

Diritto. — 1.1 - L'art. 85, lett. a), d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3 (statuto degli impiegati civili dello Stato), direttamente applicabile ai dipendenti degli enti locali della Sicilia per effetto dell'art. 236 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella regione siciliana (d.l.p. reg. sic. 29 ottobre 1955 n. 6) dispone che l'impiegato incorre nella destituzione, escluso il procedimento disciplinare, a seguito di condanna per taluni delitti specificamente elencati, fra cui il peculato, così come dedotto in fattispecie.

1.2 - Il collegio remittente dubita della legittimità costituzionale di tale normativa per la rigidità della massima sanzione espulsiva, senza cioè che attraverso il procedimento disciplinare sia possibile operare, nella misura della sanzione, alcuna graduazione riferita al caso concreto: in tal modo verrebbero a esser vulnerati, oltre la tutela del lavoro (art. 4 e 35) e del buon andamento

patibilità di tale commissione con la prosecuzione del rapporto di pubblico impiego, e, quindi, l'espletamento di un procedimento disciplinare in cui quella valutazione possa essere compiuta; ma non con tutta l'estensione che era consentita dalle norme ora espunte dall'ordinamento: solo in relazione «... a fattispecie di estrema gravità estrinseca: tali, in altre parole, da rendere ineluttabile — nell'assenza, cioè, di ulteriori margini di scelta sanzionatoria alternativa — l'adozione vincolata della misura espulsiva, sulla base delle verifiche definitive disposte nel pregresso processo penale»; in tutti gli altri casi, viceversa, doveva riespandersi il principio della esigenza di valutazione della effettiva gravità e rilevanza degli illeciti commessi, e, quindi, della intermediazione della misura sanzionatoria da parte del procedimento disciplinare che la possa individualizzare, rendere più adeguatamente commisurata a tali illeciti stessi: in conformità, del resto, di una tendenza contraria all'adozione di sanzioni rigide e non graduate al caso concreto, che la sentenza aveva rilevato come già in atto nell'ordinamento. A questo punto della motivazione ci si sarebbe aspettati un dispositivo di accoglimento della proposta questione; ma la sentenza ha poi anche considerato che la materia richiedeva una nuova disciplina, che si ispirasse, oltre che ad una rinnovata valutazione dei valori oggetto di tutela, alla realizzazione di una omogeneità di trattamento di tutti i pubblici dipendenti dei vari settori: nuova disciplina che doveva essere riservata al legislatore; di qui, il dispositivo viceversa di inammissibilità della questione medesima.

La giurisprudenza amministrativa successiva a detta sentenza vi si è in parte adeguata, dichiarando conseguentemente manifestamente infondata tale questione: Cons. Stato, sez. VI, 17 giugno 1988, n. 870, *Cons. Stato*, 1988, I, 745, e 6 luglio 1988, n. 913, *ibid.*, 888. Ma la sezione di Brescia del Tar Lombardia, viceversa, proprio in base al primo profilo delle argomentazioni della corte, ha insistito nel ritenere non manifestamente infondata, con le ordinanze 14 dicembre 1987, n. 1094, *Trib. amm. reg.*, 1988, I, 443, e 19 febbraio 1988, n. 126, in questo fascicolo, III, con nota di richiami.

Poi, questa nuova sentenza, emessa del resto su ordinanza di rimessione anteriore alla precedente. Che giustifica il passaggio in meno di due anni da un dispositivo di inammissibilità della proposta questione, ad uno di fondatezza di essa, con l'approvazione da un ramo del parlamento di un disegno di legge che si muoverebbe, del resto in ogni caso solo molto parzialmente, lungo le direttrici indicate dalla sentenza 270/86.

Questo intervento legislativo è stato considerato rilevante, anche se ancora non perfezionato; e, soprattutto, ora è stato fatto giocare in senso opposto a quello che lasciava ritenere tale sentenza: l'accento del legislatore ad intervenire nella materia, ha portato non alla riconferma della riserva alle sue valutazioni della nuova disciplina di essa, ma a far considerare fondata la questione di costituzionalità della sua vecchia disciplina, per tale ragione precedentemente dichiarata inammissibile. Con una implicazione assai importante: la dichiarazione di incostituzionalità delle norme elencate in epigrafe travolge la destituzione automatica del pubblico dipendente a causa di reati da lui commessi, anche nelle ipotesi di maggiore gravità di questi; ossia, anche nelle ipotesi nelle quali la sentenza 270/86 l'aveva considerata non in contrasto con i principi costituzionali.

La sentenza ora riportata, d'altra parte, non si limita ad eliminare (oltre che l'art. 236 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella regione siciliana, anche) l'art. 85 d.p.r. 3/57, relativo ai dipendenti dello Stato, di cui era stata fatta direttamente questione, da considerarsi come la norma-base in materia: la sentenza, con l'applicazione dell'art. 27 l. 87/53, ha espunto dall'ordinamento, *in parte qua*, anche le analoghe norme relative ai pubblici dipendenti dei diversi settori, a cominciare dall'art. 247 r.d. 383/34 relativo ai dipendenti degli enti locali, anche se non direttamente rilevanti nel giudizio di costituzionalità così concluso.

