CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **206/1999** (ECLI:IT:COST:1999:206)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **ONIDA**
Udienza Pubblica del **23/03/1999**; Decisione del **26/05/1999**
Deposito del **03/06/1999**; Pubblicazione in G. U. **09/06/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24921 24922 24923 24924 24925**
Atti decisi:

N. 206

SENTENZA 26 MAGGIO-3 GIUGNO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-septies 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), come sostituito dall'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 ordinanza emessa il 7 aprile 1998 dal t.a.r. per la Sicilia, iscritta al n. 599 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visto l'atto di costituzione di Bargi Alfredo, nonché l'atto di intervento del Presidente del

Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 1999 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Alfredo Gaito, Salvatore Raimondi e Massimo Luciani per Bargi Alfredo e l'avvocato dello Stato Michele Di Pace per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio promosso per l'impugnazione di un decreto rettorale di sospensione cautelare dal servizio di un professore universitario, rinviato a giudizio per i reati di corruzione e concorso esterno in associazione mafiosa, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 4, 24, secondo comma, 27, secondo comma, 35, 36 (quest'ultimo omesso nel dispositivo dell'ordinanza ma evocato nella motivazione) e 97, secondo (recte: primo) comma della Costituzione, dell'art. 15, comma 4-septies della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delin-quenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come sostituito dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16. La disposizione impugnata stabilisce che i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, i quali abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per determinati delitti, ovvero siano stati rinviati a giudizio per taluni delitti, ovvero siano assoggettati ad una misura di prevenzione, anche non definitiva, in quanto indiziati di appartenere ad una associazione di stampo mafioso, sono sospesi immediatamente dall'ufficio ad opera del capo dell'amministrazione di appartenenza.

Il remittente, mentre giudica manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente sotto il profilo dell'eguale trattamento fatto ai pubblici dipendenti e agli amministratori elettivi (nei cui confronti il comma 4-bis dello stesso art. 15 dispone a sua volta la sospensione di diritto dalla carica, ricorrendo gli stessi presupposti sopra indicati), ritiene invece non manifestamente infondata l'eccezione sotto ulteriori profili.

Il giudice a quo ricorda anzitutto che, a partire dalla sentenza n. 971 del 1988, questa Corte con diverse pronunce ha ritenuto la illegittimità costituzionale di disposizioni che prevedevano in via automatica sfavorevoli incidenze sul rapporto di impiego o sulla possibilità di svolgere attività professionali nei confronti di coloro che fossero sottoposti a procedimento penale o avessero subito una condanna penale, affermando che misure di questo genere possono essere disposte solo in base ad una valutazione del caso concreto.

Ricorda ancora il remittente che questa Corte, con la sentenza n. 184 del 1994, ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-septies della legge n. 55 del 1990, in questa sede nuovamente censurato, ritenendo che la sospensione cautelare e la sanzioni disciplinari siano figure non comparabili tra loro: ritiene tuttavia di riproporre la questione sotto alcuni specifici profili.

Considerando che il fine del provvedimento sospensivo cautelare è quello di allontanare dal servizio l'impiegato quando vi sia pericolo che la sua ulteriore permanenza nell'organizzazione dell'ente possa arrecare danni a quest'ultimo, il giudice a quo ritiene che confligga con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità una misura, come quella disposta dalla norma impugnata, caratterizzata dall'assoluto automatismo dell'effetto interdittivo, senza alcuna valutazione discrezionale dell'amministrazione circa l'opportunità della sospensione, come invece avviene nelle ipotesi di sospensione facoltativa previste dagli artt. 91 e 92 del testo unico sugli impiegati civili dello Stato approvato con d.P.R. n. 3 del 1957: tanto più che la

sospensione prevista dalla norma censurata opera, in taluni casi, in base al presupposto della mera pendenza del procedimento penale (dopo il rinvio a giudizio), quale che sia la fase in cui esso si trova.

Non si potrebbe giustificare la previsione come una "difesa avanzata" contro le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'amministrazione, diretta al fine di fronteggiare una situazione di emergenza. Infatti l'invocazione dell'emergenza non basterebbe a superare i profili di incostituzionalità della norma; e sarebbe incongrua la coesistenza - che deriva dalla disposizione impugnata - di una misura cautelare automatica ed obbligatoria con un provvedimento sanzionatorio, conseguente al passaggio in giudicato della sentenza di condanna, che non può invece essere automatico ma richiede una valutazione concreta, in sede disciplinare, del comportamento del pubblico dipendente.

Ciò impedirebbe di superare la rilevata incongruenza sulla base della diversità di configurazione giuridica della sospensione, di carattere cautelare, rispetto al provvedimento destitutivo, di natura sanzionatoria. La doverosità della sospensione verrebbe a caratterizzare quest'ultima come una vera e propria pena anticipata, la cui prevedibile lunga durata (fino a cinque anni, in base all'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19) produce gravi e irreversibili conseguenze sul soggetto colpito, ancorché siano previsti, verificandosene i presupposti, istituti e misure di tipo ripristinatorio.

Per queste ragioni la norma impugnata apparirebbe in contrasto sia con i principi di coerenza e ragionevolezza desumibili dall'art. 3 della Costituzione, in quanto si fonda sul rigido criterio dell'automatismo, senza alcuna possibilità di apprezzamento in ordine alla gravità del reato e alla sua connessione con il servizio, e dunque alla adeguatezza della misura al caso concreto; sia con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, che comporterebbero a loro volta la necessità che la misura sanzionatoria o cautelare sia adeguata al caso specifico, e anche in quanto l'amministrazione potrebbe subire pregiudizio per le mancate prestazioni del dipendente, che peraltro in seguito dovrebbe successivamente remunerare, ove il procedimento penale si concluda con sentenza di proscioglimento; sia con il principio di presunzione di non colpevolezza, di cui all'art. 27, secondo comma, della Costituzione, in quanto al semplice rinvio a giudizio, e cioè sulla base di una valutazione attinente soltanto alla legittimità della domanda di giudizio formulata dal pubblico ministero, consegue la sospensione automatica con effetti equiparabili a quelli derivanti da una sanzione anticipata.

Sussisterebbero inoltre ulteriori profili di non manifesta infondatezza della questione, in relazione all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto viene tolta all'interessato la possibilità di far valere le proprie ragioni in sede amministrativa, e agli articoli 4, 35 e 36 della Costituzione, in quanto la prolungata sospensione dell'attività lavorativa si traduce in una implicita, anticipata, e per certi aspetti irreversibile sanzione a carico del dipendente.

2. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata o meglio manifestamente infondata.

