

## **Corte Costituzionale, 27.04.1993, n. 197**

Materia: Illegittimità art. 15, co. 4 septies e octies, della legge 19.3.1990, n. 55

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 4 septies e octies, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), introdotti dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 9 luglio 1992 dal T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Rampino Antonio contro il Provveditorato agli Studi di Udine ed altro, iscritta al n. 684 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1992;

2) ordinanza emessa il 15 luglio 1992 dal T.A.R. del Piemonte sul ricorso proposto da Calabrese Giuseppe contro la U.S.S.L. Torino 1, iscritta al n. 694 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti l'atto di costituzione di Rampino Antonio, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

### *Ritenuto in fatto*

1.1. - Con ordinanza del 9 luglio 1992, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 35 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale "dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, così come modificato dall'art. 1, comma quarto octies, della legge 18 gennaio 1992, n. 16, nella parte in cui, nel caso di condanna passata in giudicato per uno di questi reati di cui al precedente primo comma, prevede la decadenza dal servizio dei pubblici dipendenti di cui al precedente comma quarto septies.

Premesso che nei confronti del ricorrente, ausiliario presso una scuola media statale di Udine, è stata disposta, con provvedimento del Provveditore agli studi di Udine, la decadenza di diritto dal servizio ai sensi della norma sopra citata per essere stato condannato - con sentenza ex art. 444 del codice di procedura penale divenuta irrevocabile - per il reato di cui all'art. 73, commi primo e quinto, del d.P.R. n. 309/90, il giudice remittente dubita, innanzitutto, della legittimità costituzionale della norma censurata in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Osserva al riguardo che, con la disposizione menzionata, è stata sostanzialmente reintrodotta, sia pure con la diversa denominazione di decadenza, una fattispecie di destituzione di diritto del pubblico dipendente per condanna penale e cioè una sanzione espulsiva automatica che, al verificarsi del presupposto, costituito dal passaggio in giudicato della relativa sentenza (o dalla definitività del provvedimento di applicazione della misura di prevenzione), fa venir meno, attraverso l'attività - vincolata in tal senso - dell'autorità competente, il rapporto di pubblico impiego in atto sussistente.

Una volta pertanto che, per uno dei reati indicati al primo comma dell'art. 1 della legge n. 16 del 1992, sia intervenuta sentenza di condanna passata in giudicato, all'autorità amministrativa è preclusa qualsiasi valutazione, anche nella sua sede naturale, costituita dal procedimento disciplinare, e qualsiasi gradualità sanzionatoria, ma le è imposto dalla disposizione, della cui costituzionalità si fa questione, di pronunciare in ogni caso la decadenza del pubblico dipendente condannato.

In tal modo, considerato l'automatismo normativo così predisposto, si sottopongono indiscriminatamente alla più grave misura sanzionatoria comportamenti di assai diversa gravità. Appaiono pertanto violati i criteri di coerenza e ragionevolezza desumibili dall'art. 3 della Costituzione, così come evidenziati dalla sentenza n. 971 del 1988 di questa Corte.

Ulteriore violazione dell'art. 3 della Costituzione, prosegue il giudice a quo, deriva dal fatto di aver parificato, nelle condizioni che determinano la decadenza, i pubblici dipendenti a coloro che ricoprono cariche pubbliche. Ne è derivata la duplice irrazionale conseguenza che a questi ultimi, nei confronti dei quali è forse giustificato (per la natura fiduciaria del rapporto con il corpo elettorale o con quello politico da cui derivano le funzioni ricoperte) un particolare rigore in presenza di comportamenti delittuosi, sono assimilati soggetti per i quali, in analoghe ipotesi, la normativa previgente, emanata su impulso delle menzionate pronunzie del giudice delle leggi, ha ritenuto sufficiente la valutazione in sede disciplinare delle conseguenze amministrative dei reati commessi; che inoltre, nel mentre i primi decadono solo dalla carica ricoperta, i secondi, subendo ben più grave conseguenza, decadono dal servizio.

