

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

71° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 NOVEMBRE 1985

**Presidenza del Presidente BONIFACIO,
indi del Vice Presidente TARAMELLI**

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Applicabilità della legge 1° giugno 1977, n. 286, sulla sospensione e decadenza degli amministratori degli enti locali in dipendenza di procedimenti penali, ai presidenti ed ai componenti degli organi esecutivi di enti, aziende ed organismi dipendenti o comunque derivanti da enti territoriali» (1465), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE:

- BONIFACIO (DC) Pag. 1, 2, 4 e *passim*
- TARAMELLI (PCI) 10, 11, 12
- CASTELLI (DC) 6, 9, 11 e *passim*
- CIAFFI, sottosegretario di Stato per l'interno .. 3, 5, 7
e *passim*
- DE CINQUE (DC), relatore alla Commissione 2, 3,
6 e *passim*
- DE SABBATA (PCI) 3, 4, 5 e *passim*
- GARIBALDI (PSI) 2, 5, 10 e *passim*
- MURMURA (DC) 4, 5, 11
- SAPORITO (DC) 3

Presidenza del Presidente BONIFACIO

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Applicabilità della legge 1° giugno 1977, n. 286, sulla sospensione e decadenza degli amministratori degli enti locali in dipendenza di procedimenti penali, ai presidenti ed ai componenti degli organi esecutivi di enti, aziende ed organismi dipendenti o comunque derivanti da enti territoriali» (1465), approvato dalla Camera dei deputati.

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Applicabilità della legge 1° giugno 1977, n. 286, sulla sospensione e decadenza degli amministratori degli enti locali in dipendenza di procedimenti penali, ai presidenti ed ai componenti degli organi esecutivi di enti, aziende ed organismi dipendenti o comunque derivanti da enti territoriali», già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore De Cinque di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

I lavori hanno inizio alle ore 10,55.

DE CINQUE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge in esame, già approvato dalla Camera dei deputati, prevede che le disposizioni contenute nella legge 1° giugno 1977, n. 286, relative alla sospensione ed alla decadenza degli amministratori degli enti locali in dipendenza di procedimenti penali, si applichino anche ai presidenti ed ai componenti del comitato di gestione delle unità sanitarie locali, ai presidenti ed ai componenti dell'organo esecutivo delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali aventi le funzioni di cui all'articolo 13 della legge 8 aprile 1976, n. 278, ai presidenti ed ai componenti degli organi esecutivi di associazioni tra enti locali ed ai presidenti ed ai componenti degli organi esecutivi di aziende municipalizzate comunali e provinciali.

Come si ricorderà, la legge n. 286 del 1977 ha modificato gli articoli 270 e 271 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e successivamente modificato dalla legge n. 852 del 1970, disponendo, all'articolo 1, che: «I sindaci, i presidenti delle giunte provinciali, gli assessori comunali e provinciali, i presidenti ed i componenti degli organi esecutivi dei consorzi fra enti locali sono sospesi dalle funzioni quando siano condannati con sentenza di primo grado, ad una pena restrittiva della libertà personale della durata superiore a mesi sei per delitto commesso nella qualità di pubblico ufficiale, o con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, o alla pena della reclusione di durata superiore ad un anno per qualsiasi delitto non colposo.

I predetti amministratori rimangono pure sospesi finchè dura lo stato detentivo quando contro di essi sia emesso ordine o mandato di cattura, o quando ne sia legittimato l'arresto per qualsiasi reato».

Inoltre, l'articolo 2 della citata legge n. 286 del 1977 recita nel modo seguente: «La sospensione opera dalla data della pronuncia della condanna. Di tale pronuncia deve essere data, a cura dell'autorità giudiziaria, immediata comunicazione agli organi che hanno proceduto all'elezione».

L'articolo 3 della stessa legge n. 286 del

1977 prevede poi che: «Qualora l'amministratore, sospeso in forza della presente legge, sia successivamente prosciolto con sentenza passata in giudicato la sentenza deve essere pubblicata all'albo pretorio e comunicata alla prima adunanza dell'organo che ha proceduto alla elezione». Ciò comporta, ovviamente, la reintegrazione nelle proprie funzioni dell'amministratore sottoposto a pene restrittive delle sue libertà personali.

Infine, il primo comma dell'articolo 4 della più volte citata legge n. 286 del 1977, che modifica l'articolo 271 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto n. 383 del 1934, recita nel modo seguente: «Gli amministratori che ricoprono taluna delle cariche indicate nell'articolo precedente decadono da essa di pieno diritto quando siano condannati, con sentenza divenuta irrevocabile, per delitto commesso nella qualità di pubblico ufficiale, o con abuso di poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, ad una pena restrittiva della libertà personale della durata superiore a sei mesi o per qualsiasi altro delitto alla pena della reclusione di durata superiore ad un anno, salvo la riabilitazione ai termini di legge».

Con il presente disegno di legge, pertanto, si intende, come ripeto, estendere l'applicabilità della normativa vigente anche ad altre categorie di amministratori di enti di notevole importanza — basti pensare, ad esempio, alle unità sanitarie locali ed alle comunità montane — ai fini di un'evidente quanto logica armonizzazione del relativo trattamento.

Nel ricordare, infine, come presso l'altro ramo del Parlamento la discussione — peraltro estremamente sintetica — si sia conclusa con un voto unanimemente favorevole, raccomando alla Commissione l'approvazione del provvedimento in esame nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore De Cinque per la sua puntuale e pregevole relazione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

GARIBALDI. Dichiaro, a nome del Gruppo socialista, che ci pronunceremo in senso fa-

1^a COMMISSIONE

71° RESOCONTO STEN. (14 novembre 1985)

vorevole all'approvazione del provvedimento in esame.

