detto D.P.R., ai dipendenti della Polizia di Stato, garantendo loro il diritto al percepimento di una pensione pari al 44 per cento della base pensionabile, quando ne ricorrano le condizioni previste da detta disposizione.

Se non bastasse quanto finora esposto, si potrebbe profilare un'ulteriore operazione ermeneutica attraverso l'ausilio del criterio dell'interpretazione sistematica dell'art. 54 D.P.R. 1092/1973.

Infatti, l'art. 6 bis Decreto-legge n. 387/1987 afferma che «*Al personale della Polizia di Stato, nonché a quello del Corpo forestale dello Stato in possesso delle qualifiche di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, ai soli fini dell'acquisizione del diritto al trattamento di pensione normale, si applica l'articolo 52 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092*». Con questa disposizione si rinvia all'art. 52 Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 ai fini dell'acquisizione del diritto al trattamento di pensione normale. Esso è inserito all'interno del Titolo III capo II così come l'art. 54 (che disciplina il trattamento pensionistico normale per i militari), mentre l'art. 44 (che disciplina il trattamento pensionistico normale per il personale civile) è inserito nel Titolo III capo I.

Ora, anche dal punto di vista della coerenza sistematica, appare evidente che il Legislatore, avendo compiuto tale rinvio per il personale della Polizia di Stato, abbia voluto indicare quale area di applicazione per il trattamento di quiescenza l'ambito



### *La Segreteria Nazionale*

militare piuttosto che quello civile. Ragion per cui risulterebbe più correttamente applicabile, dal punto di vista sistematico, l'art 54.

15

È inoltre necessario sottolineare nuovamente il fatto che la legge di smilitarizzazione fosse intervenuta successivamente all'entrata in vigore dell'art. 54 Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092. Questa legge, come già ribadito più volte, è andata ad interessare la natura dell'ordinamento della Polizia (al tempo Corpo delle guardie di pubblica sicurezza) istituendo l'Amministrazione della Sicurezza Pubblica quale civile e con ordinamento **speciale**. Ebbene, pare forzato ritenere che una riforma intervenuta successivamente e non disciplinante in alcun modo l'istituto della pensione, possa essere idonea a modificare radicalmente l'applicabilità dell'art. 54 da sempre riconosciuta alla categoria, negando conseguentemente, senza giustificazione, un diritto sempre esistito in capo alle guardie di pubblica sicurezza, poi confluite nella Polizia di Stato che ha mantenuto, nella sostanza, le medesime mansioni.

A tal proposito si tenga altresì conto che il periodo e le modalità di addestramento sono rimaste le stesse prima e dopo la riforma del 1981.

Inoltre si evidenzia che moltissimi poliziotti interessati all'applicazione dell'art. 54 in luogo dell'art. 44 iniziarono l'addestramento in qualità di Guardia di Pubblica Sicurezza e che, al momento dell'effettiva conclusione dello stesso e dell'assunzione in servizio, si ritrovarono a far parte della Polizia di Stato. Questo a sottolineare ancora una volta la reale continuità tra i due corpi e di come, in sostanza, essi non differiscano a livello di preparazione, mansioni e funzioni.

Non sembra quindi, a maggior ragione, giustificato il mutamento della disciplina pensionistica con una riforma inerente all'istituzione dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza. Legiferazione che, di per sé, non aveva la finalità di andare a depauperare i diritti dei lavoratori della polizia ma che aveva soltanto istituito la Polizia di Stato e l'Amministrazione della pubblica sicurezza nel suo complesso.



### *La Segreteria Nazionale*

Diverso sarebbe stato il caso in cui ad intervenire successivamente alla smilitarizzazione fosse stata la disposizione pensionistica dedicata ai militari. Infatti, in questa circostanza il Legislatore avrebbe deliberatamente deciso di privare la Polizia di Stato dal diritto al trattamento pensionistico di favore per le Forze Armate. Nella fattispecie concreta, invece, la riforma compiuta con la legge di smilitarizzazione è di carattere assolutamente generale e posteriore. Questo significa che, anche alla luce di quanto detto in precedenza, la mera formulazione generica della smilitarizzazione della Legge 121/1981 a tutto l'organo "astratto" e polifunzionale dell'Amministrazione della pubblica sicurezza (peraltro ad ordinamento speciale) non sembra essere sufficiente per impedire l'applicazione dell'art. 54 nei confronti dei poliziotti vista la sostanziale assimilabilità delle funzioni e delle mansioni che rappresentano la *ratio* della corresponsione della pensione di favore (come si vedrà in seguito).