Tale automatica risoluzione del rapporto d'impiego, anche per reati di non rilevantissima entità, come nel caso de quo, appare inoltre incompatibile sia con la tutela del lavoro, assicurato dagli artt. 4 e 35 della Costituzione, sia con i criteri di imparzialità e buon andamento, cui, ai sensi del successivo art. 97, deve essere ispirata l'attività delle pubbliche amministrazioni, per la sproporzione che può determinarsi tra fatto commesso ed estrema gravità della sanzione, concretantesi nella perdita dei mezzi di sussistenza.

In tal modo, conclude il remittente, viene inoltre tolto al pubblico dipendente colpito dalla decadenza il diritto di esporre le sue ragioni e difese all'amministrazione in sede di procedimento disciplinare prima che gli venga irrogata la sanzione, con conseguente violazione dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione.

1.2. - Si è costituito nel giudizio dinanzi a questa Corte il ricorrente nel giudizio a quo Rampino Antonio, ma fuori termine.

1.3. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale ha concluso per l'infondatezza delle questioni.

Osserva, innanzitutto, l'Avvocatura dello Stato, in ordine alla pretesa violazione degli artt. 4, 24, 35 e 97 della Costituzione, che al riguardo è sufficiente rilevare che il diritto al lavoro sancito dall'art. 4 - norma di valenza esclusivamente programmatica - non è certamente identificabile con un diritto al mantenimento del posto di lavoro; che il principio generale di tutela del lavoro e dei lavoratori contenuto nell'art. 35 rappresenta una semplice applicazione dell'art. 4 ed è il criterio ispiratore delle disposizioni contenute nel titolo III della Costituzione, rispetto alle quali ha una funzione puramente introduttiva; che la lesione del diritto di difesa non è configurabile, essendo questo pienamente esercitato nel giudizio penale di condanna e non essendo instaurato alcun procedimento in sede disciplinare; che, infine, la decadenza non risulta in contrasto con il principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, essendo legata la cessazione del rapporto di lavoro alla esistenza di un illecito correttamente accertato ed essendo quindi sufficientemente giustificata la disciplina, sotto questo riflesso, dalla particolarità della situazione e dell'obiettivo specifico perseguito dal legislatore.

Più delicato, invece, prosegue l'Avvocatura, appare l'ulteriore profilo di contrasto individuato, vale a dire quello concernente l'asserita violazione dell'art. 3, per l'impossibilità di adeguare la reazione ordinamentale al caso concreto e di operare una effettiva graduazione fra le varie fattispecie oggetto di esame in relazione alla loro obiettiva gravità.

Tuttavia, se la situazione in esame è certamente analoga a quella già esaminata dalla Corte nella sentenza n. 971 del 1988, le due fattispecie non sono affatto coincidenti, trattandosi nella prima di ipotesi destitutiva, che rappresenta la sanzione disciplinare massima - il che giustifica l'esigenza di una valutazione modulare del fatto e del potere di graduazione della sanzione da parte dell'organo giudicante - e di ipotesi decadenziale nella seconda, basata sulla necessità di assicurare alla pubblica amministrazione i presupposti indispensabili per una adeguata credibilità nel corpo sociale.

Sotto questo riflesso, dunque, la ratio della norma non è tanto la gravità della pena, bensì l'essere i reati in esame espressione sintomatica di una personalità che esclude nel reo, secondo la valutazione tipica effettuata dal legislatore, l'ulteriore idoneità all'esercizio del pubblico ufficio, sicché la scelta normativa operata non appare priva di logica e razionalità e non è, conseguentemente, in contrasto con il dettato costituzionale.

2.1. - Con ordinanza del 15 luglio 1992, il T.A.R. del Piemonte ha, a sua volta, sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 4 septies ed octies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotti dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16.

Premesso che nei confronti del ricorrente, operatore professionale coordinatore-tecnico di laboratorio in servizio presso l'u.s.l. Torino I, è stata disposta, con provvedimento dell'amministratore straordinario della u.s.l., la destituzione dall'impiego a seguito della definitiva condanna - con sentenza del 16 dicembre 1989 della Corte di cassazione - per il reato di cui agli artt. 71 e 74 della legge n. 685 del 1975, il giudice remittente (ritenuto altresì di escludere che le norme in esame siano applicabili esclusivamente in caso di reati verificatisi successivamente alla loro entrata in vigore, o per i quali sia intervenuta la condanna definitiva dopo tale data) osserva, innanzitutto, che nella legge n. 16 del 1992 l'equiparazione dei dipendenti degli enti pubblici ai pubblici amministratori appare quasi frutto di una scelta estemporanea, di cui è indizio assai significativo la circostanza che la tecnica legislativa utilizzata è quella del semplice rinvio, senza che sia stata minimamente valutata la diversa natura dei rapporti di servizio presi in considerazione, e dopo che, meno di due anni prima, con l'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19, si era affermato il principio che il pubblico dipendente non può essere rimosso di diritto a seguito di condanna penale.

Ora, gli amministratori sono ordinariamente soggetti legati agli enti da un rapporto di servizio onorario, che ha per sua natura carattere temporaneo e comporta un compenso di tipo indennitario, e sono, inoltre, responsabili delle fondamentali scelte politiche e di alta amministrazione dell'ente, per cui la loro decadenza ex lege appare più che giustificata. Al contrario, i dipendenti sono legati all'Amministrazione da un rapporto di tipo professionale, che viene assunto come abituale e normalmente principale attività lucrativa; inoltre, essi possono avere nell'ente una posizione affatto marginale.

L'eguale trattamento di categorie così differenziate di soggetti appare, pertanto, ad avviso del remittente, costituire di per sé violazione del principio costituzionale di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, che si esprime, come ben noto, anche nella necessità di differenziare la disciplina normativa di situazioni tra loro non assimilabili.

Inoltre, pare non appropriato parlare, per i pubblici dipendenti, nelle fattispecie de quibus, di "decadenza" dal rapporto d'impiego. Infatti, le pur eterogenee ipotesi qualificate come tali, cui l'ordinamento ricollega l'estinzione del rapporto d'impiego, trovano un'elencazione e generale disciplina nell'art. 127 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (t.u. imp. civili dello Stato).

Orbene, nessuna di queste può essere assimilata alle ipotesi di decadenza previste dalla legge 16/92: i fatti di reato ivi elencati corrispondono piuttosto, in gran parte, a quelli per cui il previgente art. 85 del predetto d.P.R. prevedeva la sanzione della destituzione di diritto, e possono, comunque, essere tutti ricondotti alle infrazioni disciplinari per le quali l'art. 84 del d.P.R. medesimo commina la sanzione della destituzione.

Sembra, pertanto, di poter concludere - prosegue il giudice a quo - che la decadenza de qua altro non sia che una destituzione ex lege irrogata al dipendente autore di determinati tipi di reato.

Ma non si può allora mancare di ricordare che l'art. 85 precitato fu dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza 14 ottobre 1988, n. 971, nella parte in cui non prevedeva, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura del procedimento disciplinare.

Così, appare in contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione l'automatica cessazione di un rapporto di pubblico impiego senza che sia possibile valutare, adeguando la sanzione al caso specifico, la gravità del reato commesso, la rilevanza di questo in rapporto con l'attività svolta dal dipendente, il vantaggio che l'Amministrazione può ricavare dal suo mantenimento in servizio.

Inoltre, la destituzione automatica appare altresì incompatibile con l'esigenza di tutela del diritto al lavoro, costituzionalmente riconosciuto dagli artt. 4 e 35 della Costituzione e che appare troppo gravemente vulnerato dall'esclusione di ogni forma di difesa in sede amministrativa, in cui possono e debbono essere presi in esame elementi ed interessi diversi ed ulteriori da quelli considerati dal giudice penale, innanzi al quale, indubbiamente, il dipendente ha avuto possibilità di svolgere la propria difesa, adeguata, tuttavia, all'esigenza di quel processo.

2.2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha concluso per l'infondatezza delle questioni sollevate, svolgendo argomentazioni identiche a quelle sopra riferite al punto 1.3.

