CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **277/1991** (ECLI:IT:COST:1991:277)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **21/05/1991**; Decisione del **03/06/1991**
Deposito del **12/06/1991**; Pubblicazione in G. U. **19/06/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17342 17343 17344 17345**
Atti decisi:

N. 277

SENTENZA 3-12 GIUGNO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Ettore GALLO; Giudici: dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma diciassettesimo, e della tabella C della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza), come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'articolo 79 della legge 1° aprile 1981, n. 121), nonché della nota in calce alla tabella, promosso con ordinanza emessa il 12 febbraio 1991 dal Consiglio di Stato, sezione IV giurisdizionale, nel ricorso proposto dal Ministero dell'interno ed altri contro Asci Gabriele ed altri, iscritta al n. 252 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visto l'atto di costituzione di Asci Gabriele ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 1991 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi gli avvocati Lucio V. Moscarini, Fabrizio Fabrizi e Maurizio Gargiulo per Asci Gabriele ed altri e l'avvocato dello Stato Francesco Cocco per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio di appello per l'annullamento della sentenza n. 1614 del 1989 del tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. I-bis, che aveva attribuito ad alcuni sottufficiali dell'arma dei carabinieri il trattamento retributivo di talune qualifiche del personale della polizia di Stato (in luogo di altre), sul presupposto dello svolgimento delle medesime funzioni, il Consiglio di Stato, sez. IV, con ordinanza emessa il 12 febbraio 1991, partendo dalla premessa dell'inesistenza di disposizioni di legge sulle quali potesse fondarsi l'attribuzione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza) nonché dell'allegata tabella C, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1° aprile 1981, n. 121), in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

2. - Il giudice rimettente, dopo aver rilevato che le funzioni e le mansioni di istituto dei sottufficiali dei carabinieri corrispondono a quelle degli ispettori della polizia di Stato (ad eccezione del vice brigadiere che dovrebbe essere equiparato al sovrintendente capo), secondo le corrispondenze tra qualifiche e gradi accertate dal giudice di primo grado e non contestate dalle amministrazioni appellanti, e dopo aver ricordato, de iure condendo, che il Governo si è reso promotore di un disegno di legge (atto Senato n. 2608) per la istituzione, nell'arma dei carabinieri e nel corpo della guardia di finanza, del ruolo dei luogotenenti, con il dichiarato intento di sanare una situazione definita di sperequazione rispetto a categorie di personale che svolgono funzioni "in tutto o in parte identiche o analoghe", sospetta di incostituzionalità il combinato disposto dell'art. 43, diciassettesimo comma, (che rinvia, per l'equiparazione del personale della polizia di Stato con quello delle altre forze di polizia, all'allegata tabella C, di detta tabella nonché della nota in calce ad essa (nella quale si precisa che "non sono incluse le qualifiche degli ispettori, in quanto non vi è corrispondenza.. .. .. con i gradi del personale delle altre forze di polizia").

In particolare, sul punto della rilevanza, il giudice a quo sottolinea che l'intervento della Corte, in caso di accoglimento della questione, dovrebbe essere duplice: da un canto, di carattere caducatorio nei confronti della nota in calce alla tabella, così eliminando dall'ordinamento la dichiarata non corrispondenza che vi si legge, e, dall'altro, di carattere additivo per effetto del quale, in seguito alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della mancata equiparazione economica, gli appellati del giudizio principale potrebbero conseguire il trattamento economico superiore richiesto con l'originario ricorso al T.A.R.

3. - Nel merito si sostiene, nell'ordinanza di rimessione, che l'art. 43, sedicesimo comma, della legge n. 121 del 1981, prevedendo che il trattamento economico del personale della polizia di Stato è esteso all'arma dei carabinieri e agli altri corpi di polizia, fissa un principio fondamentale che riflette una precisa scelta del legislatore, il quale però non detta espressamente il criterio applicativo di detto principio, limitandosi a disporre (nel successivo diciassettesimo comma) che la equiparazione tra le due categorie di personale avviene sulla

base della contestata tabella.