Neppure in questa parte del dispositivo, peraltro, la sentenza ha inciso sulla vigenza, che perciò dovrebbe ritenersi ancora formalmente perdurante, dell'art. 7 d.l.c.p.s. 207/47, relativo agli impiegati non di ruolo dello Stato, su cui v. Tar Toscana 13 settembre 1988, n. 1341, e Tar Lazio, sez. II, 11 marzo 1988, n. 418, in questo fascicolo, III, con nota di richiami. [A. ROMANO]

IL FORO ITALIANO — 1989.

amministrativo (art. 97), i principi fondamentali di ragionevolezza chiaramente desumibili dall'art. 3 Cost.

2.1 - La questione è fondata.

La corte ha già avuto modo di considerare, per identiche fattispecie, come l'ordinamento appaia vieppiù orientato, oggi, verso la esclusione di sanzioni rigide, avulse da un confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto ed ha osservato esser ciò largamente tendenziale — in adempimento del principio di eguaglianza — nell'area punitiva penale e con identica incidenza anche nel campo disciplinare amministrativo (sent. n. 270 del 1986, *Foro it.*, 1987, I, 1957).

La necessità di razionalizzare il sistema, in atto stemperato nell'indistinto poiché diverse e difformi in parte le corrispondenti norme contenute nei vari ordinamenti per i pubblici dipendenti,

«Requirements» della Corte costituzionale e conseguenze della pronuncia d'incostituzionalità della destituzione di diritto nel campo del pubblico impiego

1. - Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale, occupandosi nuovamente della questione di costituzionalità della destituzione di diritto prevista per i pubblici impiegati, *melius in re perpensa*, ha pronunciato l'illegittimità costituzionale di varie norme che prevedevano quest'ultimo tipo di sanzione espulsiva e, fra esse — in primo luogo — dell'art. 85 t.u. impiegati civili dello Stato.

Come è noto la questione era già stata affrontata dalla corte circa due anni addietro con una sentenza (n. 270 del 19 dicembre 1986 (1)), la quale aveva lasciato irrisolte le varie questioni di costituzionalità che, sotto vari profili, erano state sollevate in materia da numerosi tribunali amministrativi e dal Consiglio di Stato.

In quella occasione la Corte costituzionale, pur avendo riconosciuto che l'ordinamento odierno va tendenzialmente «verso l'esclusione di sanzioni rigide, non graduate — cioè — in rapporto al caso concreto occorso» e che la destituzione di diritto contrastava vivamente con tale tendenza, aveva tuttavia dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità sollevate dai giudici remittenti, affermando che spettava al legislatore «appareare omogenei e ben identificati rimedi esauritivi secondo i principi che *in nuce* si rinvergono già nei termini essenziali dettati dalla legge quadro sul pubblico impiego (l. 29 marzo 1983 n. 93, art. 1, 2, n. 7, 4, 22)», al fine di eliminare il «notevole squilibrio» esistente in materia e «per razionalizzare un sistema, che appare stemperato oggi — sovente — nell'indistinto».

L'orientamento primigenio della Corte costituzionale aveva trovato conferma in successive ordinanze (2) con le quali la corte stessa aveva dichiarato manifestamente inammissibili altre questioni di legittimità costituzionale che si riferivano sempre alla destituzione di diritto, limitandosi a fare rinvio ai motivi contenuti nella citata sentenza 270/86, «non ravvisandosi motivi ed argomentazioni nuove tali da indurre questa corte a modificare il proprio orientamento».

Con la riportata sentenza invece la corte, con una palese inversione di tendenza, constatato che un recente disegno di legge volto a modificare talune norme del codice penale contiene disposizioni atte a rendere inoperante la destituzione di diritto limitatamente ai casi di sospensione condizionale della pena e che pertanto «appare di certo tendenzialmente concretato quell'intento di adeguamento ai criteri di omogeneizzazione emergenti dalla legge quadro sul pubblico impiego», ha ritenuto che non sussistevano ulteriori motivi per pronunciarsi sulla destituzione di diritto, la quale, secondo la corte — per il suo automatismo — è da considerare irrazionale e costituzionalmente illegittima ai sensi dell'art. 3 Cost.

(1) La sentenza n. 270 è stata riportata in *Foro it.*, 1987, I, 1957, ed in *Foro amm.*, 1987, 2489, con osservazioni di IANNOTTA: sul punto v. anche SCARABINO, *La destituzione dal pubblico impiego: la Corte costituzionale ne dichiara inammissibili le questioni d'illegittimità, ma la Corte europea dei diritti dell'uomo è dietro l'angolo*, in *Ammin. it.*, 1987, 1712; MM., *Destituzione di diritto nel pubblico impiego*, in *Riv. amm.*, 1987, 381; E. ed A. FLORES, *La destituzione di diritto di fronte alla Costituzione*, in *Riv. giur. scuola*, 1986, 973; Y. MESSI, *La legittimità degli art. 85 del d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3 e 99 del d.p.r. 31 maggio 1974 n. 714*, *ibid.*, 613.

(2) V. per tutte Corte cost., ord. n. 187 del 22 maggio 1987, *Foro it.*, 1987, I, 1957; con quest'ultima ordinanza in particolare era stata dichiarata manifestamente inammissibile, fra le altre, l'ord. del Tar Sicilia, sez. Catania, 10 gennaio 1985 (in *Giur. costit.*, 1986, II, 812), con la quale la questione di costituzionalità era stata sollevata per gli stessi profili e con la stessa motivazione in base alla quale è stata emessa l'ordinanza dello stesso Tar Catania su cui la Corte costituzionale si è pronunciata con la riportata sentenza, ritenendo questa volta fondata la questione.

rivelava, tuttavia, che i rimedi esaustivi andavano assunti dal parlamento, dovendosi operare scelte globali a fini di omogeneizzazione, in punto, dell'intero comparto pubblico.