Ciò premesso, vorrei tuttavia invitare la Commissione a prendere in considerazione l'eventualità di estendere la normativa contenuta nella legge 1° giugno 1977, n. 286, oltre che alle categorie indicate nel disegno di legge in discussione, anche al Presidente ed ai componenti dell'ufficio di presidenza del Consiglio nonché al Presidente ed ai componenti della Giunta ed agli amministratori degli enti dipendenti dalla Regione.

Come si ricorderà, infatti, l'articolo 35 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, relativo alla sospensione del Presidente del Consiglio regionale, del Presidente della Giunta regionale e di assessori, recita nel modo seguente: «Il Presidente del Consiglio regionale, il Presidente della Giunta regionale e gli assessori rimangono sospesi dalle loro funzioni dalla data della sentenza di rinvio a giudizio ovvero dalla data del decreto di citazione a comparire all'udienza fino all'esito del giudizio, qualora vengano sottoposti a procedimento penale per delitti punibili con pena restrittiva della libertà personale superiore nel minimo ad un anno. Rimangono pure sospesi quando contro di essi sia emesso mandato di cattura».

Mi sembra, peraltro, che si operi in tal modo un distinguo abbastanza significativo e comunque immotivato, in quanto non si fa riferimento ai delitti nè si adotta la cautela di considerare i delitti non colposi. La differenza — se tale è la normativa tuttora vigente — non risulta, inoltre, motivata sotto il profilo delle funzioni, tanto più che la formulazione dell'articolo 35 della legge n. 62 del 1953 appare — e immotivatamente, come ripeto — piuttosto restrittiva.

Ho ritenuto opportuno sottoporre il problema all'attenzione della Commissione e del rappresentante del Governo. Nondimeno, la nostra adesione al provvedimento è incondizionata.

SAPORITO. La normativa cui ha fatto riferimento il senatore Garibaldi è tuttora in vigore?

DE CINQUE, *relatore alla Commissione*. Sì, senatore Saporito; si tratta di disposizioni tuttora vigenti.

SAPORITO. Devo, innanzitutto, rilevare che, da quando è stato attuato il decentramento regionale, è stato sempre seguito l'orientamento di rimettere la competenza legislativa in determinate materie alle Regioni. Ora bisognerebbe, in primo luogo, vedere se non vi sia, al riguardo, una riserva di legge ordinaria.

Inoltre, sarebbe necessario, a mio avviso, vedere anche in che rapporto si trovi, rispetto alle disposizioni contenute negli statuti delle Regioni, la richiesta avanzata dal senatore Garibaldi.

Comunque, sempre che non vi siano ostacoli di carattere statutario o di carattere costituzionale, ritengo che tale richiesta possa essere accolta.

L'articolo unico del disegno di legge al nostro esame fa riferimento, tra l'altro, anche alle aziende municipalizzate comunali e provinciali. Tuttavia, vi sono anche molte aziende consortili che sembrerebbero stranamente escluse.

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Sono già incluse nella vecchia legge.

DE SABBATA. Anch'io sono integralmente d'accordo con la relazione; aggiungo di essere d'accordo su quanto detto dal senatore Garibaldi, ma mi sembra che la questione possa essere risolta nella sede degli statuti regionali, essendo questi corroborati da legge statale.

Il ritoccare le disposizioni solo per estenderle ad altri amministratori, oltre a quelli considerati nella legge, che ne hanno giusto diritto, riconoscendo l'interesse senza però integrare alcune lacune della legge emerse nella sua applicazione, non credo corrisponda al modo con cui il Parlamento deve intervenire.

Per essere più semplice, propongo alcune integrazioni e modificazioni del sistema — precisamente due — preannunciando così gli emendamenti che intendo presentare. La prima è rivolta ad eliminare l'inconveniente spesso verificatosi; la legge n. 286 del 1977 stabilisce che la sospensione si ha quando interviene una sentenza in primo grado che condanna ad una pena restrittiva della libertà personale della durata superiore a sei mesi per delitti commessi, eccetera, eccetera,

ma quando interviene la sentenza in grado d'appello, che riduce la pena al di sotto dei sei mesi, non cessa la sospensione, benchè la pena di sei mesi sia da collegarsi al fatto che con la sentenza passata in giudicato, per l'articolo 4 modificante l'articolo 271 del testo unico del 1934, c'è la decadenza. Quindi, colui che in grado d'appello ottiene una riduzione della pena al di sotto dei sei mesi rimane sospeso e soggetto ad un congegno che lo forza nella presentazione del ricorso per cassazione, perchè, qualora non lo presentasse, la sentenza d'appello passerebbe in giudicato e l'imputato recupererebbe le funzioni trattandosi di condanna inferiore a sei mesi, ma se ricorre per cassazione deve attendere l'esito del giudizio di cassazione, in attesa del quale rimane però sospeso, benchè, magari in mancanza di ricorso del pubblico ministero, non vi sia la possibilità di *reformatio in pejus*.

MURMURA. Ma questo in forza di quale principio?

DE SABBATA. Perchè vale la sospensione della condanna. La condanna anche in primo grado fa sospendere il soggetto dalle funzioni e la sospensione non cessa se non quando interviene il passaggio in giudicato di una sentenza che contiene o l'assoluzione o una condanna inferiore. Anche l'assoluzione in grado d'appello per insufficienza di prove, qualora l'imputato voglia ricorrere, non consente la ripresa delle funzioni.

