

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BOLDRINI Cleto, BERTI, COSSUTTA, DE SABBATA, LUBERTI, MAFFIOLETTI, MODICA, PERNA, PETRELLA e TEDESCO TATÒ Giglia**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 OTTOBRE 1976

Sospensione e decadenza degli amministratori degli enti locali e degli enti pubblici, anche economici, in dipendenza di procedimenti penali

ONOREVOLI SENATORI. — Gli istituti della sospensione e della decadenza degli amministratori comunali e provinciali, per effetto di procedimenti penali a loro carico, risultano dalle disposizioni contenute negli articoli 270 e 271 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto n. 383 del 1934, modificati dalla legge 10 novembre 1970, n. 852, e da alcuni principi che la giurisprudenza pretoria del Consiglio di Stato ha puntualmente emanato.

Le norme del testo unico stabiliscono che « i sindaci, i presidenti delle giunte provinciali, gli assessori comunali e provinciali ed i componenti dei consigli direttivi dei consorzi rimangono sospesi dalle loro funzioni dalla data della sentenza di rinvio a giudizio, ovvero dalla data del decreto di citazione a comparire all'udienza sino all'esito del giudizio, qualora vengano sottoposti a procedimento penale per alcuno dei reati pre-

visti negli articoli 8, numeri 7) e 8) e 44, numero 11), dello stesso testo unico del 1934, o per qualsiasi altro delitto punibile con una pena restrittiva della libertà personale della durata superiore nel minimo ad un anno.

Rimangono pure sospesi, quando contro di essi sia emesso mandato di cattura, o quando ne sia legittimato l'arresto per qualsiasi reato ».

È altresì previsto che la sospensione « cessa per effetto di sentenza assolutoria anche se non passata in giudicato ». Tali amministratori « decadono di pieno diritto dall'ufficio, quando siano condannati per uno dei delitti previsti dagli articoli 8 e 44 dello stesso testo unico, o per qualsiasi altro reato, ad una pena restrittiva della libertà personale superiore a tre mesi ».

Presentando al Senato, nel corso della VI legislatura, il disegno di legge n. 1729, il Ministro dell'interno, di concerto con quello

di grazia e giustizia, constatava che gli articoli 270 e 271, rinviando ad altre norme del testo unico « non più in vigore » perchè sostituite in seguito al ripristino del sistema elettivo, erano quanto meno da aggiornare.

Secondo il Ministero, « mentre l'articolo 8 deve intendersi sostituito dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, che approva il testo unico della legge per la disciplina dell'elettorato attivo, l'articolo 44 deve intendersi sostituito dall'articolo 6 del testo unico del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, che approva il testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali ».

In realtà i principi stabiliti dal Consiglio di Stato e dalla giurisprudenza amministrativa, che si è posta l'esigenza della assoluta tutela della pubblica amministrazione dal sospetto del processo penale, nella convinzione (dovuta, per altri versi, alla sensibilità del Carnelutti) che « il processo è pena », hanno portato ad una estensione rigorosa, automatica, quanto mai severa della sospensione, anche nei casi problematici e di più incerta applicazione interferendo tuttavia in diritti soggettivi, politicamente rilevanti e costituzionalmente garantiti, cumulando le ipotesi previste sia dalle norme in vigore, sia da quelle abrogate.

La questione della sospensione cautelare degli amministratori pubblici può essere affrontata, sottraendo alla sospensione *ope legis*, i reati di competenza pretonile, come è stato fatto nel disegno di legge n. 1729 del 24 luglio 1974 (VI legislatura), senza affrontare i nodi costituzionali e funzionali degli istituti della sospensione e decadenza degli amministratori pubblici per effetto di un processo e di una condanna.

A termini dell'articolo 270 del testo unico n. 383 del 1934, modificato dalla legge n. 852 del 1970, gli amministratori comunali o provinciali, rimangono sospesi dalla carica qualora vengano sottoposti a procedimento penale per alcuno dei delitti tassativamente descritti nella normativa richiamata, o per qualsiasi delitto punibile con una pena restrittiva superiore nel minimo ad un anno.