2.2 - Nuovamente investita della questione la corte deve tener conto che, in conformità alle premesse affermazioni, un recente disegno di legge, volto a modificare talune norme del codice penale in materia di circostanze attenuanti e di sospensione condizionale della pena, contiene disposizioni in ordine all'oggetto dell'odierna fattispecie, dirette a rendere inoperante, infatti, la

Di fronte a quest'ultima pronuncia — da giudicare senz'altro favorevolmente, dato che viene a decretare la fine di un istituto che contrastava con numerosi precetti costituzionali — sorgono tuttavia tre interrogativi, che possono così sintetizzarsi: 1) la sentenza può rappresentare un'inversione di tendenza rispetto a quell'indirizzo — peraltro non univoco — seguito negli ultimi tempi dalla Corte costituzionale in base al quale molte questioni di costituzionalità sono state dichiarate inammissibili perché implicavano — ad avviso della corte stessa — «valutazioni» od «apprezzamenti» rimessi in via esclusiva al legislatore? 2) Quali sono gli effetti prodotti dalla declaratoria d'incostituzionalità sul sistema dei requisiti per l'accesso ed il mantenimento di un rapporto di pubblico impiego? 3) Quali effetti produce la pronuncia sulle questioni già decise, e su quelle pendenti?

2. - Al primo quesito deve darsi risposta positiva.

Per la verità, la Corte costituzionale, nella motivazione della sentenza in epigrafe, ha cercato di rimanere formalmente coerente all'orientamento espresso nella precedente sentenza 270/86.

In quella occasione la corte aveva confermato il recente indirizzo di ritenere inammissibili tutte le questioni di costituzionalità che, richiedendo una pronuncia additiva o comunque un'intervento legislativo per la razionalizzazione della materia, postulano scelte discrezionali rimesse in via esclusiva al legislatore (3).

In base a tale principio, che è stato enunciato formalmente dalla corte stessa con sentenza n. 230 del 17 giugno 1987 (4) e che è stato denominato (utilizzando il titolo di un noto romanzo di Sciascia) «a ciascuno il suo», alla corte sarebbe consentito di emettere solo sentenze che non richiedano un successivo intervento legislativo volto a colmare le lacune normative prodotte dalla pronuncia d'incostituzionalità ed alla stessa sarebbe comunque interdetto non solo emettere — come prima era stato pacificamente ammesso — sentenze additive ma anche sentenze che, pur rientrando formalmente nel novero delle sentenze auto-applicative, in realtà postulano un intervento del legislatore per disciplinare organicamente la materia.

Si tratta di un indirizzo che non solo non è stato costantemente seguito dalla Corte costituzionale (5), ma soprattutto ha comportato una notevole attenuazione delle garanzie del sistema, costringendo di fatto i giudici remittenti o a reinvestire delle stesse questioni la Corte costituzionale (6) ovvero, come è stato prospettato più recentemente (7), a chiedersi se il giudice remittente stesso — saltando a piè pari la verifica del giudice delle leggi — non possa «disapplicare» direttamente ed *incidenter tantum*

(3) Sulle c.d. *political questions* e sulle conseguenti pronunce d'inammissibilità della corte, v. A. PIZZORUSSO, *L'attività della Corte costituzionale nella sessione 1987-1988*, in *Foro it.*, 1988, V, 389 ss., spec. 405 ss.

(4) La sentenza è riportata in *Foro it.*, 1988, I, 3227, e in *Giur. costit.*, 1987, I, 1723, con nota di A.M. POGGI, «A ciascuno il suo».

(5) Anche negli ultimi tempi la corte ha ritenuto possibile emettere sentenze che possono qualificarsi propriamente come «additive»; v., fra le altre, le sent. n. 78 del 26 gennaio 1988, *Foro it.*, 1988, I, 687 e 2157, e con nota di O. MAZZOTTA, *Malattia, cure termali e vecchi merletti*; e n. 270 del 10 marzo 1988, *ibid.*, 1430.

(6) Cfr., in questo senso, l'ord. 23 gennaio 1986 (in G.U., 1^a s.s., n. 34 del 1986) con la quale il Tribunale di Treviso a seguito di una prima sentenza della Corte costituzionale d'inammissibilità, ha riproposto la questione alla stessa corte evidenziando che non veniva richiesta una pronuncia additiva; ma anche in seguito a tale riproposizione la corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione con ord. n. 164 del 13 maggio 1987, *Foro it.*, 1988, I, 1080, con nota di ROMBOLI, *Il giudice chiama a fiori ma la corte risponde a cuori, il giudice richiama a fiori, ma la corte risponde a picche*; sulla possibilità di riproporre la questione di costituzionalità a seguito delle ordinanze (o sentenze) d'inammissibilità della corte, v. L. CARLASSARE, *Le decisioni d'inammissibilità e di manifestazione infondatezza della Corte costituzionale*, *id.*, 1986, V, 239; A. PIZZORUSSO, *Garanzie costituzionali*, in *Commentario della Costituzione*, 1981, 311-312 sub art. 137, e LA PERGOLA, *La giustizia costituzionale nel 1986*, in *Foro it.*, 1987, V, 149, punto 156-157.