PRESIDENTE. La legge n. 286 del 1977, le cui norme questo disegno di legge vuol estendere, non collega la sospensione alla imputazione di un reato che possa comportare la pena, ma la collega alla sentenza di primo grado che concretamente irroga una pena superiore a sei mesi.

La tesi del senatore De Sabbata è che questa sospensione non viene rimossa nell'ipotesi in cui la sentenza di secondo grado riduca la pena al di sotto dei sei mesi con il che si disincentiva il diritto di difesa dell'imputato, il quale per recuperare la carica può essere indotto da questo stato della legge a tenersi la condanna.

DE SABBATA. Può anche darsi che una più attenta interpretazione possa portare ad un'altra conclusione; tuttavia per ottenere giurisprudenza sul caso si deve rischiare un'imputazione di usurpazione delle pubbliche funzioni e quindi è opportuno un chiarimento legislativo. Propongo, pertanto, che si preveda che la sospensione cessi quando viene pronunciata la successiva sentenza di assoluzione o di riduzione della condanna entro i limiti sopra indicati.

C'è poi un altro problema: la sospensione automatica non impedisce al giudice istruttore di utilizzare gli articoli 140 del codice penale e 301 e 400 del codice di procedura penale che al primo sono collegati. Penso invece che una norma, che è garantista, debba eliminare questo potere del giudice istruttore, che alcuni considerano non vigente mentre altri — e non senza ragioni — sostengono che gli scopi sono diversi. D'altronde, anche la natura del provvedimento è diversa, per cui occorre una innovazione legislativa per stabilire che nei confronti delle funzioni di cui al primo comma — e mi riferisco sempre all'articolo 1 della legge del 1977 — non si applicano gli articoli 140 del codice penale e 301 e 400 del codice di procedura penale.

Queste sono, in sostanza le due modificazioni che propongo. Non nascondo che vi è qualche difficoltà, anche perchè il testo non è molto ben redatto. Prima di questa legge la sospensione dell'amministratore avveniva con semplice decreto di citazione o ordinanza istruttoria di rinvio a giudizio: questa legge ha spostato la sospensione ad almeno la sentenza di primo grado, ma nel corso dell'istruttoria rimane il potere del giudice istruttore di effettuare la sospensione per taluni casi. Questo spostamento invece deve essere effettivo e globale; al giudice istruttore deve essere tolto questo potere.

PRESIDENTE. In sostanza, mi sembra che l'emendamento suggerito all'attenzione della Commissione dal senatore De Sabbata, preveda che per i soggetti di cui alla legge 1° giugno 1977, n. 286 e al presente disegno di legge non si applichi l'articolo 140 del codice

1^a COMMISSIONE

71° RESOCONTO STEN. (14 novembre 1985)

penale e 1 relativi articoli del codice di procedura penale.

DE SABBATA. Signor Presidente, anche la legge del 1977 non è perfetta, in quanto ha operato in un campo limitato.

Infatti l'articolo 1 della legge n. 286 del 1977 sostituiva l'articolo 270 del testo unico della legge comunale e provinciale, mentre il disegno di legge al nostro esame non si riferisce a tale articolo, ma modifica la legge n. 286 del 1977. Noi vorremmo modificare tale legge ed estenderne la portata anche agli amministratori non previsti nel disegno di legge che oggi abbiamo al nostro esame.

Sono inoltre d'accordo con quanto affermato dal senatore Garibaldi.

GARIBALDI. Volevo dire che vi sono le unità sanitarie locali che nel loro ordinamento statutario hanno previsto una distinzione tra presidente d'assemblea e presidente del comitato di gestione. Il presidente d'assemblea, pur non essendo organo esecutivo, possiede una veste ed un'immagine esterne che non possono essere disgiunte.

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. È in corso una discussione molto sottile che ha preso in contropiede la Sanità in ordine agli organi delle unità sanitarie locali. Queste non hanno organi propri, salvo il Comitato di gestione; non hanno quindi un'assemblea ed usano a tale scopo quella di un altro organo che può essere la comunità montana, la circoscrizione o la associazione dei comuni.

La legge dice che organo dell'unità sanitaria locale è l'assemblea dei comuni, organo che in molti casi può avere compiti diversi. Nella fattispecie, quando si parla di presidenti e di componenti del comitato di gestione delle unità sanitarie locali, si intendono propriamente il governo ed il relativo presidente della unità sanitaria locale stessa.

Laddove si parla di presidenti e di componenti degli organi esecutivi, ci si riferisce sia alle associazioni che fanno da supporto alle unità sanitarie locali sia ad altre associazioni semplici. Quindi la fattispecie ipotizzata dal senatore Garibaldi che si riferiva ad un pre-

sidente del comitato di gestione ed a un presidente d'assemblea — che è assemblea dell'unità sanitaria locale — è ricompresa fra la prima e l'ultima parte dell'articolo. Pertanto è da considerare responsabile anche il presidente del comitato di gestione.

MURMURA. L'esame di questo disegno di legge, che a prima vista potrebbe apparire di poco conto, mera estensione agli amministratori di enti locali delle disposizioni vigenti per i comuni e gli altri enti locali tradizionali, ha in realtà una serie di implicazioni che dobbiamo considerare. Del resto, le osservazioni formulate dai colleghi intervenuti, sia dal senatore De Sabbata che dal senatore Garibaldi come dal senatore Saporito, hanno aperto problematiche che non possiamo ignorare.

