CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **407/1992** (ECLI:IT:COST:1992:407)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **16/06/1992**; Decisione del **21/10/1992**
Deposito del **29/10/1992**; Pubblicazione in G. U. **04/11/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18907 18908 18909 18910**
Atti decisi:

N. 407

SENTENZA 21-29 OTTOBRE 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, 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, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 21 febbraio 1992, depositato in cancelleria il 2 marzo successivo ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 1992;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 giugno 1992 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avv. Valerio Onida per la Provincia di Trento e l'avv. dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ricorso notificato il 21 febbraio 1992, la Provincia autonoma di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'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 sostituisce il terzo comma dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, ed introduce i nuovi commi 4-bis, 4- ter , 4-septies e 4-octies del medesimo art. 15; ciò in riferimento agli artt. 8, n. 1, 49 - nella parte in cui richiama l'art. 33 -, 51 - nella parte in cui richiama l'art. 38 - e 54 dello Statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nonché all'art. 3 della Costituzione.

Premette la ricorrente che la norma impugnata ha dettato un'ampia disciplina riguardante la eleggibilità e la permanenza in carica di amministratori e dipendenti delle regioni e degli enti locali, nonché dei titolari di incarichi per cui l'elezione o la nomina sia di competenza degli organi regionali, provinciali e comunali, in relazione a condanne penali o alla sottoposizione a procedimenti penali o a misure di prevenzione.

Dopo un'ampia disamina delle nuove disposizioni, la ricorrente osserva che, a parte il caso della sentenza definitiva di condanna, si tratta di ipotesi di "incandidabilità" o di sospensione dalla carica collegate alla pendenza di un procedimento penale o per l'applicazione di misure di prevenzione, ipotesi graduate in relazione ai diversi possibili stadi del procedimento (rinvio a giudizio, condanna in primo grado, condanna confermata in appello), con evidente incidenza nella materia del principio costituzionale di presunzione di non colpevolezza dell'imputato "sino alla condanna definitiva" (art. 27, secondo comma, della Costituzione).

Stante questo principio, le limitazioni al diritto di elettorato passivo, e al diritto a ricoprire le cariche elettive, sancita dalle norme in questione, non possono in alcun modo configurarsi come effetti sanzionatori "anticipati" della condanna. Non resta allora, prosegue la Provincia, che configurare tali effetti come misure cautelari intese ad evitare il pregiudizio che potrebbe derivare al pubblico interesse e al "buon nome" delle istituzioni dalla elezione o dalla permanenza nell'esercizio della funzione elettiva di chi sia colpito dalle condanne o dalle misure in questione.

Orbene, se tali sono - e non possono essere altre - la portata e la ratio delle disposizioni in esame, i commi 4- bis e 4- ter del nuovo art. 15, che prevedono e disciplinano la sospensione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dei presidenti delle giunte regionali e provinciali, degli assessori e dei consiglieri regionali e provinciali (con norme che appaiono applicabili alle cariche elettive della Provincia autonoma di Trento, in cui, come è noto, le cariche di consigliere regionale e provinciale coincidono nelle stesse persone), si configurano non già come disciplina dell'elettorato passivo con riguardo alle cariche regionali e provinciali considerate, ma come disciplina di una forma di controllo sugli organi, che dà luogo all'adozione di misure cautelari comportanti sospensione dalle cariche medesime.

Come tali, però, dette disposizioni sono illegittime per violazione dell'autonomia costituzionale della Provincia autonoma, garantita dallo Statuto speciale, in quanto configurano una forma nuova di controllo sugli organi, non prevista e non consentita né dalla Costituzione né dallo Statuto. Quest'ultimo, infatti, prevede come unico strumento di intervento statale sugli organi provinciali lo scioglimento del Consiglio quando questo compia atti contrari alla Costituzione e gravi violazioni di legge, o non sostituisca la giunta o il suo Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni (art. 33, primo comma, richiamato dall'art. 49, primo comma); e come unica causa di rimozione dalle cariche di Presidente della

giunta o di assessore la revoca ad opera dello stesso Consiglio (artt. 38 e 33, primo comma, richiamati rispettivamente dall'art. 51 e dall'art. 49, primo comma).

La giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che la "natura costituzionale" conferita all'autonomia regionale, risultante dal "disegno tracciato dal titolo V della parte II della Costituzione, derogabile, ma solo in termini più favorevoli, per le autonomie speciali", comporta "come prima conseguenza, che il complesso sistema delle relazioni tra Stato e Regioni debba trovare la sua base diretta nel tessuto della Costituzione, cui spetta il compito di fissare, in termini conclusi, le stesse dimensioni dell'autonomia, cioè i suoi contenuti ed i suoi confini"; e come ulteriore conseguenza che "ad ogni potere di intervento dello Stato, suscettibile di incidere su tale sfera costituzionalmente garantita, in modo da condizionarne in concreto - così come accade con le forme puntuali del controllo - la misura e la portata, non potrà non corrispondere un fondamento specifico nella stessa disciplina costituzionale" (sent. n. 229 del 1990, recte del 1989).