Dopo aver osservato che "l'equiparazione" non è un criterio applicativo del principio generale di estensione del trattamento economico, ma "un'operazione" che deve necessariamente ispirarsi ad un criterio, pena la assoluta arbitrarietà dei risultati cui si perviene, il giudice a quo sostiene che l'unico criterio legittimamente applicabile debba essere quello funzionale, nel senso che ad identità od omogeneità di funzioni deve corrispondere pari trattamento economico.

In concreto l'equiparazione effettuata con la tabella e la dichiarata mancata corrispondenza tra qualifiche del ruolo degli ispettori della polizia di Stato e gradi dei sottufficiali dei carabinieri si porrebbero in violazione del principio di perequazione retributiva, desumibile dal combinato disposto dell'art. 3, primo comma, e dell'art. 36, primo comma, parte prima, della Costituzione, cui si richiama la legge quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983.

4. - La disciplina denunciata sarebbe poi in contrasto con il principio di razionalità (art. 3, primo comma, della Costituzione), in quanto un'equiparazione disancorata dal criterio funzionale violerebbe la regola sostanziale dell'estensione del trattamento economico posta dall'art. 43, sedicesimo comma, della legge.

Inoltre, la tabella, che doveva individuare la equiparazione voluta, avrebbe dovuto contenere solo due termini di comparazione e non effettuare invece, come ha fatto, una duplice comparazione, la prima delle quali tra i gradi del disciolto corpo delle guardie di pubblica sicurezza con le nuove figure dell'ordinamento del personale della polizia, di modo che la dichiarata mancata corrispondenza delle qualifiche degli ispettori sembrerebbe frutto più del meccanismo di duplice comparazione, che non di una razionale scelta legislativa.

5. - Da ultimo, la normativa denunciata si porrebbe in violazione del principio desumibile dal combinato disposto degli artt. 3, primo comma e 97 della Costituzione, sia sotto il profilo della ragionevolezza, per cui la legge deve trattare in maniera eguale situazioni uguali, sia sotto quello dell'imparzialità intesa come non arbitrarietà della disciplina adottata.

6. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo il rigetto della questione e riservandosi di formulare le proprie deduzioni.

7. - Si sono costituite le parti private con unica memoria nella quale, a sostegno dell'ordinanza di rimessione, ricordano che il previgente assetto giuridico della pubblica sicurezza prevedeva una struttura militare (il corpo delle guardie di pubblica sicurezza), formata da ufficiali, sottufficiali e truppa, e, accanto ad essa, funzionari civili che rivestivano le varie qualifiche da commissario in su. Lo stato economico di tutto il personale militare era disciplinato dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, secondo un trattamento uniforme.

Con l'entrata in vigore della legge 1° aprile 1981, n. 121, che ha smilitarizzato il corpo delle guardie di pubblica sicurezza e provveduto alla riforma dell'amministrazione, sono divenuti "forze di polizia" quei pubblici dipendenti che, civili, militari o militarizzati (v. il corpo forestale dello Stato), hanno compiti inerenti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; si è così attuato lo sganciamento dei militari dell'arma dei carabinieri (e degli altri corpi) rispetto al restante personale militare, e mentre ai primi il trattamento economico è conferito ob relationem a quello delle forze di polizia, al secondo continua ad applicarsi il previgente sistema introdotto con la legge n. 312 del 1980.

Fermo restando che lo stato giuridico (civile per gli appartenenti alla polizia di Stato e militare per l'arma dei carabinieri) è assolutamente ininfluente rispetto al trattamento retributivo che deve restare unitario per effetto del principio generale di estensione di cui all'art. 43, sedicesimo comma, della legge n. 121 del 1981, nella memoria si evidenzia che le

mansioni attribuite ai vari gradi del ruolo dei sottufficiali dell'arma sono omogenee, per quantità e qualità, a quelle corrispondenti svolte dagli appartenenti al ruolo degli ispettori della polizia di Stato (con la sola eccezione del vice brigadiere che svolge mansioni equiparabili a quelle del sovrintendente capo), e che sulla base di detta omogeneità non può che spettare uno stesso trattamento economico, secondo l'orientamento consolidato in varie decisioni della Corte costituzionale.