Dico subito che sono d'accordo sulla estensione ai consiglieri regionali delle norme relative ai consiglieri degli altri due livelli istituzionali. Pur ritenendo che vada compiuto un accertamento su eventuali disposizioni in materia contenute negli statuti, non credo che questi ultimi abbiano la facoltà di stabilire norme di tal genere, anche laddove esistessero, si dovrebbe estendere a tutte le Regioni e a tutti i presidenti ed assessori regionali tale normativa.

Esprimo, inoltre, giudizio favorevole sulle motivazioni giuridiche fin qui esposte e sulla necessità di chiarire il carattere riabilitativo della sentenza in grado di appello che porta la condanna al di sotto del tetto dei sei mesi.

Non sono invece d'accordo sulla non applicazione del disposto dell'articolo 140 del codice penale che il senatore De Sabbata ha proposto relativamente agli amministratori degli enti locali. Ciò potrebbe infatti determinare nel magistrato la scelta del mandato di cattura come strumento per evitare l'inquinamento delle prove ed il pericolo circa il mantenimento del posto e dell'incarico. Non sono d'accordo, anche perchè dobbiamo avere fiducia nell'autorità giudiziaria nonostante gli errori che possa aver commesso o che possa ancora commettere.

Il problema è quello che ripetutamente il Presidente della Commissione ha richiamato alla nostra attenzione e che forma oggetto di

disegni di legge predisposti da quasi tutte le forze politiche; quello, cioè, di una modifica delle fattispecie relative ai delitti contro la Pubblica amministrazione. Non possiamo continuare a vivere nell'attuale sistema, con l'eccesso di potere che diventa abuso, con il peculato per distrazione, con le omissioni di atti di ufficio.

Ritengo che se, in breve tempo, stabilissimo di prendere iniziative in questa direzione faremmo bene a ritardare di qualche decina di giorni l'approvazione del presente disegno di legge per introdurre le eventuali nuove normative.

Se invece ciò non si potesse fare o si ritenesse più urgente provvedere a questa «leggina» sarebbe come al solito un comportamento molto all'italiana, quello cioè di vedere gli effetti senza eliminare le cause dei problemi. Non dovremmo comunque adottare i soliti ordini del giorno che lasciano il tempo che trovano (e che io definirei ordini della notte). In ogni caso dovremmo dar vita ad una disciplina più comprensibile: non è possibile continuare ad emanare piccole leggi di rinvio o di adeguamento, anche perchè si tratta di un settore particolarmente delicato e continuiamo a parlare di autorità giudiziaria ordinaria senza accennare nulla sul problema della giurisdizione contabile.

Gradirei, signor Presidente, siccome certamente su questi emendamenti — soprattutto quelli indicati dal senatore De Sabbata — sarebbe doveroso sentire il parere della Commissione giustizia oltre che del Governo, sottoporre alla sua attenzione e a quella dei colleghi anche qualche valutazione in ordine ai tipi di reato, alle norme e fattispecie indicate, se non per tutti perlomeno per l'omissione e per l'abuso, per cercare di introdurre qualche norma diversa. Si abbia il coraggio e la responsabilità di non fare una legge, ripeto, «all'italiana», ma una legge che possa risolvere questo problema essenziale. Non escludo che questo possa essere ritenuto difficile a realizzarsi in tempi brevi, ma noi sappiamo che quando c'è la volontà si varano anche le norme strane, come quella dell'unità sanitaria locale distaccata presso il Senato. Io sono d'accordo, logicamente, sugli emendamenti formali, ma ritengo che

sarebbe più saggio formulare emendamenti sostanziali per fare chiarezza su quanto riguarda i delitti contro la Pubblica amministrazione, o quantomeno l'aspetto dell'omissione, e si potrebbe arrivare — ma sarebbe troppo rivoluzionario — a dire che l'azione penale nei confronti degli amministratori locali dovrebbe essere promossa, non dico come per le forze di polizia dal Procuratore generale, ma quantomeno dalla Procura della Repubblica; infatti, con tutto il rispetto che io ho nei confronti degli appartenenti alle forze di polizia, non credo che la loro funzione sia più alta o più dignitosa di quella degli amministratori locali e regionali.

PRESIDENTE. Ritengo che l'ultima proposta avanzata dal senatore Murmura debba essere presa in serissima considerazione. Tutti gli emendamenti preannunciati sono di estrema delicatezza e meritano un momento di riflessione; mi sembra importante che l'intera Commissione possa riflettere ed assumere i necessari elementi di informazione, sia giurisprudenziale che di diritto, per evitare di incorrere in un grave errore.

DE CINQUE, *relatore alla Commissione*. La Commissione giustizia ha dato parere favorevole su questo testo.

PRESIDENTE. Sì, ma non ha avuto modo di esaminare ancora gli emendamenti di cui ora si è parlato.

CASTELLI. Signor Presidente, la sua dichiarazione sembra rendere superfluo quanto intendevo dire, per esprimere piena adesione alle osservazioni del senatore Murmura; pertanto, a questo punto, voglio soltanto aggiungere una riflessione. Il dato di partenza è rappresentato dalla constatazione della situazione in cui ci troviamo, con una normativa in materia di sospensione e decadenza degli amministratori locali estremamente confusa e ben lontana da un minimo di sistematicità; essa non tiene minimamente conto degli aspetti che hanno dato luogo alle interpretazioni dirompenti accennate dal collega Murmura. In queste condizioni se noi approvassimo l'attuale testo così come è,

estenderemmo ad altri amministratori una normativa lacunosa, insufficiente e contraddittoria. Se, di contro, introducessimo gli emendamenti accennati (ma mi sembra non ancora proposti) dal senatore De Sabbata e che io ritengo in larghissima misura meritevoli di approvazione, muoveremmo alcune tessere del mosaico e fatalmente ci troveremo a doverne rimettere a posto numerose altre.