Il processo penale, instaurato sia per un delitto considerato dal legislatore per la peculiare qualificazione criminosa o per la ripugnanza sociale del reato contestato, sia per la quantità della pena prevista in astratto, qualunque sia l'ipotesi delittuosa, produce, per il fatto della sua stessa esistenza, la sospensione obbligatoria dalla carica.

Tale sospensione è una semplice cautela amministrativa, diversa da quella decisa, con tutte le garanzie di difesa e di impugnabilità, nei confronti dell'imputato (pubblico amministratore), a termini dell'articolo 140 del codice penale, che è applicazione provvisoria di pene accessorie in relazione alla specie e alla gravità del reato, ai fatti accertati ed alla possibilità che possa essere irrogata la interdizione prevista dall'articolo 31 del codice penale.

Mentre la sospensione giurisdizionale è decisa in rapporto alla fattispecie ed alla personalità dell'imputato, la sospensione cautelare-amministrativa, ha invece carattere obbligatorio, automatico, *ope legis*, ed è priva di qualsiasi possibilità di difesa o di riconsiderazione, talchè solleva immediatamente problemi di legittimità, già proposti alla Corte costituzionale in modo perspicuo ed esauriente dal tribunale amministrativo regionale di Ancona, con l'ordinanza n. 145/76 del 13 maggio 1976, con la quale si denuncia l'articolo 270 del testo unico n. 383 del 1934 in relazione agli articoli 27, 113, 3, 51, 24 e 97 della Costituzione.

La sospensione automatica, che si applica *ope legis* appare in contrasto con l'articolo 27, secondo comma, della Costituzione.

Non senza dissensi è stato affermato che le misure cautelari, previste dall'articolo 140 del codice penale, non contrastano con la Costituzione, perchè assimilabili alle misure di prevenzione che, anche se restrittive della libertà personale, non violano la Carta costituzionale, sia perchè l'imputato è garantito dalla valutazione del *fumus boni juris* dell'accusa, sottoposta a tutte le garanzie di difesa, sia perchè non sussiste violazione della presunzione di non colpevolezza per il carattere provvisorio e non deliberativo del provvedimento sospensivo (sentenza n. 78

del 1969 della Corte costituzionale - presidente Sandulli; relatore Crisafulli).

L'applicazione automatica della sospensione, invece, è priva di ogni valutazione processuale, è meccanica; non postula provvedimenti da sottoporre alla garanzia giurisdizionale e si applicherebbe anche se il giudice precedente, con suo provvedimento, avesse motivatamente ed esplicitamente escluso la applicazione dell'articolo 140 del codice penale.

Tale automatismo anticipa gli effetti non penali di una condanna inesistente e fa venir meno, in modo irreversibile, la presunzione di innocenza che, se assiste il cittadino, non assiste l'amministratore pubblico, il quale, anche per effetto della sospensione amministrativa, è invece sottoposto a un linciaggio morale gravemente lesivo della sua dignità, a prescindere dall'esito del processo.

Con la legge 10 novembre 1970, n. 852, già il legislatore provvide a correggere, in parte, la discrasia costituzionale, disponendo la cessazione della sospensione in caso di sentenza assolutoria, anche se non passata in giudicato, e facendo cessare l'applicazione dell'istituto della sospensione per i consiglieri che esercitano un mandato elettorale.

La disposizione tuttavia, rende ancor più evidente il contrasto tra la sospensione obbligatoria applicata automaticamente e meccanicamente, quale conseguenza *ope legis* per il fatto dell'imputazione, concepita come presunzione di colpevolezza, qualunque sia il giudizio sul fatto commesso, e la mancanza di ogni tutela, dettata dall'articolo 113 della Costituzione.

Si arriva così all'assurdo dell'applicazione di un istituto amministrativo, dettato a tutela della pubblica amministrazione, lesivo di interessi legittimi della pubblica amministrazione stessa e dei diritti soggettivi dell'amministratore, senza che sia praticabile alcuna tutela giurisdizionale.

Così appare del tutto illogico, ed in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, il diverso regime giuridico prospettato per gli amministratori pubblici elettivi, da quello proposto per quelli nominati a cariche di direzione o di rappresentanza di altri enti

pubblici, non minori per importanza e funzione di quelli autarchici.

La differenza di trattamento non appare giustificata dalle diversità dell'investitura, nè, dopo la novella della legge 10 novembre 1970, n. 852, dalla limitazione della sospensione ai membri dell'esecutivo.

L'istituto della sospensione automatica, meccanica, operante *ope legis* è, inoltre, in contrasto con la norma dell'articolo 51 della Costituzione, poichè la sospensione dall'ufficio inibisce lo *jus ad officia*, oltre i casi della stessa ineleggibilità o decadenza, a chi è sottoposto a procedimento penale (che, per la particolare situazione della giustizia italiana, può varcare i limiti temporali della stessa investitura elettiva).

L'ipotesi di una condanna per reato commesso con abuso di ufficio ad una pena pecuniaria non è infrequente; sicchè l'amministratore processato è sospeso dalla carica, e quello condannato non è sottoposto ad alcuna procedura di decadenza.

L'attuale normativa sulla sospensione dei pubblici amministratori di enti locali o di enti pubblici comprime lo stesso diritto di difesa, protetto dall'articolo 24 della Costituzione.

Il sindaco sottoposto a processo penale e condannato ad una lieve pena pecuniaria, in un processo penale che per il suo titolo o per la quantità della pena in astratto considerata comporta la sospensione *ex lege* dalla carica, deve rinunciare al suo diritto di appello, anche in assenza di appello del pubblico ministero, se vuole esercitare la carica e rimuovere la causa di sospensione.

Durante il corso dell'elaborazione della legge 10 novembre 1970, n. 852, fu già sollevata la questione di illegittimità della normativa per contrasto con l'articolo 97 della Carta costituzionale, in base al quale i pubblici uffici sono organizzati per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Questo principio appare violato sia dalla natura automatica della sospensione, sia dal fatto che agli organi dell'amministrazione è inibito l'esame dell'accusa e delle sue congruità rispetto al buon funzionamento degli uffici.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Altra normativa in contrasto con il principio del controllo popolare della funzione elettiva — e passibile delle più vaste interpretazioni — è la sospensione e la rimozione del sindaco per motivi d'ordine pubblico o per inosservanza di obblighi.

Il pessimo uso che se ne è fatto in passato (rimozione senza contestazione, ritenuta non necessaria — Consiglio di Stato 8 febbraio 1952, n. 148 — l'astrattezza delle « idoneità » richiesta per il pericolo di turbamento dell'ordine pubblico, non inteso come ordine costituzionale, ma come omogeneità di indirizzo, o peggio) e la sua attuale desuetudine ne consigliano la soppressione.

Del resto la liceità di norme tese a realizzare misure di compressione della libertà, di controllo delle istituzioni costituzionali, appare assai dubbia, e comunque politicamente scorretta.

L'istituto della revoca del sindaco, previsto dall'articolo 149 del testo unico del 1915 sulla legge comunale e provinciale, per la genericità della formulazione e per le possibilità di abuso, è in indubbio contrasto con gli articoli 128, 129 e 130 della Carta costituzionale, anche perchè il turbamento dell'ordine pubblico, sia esso in atto, o come pericolo, è tutelato dalla norma penale, che si applica a qualsiasi cittadino.

Il disegno di legge in esame, anzichè correggere o aggiornare formulazioni normative nate da diversi orientamenti costituzionali, o in particolari momenti politici in cui minore appariva l'articolazione di questa nostra democrazia di popolo, e maggiore la sfiducia o la prevenzione verso gli organi elettivi, si propone, in particolare, di rendere pertinente e puntuale la tutela delle pubbliche amministrazioni con una legislazione autonoma che, in attesa di nuove formulazioni degli ordinamenti amministrativi, elimini le discrasie costituzionali e legislative.