8. - In prossimità dell'udienza, l'avvocatura generale dello Stato ha presentato una memoria nella quale eccepisce l'inammissibilità della questione, sotto il profilo che l'intervento additivo richiesto esulerebbe dai limiti che la stessa Corte costituzionale ha posto ai poteri propri del giudice delle leggi e ciò sia perché l'attribuzione del beneficio invocato non costituisce l'unico modo di disciplina adeguata o la conseguenza di un procedimento logico necessitato, sia perché la pronunzia suggerita dal giudice rimettente dovrebbe comunque essere preceduta da un'indagine circa la asserita corrispondenza di mansioni, che non spetta alla Corte di effettuare.

Nel merito, la difesa dello Stato ha rilevato la infondatezza dell'incidente di costituzionalità, perché, pur ammettendo la corrispondenza delle funzioni, potrebbe al massimo ravvisarsi tra diverse disposizioni legislative (art. 43, sedicesimo e diciassettesimo comma, e tabella), tutte di eguale rango, una contraddittorietà non costituzionalmente rilevante e, comunque, non sanzionabile dalla Corte.

Piuttosto è da sottolineare che la carriera del personale dell'amministrazione della polizia di Stato e quella dei carabinieri (la prima civile e la seconda militare) sono ben distinte e diversamente disciplinate, così da potersi giustificare, quanto meno con riferimento ai parametri invocati, un differente trattamento economico.

9. - Nel corso dell'udienza pubblica le parti hanno ulteriormente ribadito le rispettive posizioni.

Considerato in diritto

1. - In sede di giudizio di appello promosso dai ministeri dell'interno, del tesoro e della difesa, avverso una sentenza del tribunale amministrativo regionale del Lazio - che aveva determinato il trattamento retributivo spettante ai sottufficiali dell'arma dei carabinieri, mediante un' equiparazione tra i gradi dei sottufficiali predetti e le qualifiche del personale della polizia di Stato diversa da quella risultante dalla tabella C allegata alla legge 1° aprile 1981, n. 121 - il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge anzidetta, e dell'allegata tabella, come modificata dalla legge 12 agosto 1982, n. 569, "nella parte in cui i sottufficiali dei carabinieri dal grado di vice-brigadiere a quello di maresciallo maggiore aiutante sono inquadrati rispettivamente nelle qualifiche da sovrintendente qualifica iniziale a sovrintendente qualifica finale", nonché della "nota in calce alla tabella medesima nella quale si dichiara che nella tabella non sono incluse le qualifiche degli ispettori in quanto non vi è corrispondenza con i gradi del personale delle altre forze di polizia, relativamente ai gradi dei sottufficiali dell'arma dei carabinieri".

Ad avviso del giudice a quo "l'equiparazione effettuata con la tabella.. .. .. nonché la dichiarata mancata corrispondenza tra qualifiche del ruolo degli ispettori e gradi dei sottufficiali dei carabinieri" violano: a) "il principio di perequazione retributiva rilevabile dal combinato disposto degli articoli 3, primo comma, e 36, primo comma, parte prima, della Costituzione"; b) l'art. 3, primo comma, della Costituzione, "sotto il profilo del principio di razionalità della legge", in quanto l'effettuata equiparazione non tiene conto del contenuto

delle funzioni proprie delle qualifiche e dei gradi messi a raffronto; c) "il principio desumibile dal combinato disposto degli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sia sotto il profilo della clausola generale di ragionevolezza per cui la legge deve trattare in maniera eguale situazioni uguali, sia sotto quello più specifico dell'imparzialità, intesa come non arbitrarietà della disciplina adottata".