Tali affermazioni si trovano nel contesto di una sentenza relativa ad una forma di intervento o di controllo sugli atti delle regioni e delle province autonome, ma il discorso vale allo stesso modo con riguardo a forme di controllo sugli organi come quella di cui è giudizio, posto che la stessa sentenza non ha mancato di precisare che la disciplina "espressa in tema di controlli negli artt. 126 e 127 della Costituzione", come quella relativa al controllo di legittimità sugli atti amministrativi posta dall'art. 125 della Costituzione, "viene a presentarsi come tassativa e insuscettibile di estensione da parte del legislatore ordinario, in quanto posta a garanzia di una autonomia compiutamente definita in sede costituzionale".

In subordine, prosegue la ricorrente, la disposizione del comma 4- ter è censurabile in quanto attribuisce la competenza ad adottare il provvedimento di sospensione ad un organo diverso da quello cui lo statuto demanda l'unico potere statale di controllo sugli organi provinciali, vale a dire il Presidente della Repubblica, e prevede un procedimento diverso da quello previsto dallo statuto per lo scioglimento. In particolare, la partecipazione al procedimento del Ministro per le riforme istituzionali non può evidentemente sostituire, ai fini di garanzia per la Provincia, il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Le disposizioni in questione appaiono illegittime altresì per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto, nel disporre la sospensione e la decadenza nei soli riguardi degli amministratori regionali, provinciali e comunali (nonché di altri enti locali) realizzano un trattamento irragionevolmente differenziato di tali amministratori nei confronti dei titolari di analoghe cariche elettive statali, come quelle di membro del Parlamento e del Governo.

Non sussistono infatti ragioni simili a quelle che hanno condotto questa Corte, nella sentenza n. 310 del 1991, a giustificare l'eccezione alla regola generale introdotta con la norma che sancisce l'ineleggibilità alla sola carica di Sindaco dei condannati (peraltro definitivamente) a certi reati o a certe pene (art. 6, ultimo capoverso, d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570).

Infatti, da un lato le norme qui in discussione estendono il regime di sospensione a tutti i titolari di cariche elettive regionali e locali, compresi i semplici consiglieri; dall'altro lato, lasciano invece esenti da tale disciplina i titolari delle più importanti cariche elettive statali, come i membri del Parlamento, le cui funzioni non sono certo meno delicate di quelle dei consiglieri provinciali, ed i membri del Governo, le cui funzioni a loro volta non sono certo meno delicate di quelle del presidente o di un componente della giunta provinciale.

Tale violazione del principio di eguaglianza ridonda nella specie in lesione dell'autonomia e della posizione costituzionale della Provincia autonoma.

1.2. - Il nuovo terzo comma dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 stabilisce che le disposizioni del primo comma si applicano a "qualsiasi altro incarico" con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza, fra l'altro, del consiglio regionale o provinciale, della giunta regionale o provinciale, dei loro presidenti o di assessori regionali o provinciali.

Anche a tali incarichi appaiono applicabili i commi successivi dell'art. 15, salvo il comma 4-quinquies, il quale, stabilendo la decadenza di diritto dalle "cariche indicate al comma 1" nel caso di definitività della condanna o del provvedimento che applica la misura di prevenzione, e omettendo invece qualsiasi richiamo al comma terzo, sembrerebbe riferirsi solo alle cariche elettive elencate nel primo comma dell'articolo.

Le disposizioni in questione, osserva la ricorrente, sancendo una causa di ineleggibilità o di non nominabilità, e demandando al prefetto la competenza a disporre la sospensione nel caso di sopravvenienza di una delle condizioni previste, con riferimento a tutti gli incarichi per i quali l'elezione o la nomina sia di competenza degli organi provinciali, e quindi a tutti gli incarichi negli enti dipendenti o vigilati dalla Provincia, nonché negli altri organismi nei quali essa partecipa eleggendo o nominando taluno dei titolari di cariche di ogni natura, violano la competenza provinciale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici provinciali (art. 8, n. 1, Statuto speciale). Violano altresì le competenze attribuite alla Provincia per la nomina di organi o per il controllo sugli organi di altri enti: in particolare, quelle spettanti ai sensi dell'art. 54, primo comma, n. 5, Statuto speciale, che demanda alla giunta provinciale la vigilanza e la tutela sulle amministrazioni comunali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sui consorzi e sugli altri enti o istituti locali, "compresa la facoltà di sospensione e scioglimento dei loro organi in base alla legge", nonché la nomina di commissari.

Infatti tali competenze, in particolare quella di cui all'art. 8, n. 1 dello Statuto (da ritenersi comunque comprensiva anche della materia concernente gli enti dipendenti dalla Provincia), comportano da un lato che solo la Provincia possa disciplinare i requisiti per la nomina o l'elezione, le cause di ineleggibilità, di decadenza e di sospensione relative agli uffici e organi indicati; dall'altro lato che solo gli organi provinciali (talora espressamente designati dallo Statuto) siano competenti ad adottare provvedimenti come la sospensione di cui è parola nei commi 4- bis e 4- ter.

Anche per quanto riguarda tali incarichi, e per le stesse ragioni sopra illustrate, sussiste altresì la violazione del principio costituzionale di eguaglianza - ridondante in violazione dell'autonomia e della posizione costituzionale della Provincia - che discende dall'aver previsto la sospensione esclusivamente per i titolari degli incarichi per i quali l'elezione o la nomina sia di competenza degli organi provinciali, e non per i titolari di analoghi incarichi per i quali l'elezione o la nomina sia di competenza di organi statali, compresi il Governo e il Parlamento.

1.3. - Il nuovo comma 4-septies dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 dispone che, qualora ricorra una delle condizioni di cui al primo comma nei confronti del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, "compresi gli enti ivi indicati" - fra i quali la Provincia e le unità sanitarie locali, i cui dipendenti sono soggetti a disciplina provinciale - "si fa luogo alla immediata sospensione dell'interessato dalla funzione o dall'ufficio ricoperti".

Il seguito del comma stabilisce che "per il personale appartenente alle regioni" (ma è disposto che probabilmente deve ritenersi esteso alle Province autonome di Trento e Bolzano) la sospensione è adottata dal presidente della giunta regionale, "fatta salva la competenza, nella regione Trentino-Alto Adige, dei presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano".

Il comma 4-octies a sua volta stabilisce che al personale dipendente di cui al comma 4-septies si applicano altresì le disposizioni dei commi 4-quinquies (decadenza di diritto con la definitività della condanna o del provvedimento che applica la misura di prevenzione) e 4-

sexies (esclusione dei casi in cui sia stata concessa la riabilitazione).

Ad avviso della ricorrente, per i dipendenti della Provincia e degli enti comunque soggetti alla disciplina provinciale, stabilire i requisiti di accesso all'impiego e le cause di decadenza e di sospensione spetta esclusivamente al legislatore provinciale: è pertanto illegittimo il comma 4-septies in quanto disciplina materie riservate alla competenza provinciale.

Il medesimo comma 4-septies si riferisce al "personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, compresi gli enti ivi indicati", e quindi sembrerebbe letteralmente dettare una disciplina estesa anche ai dipendenti delle amministrazioni statali e degli enti dipendenti dallo Stato.

Tuttavia il fatto che il comma taccia del tutto circa la competenza e le procedure per disporre la sospensione di tali dipendenti, mentre la specifica per quanto riguarda gli enti locali e le regioni; il fatto che nell'ultima parte del comma si preveda la comunicazione dei provvedimenti, da parte della cancelleria del tribunale o della segreteria del pubblico ministero, ai soli "responsabili delle amministrazioni o enti locali indicati al comma 1" (escluse quindi le amministrazioni statali); nonché infine il riferimento del titolo della legge alle sole "elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali", fanno ritenere che in realtà, anche per quanto riguarda i dipendenti, la disciplina introdotta sia limitata a quelli delle amministrazioni regionali e locali.

Ma in tal modo si evidenzia anche a questo riguardo, conclude la ricorrente, una violazione dell'art. 3 della Costituzione, che ridonda a sua volta in lesione dell'autonomia e della posizione costituzionale della Provincia, in quanto non risulta in alcun modo giustificato il diverso e deteriore trattamento riservato dal legislatore statale ai dipendenti della Provincia e degli enti locali rispetto ai dipendenti delle amministrazioni statali, senza che sussistano ragionevoli motivi connessi alle funzioni rispettivamente esplicate.

2.1. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, deducendo la inammissibilità e l'infondatezza del ricorso e rinviando ad una successiva memoria l'illustrazione dei motivi addotti a sostegno di tali conclusioni.

2.2. - Con memoria depositata nei termini, l'Avvocatura Generale dello Stato ha ribadito le proprie conclusioni di inammissibilità e di infondatezza del ricorso.

La difesa del governo richiama, innanzitutto, talune circostanze relative al contesto in cui la disciplina impugnata è stata proposta al Parlamento e da questo approvata. Tra queste, rileva l'Avvocatura, va ricordata la drammatica realtà dell'allargamento della sfera di influenza territoriale della delinquenza organizzata, che dalle tradizionali regioni di origine si è andata estendendo ormai a tutto il territorio nazionale. Si tratta di una situazione non ulteriormente sostenibile che mina alle radici ogni possibilità di crescita della comunità nazionale e forse anche la sua stessa sopravvivenza.

In questo quadro si inserisce la legislazione cosiddetta antimafia, che trae origini nella legge 10 febbraio 1962, n. 57, e poi via via nelle leggi 31 maggio 1965, n. 575; 26 luglio 1975, n. 354 e 13 settembre 1982, n. 646: con una complessa serie di norme, man mano migliorate ed affinate dall'esperienza operativa, ed in relazione alle nuove emergenze che si andavano manifestando nel tempo, si è tentato di arginare il fenomeno mafioso, cercando di costruire una rete di protezione contro le infiltrazioni della delinquenza organizzata nell'esercizio di attività economiche e nell'amministrazione della cosa pubblica, assicurandone nel contempo la trasparenza ed il buon andamento.

Negli ultimi anni alla legge 19 marzo 1990, n. 55 (recante "Nuove disposizioni per la

prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre forme gravi di manifestazioni di pericolosità sociale") si è aggiunta la legge 12 luglio 1991, n. 203, che ha convertito il decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa; dopo pochi giorni, è seguita la legge 22 luglio 1991, n. 221, che ha convertito il decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, recante misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, ed infine la legge 18 gennaio 1992, n. 16, che, pur recando l'anodino titolo di "norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali", all'art. 1 ha innovato profondamente le disposizioni dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 relative alle elezioni amministrative, nella prospettiva di una lotta sempre più incisiva alla delinquenza organizzata.

Tutta la suddetta normativa, quindi, va ricollegata a quel concetto di ordine pubblico risultante dalla legislazione che si è susseguita dagli anni '80 in poi, la cui portata, prima strettamente collegata ai criteri della sicurezza e della quiete pubblica, è stata ampliata e valorizzata sotto il profilo materiale ed empirico come salvaguardia delle condizioni generali della tranquillità pubblica e della impermeabilità del consorzio civile di fronte a qualsiasi forma di aggressione criminosa.

La normativa più recente avrebbe, quindi, carattere essenzialmente preventivo, mirando ad eliminare le situazioni in cui - a prescindere da ogni accertamento circa il grado di responsabilità individuale dei componenti del consesso - il governo locale viene assoggettato ad anomale interferenze, che ne alterano la capacità di conformare la propria azione ai canoni fondamentali della legalità.

In conclusione, ritiene l'Avvocatura che tutta la normativa antimafia, ivi compresa quella impugnata, sia preordinata alla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica. Sarebbe quindi vano dolersi di una invasione delle competenze provinciali.

Posto che tutta la legislazione contro la delinquenza organizzata mira a fronteggiare un fenomeno gravissimo che mina alle radici la stessa sopravvivenza della comunità nazionale, ne deriva che il fine primario di tutte le norme, ivi compresa quella oggi in esame, appartiene alla competenza dello Stato, anche se sotto qualche profilo secondario può incidere su materie di competenza provinciale.

Quello che conta, però, è il fine primario, e cioè la lotta alla delinquenza organizzata per la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Il che è sufficiente a giustificare ed a legittimare l'intervento legislativo dello Stato, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentt. nn. 138 del 1972, 243 del 1987, 1044 del 1988, 459 del 1989 e 36 del 1992).

2.3. - Quanto alle singole norme impugnate, l'Avvocatura espone quanto segue.

La sospensione immediata e la decadenza di diritto, di cui ai commi 4- bis e 4-quinquies, sono la conseguenza automatica e necessaria del verificarsi dei presupposti indicati nei commi stessi. I provvedimenti di cui al comma 4- ter non avrebbero pertanto natura ed effetti costitutivi, ma solo ricognitivi di una situazione già in atto. Se il concetto di immediatezza - usato dal comma 4- bis - ha un significato, questo non può che essere quello di necessità e di automaticità: una sospensione che per produrre effetti deve prima essere disposta e magari valutata non è immediata. Se si vuol dare, pertanto, un senso ai commi 4- bis e seguenti, non rimarrebbe che riconoscere ad essi natura di disciplina dell'elettorato passivo (con previsione di ipotesi di ineleggibilità, di sospensione cautelare automatica o di decadenza) ma non certamente di nuove forme di controllo sugli organi; non sarebbe, pertanto, invocabile la salvaguardia dell'autonomia speciale che definisce fattispecie tassative di controllo sugli

organi.

In ordine, poi, alla denunciata violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'Avvocatura rileva che il ricorso ex art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87 è previsto ad esclusiva tutela dell'autonomia regionale: solo la ritenuta violazione dei limiti posti a tutela di questa autonomia può esser fatta valere, in sede di impugnazione in via diretta, dalle regioni, che possono impugnare la legge della Repubblica solo se ed in quanto invada la sfera di competenza loro garantita dalla Costituzione. Inoltre, nel caso specifico, non sarebbe neanche ravvisabile un qualsiasi riflesso ancorché indiretto sull'autonomia e competenza regionali della pretesa violazione dell'art. 3 della Costituzione da parte della legge n. 16/92.

In ogni caso, a prescindere dall'inammissibilità della questione, essa risulterebbe palesemente infondata.

Il principio della parità di trattamento rispetto alle cariche elettive del Parlamento e del Governo sarebbe malamente invocato essendo evidente, da un lato, il differente livello dell'autonomia parlamentare, e, d'altro lato, la valutazione di opportunità politica, esercitata dal legislatore in riferimento alle esperienze pregresse, maturate in sede regionale-locale, in ordine alla necessità di garantire il sistema amministrativo locale dalle infiltrazioni della delinquenza organizzata e comunque dalla occupazione delle relative cariche da parte di personaggi penalmente compromessi.

Quanto alla denunciata violazione dell'autonomia provinciale ad opera del comma terzo dell'art. 15, laddove è previsto che le disposizioni del comma primo si applicano "a qualsiasi altro incarico" con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza, fra l'altro, del Consiglio regionale o provinciale ecc., l'Avvocatura richiama, nel senso dell'infondatezza della questione, le considerazioni sopra svolte.

Quanto, infine, alle ulteriori censure dedotte dalla ricorrente in merito ai commi 4-septies e 4-octies, l'Avvocatura dello Stato ribadisce che l'art. 15, come modificato dalla legge n. 16/92, persegue, così come nel suo complesso la legislazione antimafia, obiettivi di competenza dello Stato; che in sede di impugnazione diretta di legge statale, le Regioni possono denunciare esclusivamente la violazione delle proprie sfere di competenza assegnate dalla Costituzione o da leggi costituzionali; che, infine, la legge disciplina compiutamente i presupposti della sospensione e della decadenza graduandoli in relazione alla gravità delle condanne ed alla natura dei reati. La legge mira a combattere, prevenendo e poi reprimendo, la delinquenza organizzata: è una lotta il cui fine ultimo è la tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, della sopravvivenza stessa della comunità nazionale, con la ovvia conseguenza che, nel condurre questa lotta a tutela dei principi fondamentali della Costituzione, l'interesse del singolo può e deve cedere il passo a quello della intera collettività.

Considerato in diritto

1. - L'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali) ha integralmente sostituito i primi quattro commi dell'art. 15 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), aggiungendovi altresì i commi da 4- bis a 4-octies.

La Provincia autonoma di Trento solleva questione di legittimità costituzionale - in riferimento a varie disposizioni dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché all'art. 3 della Costituzione - dei nuovi commi 3, 4- bis , 4- ter , 4-septies e 4-octies del citato art. 15

della legge n. 55 del 1990, come appunto introdotti dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992.

2. - La nuova normativa, modificando in senso rigoroso le previsioni contenute in quella previgente, detta un'ampia disciplina in tema di eleggibilità e, in genere, di capacità di assumere e mantenere cariche od uffici di varia natura nelle regioni, nelle province, nei comuni ed in altri enti ed organismi di autonomia locale.

In particolare, viene introdotta (comma 1) la regola della "non candidabilità" alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali per coloro che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per determinati reati (associazione di tipo mafioso o finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, altri delitti concernenti dette sostanze, ovvero in materia di armi, alcuni delitti commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione); per altri delitti è richiesta la condanna con sentenza definitiva o, quanto meno, confermata in appello; per i delitti più gravi (in materia di mafia, stupefacenti, armi) è, d'altro canto, sufficiente che per i soggetti interessati sia stato disposto il giudizio o che essi siano stati presentati ovvero citati a comparire in udienza per il giudizio; gli stessi effetti, infine, conseguono all'applicazione, anche non definitiva, di una misura di prevenzione in relazione all'appartenenza ad un'associazione di tipo mafioso. Le medesime situazioni comportano che i soggetti in esame "non possono comunque ricoprire" una serie di cariche elettive, anche di secondo grado, e di altri incarichi la cui nomina è di competenza regionale o locale.

È poi, in sintesi, stabilito, per quanto qui più specificamente interessa, che le disposizioni del primo comma si applicano "a qualsiasi altro incarico" in riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza dei consigli o delle giunte regionali o locali o dei loro presidenti, sindaci o assessori (comma 3); che l'eventuale elezione o nomina di chi si trovi nelle condizioni sopra indicate è nulla, con l'obbligo della revoca (comma 4); che, qualora dette condizioni sopravvengano dopo l'elezione o la nomina, ciò comporta "l'immediata sospensione dalle cariche", adottata con procedure diverse a seconda dei casi (commi 4- bis e 4- ter); che, da un lato, la sospensione cessa nel caso in cui venga emessa sentenza favorevole all'interessato, anche se non passata in giudicato, mentre, dall'altro, il passaggio in giudicato della sentenza di condanna (o la definitività del provvedimento applicativo della misura di prevenzione) determina la decadenza di diritto dalla carica (commi 4-quater e 4-quinquies); che la disciplina in esame non si applica se viene concessa la riabilitazione (comma 4-sexies); che, infine, qualora una delle condizioni di cui al primo comma si verifichi nei confronti del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, "si fa luogo alla immediata sospensione dell'interessato dalla funzione o dall'ufficio ricoperti" (con procedure diverse a seconda dei casi), con successiva decadenza di diritto a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna (commi 4-septies e 4-octies).

3.1. - Seguendo l'ordine delle censure come prospettate nel ricorso, occorre in primo luogo esaminare la questione di legittimità costituzionale dei citati commi 4- bis e 4- ter del nuovo testo dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, i quali, come già accennato, prevedono il primo l'immediata sospensione dalla carica qualora alcuna delle condizioni di cui al primo comma sopravvenga dopo l'elezione o la nomina, e il secondo che la sospensione dei presidenti delle giunte regionali, degli assessori e dei consiglieri regionali "è disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali, previa deliberazione del Consiglio dei ministri", mentre negli altri casi la sospensione "è adottata dal prefetto, al quale i provvedimenti dell'autorità giudiziaria sono comunicati a cura della cancelleria del Tribunale o della segreteria del pubblico ministero".

Ad avviso della ricorrente, dette norme, nella parte in cui prevedono la sospensione dei presidenti delle giunte regionali e provinciali e degli assessori e dei consiglieri regionali e provinciali, configurano una nuova forma di controllo sugli organi provinciali, non prevista e non consentita dallo Statuto speciale di autonomia, i cui artt. 49 e 51, nel richiamare

rispettivamente gli artt. 33 e 38, prevedono come unico strumento di intervento statale sugli organi provinciali lo scioglimento del Consiglio quando questo compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge o non sostituisca la giunta o il suo Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni, e come unica causa di rimozione dalle cariche di Presidente della giunta o di assessore la revoca ad opera dello stesso Consiglio.

La questione non è fondata.

Come esattamente osserva l'Avvocatura dello Stato, deve ritenersi inesatta la premessa su cui la ricorrente fonda le proprie censure, cioè che la disciplina in esame attenga alla materia del controllo sugli organi.

Va in primo luogo osservato, invero, che le ipotesi di "non candidabilità" alle elezioni previste dal primo comma non costituiscono altro che nuove cause di ineleggibilità che il legislatore ha ritenuto di configurare in relazione al fatto di aver subito condanne (o misure di prevenzione) per determinati delitti di particolare gravità. Ciò è confermato dal rilievo, da un lato, che, ai sensi del quarto comma, l'elezione di coloro che versano nelle indicate condizioni "è nulla" e, dall'altro, che la sopravvenienza del fatto dà luogo a conseguenze automatiche e necessarie, quali vanno considerate sia la "decadenza di diritto" (a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna) di cui al comma 4-quinquies, sia l'istituto - che forma oggetto specifico di censura - della "immediata sospensione" dalla carica: questa, infatti, ancorché adottata con procedure complesse, non può avere altra natura che quella di atto meramente dichiarativo e ricognitivo della situazione determinatasi, privo di qualsiasi elemento di carattere valutativo e discrezionale.

In ogni caso, e ciò vale anche in ordine alle cosiddette cariche elettive di secondo grado (assessori e presidenti delle giunte), è fuori luogo invocare le norme statutarie in tema di controllo sugli organi, in quanto l'impugnato istituto della sospensione dalla carica non può farsi rientrare in tale categoria giuridica, sia per le caratteristiche di automaticità sopra evidenziate, sia per la sua natura di provvedimento cautelare disposto a carico di singole persone, che non comporta alcuna valutazione sull'attività istituzionale dell'organo.

3.2. - Parimenti non fondata è la questione - che la ricorrente propone in via subordinata in riferimento alle medesime norme statutarie sopra richiamate - relativa al solo comma 4- ter, nella parte in cui attribuisce la competenza ad adottare il provvedimento di sospensione ad un organo diverso da quello (Presidente della Repubblica) cui lo statuto demanda l'unico potere statale di controllo sugli organi provinciali, e prevede altresì un procedimento diverso da quello stabilito dallo statuto per lo scioglimento, in particolare sopprimendo il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Appare evidente come le considerazioni sopra svolte in ordine alla non riconducibilità della normativa censurata al tema del controllo sugli organi valgano anche in questo caso ad escludere qualsivoglia violazione delle norme statutarie in materia.

3.3. - I medesimi commi 4- bis e 4- ter sono altresì censurati in riferimento all'art. 3 della Costituzione, in quanto, nel prevedere la sospensione nei soli confronti dei consiglieri ed assessori regionali e provinciali e non anche dei titolari di analoghe cariche statali, quali i membri del Parlamento e del Governo, realizzerebbero un irragionevole trattamento differenziato a favore di questi ultimi.

L'Avvocatura dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione, sostenendo che la dedotta violazione del principio di eguaglianza non avrebbe alcuna influenza - neanche indiretta - sulla sfera di autonomia garantita alla ricorrente. Ma l'eccezione deve essere respinta, in quanto nel caso in esame non può negarsi, contrariamente a quanto ritiene l'Avvocatura, che la dedotta violazione dell'art. 3 della Costituzione, così come prospettata, sia

intimamente connessa con la presunta lesione delle invocate competenze provinciali e si rifletta, pertanto, anche su queste ultime (cfr., da ult., sentt. nn. 343 del 1991 e 393 del 1992).

Nel merito la questione non è fondata.

Invero, non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati: ne consegue che, anche a prescindere dalle finalità e dalle motivazioni che hanno ispirato la normativa in esame e che saranno appresso illustrate, certamente non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali.

4.1. - La Provincia di Trento impugna, poi, il nuovo testo del comma 3 dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, il quale estende le disposizioni previste dal primo comma "a qualsiasi altro incarico" con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza, fra l'altro, del consiglio regionale o provinciale, della giunta regionale o provinciale, o dei loro presidenti o assessori. Ad avviso della ricorrente, detta norma, unitamente alle successive (e in special modo a quella - comma 4- ter - che attribuisce al prefetto la competenza ad adottare la sospensione dei titolari degli incarichi in esame), viola da un lato la competenza provinciale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici provinciali (art. 8, n. 1, dello Statuto speciale), e dall'altro le competenze attribuite alla giunta provinciale in tema di vigilanza e tutela sulle amministrazioni comunali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficienza, sui consorzi e sugli altri enti o istituti locali, "compresa la facoltà di sospensione e scioglimento dei loro organi in base alla legge" (art. 54, primo comma, n. 5, dello Statuto speciale).

La questione non è fondata.

Occorre a questo punto individuare la ratio e le finalità della normativa in esame, tenuto conto anche del contesto legislativo in cui la stessa si colloca.

Va innanzitutto osservato che, come già detto all'inizio, l'art. 1 della legge n. 16 del 1992 sostituisce quasi integralmente l'art. 15 della legge n. 55 del 1990, la quale, come chiaramente evidenziato dal titolo (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), si inserisce nel filone della cosiddetta legislazione antimafia, rappresentato essenzialmente dalle leggi n. 57 del 1962, n. 575 del 1965, n. 354 del 1975 e n. 646 del 1982, alle quali ha apportato varie modifiche. Il menzionato art. 15 già nel testo originario prevedeva la sospensione da una serie di cariche pubbliche (presidenti di giunte regionali e provinciali, assessori regionali, provinciali e comunali, sindaci, consiglieri comunali e provinciali, ecc.) per coloro che risultassero sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall'art. 416- bis del codice penale, ovvero ad una misura di prevenzione, anche non definitiva, perché indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso; alla sospensione seguiva la decadenza in conseguenza del passaggio in giudicato della sentenza o della definitività del provvedimento di applicazione della misura di prevenzione.

Tuttavia, si è ritenuto, come risulta ampiamente dai lavori preparatori della legge n. 16 del 1992, che tale disciplina non fosse sufficiente ad arginare il fenomeno delle infiltrazioni di stampo mafioso all'interno degli organi dell'autonomia locale, e si è quindi provveduto da un lato, attraverso l'istituto della non candidabilità alle elezioni, ad "impedire che persone gravemente indiziate di crimini .. di stampo mafioso, proprio mediante il metus che incutono, possano pervenire a cariche elettive", e, dall'altro, ad estendere l'ambito dei destinatari della disciplina "a tutta una serie di altri incarichi che spesso formano la fitta rete attraverso la quale si esprime l'intreccio mafia-politica ed il potere clientelare locale".

In definitiva, la ratio legis, come esattamente rileva l'Avvocatura dello Stato, è quella di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali; le finalità che si sono intese perseguire sono la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche.

L'intervento dello Stato appare pertanto essenzialmente diretto a fronteggiare una situazione di grave emergenza (che ha imposto tutto un complesso di misure - in vari settori dell'ordinamento - nel cui ambito va inserita anche la legge in esame), emergenza che coinvolge interessi ed esigenze dell'intera collettività nazionale, connessi a valori costituzionali di primario rilievo, in quanto strettamente collegati alla difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica. Da ciò consegue, in conclusione, che devono ritenersi sussistenti, nella specie, quei requisiti che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (cfr., fra le altre, sentt. nn. 243 del 1987, 459 del 1989, 36 del 1992), legittimano l'intervento legislativo dello Stato anche quando questo venga ad incidere su materie in linea di principio di competenza regionale o provinciale.

4.2. - Anche il terzo comma dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, come nel caso dei commi 4- bis e 4- ter precedentemente esaminati, è poi censurato dalla Provincia di Trento per violazione del principio di eguaglianza, in quanto contempla esclusivamente i titolari degli incarichi per i quali l'elezione o la nomina è di competenza degli organi provinciali e non anche per i titolari di analoghi incarichi per i quali l'elezione o la nomina è di competenza di organi statali, quali il Parlamento o il Governo.

La questione - da ritenere ammissibile per i motivi già esposti sopra al punto 3.3 - non è fondata.

Come si è avuto modo di osservare al punto precedente, il legislatore con la disciplina in esame ha inteso essenzialmente contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e, in generale, perseguire l'esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare. La scelta di intervenire a livello degli enti locali si fonda, come si legge più volte nei lavori preparatori, su dati di esperienza oggettivi, i quali dimostrano che i fenomeni che si intendono arginare trovano in tale ambito le loro principali manifestazioni: tale scelta, pertanto, non può certamente ritenersi viziata da irragionevolezza.

5.1. - La ricorrente impugna, infine, i nuovi commi 4-septies e 4-octies dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, i quali estendono al personale dipendente delle amministrazioni pubbliche (compresi gli enti indicati nel primo comma) l'istituto della immediata sospensione dalla funzione o dall'ufficio ricoperti, qualora ricorra alcuna delle condizioni elencate nel medesimo comma 1, nonché (mediante un rinvio al comma 4-quinquies) quello della decadenza di diritto al verificarsi dei presupposti ivi indicati (passaggio in giudicato della sentenza di condanna, definitività del provvedimento applicativo di una misura di prevenzione). È altresì previsto che per il personale degli enti locali la sospensione è disposta dal capo dell'amministrazione o dell'ente locale ovvero dal responsabile dell'ufficio secondo la specifica competenza, mentre per il personale delle regioni e per gli amministratori e componenti degli organi delle uu.ss.ll. la sospensione è adottata dal presidente della giunta regionale, fatta salva la competenza, nella regione Trentino-Alto Adige, dei presidenti delle province autonome.

Ad avviso della ricorrente, le norme in esame violano innanzitutto la competenza provinciale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto (art. 8, n. 1, dello Statuto speciale), comprensiva ovviamente di tutto ciò che attiene ai requisiti di accesso e alle cause di sospensione e di decadenza dall'impiego.

La questione non è fondata per le identiche ragioni - attinenti alla ratio e alle finalità generali della disciplina impugnata - che hanno già condotto al rigetto delle analoghe censure proposte dalla ricorrente avverso il comma 3 della normativa in esame (v., sopra, punto 4.1).

5.2. - Anche in ordine ai commi ora esaminati, la ricorrente denuncia infine la violazione del principio di eguaglianza, in quanto le norme, riferendosi ai soli dipendenti delle amministrazioni regionali e locali e non anche a quelli delle amministrazioni statali, riserverebbero ai primi un trattamento ingiustificatamente deteriore. La questione, ancorché ammissibile, non è fondata. Vanno qui richiamate, a tal fine, sia in ordine al rigetto dell'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, sia alla dichiarazione di infondatezza della questione, le considerazioni sopra rispettivamente svolte ai punti 3.3 e 4.2.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 4- bis e 4-ter, della legge 19 marzo 1990, n. 55, 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), sollevate, in riferimento agli artt. 49 e 51 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nonché all'art. 3 della Costituzione, dalla Provincia di Trento con il ricorso in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge n. 55 del 1990, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992, sollevata, in riferimento agli artt. 8, n. 1, e 54, n. 5, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nonché all'art. 3 della Costituzione, dalla Provincia di Trento con il ricorso in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 4-septies e 4-octies, della legge n. 55 del 1990, introdotti dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992, sollevate, in riferimento all'art. 8, n. 1, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e all'art. 3 della Costituzione, dalla provincia di Trento con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 1992.

Il presidente: CORASANITI

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 1992

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.