La normativa proposta tende anche ad eliminare le diversità legislative non giustificate, rimanendo non soppressa la sola sospensione prevista, per il sindaco, dall'articolo 15 del testo unico 16 maggio 1960, n. 570, la cui declaratoria è rimessa alla sezione per il contenzioso elettorale, per le ipotesi di illeggibilità per fatti connessi con l'esercizio del mandato, già in precedenza esercitato.

Si propone che la sospensione cautelare dall'ufficio o dalla pubblica funzione, per effetto di un procedimento penale, debba essere oggetto di esame degli organi amministrativi, o oggetto di controllo sostitutivo (articoli 1 e 2), che, nell'ambito del nostro sistema giuridico, nell'uno e nell'altro caso, è passibile di tutela giurisdizionale.

L'opportunità della cautela amministrativa deve essere esaminata tenendo conto sia la gravità dei fatti contestati che l'interesse della pubblica amministrazione, con l'abolizione di ogni carattere automatico e meccanico, estraneo al nostro ordinamento giuridico.

Altre norme sono dettate per la decadenza e per la connessione con quelle attualmente in vigore.

La legge 10 novembre 1970, n. 852, abrogava i commi quinto e sesto (oggi sesto e settimo) dell'articolo 149 del testo unico del 1915 della legge comunale e provinciale.

La soppressione della legge n. 852 del 1970 potrebbe far sorgere il dubbio della rinascita della legge abrogata.

Ne riproponiamo, dunque, la soppressione, anche perchè l'attuale testo ne ripropone, ampliato, il significato, insieme a tutte le norme in contrasto.

Aperti all'apporto critico e alla collaborazione di ognuno, raccomandiamo l'approvazione di questo disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Sospensione cautelare
dalle funzioni amministrative)*

I sindaci, i presidenti delle giunte provinciali, gli assessori comunali e provinciali, nonché gli amministratori eletti o comunque nominati degli enti pubblici, anche economici, sottoposti a procedimento penale possono essere, quando, a giudizio dell'organo, la natura del reato sia ritenuta particolarmente grave e pregiudizievole per l'ente, sospesi dalle funzioni; ove sia stato emesso mandato od ordine di cattura la sospensione è immediata ed obbligatoria.

Il procedimento per la sospensione cautelare è obbligatorio quando il rinvio a giudizio è promosso per delitto commesso nella qualità di pubblico ufficiale, o con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, punibile con una pena restrittiva della durata superiore nel minimo a sei mesi o per qualsiasi delitto non colposo punibile con una pena restrittiva della durata superiore nel minimo ad un anno, e la sospensione è dichiarata quando, a giudizio dell'organo, risulti pregiudizio morale o materiale per l'ente.

Art. 2.

(Organo che dichiara l'inibitoria)

La dichiarazione di sospensione, spetta all'organo che ha proceduto all'elezione o alla nomina.

In caso di rifiuto di esame, o di disapplicazione della sospensione obbligatoria, i poteri di controllo sostitutivo sono esercitati dagli organi regionali in tutti gli enti sottoposti al loro controllo.

Art. 3.

(Revoca della sospensione)

La sospensione cautelare è revocata quando il processo penale che è stato motivo della sospensione, è concluso con sentenza assolutoria, ancorchè non passata in giudicato.

Art. 4.

(Astensione dalle votazioni)

Coloro che sono sottoposti all'esame della sospensione cautelare non prendono parte alla votazione degli organi deliberanti la sospensione.

Art. 5.

(Decadenza dall'ufficio)

Gli amministratori che ricoprono taluna delle cariche indicate nel precedente articolo 1, decadono da essa quando siano condannati, con sentenza non più soggetta a gravame ordinario, 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 non colposo alla pena della reclusione di durata superiore ad un anno.

Art. 6.

Gli articoli 270 e 271 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, modificati dalla legge 10 novembre 1970, n. 852, ed i commi sesto, settimo, ottavo e nono dell'articolo 149 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, nonchè la legge 10 novembre 1970, n. 852, sono abrogati.

Ogni altra norma, incompatibile con la presente legge, è abrogata.