#### *Considerato in diritto*

1. - Con due ordinanze di contenuto in larga parte coincidente (per cui va disposta la riunione dei relativi giudizi), il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia e il T.A.R. del Piemonte sollevano questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4 octies, della legge 19 marzo 1990, n. 55 - introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 -, nella parte in cui, mediante il richiamo al comma 4-quinquies, prevede la decadenza di diritto del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche (compresi gli enti indicati al comma 1) a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per taluno dei reati elencati nel comma 1 (ovvero della definitività del provvedimento applicativo di una misura di prevenzione per appartenenza ad associazione di tipo mafioso).

I giudici remittenti concordano nel ritenere che, al di là del nomen iuris adoperato, la norma censurata altro non prevede in realtà che una forma di destituzione ex lege del pubblico dipendente a seguito di condanna penale per determinati reati, cioè una sanzione espulsiva automatica, preclusiva di qualsiasi valutazione dell'autorità amministrativa nella sede naturale del procedimento disciplinare.

Ne deriverebbe, innanzitutto, la violazione del principio di ragionevolezza e di coerenza di cui all'art. 3 della Costituzione, per gli stessi motivi che condussero questa Corte a dichiarare, con la sentenza n. 971 del 1988, l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nella parte in cui non prevedeva, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura e lo svolgimento del procedimento disciplinare.

Il medesimo art. 3 della Costituzione sarebbe ulteriormente violato, ad avviso dei remittenti, in quanto la norma impugnata parifica irrazionalmente, sotto il profilo del trattamento sanzionatorio, i pubblici impiegati da un lato e i pubblici amministratori (titolari di cariche elettive o di altri assimilabili incarichi) dall'altro, prevedendo per entrambe dette categorie di soggetti - che rivestono invece posizioni ben differenziate - la conseguenza, al verificarsi dei presupposti sopra menzionati, della decadenza dall'impiego o dalla carica.

Infine, la norma censurata si porrebbe in contrasto anche con il diritto al lavoro (artt. 4 e 35 della Costituzione), con il diritto di difesa del pubblico impiegato in sede di procedimento disciplinare (art. 24 della Costituzione), e con il principio di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione).

2. - Il nucleo centrale delle censure prospettate dai giudici a quibus è costituito, come detto, dal rilievo che il legislatore, nel dettare la norma impugnata, ha sostanzialmente reintrodotta l'istituto della destituzione di diritto del pubblico dipendente a seguito di condanna penale, così incorrendo nella

medesima violazione dell'art. 3 della Costituzione che indusse questa Corte ad espungere tale istituto dall'ordinamento con la sentenza sopra citata, cui fece seguito l'intervento del legislatore, il quale, con la legge 7 febbraio 1990, n. 19 (artt. 9 e 10), adeguandosi a detta sentenza, ha dettato una generale ed uniforme disciplina - anche transitoria - della materia.

Sotto tale profilo la questione è fondata.

Già nella sentenza n. 270 del 1986, questa Corte - pur pervenendo allora ad una pronuncia di inammissibilità della questione per la ritenuta spettanza al legislatore delle scelte relative ai possibili rimedi - ebbe modo di affermare che anche nel campo della potestà disciplinare, come nell'area punitiva penale, sussiste l'esigenza della esclusione di sanzioni rigide, cioè della "adozione di criteri normativi idonei alla commisurazione delle misure sanzionatorie conseguenti alla irrevocabile condanna penale", e ciò "quale esigenza - ex art. 3 della Costituzione - di adeguatezza tra illecito e irroganda sanzione".

Con la successiva menzionata sentenza n. 971 del 1988 la Corte addivenne alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 85, lett. a), del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 - nella parte in cui non prevedeva, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura e lo svolgimento del procedimento disciplinare -, nonché di altre disposizioni di analogo contenuto ex art. 27 della legge n. 87 del 1953, osservando che "l'indispensabile gradualità sanzionatoria, ivi compresa la misura massima destitutoria, importa .. che le valutazioni relative siano ricondotte, ognora, alla naturale sede di valutazione: il procedimento disciplinare, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente, per il suo automatismo, e conseguentemente irrazionale ex art. 3 della Costituzione".