Secondo l'Avvocatura erariale, il profilo di illegittimità fondato sul rigido automatismo della sospensione non sarebbe nuovo rispetto a quello già giudicato non fondato con la sentenza n. 184 del 1994, anche se, allora, in relazione all'art. 97 della Costituzione: in quella pronuncia si chiarì infatti che il principio costituzionale invocato (come oggi quello di eguaglianza) va coordinato, in concreto, con quello della tutela dell'ordine pubblico, cui si ispira la disciplina censurata. Lo stesso dovrebbe dirsi del profilo di contrasto con l'art. 97 per l'impossibilità in cui si trova l'amministrazione di valutare l'incidenza più o meno negativa della sospensione sulla propria attività.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 24 della Costituzione, si osserva che l'efficacia

della cautela è tanto maggiore quanto più è pronta e sottratta all'influenza degli ambienti in cui andrà ad operare, e che la sospensione è un provvedimento cautelare e non sanzionatorio, connesso ad un procedimento penale in cui le possibilità di difesa dell'interessato non sono compromesse; i possibili inconvenienti derivanti da una misura cautelare applicata ingiustamente sarebbero giustificati dall'esigenza di tutela dell'ordine pubblico.

Le stesse considerazioni varrebbero a dimostrare l'infondatezza dei profili di violazione degli artt. 4, 35 e 36 della Costituzione.

3. - Si è costituito il ricorrente nel giudizio a quo chiedendo l'accoglimento della questione.

La parte riassume anzitutto la propria vicenda processuale penale, che lo ha visto colpito dapprima da una misura coercitiva, in seguito annullata, e quindi rinviato a giudizio con una ordinanza che evidenzierebbe la insufficienza e la contraddittorietà degli indizi a carico, pur non ritenendo inutile la trattazione dibattimentale.

Nel merito della questione, la parte sostiene che valgono nella specie le stesse argomentazioni che hanno portato la giurisprudenza di questa Corte a ritenere illegittime misure disposte dal legislatore con carattere di automatismo, ricordando in particolare la sentenza n. 239 del 1996 che aveva riguardo ad una misura cautelare, come quella oggi in discussione.

Ritiene poi che il caso della sospensione a seguito del semplice rinvio a giudizio sia diverso da quello della sospensione a seguito di condanna, sia pure non definitiva, che venne all'esame della Corte con la sentenza n. 184 del 1994, in quanto in questo caso manca un giudizio di colpevolezza dell'imputato.

Inoltre, la parte osserva che il contrasto con i principi di coerenza e di ragionevolezza emergerebbe anche dal fatto che la norma equipara ai fini dell'automatica sospensione tutti coloro che sono legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio, pur se l'attività a questo inerente non comporti decisioni destinate ad avere effetti nei confronti di amministrati, come nel caso dell'attività di insegnamento, e manchi ogni relazione fra il comportamento contestato all'interessato e l'esercizio del suo ufficio: solo una valutazione dell'amministrazione, effettuata in concreto caso per caso in relazione alla gravità del reato e alla sua attinenza con lo svolgimento delle funzioni demandate al pubblico dipendente, potrebbe assicurare la congruità e l'adeguatezza della misura cautelare.

Ancora, sarebbe in contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione l'automatismo di una sospensione operante in ordine ad una attività di servizio non avente alcuna attinenza con quella nel cui ambito sono stati tenuti i comportamenti contestati, pervenendo anche a pregiudicare il buon andamento dell'attività di insegnamento.

Sotto altro profilo, la parte sottolinea il contrasto con il principio di ragionevolezza e con quello di presunzione di non colpevolezza derivante dal fatto che la sospensione opera, nel caso in esame, sulla sola base del rinvio a giudizio, che non comporta alcuna attività di giudizio ma solo una valutazione della legittimità della domanda di giudizio formulata dal pubblico ministero. Infine si argomenta il contrasto della norma impugnata con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto viene sottratta all'interessato la possibilità di esercitare in sede amministrativa il diritto di far valere le proprie ragioni, e con l'art. 97 della Costituzione, in quanto si impedisce all'amministrazione di adeguare la sanzione al caso specifico e di valutare il vantaggio che essa può ricavare dal mantenimento in servizio del dipendente.

4. - Nella memoria presentata in vista dell'udienza la parte privata argomenta anzitutto la novità della questione all'esame rispetto a quella decisa dalla Corte con le sentenze n. 407 del

1992 e n. 184 del 1994, per la novità dei parametri e dei profili e la non coincidenza della norma denunciata. In particolare, osserva che nella sentenza n. 184 del 1994 l'art. 15, comma 4-septies della legge n. 55 del 1990 fu scrutinato solo nella parte in cui prevede la sospensione obbligatoria dei dipendenti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna, non definitiva, e non invece in rapporto alla diversa fattispecie del dipendente semplicemente rinviato a giudizio; che non erano allora evocati i parametri degli artt. 27, secondo comma, 24, secondo comma, 4, 35 e 36 della Costituzione; che i profili per i quali era considerato l'art. 3 della Costituzione attenevano alla equiparazione dei dipendenti pubblici ai titolari di cariche elettive e alla disparità di trattamento fra dipendenti degli enti locali e dipendenti delle amministrazioni statali, e l'art. 97 della Costituzione veniva in considerazione sotto il profilo dell'assenza di un potere valutativo dell'amministrazione in ordine alla convenienza o meno della sospensione: profili tutti diversi da quelli oggi all'esame.