Quindi ritengo che se vogliamo legiferare in modo serio, non possiamo prendere decisioni nè oggi nè la prossima settimana; dobbiamo fissare un termine per presentare emendamenti organici su tutta la materia e arrivare a norme generali congrue.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

CIAFFI, sottosegretario di Stato per l'interno. Signor Presidente, onorevoli senatori, i temi riproposti qui al Senato sono stati già introdotti alla Camera dei deputati e risolti nel senso di approvare in sede legislativa il testo così come proposto dal Governo. L'osservazione espressa dal senatore Castelli attiene all'articolo unico così come è; in sostanza il senatore Castelli afferma che l'estensione pura e semplice della legge n. 286 non risolverebbe una serie di questioni che pure emergono dalla giurisprudenza. Il disegno di legge, la sua *ratio*, non si pongono problemi più grandi di quelli affrontati nell'articolo unico, problemi che invece sono stati affrontati in sede di riforma delle autonomie locali. Il tema della responsabilità è stato affrontato organicamente in questa Commissione in sede di riforma delle autonomie e può ancora essere affrontato qualora non avesse avuto una soluzione esaustiva e completa. L'articolo unico, ed anche perciò è stata concessa la sede legislativa, si pone il limitato obiettivo della estensione ad organismi nuovi, sopraggiunti dopo il 1977, di una pari condizione di responsabilità a garanzia degli amministratori, dell'interesse pubblico e dei cittadini, in modo da avere una normativa di responsabilità che comprenda tutti gli amministratori locali. È per questo che l'articolo unico si

pone — e qui vengo al primo emendamento — come modifica di un articolo del testo unico della legge comunale e provinciale, che ha come oggetto la responsabilità degli amministratori locali. Non è questa la sede, anche se la questione si ponesse, per introdurre nella legge comunale e provinciale una normativa sugli amministratori regionali.

Si tratta, infatti, di una materia che dovrebbe essere regolamentata a parte, modificando, caso mai, quanto disposto al riguardo dalla legge n. 62 del 1953, cioè la «legge Scelba».

Mi fermerò, quindi, *ad limina* della questione, ponendo comunque un problema pregiudiziale.

Non ritengo sia questa la sede idonea per delimitare le responsabilità, e la conseguente decadenza e sospensione degli amministratori regionali, dato che siamo in presenza di un ente per sua stessa natura diverso dagli altri enti locali, dotato di competenze e di funzioni legislative.

L'orientamento del Governo — che è pur sempre rivedibile — è, in linea di principio, contrario agli emendamenti preannunciati dal senatore De Sabbata.

Infatti, la legge n. 286 del 1977 regola la sospensione e la decadenza degli amministratori degli enti locali in pendenza di procedimenti penali per reati commessi in qualità di pubblico ufficiale o con abuso di poteri oppure con violazione di doveri inerenti ad una pubblica funzione.

Ora, la pena della reclusione di durata superiore ad un anno per qualsiasi delitto non colposo rappresenta una fattispecie diversa. Inoltre, l'articolo 140 del codice penale ha una portata molto più vasta di quella delle previsioni contenute nella normativa vigente e conferisce al giudice il potere di procedere ad una sospensione per reati diversi sia dal punto di vista della specie che sotto il profilo della gravità.

Pertanto, qualora l'articolo 140 del codice penale fosse dichiarato inapplicabile agli amministratori degli enti locali, si andrebbero a coprire fattispecie diverse o più ampie di quelle di cui alla normativa vigente. In sostanza, si sottrarrebbe — e non vedo per quale motivo — l'amministratore locale ad

un regime applicabile per qualsiasi cittadino della Repubblica.

Rispetto a quanto previsto dall'articolo 1 della legge n. 286 del 1977, l'articolo 140 del codice penale ha, come ripeto, una portata molto più vasta, cui è connessa anche una discrezionalità che attiene ad un principio di ordine generale — di tutela, diciamo pure, dell'ordine pubblico e così via — che non ha e può non avere nulla a che vedere con le funzioni esercitate.

Pertanto, ritengo giusta l'osservazione avanzata dal Presidente, relativa ad una pausa di riflessione e ad un coinvolgimento, nell'esame della materia, della Commissione giustizia, in quanto con l'emendamento in questione si andrebbe a modificare non già il testo unico della legislazione comunale e provinciale, bensì un articolo del codice penale e soltanto per una parte di cittadini. Peraltro, anche sotto questo profilo, ci si troverebbe fuori della *ratio* della norma in esame, che fa riferimento, a sua volta, a quella della legge n. 286 del 1977.

L'argomento, comunque, è talmente vasto e delicato da richiedere, a mio avviso, una trattazione molto più ampia ed un'attenta riflessione sia da parte della Commissione che dello stesso Governo.

Mi permetto, quindi, di invitare la Commissione a prendere in considerazione, per il momento, la sola utilità pratica del provvedimento in esame, tendente ad una armonizzazione della disciplina concernente la sospensione e la decadenza, in pendenza di procedimenti penali, degli amministratori degli enti locali con la normativa del 1977, rinviando la trattazione dei problemi connessi alle autonomie ed alla modifica del codice penale ad un confronto nelle sedi opportune.

Per parte mia ritengo che non si debba in alcun modo vanificare un disegno di legge che ha trovato presso l'altro ramo del Parlamento una unanimità di consensi. Nel dire questo, tengo altresì a sottolineare che non intendo assolutamente contestare le intenzioni di chi ha voluto avanzare rilievi critici sul provvedimento in esame; desidero, tuttavia, far rilevare come, da talune parti, sia stata colta l'occasione per introdurre nel dibattito

tematiche che non ricentrano nella logica del disegno di legge.