A tale decisione hanno fatto seguito ulteriori pronunce dello stesso segno in ordine ad analoghe fattispecie di destituzione de iure relative ad altre categorie di impiegati o di professionisti (sentt. nn. 40 e 158 del 1990, 16 del 1991), nelle quali si è costantemente ribadito che il profilo essenziale di contrasto con l'art. 3 della Costituzione consisteva nell'automatismo della massima sanzione disciplinare, prevista, senza alcuna distinzione, per una molteplicità di possibili comportamenti, con conseguente offesa del "principio di proporzione" che è alla base della razionalità che domina il principio di eguaglianza, e che postula sempre l'adeguatezza della sanzione al caso concreto.

3. - Il surriferito costante orientamento di questa Corte non può non condurre ad identica conclusione anche in ordine alla normativa ora in esame.

Essa, invero, - come esattamente rilevano i giudici remittenti - in deroga alla disciplina dettata non molto tempo prima con la sopra citata legge n. 19 del 1990 (la quale in linea generale afferma - all'art. 9, primo comma - che "il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale. È abrogata ogni contraria disposizione di legge"), prevede, per il personale dipendente indicato nel comma 4 septies, l'automatica sanzione della destituzione dall'impiego - escluso, pertanto, il procedimento disciplinare - a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per uno dei reati indicati nelle lettere a), b), c) e d) del comma 1 (o della definitività del provvedimento applicativo di una misura di prevenzione di cui alla lettera f) del medesimo comma 1).

Al riguardo basta osservare che tali disposizioni contemplano una numerosa e variegata serie di fattispecie delittuose, di diversa natura e gravità, e con possibilità, quindi, di irrogazione in concreto di pene notevolmente differenziate, alcune delle quali certamente non elevate. In taluni casi, inoltre, i reati non sono individuati specificamente (cfr. lett. d), ed in altri risultano analoghi a quelli già previsti nell'art. 85 del d.P.R. n. 3 del 1957, poi dichiarato illegittimo da questa Corte (cfr. lett. b).

È ben vero - come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 407 del 1992 e intende qui ribadire - che la legge n. 16 del 1992 nel suo complesso, iscrivendosi nel filone della cosiddetta legislazione antimafia, persegue le finalità della salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, della tutela della libera determinazione degli organi elettivi, del buon andamento e della trasparenza delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale. Ma, a prescindere dal fatto che la legge in esame dispone comunque l'"immediata sospensione dell'interessato dalla funzione o dall'ufficio ricoperti" (v. citato comma 4-septies) a seguito di condanna anche non definitiva (o, in alcuni casi, di semplice rinvio a giudizio), le anzidette finalità, di indubbio rilievo costituzionale, non valgono tuttavia a superare lo specifico rilevato profilo di incostituzionalità della norma in esame, sulla base, ripetesi, dell'enunciato costante orientamento di questa Corte in materia. Tale norma concerne una particolare categoria di soggetti, in ordine alla quale deve, in

definitiva, ribadirsi l'esigenza che la valutazione della compatibilità del comportamento del pubblico dipendente con le specifiche funzioni da lui svolte nell'ambito del rapporto di impiego va ricondotta - al fine di garantire la necessaria adeguatezza e gradualità sanzionatoria in rapporto al caso concreto e quindi il rispetto dell'art. 3 della Costituzione - alla naturale sede del procedimento disciplinare, il quale, del resto, ben può concludersi con la irrogazione della sanzione destitutiva.

Assorbita ogni altra questione, deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-octies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, nella parte in cui, mediante il rinvio al comma 4-quinquies, prevede, nei casi ivi indicati, la destituzione di diritto, anziché lo svolgimento del procedimento disciplinare, ai sensi dell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19.

4. - È appena il caso di rilevare, infine, che la presente decisione (così come le precedenti sopra ricordate) non riguarda minimamente, com'è ovvio, l'ambito applicativo e gli effetti dell'istituto della pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici, disciplinato dalle vigenti norme del codice penale.

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4 octies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), nella parte in cui, mediante rinvio al comma 4-quinquies, prevede la destituzione di diritto, anziché lo svolgimento del procedimento disciplinare ai sensi dell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 1993.