La parte argomenta poi in ordine alla violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, sia per contrasto con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, sia per incoerenza e irrazionalità "interna" della disciplina. Sotto il primo aspetto, l'irragionevolezza discenderebbe anzitutto dalla rigidità ed automaticità della sospensione, e dovrebbe essere riconosciuta sulla scorta della abbondante giurisprudenza di questa Corte che ha sancito la necessità di valutazioni in concreto sulle misure sanzionatorie o cautelari, affinché l'adeguatezza della misura sia regolata dal principio di proporzione. Ciò varrebbe per le misure cautelari come per le vere e proprie sanzioni, come emergerebbe dalla circostanza che alcune pronunce di questo filone (in particolare le sentenze n. 40 del 1990 e n. 239 del 1996) si riferiscono a misure cautelari. D'altro canto, prosegue la parte, la distinzione fra sanzioni e misure cautelari sarebbe opinabile e comunque irrilevante in fattispecie come la presente: nella legislazione sul pubblico impiego non vi sarebbe una differenziazione netta fra sospensione cautelare e sospensione dalla qualifica come misura sanzionatoria, tanto è vero che quando viene inflitta tale sanzione il periodo di sospensione cautelare è computato nella sanzione. Si tratterebbe pur sempre, a parte subiecti, di misure afflittive, sanzionatorie quoad effectum. Lo Stato potrebbe bensì difendersi nei confronti delle infiltrazioni della criminalità organizzata, ma non al prezzo del sacrificio irrimediabile e non proporzionato di diritti costituzionali, come nella specie il diritto di accesso ai pubblici uffici e la libertà di insegnamento. La sospensione sarebbe di per sé eccessiva e non proporzionata nei riguardi dei docenti universitari, che non svolgono attività suscettibili di mettere in pericolo l'interesse pubblico alla protezione dell'ordine e della sicurezza: tanto più quando, come nella specie, il procedimento penale da cui consegue la sospensione attiene a presunti reati commessi nell'esercizio non già dell'attività di professore, ma dell'attività di avvocato, del tutto separata dalla prima. Così che, per rimediare a tale irragionevolezza, ove non si addivenisse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale "secca" della norma, non resterebbe che interpretarla in conformità alla Costituzione, ritenendo che essa non si applichi quando i fatti contestati non attengano all'attività di pubblico funzionario, ovvero dichiararla illegittima nella parte in cui prevede l'irrogazione di misure afflittive per fatti non attinenti alle pubbliche funzioni dell'interessato, ovvero nella parte in cui non prevede che l'amministrazione compia un accertamento in concreto del collegamento fra fatti contestati e attività di pubblico funzionario. La sospensione del professore inciderebbe poi sull'elettorato passivo ai fini delle cariche elettive universitarie, onde varrebbe anche la ratio decidendi della sentenza n. 141 del 1996 che ha dichiarato illegittima la norma sulla "incandidabilità" alle cariche elettive per effetto del rinvio a giudizio o della condanna non definitiva per determinati reati. Ulteriore elemento di irragionevolezza della disciplina denunciata sarebbe il collegamento della misura cautelare alla mera sottoposizione al procedimento penale: il rinvio a giudizio sarebbe infatti mero atto di impulso processuale, che prescinde da un apprezzamento di merito secondo un canone, sia pure prognostico, di colpevolezza. L'automatismo della sospensione contraddirebbe poi con i principi di proporzionalità e di non eccessività delle misure afflittive. Stante l'autonomia reciproca fra giudizio penale e giudizio disciplinare, solo quest'ultimo sarebbe la sede naturale perché si assicurino la gradualità e l'adeguatezza delle misure, anche non formalmente sanzionatorie, ma comunque sostanzialmente afflittive. Sotto il profilo della

irrazionalità interna della disciplina, apparirebbe paradossale la previsione dell'automatismo della misura cautelare, quando poi non vi è automatismo nel caso di condanna definitiva. In ordine alla violazione dell'art. 97 della Costituzione, la parte osserva che il pregiudizio derivante dal mancato rispetto del principio di proporzione è anche quello subito dall'amministrazione, privata di forze lavorative anche ove, in ipotesi, ciò non sia necessario. Ribadite infine le censure di violazione del principio di presunzione di non colpevolezza, di violazione del diritto di difesa, anche sotto il profilo della tutelabilità delle situazioni soggettive nel processo amministrativo (poiché l'automatismo della misura toglierebbe senso al ricorso al giudice amministrativo), e di violazione degli artt. 4, 35 e 36 della Costituzione, la parte conclude avanzando, in subordine rispetto alla richiesta di accoglimento della questione, quella di una pronuncia interpretativa, nel senso che la sospensione cautelare non possa essere inflitta al pubblico funzionario in conseguenza di un procedimento penale relativo a fatti non connessi all'esercizio delle sue pubbliche funzioni.

Considerato in diritto

1. - È messa in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-septies 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), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali). La disposizione impugnata dispone che si faccia luogo alla "immediata sospensione" dalla funzione o dall'ufficio nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche "qualora ricorra alcuna delle condizioni di cui alle lettere a), b), c), d), e) ed f) del comma 1" del medesimo articolo: condizioni che si sostanziano nell'aver riportato condanna, anche non definitiva, per determinati delitti di criminalità organizzata (associazione per delinquere di stampo mafioso, associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti e altri delitti connessi a detto traffico, nonché al traffico di armi, favoreggiamento personale o reale in relazione a taluno dei predetti reati: lettera a), o per determinati delitti contro la pubblica amministrazione (lettera b), ovvero condanna confermata in appello per altri delitti commessi con abuso o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione (lettera c), ovvero a determinate pene per qualsiasi delitto non colposo (lettera d); nell'essere sottoposto a procedimento penale, quando sia stato disposto il rinvio a giudizio o la presentazione o la citazione in udienza per il giudizio per i delitti di criminalità organizzata di cui alla lettera a (lettera e); nell'essere sottoposto, anche con provvedimento non definitivo, a misura di prevenzione in quanto indiziato di appartenere ad una associazione di stampo mafioso (lettera f).

Ancorché il comma 4-septies rinvii a tutte le disposizioni del comma 1, la questione deve intendersi circoscritta - sia in forza dei limiti in cui sussiste la rilevanza nel giudizio a quo, sia in ragione degli argomenti specificamente addotti dal remittente - alla sola ipotesi, riferita alla lettera e di sospensione conseguente al rinvio a giudizio (o alle circostanze equivalenti) per i delitti di cui alla lettera a del medesimo comma 1. Di più, la Corte non è chiamata, nel presente giudizio, a valutare singolarmente le specifiche ipotesi delittuose contemplate dalla lettera a, sotto il profilo dell'adeguatezza o della proporzione fra ciascuna di esse e la misura disposta dal comma 4-septies ma solo a giudicare se contrasti di per sé con la Costituzione la previsione della sospensione "obbligatoria" dalla funzione o dall'ufficio collegata al rinvio a giudizio per i delitti di cui a detta lettera a, complessivamente considerati.

I parametri invocati dal remittente sono molteplici, e possono essere raggruppati nei seguenti profili:

a) la sospensione "obbligatoria" contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, desunti dall'art. 3 della Costituzione, nonché con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, per il rigido automatismo che la caratterizza, e che esclude ogni possibilità di apprezzamento in concreto, da parte dell'amministrazione, della adeguatezza della misura al caso, sia sotto il profilo della gravità del reato e della sua connessione con la funzione, sia sotto il profilo del pregiudizio che potrebbe derivare, dalla sospensione, alla stessa amministrazione;

b) la sospensione "automatica" collegata al semplice rinvio a giudizio farebbe assumere alla misura il carattere di una vera e propria sanzione anticipata, in contrasto con la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, della Costituzione, nonché con i diritti del lavoratore di cui agli articoli 4, 35 e 36 della Costituzione;

c) l'automatismo denunciato contrasterebbe altresì con l'art. 24 della Costituzione, in quanto sarebbe sottratta all'interessato la possibilità di far valere concretamente le proprie ragioni, in sede amministrativa (e di giurisdizione amministrativa), contro la misura sospensiva.