Invito, pertanto, la Commissione a tener presenti i ritardi che un eventuale rinvio del provvedimento alla Camera dei deputati potrebbe comportare. Del resto, non mancherebbero certo le occasioni per affrontare, nelle sedi opportune, i problemi che sono stati qui sollevati.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda l'ampia problematica toccata dal senatore Murrura, devo far presente che è pendente, presso l'altro ramo del Parlamento, un disegno di legge di iniziativa del Governo su analoga materia.

DE CINQUE, relatore alla Commissione. Devo dire, innanzitutto, che concordo pienamente con le osservazioni avanzate dal rappresentante del Governo. Infatti, nella discussione sono stati, tra l'altro, affrontati temi di vasta portata, che meritano un'attenta riflessione e che non è certamente questa la sede più opportuna per trattare, dato che ci troviamo in presenza di un'iniziativa legislativa del Governo di portata dichiaratamente limitata.

È vero, da una parte, che potremmo anche apportare modifiche al provvedimento in esame; è però altrettanto vero, che si andrebbe in tal modo ad ampliare sempre più, a mio avviso, il *thema decidendum*, il che sembra del tutto ultroneo.

Per quanto riguarda gli emendamenti preannunciati dal senatore De Sabbata, devo dire che il primo, relativo alla efficacia riabilitativa della sentenza riduttiva di pena, mi trova, in linea di massima, favorevole e potrebbe anche, a mio giudizio, essere preso in esame in questa stessa seduta e messo ai voti. Sul secondo emendamento, invece, condivido le perplessità manifestate poc'anzi dal rappresentante del Governo.

Ritengo, cioè, che si potrebbe esaminare oggi stesso il primo degli emendamenti in questione, rinviando così in tempi rapidi, qualora tale proposta di modifica fosse approvata, il provvedimento alla Camera dei deputati. Se però si dovesse passare ad esaminare anche il secondo degli emendamenti

presentati dal senatore De Sabbata, si renderebbe invece necessario un approfondimento del problema cui non appare possibile procedere in questo momento.

PRESIDENTE. In sostanza il problema si pone in questi termini: si tratta di vedere se c'è la possibilità di approvare oggi l'articolo unico, altrimenti se dovessero insorgere problemi in riferimento a delicatissimi emendamenti dovremmo differire l'esame per avere tutti il tempo, in particolare il relatore e il Governo, di riflettere su questi problemi.

Prego perciò il relatore di studiare se per caso la legge del 1977 non fu fatta proprio — come sostiene il senatore De Sabbata — per evitare l'incidenza dell'autorità giudiziaria sulle cariche elettive, in riferimento all'articolo 140 del codice penale. Ritengo sia utile e necessario approfondire gli atti, perchè penso che questa fosse la *ratio* del provvedimento.

DE SABBATA. Ho ricevuto un invito da parte del relatore per cui mi sono limitato a presentare per il momento solo il primo emendamento anche perchè, per quanto riguarda il secondo, ho preso in considerazione le valutazioni del senatore Murmura. L'alternativa che il magistrato ha di usare lo strumento del mandato di cattura, qualora volesse sospendere l'effettivo esercizio delle funzioni dell'amministratore locale, è questione che invece può trovare sufficiente soluzione nell'esercizio del potere di cui all'articolo 140 del codice penale, della cui vigenza in qualche modo dubito. Mi sembra che — come diceva il Presidente — le caratteristiche e gli scopi della legge n. 286 del 1977, di iniziativa tra l'altro del compianto collega Cleto Boldrini e mia, fossero proprio quelli di eliminare l'ingerenza di un potere discrezionale, non solo del giudice ma anche di un'altra autorità amministrativa. Si potrebbe quindi considerare la norma abrogata, come fa, credo, qualche giudice.

Comunque, data la complessità della materia, non insisto per il momento sul secondo emendamento, mentre insisto sul primo che ho già redatto in forma diversa da quella che ho letto, considerandolo come modifica del-

l'articolo 270 della legge comunale e provinciale, in modo che si applichi a tutti.

Presidenza del Vice Presidente TARAMELLI

CASTELLI. Ho chiesto la parola proprio in relazione alla opportunità o meno di proseguire in questa sede la discussione, per formulare cioè in concreto una questione sospensiva.

Ho seguito con estrema attenzione quanto con l'abituale diligenza ha esposto il rappresentante del Governo. Mi consenta però, onorevole Sottosegretario, di tradurre, in un linguaggio non molto edulcorato, la linea di fondo. Abbiamo un provvedimento varato nel 1977, un provvedimento che a mio sommo avviso, è raffazzonato, e un poco contraddittorio; ci si propone però di essere coerenti con l'articolo 3 della Costituzione, stabilendo lo stesso trattamento per tutti; dovremmo approvare un unico articolo che estenda ad altre categorie di amministratori questa normativa abbastanza incongrua; in separata sede potremo poi affrontare una modifica di ordine generale.

Sinceramente, non mi pare il modo migliore di procedere.

Condivido senz'altro alcune obiezioni che ella, onorevole rappresentante del Governo, ha sollevato, ma che vanno rivolte esclusivamente alle richieste del senatore Garibaldi, che rappresentano una fuoriuscita dall'aspetto tipico di questa norma legislativa.