Nell'ordinanza di rinvio si precisa, dal punto di vista della rilevanza della questione, che, "se accolta l'eccezione, il giudice delle leggi ben potrebbe operare un intervento caducatorio nei confronti della nota in calce alla tabella C, così eliminando dall'ordinamento la dichiarata non corrispondenza che ivi si legge, ed un intervento conseguentemente additivo per effetto del quale - ed in specie dell'illegittimità costituzionale della mancata equiparazione economica - gli appellati potrebbero conseguire il trattamento economico superiore da loro richiesto con l'originario ricorso al T.A.R.".

2. - Preliminarmente, al fine di precisare i termini e l'oggetto della questione, è necessario chiarire che questa non può essere intesa nel senso rappresentato in quel punto dell'ordinanza di rinvio soprariportato che indica la disposizione sospetta di incostituzionalità in "quella risultante dal combinato disposto dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge n. 121 del 1981 e della tabella C.. .. .. nella parte in cui i sottufficiali dei carabinieri dal grado di vice-brigadiere a quello di maresciallo maggiore aiutante sono inquadrati rispettivamente nelle qualifiche da sovrintendente qualifica iniziale a sovrintendente qualifica finale".

In verità nel punto testé richiamato l'ordinanza di rinvio (che pur in altre parti sembra tener presente l'esatta portata ed il preciso significato di detta disposizione), nell'individuare in tal modo le parti della normativa oggetto di censura, attribuisce loro un significato che non risulta dal testo, perché questo prevede non un inquadramento in qualifiche, come asserisce l'ordinanza, bensì una equiparazione, ai soli fini del trattamento economico, "degli appartenenti alla polizia di Stato con quelli delle altre forze di polizia". La questione deve, perciò, essere intesa correttamente e quindi esaminata nei termini risultanti dal tenore della disciplina oggetto di censura, cioè nel senso (di cui del resto sembra pur essere consapevole il giudice a quo) che essa riguarda soltanto gli aspetti relativi al trattamento economico dei sottufficiali dell'arma dei carabinieri, senza alcuna incidenza sull'ordinamento della loro carriera.

3. - L'avvocatura generale dello Stato ha formulato un'eccezione di inammissibilità, sostenendo che il giudice a quo "non chiede soltanto alla Corte una semplice sentenza che provochi la cessazione di efficacia della norma impugnata ai sensi dell'art. 136 della Costituzione, bensì anche un intervento additivo.. .. .. (che) eccede i limiti che la stessa Corte ha posto al potere manipolativo proprio del giudice delle leggi", essendo la Corte stata chiamata "a stabilire essa stessa la retribuzione spettante ad alcuni sottufficiali dell'arma dei carabinieri", il che comporterebbe "un'indagine, che non sembra possibile inquadrare tra le attribuzioni della Corte".

Da quanto precede risulta che l'eccezione, ancorché tendente a paralizzare in limine il giudizio della Corte nel suo complesso, in realtà per come è formulata e per gli argomenti che adduce riguarda soltanto la seconda parte del petitum e quindi potrà essere ripresa in prosieguo, dopo la pronuncia relativa alla prima parte di esso concernente la declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa denunciata, pronuncia questa pacificamente riconducibile ai poteri propri della Corte ai sensi dell'art. 136 della Costituzione.

4.1. - La questione, in quanto diretta ad ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale della suddetta normativa, è fondata.

L'art. 43 della legge n. 121 del 1981 estende (sedicesimo comma) all'arma dei carabinieri il trattamento economico previsto per il personale della polizia di Stato e dispone

(diciassettesimo comma) che l'equiparazione degli appartenenti alla polizia di Stato alle altre forze di polizia, tra le quali è annoverata l'arma dei carabinieri, avviene sulla base della tabella allegata alla legge stessa.

Devesi in proposito notare che, prima dell'entrata in vigore di questa legge, la corrispondenza del trattamento economico degli appartenenti al corpo delle guardie di pubblica sicurezza, essendo all'epoca anche quest'ultimo un corpo militare, con quello dell'arma dei carabinieri era assicurata in base ad un dato omogeneo, costituito dai gradi militari in cui ciascuna di dette forze si articolava. Ma una volta che, per effetto della riforma di cui alla citata legge n. 121 del 1981, il personale del corpo delle guardie di pubblica sicurezza è transitato nella polizia di Stato, i cui appartenenti sono inquadrati nel pubblico impiego fra i dipendenti civili, la suddivisione di detto personale è stata prevista (art. 36 della legge, che all'uopo reca delega al Governo) non più in gradi, bensì in ruoli e precisamente in quelli degli agenti, degli assistenti, dei sovrintendenti, degli ispettori, dei commissari e dei dirigenti, ciascuno dei quali caratterizzato dal tipo di mansioni o di funzioni. In particolare dall'art. 36 citato risulta che il ruolo degli ispettori di polizia, da articolarsi in almeno quattro qualifiche, è immediatamente sottordinato a quello dei commissari (dal quale inizia, nella tabella, l'equiparazione retributiva con i gradi degli ufficiali dei carabinieri) e che il ruolo dei sovrintendenti, da articolarsi esso pure in almeno quattro qualifiche, è immediatamente sottordinato al ruolo degli ispettori.

Successivamente all'emanazione di detta legge, in attuazione della delega ivi prevista, il d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335 ha suddiviso (art. 25) in quattro qualifiche il ruolo degli ispettori determinando le relative funzioni (art. 26) e, parimenti, ha suddiviso (art. 16) il ruolo dei sovrintendenti in quattro qualifiche, individuandone le funzioni (art. 17).

4.2. - L'assunto da cui muove l'ordinanza di rinvio è che, non avendo la legge dettato in modo espresso il criterio per la compilazione della tabella di equiparazione, "l'unico criterio legittimamente applicabile.. .. .. non può che essere quello funzionale, quello cioè che tiene conto che ad identità di funzioni non può che corrispondere pari trattamento economico". L'assunto deve essere condiviso perché il nuovo ordinamento della polizia di Stato si uniforma, sul punto della suddivisione del personale, al generale assetto dei dipendenti civili dello Stato, che, a partire dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, si suddivide non più in carriere (né tantomeno in gradi, già venuti meno con lo Statuto degli impiegati civili dello Stato del 1957) bensì in qualifiche, caratterizzate dal tipo di funzioni che le contraddistinguono, in attuazione del principio, ritenuto in generale consono all'art. 36 della Costituzione, della tendenziale corrispondenza del trattamento economico al tipo di funzioni esercitate, cioè in base al criterio che l'ordinanza di rinvio definisce "funzionale".

Ebbene, dovendosi convenire che è questo il criterio che tendenzialmente ispira l'assetto retributivo dei dipendenti pubblici, una volta che lo stesso legislatore ha già ritenuto di estendere ai carabinieri (art. 43, sedicesimo comma, della legge n. 121 del 1981) il trattamento retributivo della polizia di Stato, l'equiparazione prevista dallo stesso art. 43, diciassettesimo comma, fra i vari livelli delle due categorie di personale, suddivise la prima in gradi e la seconda in qualifiche, sarebbe dovuta risultare, nella richiamata tabella C, come determinata in base al "criterio funzionale", perché il solo idoneo a rendere omogeneo, sotto il denominatore comune delle funzioni, il trattamento economico del personale inquadrato nei rispettivi apparati secondo articolazioni diverse.

La tabella, invece, non solo non lascia intendere se tale criterio sia stato seguito, ma conferma l'ipotesi opposta quando, avendo omessa l'indicazione delle qualifiche degli ispettori di polizia, spiega l'esclusione in base alla considerazione, esplicitata nella nota in calce, secondo cui "non vi è corrispondenza con i gradi e le qualifiche del precedente ordinamento della pubblica sicurezza né con i gradi del personale delle altre forze di polizia" e quindi, in particolare, con i gradi dei sottufficiali dei carabinieri cui si riferisce il giudizio a quo.

Ma tale spiegazione, oltre ad essere inappagante, è comunque superflua se non addirittura fuorviante relativamente al punto in cui richiama il precedente ordinamento del corpo delle guardie di pubblica sicurezza. Inappagante, perché, una volta ritenutosi da parte del legislatore di spiegare in nota alla tabella che la ragione della non inclusione delle qualifiche degli ispettori dipende dalla loro non corrispondenza ai gradi dei sottufficiali, sarebbe stato necessario potersi dedurre, dal contesto della tabella stessa, la ragionevolezza della scelta mentre, in mancanza di ogni altra indicazione circa il criterio seguito, l'esclusione appare irragionevole. E ciò tanto più che la tabella, nella prima colonna, riporta (peraltro in modo incompleto) i gradi del precedente ordinamento del corpo delle guardie di pubblica sicurezza dal quale provengono, tra le altre, alcune categorie di sottufficiali (in precedenza equiparate ai sottufficiali dei carabinieri) confluite nelle qualifiche degli ispettori. E poiché almeno in un caso, cioè proprio relativamente agli appartenenti ad uno dei gradi non riportati nella tabella dei sottufficiali di pubblica sicurezza (ma l'esempio è indicativo dell'impossibilità di rinvenire un criterio ragionevole nell' effettuata equiparazione), l'inquadramento in una delle nuove qualifiche di ispettore è previsto (art. 10 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 336) in modo automatico, in base cioè all'ordine di graduatoria ed a contingenti numerici, soltanto un' oggettiva diversità delle qualifiche, riscontrabile in base al criterio della specificità delle funzioni ad esse connesse, avrebbe potuto far ritenere non irragionevole il venir meno della possibilità di equiparazione dei sottufficiali dei carabinieri a quelli - cui erano in precedenza equiparati - automaticamente transitati negli ispettori, continuando a svolgere funzioni di polizia. Né è influente che le modalità di inquadramento siano state previste solo successivamente, con il citato d.P.R. n. 336 del 1982, cioè dopo la legge n. 121 cui è allegata la tabella. Difatti quest'ultima è stata confermata anche successivamente al suddetto d.P.R., nella tabella allegata alla legge n. 569 del 1982 (tenuta presente nell'ordinanza di rinvio che, come si è detto, estende anche ad essa la censura), che ha mantenuto sul punto la precedente esclusione, nell'assunto, esplicitato sempre nella nota, della "non corrispondenza" con i gradi dei sottufficiali dei carabinieri.

Ma il riferimento della nota ai gradi e alle qualifiche del precedente ordinamento della pubblica sicurezza è, comunque, come si è accennato, superfluo se non addirittura fuorviante perché, come esattamente si osserva nell'ordinanza di rinvio, la tabella C, allegata alla legge, avrebbe "dovuto assolvere al solo compito di individuare l'equiparazione voluta dal diciassettesimo comma dell'art. 43: avrebbe dovuto, cioè, essere una tabella con due soli termini di confronto", le nuove qualifiche della polizia di Stato da una parte, i gradi dell'arma dei carabinieri dall'altra, mentre, poiché "nessuna disposizione letterale della legge n. 121 prevedeva la prima comparazione.. .. .., è ragionevole ritenere che la dichiarata mancata corrispondenza delle qualifiche degli ispettori..... sia frutto più del meccanismo di duplice comparazione sopra ricordato che non di una razionale scelta legislativa". A corroborare questa conclusione sta non soltanto il rilievo che nella prima colonna della tabella non sono neppure elencati tutti i gradi dei sottufficiali del preesistente corpo delle guardie di pubblica sicurezza - il che altera la successiva comparazione con i gradi dei sottufficiali dei carabinieri, qualora questa seconda comparazione sia stata compiuta tenendo conto della prima - ma anche la considerazione che la confluenza del personale dei sottufficiali del corpo delle guardie di pubblica sicurezza è avvenuta nel nuovo ordinamento secondo modalità che non consentono di utilizzare detta comparazione sotto il profilo funzionale.

Tutto ciò conferma la tesi dell'irragionevolezza dell'esclusione dalla tabella delle qualifiche degli ispettori di polizia e conseguentemente della avvenuta equiparazione retributiva di tutti i gradi dei sottufficiali dei carabinieri soltanto al ruolo dei sovrintendenti di polizia perché, non risultando che ciò sia avvenuto sulla base di un criterio collegato alla corrispondenza delle funzioni, va ravvisata un'intima contraddizione fra la norma (art. 43, diciassettesimo comma) che rinvia alla tabella e quest'ultima, che non risponde allo scopo per cui è prevista.

4.3. - Né sul punto può condividersi l'assunto difensivo dell'avvocatura generale dello Stato secondo cui, "pur ritenuta quella corrispondenza di funzioni e pur interpretata la norma

sull'estensione del trattamento economico come riferita esclusivamente alle funzioni, ne deriverebbe una mera contraddittorietà che peraltro non realizza in sé una illegittimità costituzionale rilevabile e sanzionabile dalla Corte". A questa conclusione non si può aderire in quanto una norma (come quella risultante, nella specie, dall'art. 43 e dalla tabella cui questo rinvia), riconosciuta contraddittoria perché formulata in modo da risultare incoerente rispetto al fine che si prefigge, contrasta, in base al principio di ragionevolezza, con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, cui nella specie - vertendosi nella materia dell'ordinamento dei pubblici uffici - esattamente nell'ordinanza di rimessione si è fatto riferimento, in connessione con l'art. 97 della Costituzione.

4.4. - Il canone della ragionevolezza non potrebbe, d'altronde, ritenersi rispettato in base alla considerazione che l'esclusione sarebbe fondata sulla "necessaria correlazione tra carriere (esecutiva, di concetto, direttiva) e trattamento economico", il che non consentirebbe al ruolo degli ispettori di polizia - in quanto "intermedio" (anche in relazione al titolo di studio, in base al quale, a regime, vi si accede) tra carriera (direttiva) dei commissari (cui sono equiparati i primi gradi degli ufficiali) e carriera (esecutiva) dei sovrintendenti - di essere equiparato ad alcuno dei gradi dei sottufficiali dei carabinieri, in precedenza allineati alla carriera esecutiva indipendentemente dal tipo delle funzioni esercitate.

Infatti una prospettazione del genere, tendente a rivalutare la suddivisione in "carriere" (di cui, nella specie, verrebbero in evidenza quella esecutiva e quella di concetto), a sua volta legata al livello del titolo di studio richiesto per l'accesso a ciascuna di esse, non solo non ha fondamento nel testo normativo del nuovo ordinamento della polizia di Stato (che parla di ruoli e di qualifiche, contraddistinti per funzioni), ma non trova neppure riscontro nell'ordinamento degli impiegati civili dello Stato, perché la suddivisione in carriere, come ricordato in precedenza, è stata da tempo superata per far luogo alla suddivisione in qualifiche funzionali del personale. Che quello delle carriere sia un concetto non più utilizzabile, è desumibile d'altronde, come osserva l'ordinanza di rinvio, dallo stesso art. 43 della legge n. 121 del 1981, che al nono comma attribuisce ai marescialli maggiori carica speciale - cioè a sottufficiali - lo stesso trattamento economico previsto per l'ispettore di terza qualifica di cui al settimo comma, lett. d), e che al settimo comma, lett. e), prevede il medesimo livello retributivo tanto per l'ispettore di quarta qualifica quanto per le prime due qualifiche del ruolo direttivo.

4.5. - Ad ulteriore sostegno della irragionevolezza, va poi considerata la stessa prospettazione da cui muove il giudice a quo. Egli, infatti, dopo aver dichiarato di condividere in punto di fatto l'equiparazione compiuta nella sentenza di primo grado - precisando di non poterne trarre conseguenze sul piano normativo in mancanza di un atto avente forza di legge, che auspica possa essere sostituito da un intervento additivo di questa Corte - sottolinea, senza però specificare analiticamente tutte le posizioni soggettive raffrontabili, che le analogie e le identità, tra i compiti assolti dagli ispettori di polizia e da taluni gradi dei carabinieri, avrebbero dovuto essere considerate proprio ai fini dell'equiparazione voluta dalla legge. Osserva in proposito la Corte che, invece, la tabella risulta compilata in modo tale da non permettere di stabilire, anche a causa delle omissioni prima ricordate, se l'esclusione delle qualifiche degli ispettori dalla comparazione con i gradi dei sottufficiali dei carabinieri sia avvenuta in ragione di un'effettiva specificità delle funzioni connesse a quelle qualifiche perché ritenute non assimilabili a quelle dei predetti sottufficiali.

4.6. - Nemmeno può stabilirsi se sia stata considerata 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, l'esclusione dalla tabella di equiparazione delle qualifiche degli ispettori non trova, anche sotto questo aspetto, ragionevole spiegazione.

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, ciò risultando anche dai lavori preparatori della legge n. 121 del 1981, in cui si afferma che la nuova figura degli ispettori di polizia non può essere motivo per "rivendicare la scoperta di funzioni diverse" (Relazione della II Commissione permanente della Camera dei deputati - VIII legislatura - Atto Camera nn. 895 ed altri A, pag. 17).

4.7. - Sulla base delle considerazioni che precedono deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma diciassettesimo, della legge 1° aprile 1981, n. 121, della tabella C allegata a detta legge nonché della nota in calce alla tabella, nella parte in cui non includono, ai fini della equiparazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'arma dei carabinieri, le qualifiche degli ispettori della polizia di Stato, così omettendo l'individuazione della corrispondenza con le funzioni connesse ai gradi dei sottufficiali dell'arma dei carabinieri.

5. - Fatta salva naturalmente la possibilità di continuare in via provvisoria ad erogare agli interessati il trattamento economico risultante dalla tabella dichiarata illegittima fino alle determinazioni conseguenti alla presente pronuncia, questa non può spingersi oltre la dichiarazione di illegittimità costituzionale nei sensi anzidetti. Un "intervento conseguentemente additivo", anch'esso espressamente richiesto nell'ordinanza di rinvio, è precluso alla Corte dal contenuto del quesito (v. ordinanza n. 782 del 1988, sentenze nn. 44 del 1991, 82 del 1989 e ordinanza n. 722 del 1988; v. altresì: sentenze nn. 25 del 1991, 29 del 1990, 1107 del 1988, ordinanza n. 475 del 1987, sentenze nn. 115 del 1987, 80 del 1987, 109 del 1986, 39 del 1986; cfr. inoltre: sentenze nn. 497 del 1988 e 560 del 1987; v. infine: sentenza n. 123 del 1987 e ordinanza n. 253 del 1986), dovendo in parte qua essere condivisa l'eccezione di inammissibilità dell'avvocatura generale dello Stato cui si è fatto riferimento in precedenza (punto 3).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza), della tabella C allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1° aprile 1981, n. 121) nonché della nota in calce alla tabella, nella parte in cui non includono le qualifiche degli ispettori di polizia, così omettendo la individuazione della corrispondenza con le funzioni connesse ai gradi dei sottufficiali dell'arma dei carabinieri.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta il 3 giugno 1991.

Il Presidente: GALLO

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 giugno 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.