2. - La questione non è fondata nei termini di seguito precisati.

L'art. 15 della legge n. 55 del 1990, nel suo testo originario, prevedeva, nel quadro di una serie di misure normative dirette a rafforzare la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso, la sospensione dall'ufficio dei componenti degli organi esecutivi delle Regioni e degli enti locali rinviati a giudizio per il delitto di associazione per delinquere di stampo mafioso o per quello di favoreggiamento in relazione ad esso, nonché la decadenza dei medesimi a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Con la legge n. 16 del 1992 si sono estese le ipotesi delittuose cui si collegano la sospensione, volta a volta in connessione con il rinvio a giudizio o con la condanna di primo grado o con quella confermata in appello, e la decadenza nel caso di condanna passata in giudicato; si è estesa la disciplina, da un lato, a tutti gli amministratori elettivi, sancendo per questi la "incandidabilità" ove le condizioni contemplate sussistessero al momento dell'elezione, dall'altro lato ai dipendenti delle amministrazioni (non solo quelle regionali e locali, secondo l'interpretazione accolta anche da questa Corte: sentenza n. 184 del 1994), prevedendo la sospensione "obbligatoria" di cui è giudizio, nonché la decadenza in caso di condanna definitiva. Questa Corte è stata chiamata in più occasioni a scrutinare la legittimità costituzionale di singoli aspetti di tale tessuto normativo.

A parte la sentenza n. 407 del 1992, nella quale furono esaminate e respinte le censure mosse alla novella del 1992 dalla Provincia autonoma di Trento sotto il profilo della violazione della autonomia provinciale, si sono succedute nel tempo la sentenza n. 197 del 1993, che dichiarò la illegittimità costituzionale del comma 4-octies dell'art. 15 in esame, relativo alla destituzione di diritto dei dipendenti condannati con sentenza definitiva, censurato perché non consentiva la necessaria adeguatezza e gradualità sanzionatoria, in rapporto al caso concreto, attraverso il procedimento disciplinare; la sentenza n. 184 del 1994 (seguita dalle ordinanze n. 370 e n. 428 del 1994), in cui la Corte giudicò non fondata la questione allora sollevata nei riguardi della stessa disposizione qui censurata, vale a dire il comma 4-septies dell'art. 15, sotto i profili dell'assimilazione del trattamento dei dipendenti e di quello degli amministratori elettivi, della presunta (e negata dalla Corte) disparità di trattamento fra dipendenti di enti locali e dipendenti dello Stato, e della sottrazione all'amministrazione della valutazione in concreto sulla convenienza della sospensione; infine la sentenza n. 141 del 1996, con la quale fu dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 15 sulla "incandidabilità" alle elezioni regionali e locali di coloro che si trovino nelle condizioni ivi previste, ritenuta incompatibile con gli articoli 2, 3 e 51 della Costituzione per la sproporzione fra la misura stessa, comportante l'esclusione dall'elettorato passivo, e i valori tutelati. La norma ora

censurata non comporta la privazione della capacità di accesso a uffici o cariche pubbliche, come nel caso deciso con la sentenza n. 141 del 1996: né può condividersi il richiamo della parte privata a quella ratio decidendi, sotto il profilo della perdita da parte del docente universitario sospeso della eleggibilità alle cariche elettive universitarie, poiché - a parte l'assenza dell'art. 51 della Costituzione tra i parametri invocati nel presente giudizio - sta di fatto che si tratta, semmai, di una eleggibilità condizionata alla titolarità dell'ufficio, cui la sospensione si riferisce. Non comporta nemmeno l'applicazione di una misura destitutiva conseguente ad una accertata responsabilità penale, come nel caso deciso con la sentenza n. 197 del 1993. Essa configura invece una tipica misura cautelare, collegata alla pendenza di un'accusa penale nei confronti del funzionario pubblico: una misura fondamentalmente simile a quella che in via generale prevede l'art. 91, primo comma, del d.P.R. n. 3 del 1957 sotto la rubrica "Sospensione cautelare obbligatoria", anche se in realtà la sospensione ivi disciplinata deve essere obbligatoriamente disposta solo nel caso in cui l'impiegato sia colpito da una misura restrittiva della libertà, mentre negli altri casi essa può essere disposta "quando la natura del reato sia particolarmente grave".

Ed infatti la sostanziale novità introdotta dalla disciplina qui esaminata, che fonda le censure di illegittimità costituzionale, è proprio il carattere obbligatorio della sospensione, in dipendenza non già di una circostanza, come la presenza di una misura restrittiva della libertà personale, che di per sé impedisce la normale prosecuzione dell'esercizio delle funzioni da parte dell'impiegato, ma della sola pendenza del procedimento penale.

3. - La natura cautelare della misura prevista comporta, in primo luogo, che, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, non si possa, direttamente, mettere in gioco il parametro costituito dal principio di presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla condanna definitiva, di cui all'art. 27, secondo comma, della Costituzione. Le misure cautelari, infatti, operano per definizione prima dell'accertamento definitivo della colpevolezza in ordine ai reati a cui esse pure talora (come nella specie) si collegano. La presunzione di non colpevolezza potrebbe essere chiamata in causa solo indirettamente, in quanto la misura, per i suoi caratteri di irragionevolezza assoluta o di sproporzione o di eccesso rispetto alla funzione cautelare, dovesse in realtà apparire, non come una cautela ma come una sorta di sanzione anticipata, conseguente alla commissione del reato: essendo criterio costituzionalmente imposto quello secondo cui una misura siffatta, incidendo su diritti, in tanto si giustifica in quanto sia disposta "in base ad effettive esigenze cautelari", sia "congrua e proporzionata rispetto a queste ultime", e non abbia "presupposti di tale indeterminata ampiezza e caratteristiche di tale automatismo" da trasformarsi in una vera e propria sanzione anticipata (sentenza n. 239 del 1996).

Così, pure, i parametri costituiti dal diritto al lavoro e dai diritti del lavoratore (artt. 4, 35 e 36 della Costituzione) potrebbero venire in considerazione, ancora una volta, solo indirettamente, nel caso in cui risultasse che l'incongruità della misura rispetto alle esigenze cautelari (di per sé suscettibili di condurre, nell'ambito di un bilanciamento non irragionevole, ad una temporanea compressione di altri diritti) la rendesse tale da restringere quei diritti senza una ragione giustificatrice sufficiente.

4. - È necessario, dunque, verificare quali siano le esigenze cautelari cui risponde la misura in questione, per valutare poi, alla luce del principio di ragionevolezza, se essa si presenti come non incongrua, e quindi costituzionalmente non intollerabile, rispetto alle esigenze medesime. È evidente, in primo luogo, che si tratta di esigenze cautelari di natura tutt'affatto diversa rispetto a quelle che costituiscono il fondamento delle misure adottabili dal giudice nel corso del procedimento penale, ancorché il contenuto della misura possa per avventura coincidere (è il caso della misura interdittiva della sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio, disciplinata dall'art. 289 cod. proc. pen.). Queste ultime, infatti, sono finalizzate agli scopi del processo e della prevenzione di nuovi reati, e per questo sono assoggettate a condizioni connesse a tali scopi (cfr. art. 273 e 274 cod. proc. pen.) e sono

affidate al giudice. La misura in questione, invece, risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio: logicamente, dunque, essa è svincolata da esigenze processuali e da finalità di prevenzione speciale, ed è disposta con un provvedimento dell'amministrazione, sia pure, nella specie, vincolato dalla legge (e sottoposto, com'è ovvio, a controllo giurisdizionale per quanto riguarda la sua rispondenza ai presupposti legalmente stabiliti). L'esigenza cautelare è qui collegata all'accusa penale solo in quanto è la pendenza dell'accusa, come tale, che mette in pericolo interessi connessi all'amministrazione, che la espone cioè ad un pregiudizio direttamente derivante dalla permanenza dell'impiegato nell'ufficio. Il pregiudizio possibile concerne in particolare la "credibilità" dell'amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall'"ombra" gravante su di essa a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera.

Si tratta certamente, in linea di principio, di un interesse della collettività meritevole di protezione dal punto di vista costituzionale, essendo riconducibile al principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione), e in definitiva al rapporto "politico" che lega gli utenti e i destinatari dell'attività amministrativa a coloro che, occupando pubblici uffici, hanno il dovere di adempiere le funzioni pubbliche loro affidate "con disciplina ed onore" (art. 54, secondo comma, della Costituzione), ponendosi "al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98, primo comma, della Costituzione).

5. - È rispetto alla presenza e alla consistenza di questa esigenza di protezione dell'interesse pubblico, e alla ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore fra siffatta esigenza e quella di tutela dei diritti compressi dalla misura cautelare, che va verificata la congruenza della misura.

Si comprende, allora, in primo luogo, come la misura cautelare in tanto si giustifichi, come volta a tutelare interessi "amministrativi", in quanto incide solo sui diritti del singolo che afferiscono direttamente al rapporto di servizio con la pubblica amministrazione (lo jus ad officium e gli jura in officio).

Si comprende, ancora, come non venga in diretta considerazione, a questo riguardo, la maggiore o minore probabilità che l'imputato risulti colpevole del reato ascrittogli, e dunque il requisito della gravità degli indizi di colpevolezza, che condiziona invece, alla radice, le misure cautelari demandate al giudice dal codice di procedura penale (art. 273, comma 1): ma solo l'esistenza o meno del periculum in mora derivante dalla permanenza nell'ufficio dell'impiegato accusato nonostante la pendenza dell'accusa, e nel periodo che precede la verifica di questa in sede penale.

Non a caso, ai fini dell'applicazione della misura (sotto questo profilo assimilabile) della sospensione di cui all'art. 91 del d.P.R. n. 3 del 1957, rileva che "la natura del reato sia particolarmente grave", e non la gravità degli indizi da cui l'imputato sia raggiunto. Né, del resto, si potrebbe pensare che l'amministrazione, chiamata ad apprezzare l'esigenza di cautela, formuli prognosi di colpevolezza o meno, sostituendosi al giudice penale.

Naturalmente, ciò non significa che qualsiasi sospetto di commissione di un reato grave possa legittimamente condurre all'adozione di misure siffatte. Non realizzerebbe un bilanciamento ragionevole una previsione che, sulla base di un'accusa dotata di minima consistenza (come potrebbe essere quella derivante da una semplice denuncia o dalla semplice apertura di indagini preliminari), facesse discendere una conseguenza pur sempre così grave come la sospensione dall'ufficio o dalla funzione. Ma il requisito della consistenza dell'accusa va commisurato, in questo caso, non alla situazione concreta - rispetto alla quale l'amministrazione, come si è detto, non potrebbe esprimere valutazioni pertinenti - ma alla astratta previsione degli elementi idonei a rendere l'accusa tale da poter essere ritenuta

fornita, appunto, del minimo di consistenza necessario per giustificare la misura cautelare.

6. - Ciò chiarito, i quesiti a cui questa Corte è chiamata a rispondere dalle argomentazioni, non certo prive di consistenza, del remittente e della parte privata, si riducono ai due seguenti:

a) se sia legittimo che il legislatore disponga la misura sospensiva come obbligatoria al verificarsi delle condizioni stabilite, anziché affidare alla amministrazione la valutazione in concreto, caso per caso, della sua opportunità e della sua rispondenza all'interesse pubblico;

b) se sia legittimo che si preveda l'adozione della misura sospensiva in presenza del semplice rinvio a giudizio dell'impiegato, e non di una condanna, ancorché non definitiva.

Quanto al primo problema, non viene in considerazione qui la ratio che ha condotto questa Corte, in numerose occasioni, a negare la legittimità costituzionale di norme che prevedevano l'applicazione di diritto, o automatica, di sanzioni destitutive a seguito di determinate condanne penali definitive, senza consentire all'amministrazione una graduazione in relazione all'apprezzamento concreto del fatto per il quale è intervenuta la condanna (cfr. sentenze n. 971 del 1988, n. 16 del 1991, n. 197 del 1993, n. 363 del 1996). Nel caso in esame, infatti, non trattandosi di una sanzione, ma di una misura cautelare, l'esigenza di proporzionalità non si pone rispetto al fatto commesso costituente reato, bensì rispetto al pregiudizio derivante all'interesse pubblico dalla permanenza dell'impiegato nell'ufficio nonostante la pendenza dell'accusa penale, non ancora accertata: non si prospetta quindi una esigenza di "graduazione" della misura in relazione al fatto, ma di adeguatezza della stessa rispetto all'esigenza cautelare.

Vero è, invece, che la misura deve risultare congrua rispetto all'effettività e alla consistenza dell'esigenza cautelare che la fonda, in rapporto alla gravità dell'accusa, al nesso di questa con le funzioni pubbliche svolte dall'impiegato, alla natura delle funzioni medesime, nonché al bilanciamento con l'eventuale interesse dell'amministrazione a continuare ad avvalersi dell'opera dell'impiegato nonostante la pendenza dell'accusa.

7. - Trattandosi della valutazione di interessi strettamente legati all'attività amministrativa, non v'è dubbio che, in via ordinaria, debba essere la stessa amministrazione a compiere il relativo apprezzamento, con riguardo alle caratteristiche del caso concreto.

Tuttavia non si può negare al legislatore, nell'esercizio di una non irragionevole discrezionalità, la facoltà di identificare ipotesi circoscritte nelle quali l'esigenza cautelare che fonda la sospensione è apprezzata in via generale ed astratta dalla stessa legge (compiendosi dunque per legge quella valutazione della particolare gravità della "natura del reato" che normalmente è affidata all'amministrazione in sede di adozione del provvedimento di sospensione ai sensi dell'art. 91, primo comma, del d.P.R. n. 3 del 1957); e parimenti è stabilito in via generale l'ambito di applicazione della misura in relazione ai soggetti e al nesso fra l'accusa e le funzioni pubbliche, ed è apprezzata sempre in via generale l'opportunità di far prevalere l'esigenza cautelare su altri eventuali interessi contrari della stessa amministrazione.

Sotto quest'ultimo profilo, deve escludersi anche che la previsione legislativa di una sospensione obbligatoria violi di per sé il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, come non lo viola di per sé ogni scelta legislativa diretta a vincolare l'operato dell'amministrazione in rapporto a determinati presupposti normativamente stabiliti.

Le precisazioni svolte circa la natura cautelare della misura consentono anche di superare la censura fondata su quella che appare una contraddizione, e cioè che lo stesso delitto, la cui imputazione conduce alla sospensione obbligatoria dell'impiegato, una volta intervenuta la condanna definitiva non comporta più (dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale

dell'art. 15, comma 4-octies in relazione al comma 4-quinquies della stessa legge n. 55 del 1990: sentenza n. 197 del 1993) la destituzione di diritto ma solo, eventualmente, la destituzione decisa in sede disciplinare.

In realtà non si tratta di una contraddizione. Dopo il definitivo accertamento della responsabilità penale, con la connessa applicazione delle sanzioni penali (che possono, o meno, comportare anche la perdita della capacità di ricoprire l'ufficio), vi è solo da verificare in concreto se e quali conseguenze debbano discenderne, in sede disciplinare, sul rapporto di servizio. La vicenda è per così dire chiusa con tutte le conseguenze che per legge saranno o potranno essere fatte discendere da essa, e che dovranno essere adeguate al fatto come definitivamente accertato; mentre non sussistono più, per definizione, esigenze di tipo cautelare. Al contrario, quando pende l'accusa, e fino alla condanna definitiva, il reato non può, come tale, produrre alcuna conseguenza sul rapporto di servizio (salve le eventuali misure cautelari adottate in sede giudiziale), e sussistono invece, o possono sussistere, esigenze cautelari che si collegano, appunto, alla pendenza dell'accusa non ancora definitivamente verificata. Non è di per sé contraddittorio che siano diversi i regimi cui sono sottoposti, da un lato, l'apprezzamento di tali esigenze cautelari in vista di provvedimenti provvisori, dall'altro l'adozione dei provvedimenti definitivi conseguenti al fatto, e che investono il rapporto di servizio.

8. - Venendo ora allo scrutinio di ragionevolezza della scelta legislativa censurata in questa sede, si deve osservare che i delitti per i quali l'art. 15 della legge n. 55 del 1990 prevede la sospensione obbligatoria vuoi a seguito di condanna non definitiva (lettera a), vuoi a seguito di rinvio a giudizio dell'impiegato (lettera e), sono qualificati non tanto dalla loro gravità in relazione al "valore" del bene offeso o all'entità della pena comminata dalla legge, quanto da una caratteristica che tutti li accomuna: di essere cioè delitti di criminalità organizzata (associazione per delinquere di stampo mafioso, traffico di stupefacenti, traffico di armi, favoreggiamento in relazione agli stessi reati). Si tratta cioè di delitti per i quali la sussistenza di un'accusa a carico di pubblici impiegati fa sorgere immediatamente il sospetto di un inquinamento dell'apparato pubblico da parte di quelle organizzazioni criminali, la cui pericolosità sociale va al di là della gravità dei singoli delitti che vengono commessi o contestati.

Non a caso la norma impugnata è contenuta in una legge recante disposizioni "per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale"; è inserita nel contesto del capo II di tale legge, contenente fra l'altro disposizioni "a tutela della trasparenza dell'attività delle regioni e degli enti locali"; ed è accompagnata da norme sullo scioglimento delle amministrazioni locali nei casi in cui emergano "elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica" (art. 15-bis comma 1, della legge n. 55 del 1990 e successive modificazioni), o che prevedono interventi di controllo e sostitutivi quando si ritenga che "esistano tentativi di infiltrazioni di tipo mafioso" nelle attività riguardanti appalti di opere e lavori pubblici (art. 16, comma 1, della stessa legge).

Il legislatore ha introdotto in questo contesto norme, come quella impugnata, che riguardano non gli amministratori elettivi, ma coloro che prestano servizio professionale presso le pubbliche amministrazioni, non solo locali: ma la ratio è sempre quella di prevenire e combattere i pericoli di inquinamento delle amministrazioni da parte delle organizzazioni criminali, cioè di salvaguardare "interessi fondamentali dello Stato", suscettibili di essere compromessi anche in relazione alla posizione dei soggetti legati alla pubblica amministrazione da rapporto di servizio professionale (sentenza n. 184 del 1994).

È in relazione alla specificità di siffatti rischi di inquinamento degli apparati amministrativi, e alla necessità di troncare anche visibilmente ogni legame che possa far apparire l'amministrazione, agli occhi del pubblico, come non immune da tali infiltrazioni criminali, che si può giustificare la scelta drastica di considerare incompatibile con l'interesse pubblico la permanenza nell'ufficio o nella funzione di persone sulle quali gravi un'accusa per questo tipo di delitti; operando per legge e in via generale l'apprezzamento dell'esigenza cautelare, e così sottraendo la stessa amministrazione ai rischi di condizionamenti diretti o indiretti derivanti dalla stessa presenza delle organizzazioni criminali, che potrebbero alterarne le valutazioni.

9. - Alla luce di queste considerazioni, si palesano infondati anche i dubbi prospettati circa la rigidità di una scelta legislativa che non distingue e non permette di distinguere caso da caso in relazione alla natura delle mansioni svolte dall'impiegato e alla sussistenza o meno di un nesso fra la funzione pubblica e il fatto di reato a lui contestato.

Sotto il primo profilo, il pregiudizio derivante all'interesse pubblico dalla permanenza dell'impiegato nell'ufficio non deriva tanto dal rischio di una distorsione nell'esercizio della specifica funzione a cui egli è assegnato (rischio al quale si potrebbe ovviare con misure cautelari specifiche intese a prevenire la commissione di nuovi reati, o con misure organizzative di diverso tipo, quali ad esempio il trasferimento dell'impiegato ad altra sede o ad altro ufficio o ad altra mansione), quanto dal sospetto di inquinamento degli apparati, che grava indipendentemente dal ruolo specifico che l'impiegato riveste nell'amministrazione: senza dire - con riguardo alla situazione specifica oggetto del giudizio a quo, e sulla quale la parte privata sofferma talune delle sue argomentazioni - che la permanenza nell'ufficio di dipendenti con mansioni di per sé non "a rischio" di inquinamento, come l'insegnamento, può nuocere all'interesse pubblico quanto la permanenza di impiegati con diverse funzioni, se non altro per l'autorità "morale" legata al pubblico esercizio della funzione docente.

Sotto il secondo profilo, i delitti qui considerati, e qualificati dal collegamento con la criminalità organizzata, sono di per sé estranei alla funzione pubblica, ma esprimono un tipo di pericolosità sociale che, per le ragioni esposte, è suscettibile di mettere a repentaglio l'amministrazione in quanto tale e il suo rapporto con i cittadini: onde può giustificarsi che nell'apprezzamento compiuto dal legislatore non si sia dato rilievo al nesso fra l'accusa e la pubblica funzione svolta dal dipendente.

10. - Una volta ammessa la legittimità di una sospensione obbligatoria in relazione alle circostanze specifiche individuate dal legislatore, non può riconoscersi fondamento nemmeno alla censura di violazione del diritto alla difesa, di cui all'art. 24, secondo comma, della Costituzione.

La sospensione non opera, propriamente, di diritto, ma deve essere disposta con un provvedimento dell'amministrazione competente, ancorché vincolato nei presupposti e nel contenuto: contro di esso l'interessato può far valere pienamente, in sede giurisdizionale, proprie eventuali doglianze, nonché far valere eventuali vizi derivanti dalla inesistenza dei presupposti legalmente stabiliti. Ma il diritto costituzionale di difesa (come lo stesso diritto alla tutela giudiziaria, di cui all'art. 24, primo comma, della Costituzione) attiene alla possibilità effettiva di far valere nel giudizio le proprie posizioni giuridicamente protette, e non riguarda l'esistenza e il contenuto di queste ultime, onde non può essere invocato quando manchi la posizione di diritto sostanziale di cui possa essere chiesta la tutela giudiziaria (cfr. sentenze nn. 317 del 1990, 146 del 1996, 420 del 1998; ordinanza n. 141 del 1990).

11. - Resta da esaminare il secondo problema accennato, quello cioè della sufficienza del presupposto del semplice rinvio a giudizio a giustificare l'adozione di una misura, anche se provvisoria, pur sempre gravemente incidente sui diritti dell'impiegato, come la sospensione.

Si è già chiarito come non sia pensabile, in questo campo, affidare all'amministrazione la formulazione di prognosi di più o meno probabile colpevolezza, che solo l'autorità giudiziaria potrebbe effettuare: ciò è tanto più vero, quanto più il reato addebitato all'impiegato sia estraneo all'esercizio della pubblica funzione. Si è pure chiarito come si tratti, dunque, solo di valutare la proporzionalità fra il presupposto costituito dal rinvio a giudizio (soggetto alla necessaria verifica giurisdizionale) e la misura cautelare prevista.

Sotto questo profilo, peraltro, il problema non è diverso da quello che potrebbe porsi in ordine all'ipotesi della sospensione così detta "obbligatoria" prevista dall'art. 91 dello statuto degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. n. 3 del 1957). Anzi, in quel caso il presupposto a cui la legge condiziona la sospensione è la semplice sottoposizione dell'impiegato "a procedimento penale" (comunque poi debba intendersi questa controversa espressione); l'amministrazione è chiamata non già a valutare il fondamento dell'accusa, ma solo la particolare gravità della "natura del reato": valutazione che, come si è detto, nella specie ha compiuto, non irragionevolmente, lo stesso legislatore.

A prescindere dal tipo di valutazione insita nel decreto che dispone il giudizio (cfr. sentenze nn. 64 e 401 del 1991; ordinanze nn. 24 e 232 del 1996), l'esigenza cautelare che sta a fondamento della sospensione obbligatoria, e che il legislatore, con la norma in esame, ha non irragionevolmente considerato sussistente, si collega, come si è chiarito, non già alla commissione del fatto o alla più o meno probabile colpevolezza dell'imputato, bensì alla pendenza dell'accusa, in quanto tale suscettibile di gettare sull'amministrazione un'"ombra" di inquinamento da parte della criminalità organizzata. Questo tipo di pregiudizio si verifica proprio nelle more dell'accertamento giudiziario del reato e della colpevolezza dell'accusato.

L'unica domanda cui si deve rispondere è se il rinvio a giudizio, in sé, e dunque prescindendo necessariamente da possibili distorsioni o eccessi che si verifichino nella pratica giudiziaria - e che debbono trovare altrove il proprio rimedio (non da ultimo nell'azione di risarcimento nei casi di responsabilità civile per danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie) sia sufficiente a fondare non irragionevolmente la sospensione.

La risposta deve essere positiva, poiché il rinvio a giudizio, che interviene al termine dell'indagine preliminare e comunque presuppone che siano stati raccolti elementi tali da precludere una pronuncia di insussistenza del fatto ovvero della colpevolezza o della punibilità dell'imputato (cfr. art. 425 cod. proc. pen.), consentendo dunque di eliminare semplici sospetti privi di riscontro o accuse del tutto prive di consistenza comporta una valutazione del giudice vertente proprio sulla esistenza degli elementi che rendono necessario il giudizio per accertare definitivamente il reato. Quanto poi ai presupposti considerati dalla legge equivalenti al rinvio a giudizio, e consistenti nell'attivazione del giudizio direttissimo, la verifica giudiziale della non inconsistenza dell'accusa è sostituita dalla oggettività delle circostanze che per legge consentono di passare immediatamente alla fase del giudizio.