### **3. L'ATTUALE IMPOSTAZIONE DELL'INPS E DEGLI ORGANI GIURISDIZIONALI.**

Benché quanto finora esposto si ritenga già di per sé idoneo a garantire la legittima applicazione dell'art. 54 nei confronti dei lavoratori della Polizia di Stato, specialmente nell'ottica di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, si deve constatare il fatto che, come evidenziato anche in premessa, l'INPS non applica tale disposizione normativa e, quando anche dichiara di farlo, la applica in misura tale da snaturare quello che è il dettato normativo, finendo sostanzialmente per applicare gli stessi criteri di calcolo di cui all'art. 44. Infatti, l'Ente previdenziale, sollecitato dai singoli interessati a liquidare il trattamento pensionistico ai sensi dell'art. 54, spiega che già viene applicato ai lavoratori della Polizia di Stato, confermando quindi l'estensione del termine "militare" anche ad essi. D'altra parte contestualmente afferma che per i primi 15 anni di anzianità si debba applicare la



### *La Segreteria Nazionale*

disciplina di cui all'art. 44 (ossia il 35% della base pensionabile) e che tra i 15 e i 20 anni non si debba applicare la percentuale del 44% come previsto dalla norma, bensì che la differenza tra il 44% e 35% (ossia 9%) debba essere aggiunta proporzionalmente a seconda dell'anzianità effettivamente conseguita mese dopo mese fino a raggiungere il massimo del 44% al 20° anno di anzianità utile.

L'art. 54 invece afferma chiaramente che: *“La pensione spettante al militare che abbia maturato almeno quindici anni e non piu' di venti anni di servizio utile e' pari al 44 per cento della base pensionabile, salvo quanto disposto nel penultimo comma del presente articolo (...).”*. Appare evidente che il dettato letterale della disposizione riportata assuma il significato secondo cui all'anzianità utile di servizio inclusa tra i 15 ed i 20 anni compresi debba corrispondere sempre l'aliquota del 44% della base pensionabile.

Applicando la modalità di calcolo suggerita dall'Ente previdenziale, invece, evidentemente si snatura quello che è il dettato normativo dell'art. 54, finendo per applicare concretamente l'art. 44. Così, infatti, è sì vero che la percentuale del 44% della base pensionabile al 20° anno di anzianità si otterrebbe sia applicando l'art. 54 che l'art. 44, mala differenza si paleserebbe nel caso in cui, ad esempio, un pensionato al 31/12/1995 possedesse 17 anni di anzianità utile (caso peraltro molto frequente nella pratica): in tal caso, applicando l'art. 44 o il 54 nella modalità suggerita dall'INPS, si otterrebbe la percentuale 38,6% della base pensionabile (35% al 15° anno + 3,6% per i 2 anni oltre il 15°); applicando correttamente l'art. 54 secondo il dettato normativo, invece, la percentuale della base pensionabile da attribuire quale pensionamento corrisponderebbe direttamente al 44%, senza quindi essere necessaria l'anzianità di servizio utile di 20 anni (impossibile per altro per tutti coloro che rientrano nel sistema misto in quanto al 31/12/1995 possederebbero i requisiti per rientrare nel sistema retributivo avendo più di 18 anni di anzianità).



### *La Segreteria Nazionale*

Si evidenzia inoltre che, a fronte di un filone giurisprudenziale minore favorevole, la maggioranza dei giudici delle Corti dei Conti guarda con sfavore l'applicazione dell'art. 54 D.P.R. 1092/1973 nei confronti del personale della Polizia di Stato.

18

#### **4. CONCLUSIONI E PROPOSTE**

Alla luce di quanto esposto finora, allo scopo di estendere senza margini di incertezza l'applicazione della disposizione di cui all'art. 54 D.P.R. 1092/1973 si invita a prendere in considerazione la promozione di una legge di interpretazione autentica, con efficacia *ex tunc*, in guisa tale da stabilire inequivocabilmente che la parola "militare", almeno per quanto concerne il trattamento di quiescenza viste le similitudini generali tra la Polizia di Stato e le Forze Armate ed in particolare la *ratio legis* di questa disciplina normativa, debba comprendere nel suo campo di applicazione anche tutti i lavoratori della Polizia di Stato.

In alternativa, si propone la riscrittura integrale della disposizione di legge, prevedendo la sostituzione della parola "militare" con un'elencazione più dettagliata dei corpi e dei lavoratori destinatari di quella norma comprendenti, tra gli altri, anche i lavoratori tutti della Polizia di Stato.

Da ultimo ed in ogni caso, in un intervento che possa effettivamente e concretamente garantire il corretto calcolo del trattamento di quiescenza secondo quello che è il dettato letterale dell'art. 54 D.P.R. 1092/1973, a nostro giudizio sarebbe auspicabile che venissero formalizzate linee guida chiare sulle modalità di calcolo, in grado di vincolare l'Ente previdenziale ad un'applicazione della norma conforme alla legge.

Inoltre si fa presente la chiara previsione dell'art. 19 legge 183 del 2010 in tema di specificità previdenziale e pensionistica riservata alle forze di polizia, forze armate e vigili del fuoco, considerato che la stessa non fa alcun distinguo tra i diversi modelli ordinamentali tra le forze di polizia civili o militari e le forze armate: "1. Ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di



### *La Segreteria Nazionale*

impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, è riconosciuta la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti....” .

*Si ringraziano, per gli approfondimenti giuridici ed il qualificato supporto al Sindacato, l'Avv. Massimiliano Aloï e il Dott. Alessio Traverso*