(7) La questione è stata posta dal Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana il quale, con ordinanza n. 70 del 26 aprile 1988 (*Foro it.*, 1988, III, 455 con osservazioni di A. PIZZORUSSO e nota di G. VIRGA), ha deferito la sua risoluzione all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

destituzione di diritto limitatamente ai casi di sospensione condizionale. Non rileva qui esame di sorta sui limiti subiettivi cui il legislatore intenderebbe circoscrivere — ma comunque mantenere — la menzionata sanzione rigida; va favorevolmente considerato, tuttavia, che si intende comunque perseguire, nella sede legislativa, la riferibilità univoca a tutti i pubblici dipendenti.

Sicché appare di certo tendenzialmente concretato quell'intento di adeguamento delle scelte ai criteri di omogeneizzazione emergenti dalla legge-quadro sul pubblico impiego (29 marzo 1983

le norme palesemente incostituzionali, analogamente a quanto è stato affermato per le norme in contrasto con i regolamenti comunitari.

La sentenza della Corte costituzionale in rassegna, sotto questo profilo, si sforza di non costituire un'inversione di tendenza; ma di fatto rappresenta senz'altro un *revirement*, dato che, come ammesso dalla corte nella sentenza, *medio tempore* non è intervenuto l'organico intervento legislativo auspicato dalla corte stessa nella sentenza n. 270 del 1986.

Molto più semplicemente è stato presentato un disegno di legge che intenderebbe provvedere — peraltro in maniera del tutto occasionale (la norma è infatti contenuta in progetto di riforma di alcune norme del codice penale) — in ordine ad un aspetto del problema (prevedendo che la sospensione condizionale della pena non consente l'irrogazione della destituzione di diritto).

È da auspicare che il nuovo indirizzo che sembra trasparire dalla motivazione della sentenza venga seguito nelle future pronunce della Corte costituzionale, e si ritenga pertanto pienamente ammissibile l'emissione di sentenze di illegittimità costituzionale, le quali, senza attendere scelte legislative che tardano a venire e che in ipotesi possono anche non venire del tutto, espungano dal nostro ordinamento giuridico precetti palesemente incostituzionali.

La persistenza nel nostro ordinamento di siffatti precetti per effetto di pronunce che, in nome di quelle esigenze di razionalizzazione organica del sistema rappresentate dalla corte nelle precedenti sentenze, finiscono per lasciare senza tutela una serie di diritti ed interessi costituzionalmente protetti costituirebbe infatti un *vulnus* ben maggiore rispetto a quello rappresentato da sentenze che, senza attendere un intervento organico del legislatore, possono ipoteticamente sconvolgere la materia.

Estremamente suggestiva è la soluzione in proposito prospettata dal Tar Brescia, il quale, con ord. 18 dicembre 1987, n. 389 (8), nel reinvestire la corte della questione di costituzionalità dell'art. 85 t.u. impiegati civili dello Stato, ha altresì sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87 (9), nella parte in cui non prevede che la Corte costituzionale possa, ove ritenga che la pronuncia d'incostituzionalità della norma richiede preventivamente un intervento del legislatore per la «razionalizzazione» della materia, fissare al legislatore un termine per il riesame delle norme; facendo conseguire all'eventuale inerzia di quest'ultimo, la successiva declaratoria d'illegittimità.

Si tratta in altri termini di chiarire se la corte, in tutti quei casi in cui ritenga che una sua pronuncia venga a incidere in un sistema normativo complesso, con effetti diretti e riflessi dirompenti, possa sospendere il giudizio costituzionale, fissando un termine al legislatore per provvedere in conformità ai principi enunciati dalla corte stessa e prevedendo che, decorso detto termine, si riterrà libera di decidere in materia.

La questione, com'è facile intuire, è delicata, dato che investe in pieno il principio di separazione dei poteri ed in particolare la libertà d'azione — anche temporale — che è riservata al legislatore, ma nel contempo è estremamente attuale, dato l'eventuale accoglimento della soluzione prospettata porrebbe le basi per un dialogo tra l'attività della Corte costituzionale e quella del legislatore (che in atto non esiste, ma di cui si avverte pressantemente l'esigenza) e finirebbe per prevenire quelle pericolose situazioni di vuoto normativo che derivano da improvvise pronunce d'illegittimità costituzionale (10).

(8) L'ordinanza è stata pubblicata nella G.U., 1^a s.s., n. 38 del 21 settembre 1988.

(9) L'art. 27 l. 87/53, si limita a prevedere infatti che la Corte costituzionale, quando accoglie un'istanza od un ricorso relativo a questione di illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, può solo dichiarare, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime e le altre norme, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata.

Nella sentenza in rassegna peraltro la Corte costituzionale ha applicato l'ultima parte della disposizione, pronunciando, ai sensi dell'art. 27, ultimo comma, l. 87/53, l'illegittimità costituzionale di una serie di norme che non costituivano formalmente oggetto dell'esame della corte, così come risultava delimitato dal testo dell'ordinanza di rimessione.