Forse alcune ipotesi di emendamento del senatore De Sabbata possono subire analoghi censura ma altre assolutamente no, in quanto possono benissimo innestarsi nel contesto di questo disegno di legge. Ed allora è necessario tornare al concetto che era alla base dell'intervento del collega Murmura: non è possibile procedere a correzioni od aggiustamenti di tipo settoriale paghi di aver utilizzato la possibilità di estendere la norma, ma con alcune modificazioni di dettaglio. È più saggio fissare un termine di quindici o venti giorni per presentare emendamenti organici, in modo tale che si possa rivedere il provvedimento, che, del resto, dovrebbe tornare in

ogni caso davanti all'altro ramo del Parlamento, per ristrutturarlo integralmente.

Mi sembra di ricordare che la valutazione dell'opportunità di emanare una norma tampone per normalizzare la situazione esistente, con riserva di riordinarla organicamente, era già stata formulata nel 1977. Allora, tenuto conto dei tempi del Parlamento e della lentezza delle procedure legislative, si era giudicato saggio varare una determinata normativa, un po' estemporanea, che poneva rimedio ad un problema con carattere di immediatezza; si era formulata la riserva di porre subito allo studio la riforma organica ma ci si trova oggi, dopo otto anni, di fronte alla proposta di estendere quel provvedimento tampone. Era un intervento settoriale a tutela dell'amministratore nei confronti dell'arbitrio giudiziario: era un atto importante, sul quale sono d'accordo, ma considerarlo esaustivo in materia mi pare realmente esagerato.

Penso che non valga la pena di provvedere oggi ad un intervento analogo che risulterebbe ancora meno giustificato di quello settoriale di allora. Ci riferiremmo col testo attuale addirittura a figure di amministratori che tra poco non esisteranno più, per la modifica di altre norme legislative.

È bene sospendere la discussione per un breve periodo. Potremo presentare emendamenti e poi magari respingerli, ma almeno avremo compiuto una valutazione sistematica ed organica.

GARIBALDI. Non sono in grado di portare argomentazioni molto sofisticate utili al dibattito. Tuttavia vorrei dire che, proprio per questo motivo, forse sono portatore di esigenze macroscopiche, palpabili dalla generalità dell'opinione pubblica che è inevitabilmente impressionata dalle cose che accadono.

È singolare che sia stato il sottoscritto a compiere la scoperta della diversità di trattamento tra consiglieri regionali ed altri amministratori; si tratta comunque di una situazione di fatto che colpisce coloro i quali, pur non avendo una sensibilità affinata alle problematiche sottili, tuttavia vivono nella realtà che li circonda. Dico ciò non per affe-

zione alla mia scoperta, ma per ribadire l'esigenza di trattare in maniera uguale soggetti che si destinano ad analoghe funzioni.

È vero che il Governo ha rappresentato, con argomenti indubbiamente convincenti, ma di tipo a mio parere soltanto formale, l'opportunità di disgiungere dal particolare momento o argomento il principio dell'uniformità di trattamento dei consiglieri regionali; è vero che le argomentazioni risultano tecnicamente suggestive, ma il problema sostanziale resta. Non possiamo accontentarci di eliminarlo perchè non è congruente con la sistematica o è formalmente inconferente. Esso esiste nella realtà perchè esiste l'articolo 3 della Costituzione, perchè esiste la gente che deve essere educata, anche in ragione di come noi legiferiamo, alla conoscenza del sistema democratico.

Credo che tale problema debba essere valutato: sono pertanto d'accordo sull'opportunità di soprassedere nella seduta odierna all'approvazione del disegno di legge; ovviamente con l'impegno che il Governo ci faccia pervenire una valutazione tecnicamente informata della realtà nel suo complesso per poter giungere, nei termini a cui facevano riferimento gli interventi più tecnici e qualificati dei senatori De Sabbata, Murmura e Castelli, ad una conoscenza più dettagliata e più funzionale possibile della problematica che oggi abbiamo sollevato.

In questo senso proporrei un emendamento teso a coinvolgere nel provvedimento anche la situazione dei consiglieri regionali, naturalmente per ritirarlo laddove venissero, da parte del Governo, argomenti tali da convincere che tale coinvolgimento non è opportuno e che lo si potrà realizzare in altra sede.

PRESIDENTE. Prima di procedere nei lavori vorrei richiamare l'esigenza di pronunciarsi sulla proposta di sospensione formulata dal senatore Castelli.

DE SABBATA. Per prendere in esame la proposta del senatore Castelli, mi sembra che sia utile valutare i giudizi che questi ha espresso. Non ritengo che una legge come quella del 1977 possa essere considerata set-

toriale. A me sembra piuttosto che sia una legge non organica, ma che riguarda diritti fondamentali degli eletti. In realtà essa ha costituito la soluzione parziale di un problema.

Per provvedimento settoriale intendo qualcosa che riguarda una categoria limitata di persone; la legge del 1977, invece, riguarda tutti i cittadini. Ripeto quindi che essa non è settoriale e che semmai può risultare non organica.

CASTELLI. Vorrei precisare che per settoriale intendo l'opposto di organico.

DE SABBATA. Voglio dire che, attraverso questa interpretazione, si tende a disprezzare un provvedimento che invece ha avuto una grande importanza perchè chi opera nel settore sa che quanto meno il 50 per cento dei rinvii a giudizio si conclude con l'assoluzione; avere degli eletti investiti di funzioni locali sospesi a seguito di rinvii a giudizio che poi risultano non fondati costituisce un fatto molto grave.

GARIBALDI. Soprattutto in un sistema inquisitorio come il nostro.

DE SABBATA. Il disegno di legge ha sanato questa situazione perchè le assoluzioni in grado di appello sono certamente minori rispetto a quelle susseguenti a rinvio a giudizio disposto con atto del procuratore o con ordinanza del giudice istruttore.