Non può dunque dirsi che sussista sproporzione fra questo livello di consistenza dell'accusa e una misura sospensiva che mira appunto a tutelare il pubblico interesse dal pregiudizio che la stessa esistenza dell'accusa, in quanto tale, produrrebbe se l'accusato permanesse nell'ufficio.

12. - Una misura cautelare, proprio perché tale, e cioè tendente a proteggere un interesse nell'attesa di un successivo accertamento (nella specie giudiziale), deve per sua natura essere contenuta nei limiti di durata strettamente indispensabili per la protezione di quell'interesse, e non deve essere tale da gravare eccessivamente sui diritti che essa provvisoriamente comprime. Se eccede da tali limiti, è suscettibile di una valutazione di illegittimità costituzionale per l'ingiustificato sacrificio, che essa comporta, dei diritti del singolo.

La disposizione denunciata non contiene alcuna espressa previsione circa la durata della

sospensione contemplata. Se, pertanto, essa dovesse intendersi nel senso che la sospensione dura a tempo indeterminato, fino al definitivo giudicato sull'accusa penale, le censure di illegittimità costituzionale, sotto il profilo della violazione del criterio di proporzionalità, sarebbero fondate.

Ma è ben possibile una interpretazione che non incorra in tali censure.

In primo luogo, si deve ritenere che, al sopravvenire di una pronuncia, anche non definitiva, di non luogo a procedere o di proscioglimento, la sospensione debba cessare. Infatti il comma 2 dell'art. 15 in esame stabilisce che "le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano nel caso in cui nei confronti dell'interessato venga emessa sentenza, anche se non definitiva, di non luogo a procedere o di proscioglimento". È bensì vero che il comma 1 si riferiva solo alla ipotesi, ormai caduta, della "incandidabilità" alle cariche elettive: ma il rinvio che il comma 4-septies, qui impugnato, fa alle "condizioni di cui alle lettere a), b) c) d) e) ed f) del comma 1" non può non intendersi esteso alla precisazione del comma 2, che limita la portata delle condizioni medesime. Infatti la sopravvenienza della pronuncia assolutoria, anche se non esaurisce la vicenda processuale, fa venir meno sostanzialmente, o almeno attenua fortemente, la ragione giustificatrice della misura cautelare, in quanto alla formale perdurante pendenza dell'accusa si contrappone un accertamento giudiziario negativo al quale, fino a che non venga eventualmente rovesciato da una nuova pronunzia, non si può non dare prevalenza, affinché resti ragionevole il bilanciamento fra esigenze di cautela e interesse del dipendente.

Deve quindi ritenersi che anche nei confronti della sospensione in questione valga la regola, affermata dal comma 4-quater con riguardo alla sospensione degli amministratori elettivi, per cui "la sospensione cessa nel caso in cui nei confronti dell'interessato (...) venga emessa sentenza, anche se non passata in giudicato, di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione": con la sola avvertenza che, mentre per gli eletti, sospesi "di diritto" (comma 4-bis), la cessazione della sospensione opera anch'essa di diritto, per i dipendenti, sospesi con un provvedimento (obbligatorio) dell'amministrazione, il sopravvenire della sentenza di non doversi procedere o di proscioglimento comporterà la revoca (altrettanto obbligatoria ed immediata) della sospensione medesima: salvo un eventuale nuovo provvedimento di sospensione adottato discrezionalmente dall'amministrazione nel caso in cui ne ricorrano i presupposti.

In ogni caso, deve ricordarsi che l'art. 9, comma 2, secondo e terzo periodo, della legge 7 febbraio 1990, n. 19, stabilisce (nel contesto della disposizione che vieta la destituzione di diritto a seguito di condanna penale, e prevede la possibilità di infliggere la destituzione all'esito del procedimento disciplinare, da promuovere o proseguire, e da concludere, entro termini fissati) che "quando vi sia stata sospensione cautelare dal servizio a causa del procedimento penale, la stessa conserva efficacia, se non revocata, per un periodo di tempo comunque non superiore ad anni cinque", e "decorso tale termine la sospensione cautelare è revocata di diritto".

Siffatta clausola di garanzia è da ritenersi applicabile anche all'ipotesi di sospensione obbligatoria di cui all'art. 15, comma 4-septies della legge n. 55 del 1990, anch'essa ricompresa nell'ampia previsione di una "sospensione cautelare dal servizio a causa del procedimento penale". Né varrebbe obiettare che l'art. 9 della legge n. 19 del 1990, menzionando l'ipotesi che la sospensione sia già stata revocata, si riferisce solo a sospensioni non obbligatorie, e quindi revocabili. Nulla infatti si oppone ad una lettura più estensiva - e costituzionalmente corretta - della norma nel senso che essa ponga un limite di durata massima a tutte le misure di sospensione "a causa del procedimento penale", e che la menzione dell'eventuale revoca sia fatta con riferimento solo alle ipotesi in cui essa può aver luogo.

Un limite massimo di durata appare d'altra parte congruo rispetto al bilanciamento fra l'esigenza cautelare, che pur potrebbe protrarsi anche oltre tale limite, e quella di non

comprimere eccessivamente l'interesse del dipendente, quando l'accertamento della responsabilità penale si protragga nel tempo.

Nell'ipotesi qui in esame, la regola per cui la sospensione viene meno a seguito di una sentenza, anche non definitiva, di non doversi procedere o di proscioglimento è idonea, nella normalità dei casi, ad impedire una durata eccessiva della sospensione fondata sul rinvio a giudizio, poiché a questo normalmente fa seguito, in tempi contenuti, almeno la pronuncia di primo grado, che, se affermativa della responsabilità, comporta una nuova causa di sospensione (ai sensi del comma 4-septies in relazione alla lettera a del comma 1); se negativa, fa venir meno la sospensione obbligatoria. Tuttavia, nelle ipotesi, sia pure anomale, in cui dovesse protrarsi oltre il quinquennio l'intervallo temporale fra il rinvio a giudizio e la pronunzia di primo grado, opererebbe la clausola di garanzia contenuta nell'art. 9 della legge n. 19 del 1990.

13. - Così precisata la portata della norma, essa sfugge dunque, sotto ogni profilo, alle censure mosse dal giudice a quo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-septies 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), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 4, 24, secondo comma, 27, secondo comma, 35, 36 e 97, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 3 giugno 1998.

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.