(10) *Least but not last*, occorre inoltre osservare che prevedendosi — nell'ipotesi prospettata — una sospensione del giudizio costituzionale con la contestuale fissazione di un termine, si eviterebbe di lasciare senza tutela (com'è invece accaduto nel caso della destituzione di diritto) una serie di giudizi in relazione ai quali, per gli stessi profili, era stata sollevata

n. 93) che operato da un ramo del parlamento (il disegno ha ottenuto il voto della camera e trovasi ora presso il senato: doc. n. 1239) consente ora alla corte — che ne aveva chiaramente avvertita la pressante esigenza — di dispiegare, senz'ulteriori remore, la propria verifica.

3. - L'indispensabile gradualità sanzionatoria, ivi compresa la misura massima destitutiva, importa — adunque — che le valutazioni relative siano ricondotte, ognora, alla naturale sede di valutazione: il procedimento disciplinare, in difetto di che ogni

3. - Il secondo problema che pone la sentenza riportata riguarda gli effetti che si sono prodotti, in seguito alla sua emanazione, nel sistema dei requisiti per l'accesso e per il mantenimento di posti di pubblico impiego.

Occorre subito dire che (salvo i problemi di diritto transitorio cui si farà cenno al punto seguente) la sentenza non ha prodotto alcun particolare sconvolgimento nel sistema dei requisiti di mantenimento del posto di pubblico impiego.

Nel nostro ordinamento infatti — accanto all'istituto della destituzione di diritto — esiste una destituzione a seguito di procedimento disciplinare.

Venuta meno quindi la destituzione di diritto, i fatti che hanno dato luogo ad una condanna per reati che comportavano la destituzione di diritto, potranno essere apprezzati in sede di procedimento disciplinare e dare parimenti luogo (non in modo automatico ma con un'adeguata ponderazione della fattispecie criminosa accertata in sede penale) all'applicazione della sanzione massima della destituzione ovvero all'irrogazione di quelle minori sanzioni che l'amministrazione riterrà opportuno infliggere sulla base del parere espresso dalla commissione di disciplina.

L'amministrazione stessa potrà quindi valutare — e la differenza non è di poco conto rispetto alla disciplina ritenuta applicabile alla destituzione di diritto — tutte le circostanze del reato ed il comportamento successivo dell'impiegato, nonché il titolo (colposo, doloso o di mero tentativo) in base al quale è stata inflitta la condanna.

Inoltre, mentre in sede di procedimento disciplinare gli illeciti da valutare sono solitamente quelli commessi «in servizio» (dato che la vita privata dell'impiegato, salvo il caso di scandalo, rimane di norma sottratta all'apprezzamento disciplinare), nel caso di destituzione di diritto l'applicazione della sanzione conseguiva *ope legis* per effetto della condanna, anche nel caso in cui quest'ultima riguardava la vita privata dell'interessato e non intaccava minimamente il rapporto di servizio.

La pronuncia di incostituzionalità della destituzione di diritto non richiede dunque, sotto questo profilo, così come invece paventato dalla corte nella sentenza 270/86, alcun intervento del legislatore per razionalizzare la materia.

Dove tale intervento si rende necessario ed urgente è invece nel campo dei requisiti di accesso ai posti di pubblico impiego e cioè in un campo non direttamente preso in considerazione dalla Corte costituzionale e che peraltro non risulta formare oggetto di alcun progetto di riforma.

In questo settore la sentenza ha infatti aperto — anche essa in modo riflesso e (forse) inconsapevolmente — una breccia di notevoli proporzioni che non sembra facilmente rimediabile facendo ricorso ai normali strumenti ermeneutici e che in difetto di un preciso intervento legislativo, rimarrebbe priva di adeguata disciplina.

Per un'esatta comprensione della questione occorre fare una breve premessa.

In origine nel campo del pubblico impiego esisteva un parallelismo tra i requisiti di accesso ed i requisiti per il mantenimento di posti di pubblico impiego, dato che al potere discrezionale di valutare la refluenza che alcuni fatti (anche non penalmente rilevanti) potevano avere sul rapporto di pubblico impiego già instaurato (attraverso il procedimento disciplinare che può sfociare nella sanzione massima della destituzione), corrispondeva (attraverso la previsione del requisito della buona condotta) la facoltà di valutare il rilievo che i medesimi fatti potevano avere sul costituendo rapporto (11).

La maggiore differenza era costituita dal fatto che mentre all'accertamento dell'illecito disciplinare è deputato un organo dotato di una certa autonomia (qual'è la commissione disciplinare) mediante un procedimento nel corso del quale viene garantito il principio del contraddittorio e che si incentra principalmente sui fatti commessi in servizio dall'impiegato, all'accertamento del requisito della buona condotta provvedeva direttamente l'amministrazione sulla scorta di un certificato scarsamente probante che riguardava anche la vita familiare dell'interessato.

Il legislatore, partendo dalla constatazione che nel vigente sistema mancano del tutto «criteri omogenei in ordine al rilascio del certificato di

relativa norma risulta incoerente, per il suo automatismo, e conseguentemente irrazionale ex art. 3 Cost.

Assorbita ogni altra questione, va dichiarata pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 85, lett. a), d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3 e dell'art. 236 delle norme per gli enti locali nella regione siciliana di cui al d.l.p. reg. sic. 29 ottobre 1955 n. 6, nella parte in cui in luogo del mero provvedimento di destituzione di diritto non prevedono l'esperimento del procedimento disciplinare.

buona condotta» (12), con l'art. unico l. 29 ottobre 1984 n. 732, ha stabilito che «ai fini dell'accesso a posti di pubblico impiego non può essere richiesto o comunque accertato il possesso del requisito della buona condotta» ed ha conseguentemente abrogato il 2° comma, n. 3, dell'art. 2 t.u. impiegati civili dello Stato nonché ogni altra disposizione incompatibile.

In precedenza il legislatore aveva aperto un'altra breccia stabilendo, con l. 22 maggio 1980 n. 193, che non costituisce più causa d'esclusione dall'elettorato attivo (il cui godimento, ai sensi dell'art. 2, 5° comma, t.u. impiegati civili dello Stato costituisce anche requisito di ammissione a posti di pubblico impiego) l'aver riportato una condanna penale per uno dei reati elencati dall'art. 2, n. 7, t.u. leggi sull'elettorato attivo (grosso modo corrispondenti a quelli previsti dall'art. 85 t.u. impiegati civili dello Stato).

Entrambe le falle erano state tamponate prima dal Consiglio di Stato in sede di parere (13) e poi dalla giurisprudenza amministrativa (14).

Con tali pronunce è stato ritenuto infatti che la l. 732/84 ha abolito solo il requisito della buona condotta ma non ha fatto venir meno le altre cause ostative all'accesso ai posti di pubblico impiego e, fra esse, segnatamente quella prevista dal 5° comma dell'art. 2 t.u. cit., secondo il quale «non possono accedere a posti di pubblico impiego coloro che sono stati esclusi dall'elettorato attivo politico e coloro che siano stati destituiti o dispensati dall'impiego presso una pubblica amministrazione».

Quest'ultima disposizione, nella parte in cui prevede che non possono accedere a posti di pubblico impiego coloro che siano stati destituiti di diritto, pone — ad opinione della giurisprudenza — una causa assolutamente ostativa alla instaurazione del rapporto di pubblico impiego e si realizza anche allorché non sia stata pronunciata formalmente la destituzione di diritto.

È stato conseguentemente ritenuto che: «I reati previsti dall'art. 85 d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3, quali cause di destituzione di diritto, realizzano altrettanti elementi ostativi all'instaurazione del rapporto di pubblico impiego», dato che non avrebbe senso ammettere ad un concorso un soggetto, assumerlo in servizio ove vincitore, e doverlo contestualmente destituire perché incorso in una di quelle situazioni che comportano necessariamente la decadenza dall'impiego; né avrebbe senso limitare l'indignità e la conseguente incompatibilità a ricoprire pubbliche funzioni, ai soli fatti commessi in costanza di rapporto d'impiego, ritenendo che una pubblica funzione possa essere degnamente ricoperta da chi quei medesimi fatti li ha commessi prima dell'instaurazione del rapporto d'impiego.

Lo sforzo ermeneutico operato non era di poco conto, dato che la formulazione letterale dell'art. 2, 5° comma, cit. (che per l'elettorato attivo usa il presente mentre per la destituzione usa il participio passato: «siano stati»), poteva indurre a ritenere che per verificarsi la causa impeditiva in parola, occorresse la preesistenza di un provvedimento di destituzione da un posto di pubblico impiego in precedenza ricoperto.

Venuta meno la destituzione di diritto deve ritenersi che non sussista più il potere di interdire l'accesso ai posti di pubblico impiego a coloro che si sono resi responsabili dei reati elencati nell'art. 85 t.u. impiegati civili dello Stato e nelle altre norme che prevedevano la destituzione di diritto.

La commissione di tali reati infatti non comporta più (ai sensi della citata l. 22 maggio 1980 n. 193) la perdita del requisito del godimento dei diritti politici, non può essere più apprezzata sotto il profilo della perdita del requisito della buona condotta (per effetto della citata l. 732/84) e non comporta più (a seguito della sentenza della Corte costituzionale in rassegna) la destituzione di diritto, che costituiva, secondo il cennato orientamento giurisprudenziale, anche causa ostativa all'instaurazione del rapporto di pubblico impiego. Rimane, è, vero, la possibilità di impedire l'accesso a coloro i quali, in forza delle medesime condanne, siano anche stati interdetti (temporaneamente od in perpetuo) dai pubblici uffici. Ma l'interdizione dai pubblici uffici è prevista in ben limitate ipotesi (cfr. art. 29 ss. c.p.).

L'unica strada apparentemente praticabile — sotto il profilo ermeneutico — per tamponare la breccia aperta indirettamente dalla Corte costituzionale sarebbe quella di ritenere che l'aver riportato anteriormente alla

ta la questione di costituzionalità delle medesime norme, ma che hanno avuto la (s)ventura di essere esaminati in prima istanza dalla Corte costituzionale.

(11) G. VIRGA, *Abolizione del requisito della buona condotta e cause ostative all'instaurazione del rapporto di pubblico impiego*, in *Foro amm.*, 1988, 1629 ss.

(12) In questo senso si esprime la relazione introduttiva alla l. 732/84.

(13) Cons. Stato, comm. spec. pubblico impiego, 13 marzo 1986, n. 221/517, *Cons. Stato*, 1986, I, 1066.

(14) Cfr. in questo senso Tar Piemonte, sez. I, 20 marzo 1987, n. 112, *Trib. amm. reg.*, 1987, I, 1786, e Cons. giust. amm. sic. 12 dicembre 1987, n. 287, *Cons. Stato*, 1987, I, 1826.

dente punto, l'illegittimità costituzionale degli articoli: 247 r.d. 3 marzo 1934 n. 383 (t.u. legge comunale e provinciale), nel testo sostituito con l. 27 giugno 1942 n. 851; 66, lett. a), d.p.r. 15 dicembre 1959 n. 1229 (ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari); 1, 2° comma, l. 13 maggio 1975 n. 157 (estensione delle norme dello statuto degli impiegati civili dello Stato agli operai dello Stato); 57, lett. a), d.p.r. 20 dicembre 1979 n. 761 (stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali); 8, lett. a), d.p.r. 25 ottobre 1981 n. 737 (sanzioni disciplinari per il personale dell'amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti).

CORTE COSTITUZIONALE; sentenza 26 luglio 1988, n. 881 (*Gazzetta ufficiale*, 1ª serie speciale, 3 agosto 1988, n. 31); Pres. SAJA, Est. GRECO; Gallenti (Avv. MAGNANO, TAFURI) c. Soc. Realizzazioni turistiche alberghiere. *Ord. Trib. Catania 18 luglio 1987* (G.U., 1ª s.s., n. 51 del 1987).

Amministrazione controllata — Decreto di ammissione — Cessazione degli effetti — Provvedimento del giudice delegato — Reclamo — Termine — Decorrenza — Incostituzionalità (Cost., art. 24; r.d. 16 marzo 1942 n. 267, disciplina del fallimento, art. 190).

È illegittimo, per violazione dell'art. 24 Cost., l'art. 190, 2° comma, r.d. 16 marzo 1942 n. 267, nella parte in cui fa decorrere il termine di decadenza di dieci giorni per il reclamo avverso il provvedimento del giudice delegato di cessazione degli effetti dell'amministrazione controllata, dalla data del decreto anziché dalla sua rituale comunicazione all'interessato. (1)

(1) L'ordinanza di rimessione è pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale*, 1ª s.s., 2 dicembre 1987, n. 51.

Con la sentenza manipolativa-additiva in epigrafe la Consulta adatta ai principi costituzionali, allineandolo allo schema impiegato in numerose altre pronunce (richiamate in motivazione), il procedimento di reclamo disciplinato dall'art. 190, 2° comma, l. fall. mediante lo spostamento del *dies a quo* di decorrenza del termine di proposizione dalla data del decreto a quella della sua «rituale comunicazione all'interessato».

La questione, *prima facie*, non sembrerebbe porre alcun problema se talune particolarità del caso concreto oggetto della decisione in epigrafe non suggerissero alcune brevi precisazioni.

È noto il contrasto esistente in dottrina e giurisprudenza sulla utilizzabilità del reclamo ex art. 190, 2° comma, l. fall. anche nel caso di mancato raggiungimento delle maggioranze, in alternativa al procedimento similare disciplinato dall'art. 26 l. fall. (richiamato dall'art. 188 per il tramite dell'art. 164), al fine di sindacare i criteri adottati per la convocazione dell'assemblea dei creditori e nel computo delle maggioranze o, addirittura, per riesaminare la sussistenza dei presupposti per l'ammissione alla procedura di amministrazione controllata e, quindi, le valutazioni (discrezionali) effettuate dal tribunale ai sensi dell'art. 188 l. fall.

Per un approfondimento dei multiformi contenuti di tale disputa si rinvia a PROVINCIALI-RAGUSA MAGGIORE, *Istituzioni di diritto fallimentare*, Padova, 1988, 882-883; ROCCO DI TORREPADULA, *Limiti al reclamo previsto dall'art. 190 legge fallimentare*, in *Fallimento*, 1987, 443; MAZZOCCA, *Manuale di diritto fallimentare*, 2ª ed., Napoli, 1986, 576; PAJAR-DI, *Manuale di diritto fallimentare*, 3ª ed., Milano, 1986, 792-793; RUSCELLO, *Amministrazione controllata e art. 26 l. fall. tra illegittimità costituzionale e reclamo ex art. 190 l. fall.*, in *Rass. dir. civ.*, 1986, 743; QUATRARO, *Le procedure concorsuali minori*, 1981, 353; SACCHI, *Il voto dei creditori nel concordato preventivo e nell'amministrazione controllata*, in *Giur. comm.*, 1977, I, 772; FERRARA, *Il fallimento*, Milano, 1974, 177-178; PROVINCIALI, *Trattato di diritto fallimentare*, Milano, 1974, IV, 2448; SCHETTINI, *Sulla insindacabilità del decreto d'ammissione alla procedura d'amministrazione controllata, in sede di reclamo ex art. 190 l. fall.*, in *Dir. fallim.*, 1965, II, 631; PAZZAGLIA, *Intorno al reclamo di cui all'art. 190, comma 2, l. fall.*, *id.*, 1963, II, 528; AZZOLINA, *Il fallimento e le altre procedure concorsuali*, Torino, 1961, III, 1648-1650; SATTA, *Amministrazione controllata*, voce dell' *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, II, 185; BIANCHI D'ESPINOSA, *L'amministrazione controllata nella sua pratica applicazione attraverso la giurisprudenza*, in *Dir. fallim.*, 1957, I, 28; PROVINCIALI, *Amministrazione controllata*, voce del *Novissimo digesto*, Torino, 1957, I, 1, 552; ARENA, *Sull'impugnabilità dei decreti emessi in sede di amministrazione controllata*, in *Foro it.*, 1951, I, 1433.

Diritto. — 1. - Il Tribunale di Catania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 190, 2° comma, r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (legge fallimentare), nella parte in cui prevede che il termine di dieci giorni per proporre reclamo avverso il decreto del giudice delegato che dichiara cessati gli effetti del provvedimento di ammissione alla procedura di amministrazione controllata (art. 189 r.d. 267/42) decorra dalla data del decreto anziché dalla comunicazione dello stesso decreto, ritualmente eseguita, in quanto risulterebbe leso il diritto di difesa costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.).

2. - La questione è fondata.

Questa corte ha già ritenuto (sent. 12 novembre 1974, n. 255, *Foro it.*, 1975, I, 12; 30 aprile 1986, n. 120, *id.*, 1986, I, 1753; 27 giugno 1986, n. 156, *ibid.*, 2099) che del diritto di difesa fa parte integrante il diritto dei soggetti interessati ad impugnare determinati atti processuali di essere posti in grado di averne tempestiva conoscenza, in modo da potere utilizzare, nella loro interesse, i termini legali di decadenza, di volta in volta prestabiliti dalla legge per l'esperimento del gravame.

Ha anche affermato che alle stesse esigenze, ora assunte e tutelate a livello costituzionale, è informato il codice di procedura civile che contiene il principio di ordine generale (art. 133 e 136 c.p.c.) per cui i termini previsti per le impugnazioni decorrono dalla notificazione all'interessato del provvedimento da impugnare ed, in determinati casi, dalla sua comunicazione.

In giurisprudenza, per un'applicazione estensiva dell'art. 190, 2° comma, l. fall., a discapito del reclamo ex art. 26 l. fall., v. Trib. Roma 19 aprile 1978, *id.*, Rep. 1978, voce *Amministrazione controllata*, n. 17; Trib. Parma 12 febbraio 1963, *id.*, Rep. 1963, voce cit., n. 5; Trib. Milano 29 marzo 1958, *id.*, Rep. 1958, voce cit., n. 10; Trib. Milano 25 gennaio 1954, *id.*, Rep. 1954, voce cit., n. 8; Trib. Genova 4 dicembre 1952, *id.*, Rep. 1953, voce cit., n. 6; Trib. Napoli 11 agosto 1948, *id.*, 1949, I, 311.

Per un'interpretazione restrittiva, con conseguente applicabilità dell'art. 26 l. fall., si sono pronunciati Trib. Pistoia 26 giugno 1980, *id.*, Rep. 1981, voce cit., n. 14; Trib. Messina 13 marzo 1951, *id.*, 1951, I, 1433.

La Corte di cassazione, con sentenza 24 giugno 1980, n. 3950, *id.*, Rep. 1980, voce cit., n. 36 (poi confermata incidentalmente da Cass. 17 luglio 1985, n. 4209, *id.*, Rep. 1985, voce cit., n. 52), nel dichiarare inammissibile, ai sensi dell'art. 111 Cost., il ricorso direttamente proposto avverso il decreto con cui il giudice delegato aveva dichiarato cessati gli effetti dell'ammissione alla procedura di amministrazione controllata per mancato raggiungimento delle maggioranze prescritte, pur facendo espresso riferimento all'art. 26 l. fall. non ha ritenuto necessario «... esaminare il problema se sia applicabile il citato art. 26 ovvero, in via analogica, l'art. 190...».

Dall'esame del diritto vivente, quindi, si evince una chiara incertezza in ordine alla estensione applicativa del reclamo ex art. 190, 2° comma, l. fall., che, diversamente da quanto accaduto, avrebbe dovuto costituire oggetto di motivato esame preliminare soprattutto da parte del giudice *a quo*.

Inoltre, anche ritenendosi corretta l'applicazione estensiva della norma dichiarata illegittima, non sembra essersi adeguatamente considerato il fatto che il procedimento da cui è scaturito l'incidente di costituzionalità aveva ad oggetto il provvedimento con cui il giudice delegato aveva dichiarato cessati gli effetti del decreto tribunale di ammissione alla procedura di amministrazione controllata.

Orbene, pare a chi scrive che tale provvedimento, da non confondersi con quello (meramente) dichiarativo sui risultati della votazione, vada qualificato come abnorme e, come tale, si ponga al di fuori della portata applicativa dell'art. 190, 2° comma, l. fall., anche nella sua massima estensione interpretativa.

Dispone, infatti, l'art. 189, 4° comma, l. fall., che «se le maggioranze prescritte non sono raggiunte cessano gli effetti del decreto di ammissione alla procedura» lasciando chiaramente intendere che trattasi di effetto che si verifica *ipso iure*. Nessuna norma, d'altronde, neppure in sede d'interpretazione sistematica, consente di attribuire al giudice delegato la potestà di rimuovere un provvedimento adottato dal collegio, al quale soltanto spetta il compito di pronunciarsi sulla domanda di apertura così come sulla chiusura della procedura.

Al di là della (non agevole) soluzione da darsi al problema si è voluto evidenziare in questi brevi cenni come, nonostante la giurisprudenza abbia sino ad oggi ommesso di affrontare compiutamente i contenuti della problematica, liquidandola con affermazioni apodittiche, e, talvolta, improprie, senza alcuna apparente aderenza al dato normativo né, per quanto valer possa, ad una consolidata prassi applicativa, la stessa Corte costituzionale abbia recepito passivamente, finendo per darle autorevole avallo, una impostazione certamente discutibile della questione sottoposta. [P. MENCHINI]