Pur essendo necessario intervenire anche sul codice penale — e qui sono d'accordo con il Governo — non credo che sia questa la sede per farlo relativamente alla definizione dei delitti. Ritengo che la sede giusta sia quella aperta con il disegno di legge governativo, che fra l'altro si collega anche ad un disegno di legge di parte comunista, già presentato alla Camera. Non possiamo introdurre qui, in un disegno di legge di questo tipo, una riforma così ampia come quella che riguarda i delitti contro la Pubblica amministrazione da parte di tutti i funzionari e di tutti gli impiegati.

Nel caso in esame, mi sembra che l'estensione sia urgente. Sarebbe certamente me-

glio realizzare interventi più organici, ma non credo che vi sia ragione per ostacolare un'iniziativa del Governo in questa sede. La critica al Governo la riservo ad altre occasioni e a quadri più ampi, semmai per momenti quali quello in cui si discute la fiducia o la politica generale del Governo stesso.

Ma questo provvedimento, che ha il difetto della disorganicità, non può essere ostacolato, deve essere promosso e può essere precisato. Ritengo che la proposta del collega Garibaldi si inserisca in questa esigenza, per cui sono favorevole ad estendere le norme della legge 1° giugno 1977, n. 286, semplicemente indicando che esse si applicano al Presidente e ai componenti dell'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e al Presidente e ai componenti della Giunta regionale.

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Ci può essere però a questo punto il problema molto pratico di tutti gli enti strumentali della Regione, dove veramente si pone il problema, ed allora una mera estensione così a caldo al Presidente della Giunta e non a tutti...

DE SABBATA. Trovo che questa è una questione diversa perchè qui stiamo discutendo le cariche elettive.

PRESIDENTE. L'emendamento del senatore Garibaldi che introduce gli enti strumentali è cosa diversa.

DE SABBATA. Comunque è questione da vedere. Naturalmente il fatto che il senatore Garibaldi sia disponibile alla sospensione ci costringe a non ostacolare la sospensione stessa. Però se il senatore Garibaldi recedesse da questo orientamento e il relatore fosse d'accordo, potremmo trovare un punto di incontro.

MURMURA. Ritengo che le cose qui dette meritino una più ponderata riflessione perchè si tratta di materia che scotta, non solo per estendere la disciplina vigente a queste nuove strutture che sono sorte ma anche per valutare il problema dei componenti degli

1^a COMMISSIONE

71° RESOCONTO STEN. (14 novembre 1985)

organismi esecutivi delle Regioni, Presidenza e assessori. Ho detto nel mio precedente intervento che bisognerebbe chiarire la fattispecie dei vari delitti contro la pubblica amministrazione, se vogliamo dare una soluzione seria ai problemi; tenendo però conto anche che forse allora cadrebbe la nostra competenza come 1^a Commissione, là dove si andassero ad introdurre modifiche sostanziali del codice, ritarderemmo di molto anche questo adeguamento e questa equità da introdurre tra i vari livelli istituzionali sul piano esecutivo.

Ritengo però che l'accento fatto agli enti strumentali ed anche il problema della sentenza di secondo grado resa in appello, meriti una riflessione che può anche non essere di 15 giorni ma di una settimana; dobbiamo però farci carico con serietà di questo problema, non possiamo sempre prendercela con gli altri, dimenticando le nostre responsabilità. C'è questo problema dei delitti contro la Pubblica amministrazione che non può rimanere così, noi non dobbiamo consolidare la politica del rinvio e del trasferimento ad altri delle responsabilità che abbiamo: è un male italiano. Dobbiamo cercare di essere noi stessi più coerenti con le cose che diciamo e con le leggi che facciamo, quindi sono a favore della richiesta di sospensiva che secondo il Regolamento dobbiamo determinare nella durata, fissando il rinvio ad altra seduta che potrebbe svolgersi la prossima settimana, sollecitando dal Governo un contributo — che non dubito venga offerto con grande coscienza di parte — per determinare che presso l'altro ramo del Parlamento il percorso della riforma dei delitti contro la Pubblica amministrazione sia rapido. Vorrei si valutasse anche da parte del Governo e del Ministro della giustizia il perchè tra gli appartenenti alle forze di polizia deve essere il Procuratore generale a promuovere l'azione penale, mentre per gli enti locali basta, ad

esempio, il pretore di Abbiategrasso, a ridurre il termine, a promuovere azioni penali ed a condannare. Basti pensare ai problemi dell'inquinamento, della edilizia scolastica, per capire quali sono le responsabilità degli amministratori locali e per capire l'inadeguatezza dell'attuale normativa.

CASTELLI. Signor Presidente, intervengo solo per indicare, come giustamente ha segnalato il senatore Murmura, il tempo della sospensiva che mi sembrerebbe opportuno quantificare in 15 giorni. Approfitto anche per evitare un equivoco su una valutazione che io ho espresso. Quando ho definito — e mantengo la definizione — «settoriale» la legge 1° giugno 1977, n. 286, non ho inteso in alcun modo adoperare un sinonimo di corporativo, o espressione analoga; ho adoperato l'aggettivo in senso dialettico, per indicare che come il settore è parte del cerchio, questa legge è una parte, un settore del sottosistema delle sospensive e delle decadenze. Quindi non ritengo che si tratti di un termine critico della normativa, ma l'esatta definizione giuridica.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti la questione sospensiva proposta dal senatore Castelli secondo cui la discussione del disegno di legge è rinviata di 15 giorni.

È approvata.

Il seguito della discussione del disegno di legge è, pertanto, rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale
e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO