

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(Nn. 300 e 262-A)

RELAZIONE DELLA I^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE VERNASCHI)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Norme sulla sospensione e sulla decadenza degli amministratori
degli enti locali in dipendenza di procedimenti penali (n. 300)

presentato dal Ministro dell'Interno

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 NOVEMBRE 1976

Sospensione e decadenza degli amministratori degli enti locali
e degli enti pubblici, anche economici, in dipendenza di
procedimenti penali (n. 262)

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

Comunicata alla Presidenza il 28 aprile 1977

ONOREVOLI SENATORI. — Gli istituti della sospensione e della decadenza degli amministratori comunali e provinciali sono attualmente regolati dagli articoli 270 e 271 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383. Sebbene con la legge 10 novembre 1970, n. 852, si sia attenuata la portata di tali norme che, fino a quel momento, venivano applicate anche ai consiglieri comunali e provinciali, mettendo in seria difficoltà il funzionamento delle amministrazioni locali, non si è contemporaneamente operato per adeguare la normativa ai principi fondamentali della Costituzione. In forza dei citati articoli 270 e 271 che peraltro rinviano a norme dello stesso testo unico non più in vigore, « 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 previsti negli articoli 8, nn. 7 e 8, e 44, n. 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 ».

L'articolo 271 citato, stabilisce che gli stessi 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 ».

Tali norme, dettate per salvaguardare il prestigio e l'onore della pubblica amministrazione, bene che deve essere da tutti tutelato per la continuità stessa delle istituzioni democratiche, vanno tuttavia riviste per molteplici motivi, pur tenendo ferma, nella sostanza, la loro capacità di garantire l'interesse dello Stato.

Innanzitutto gli articoli del testo unico sopra richiamati, rinviano a norme dello stesso testo unico del 1934 non più in vigore. L'articolo 8 deve intendersi sostituito dall'articolo 2 del decreto del presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, mentre l'articolo 44 deve intendersi sostituito dall'articolo 6 del testo unico del decreto del presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

Ma il presente disegno di legge trae origine dalla necessità di modificare in radice la disciplina dell'istituto della sospensione, istituto il cui vigore può essere assicurato nella misura in cui si inquadra nei principi democratici. Si ritiene infatti che la sospensione, operando automaticamente *ope legis*, contrasti in modo chiaro con l'articolo 27, secondo comma, della Costituzione. Poiché consiste in una cautela amministrativa, contro la quale il pubblico amministratore è sfornito di ogni garanzia di difesa e di impugnabilità, essa si risolve altresì in una odiosa discriminazione a danno dei pubblici amministratori. Stabilendo, come si fa all'articolo 1 del disegno di legge, che la sospensione opera dalla sentenza di condanna di primo grado, si riporta l'istituto nel quadro costituzionale, sia sotto il profilo del principio enunciato all'articolo 27 della Costituzione, sia nell'assicurare all'amministratore la più ampia possibilità di difesa attraverso lo svolgimento del processo. A contrario, qualcuno ha argomentato sulla legittimità costituzionale della sospensione ex articolo 270 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, realizzando un parallelo con la sospensione ex articolo 140 del codice penale, la cui rispondenza alla Costituzione è stata affermata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 78 del 1969. Senonché, trattasi di due istituti di natura diversa; mentre l'articolo 270 citato prevede una misura cautelare di carattere amministrativo, l'articolo 140 del codice penale comporta una sospensione giurisdizionale, irrogata in stretta relazione ai fatti accertati, alla personalità dell'imputato ed alla previsione del giudice che essa possa essere comminata come pena accessoria.

La nuova disciplina, mentre elimina la sospensione automatica, lascia però intatto il potere del giudice di applicare nei confronti del pubblico amministratore l'articolo 140 del codice penale. Così operando, si realizza da una parte uniformità di trattamento qualunque sia il settore pubblico di azione, dall'altra si assicura agli amministratori degli Enti locali la possibilità di non vedere intaccato il proprio buon nome prima della sentenza del giudice. La sospensione cautelativa, se aveva lo scopo di evitare che il processo potesse intaccare la credibilità della pubblica amministrazione, comportava però la conseguenza di anticipare nella pubblica opinione un giudizio di colpevolezza dell'amministratore, con indubbi riflessi negativi sulla stessa amministrazione. Ed è proprio in ragione di quest'ultimo aspetto che si è proposto, all'articolo 3, la pubblicazione all'albo pretorio e la comunicazione alla prima adunanza del consiglio, della sentenza di proscioglimento. E ciò, si ripete, per eliminare nella pubblica opinione qualsiasi sospetto che abbia potuto coinvolgere, in qualche maniera, la stessa amministrazione.

Di particolare importanza è la modifica della norma per quanto attiene ai reati commessi nella qualità di pubblico ufficiale, o con abuso di potere o con violazione dei doveri inerenti ad un pubblico ufficio. Per l'articolo 270 qualsiasi reato commesso in tale veste ed indipendentemente dal minimo editale della pena prevista, comporta la sospensione *ope legis* dall'ufficio. L'esperienza dimostra come molte volte per il reato commesso con abuso di ufficio sia stata comminata una semplice pena pecuniaria, con la conseguenza veramente aberrante che l'amministratore processato viene sospeso dalla carica, mentre quello condannato non è sottoposto alla procedura di decadenza. Tale situazione viene superata, stabilendosi che, anche per tali reati, la sospensione opera solo dalla sentenza di condanna ad una pena restrittiva della libertà personale superiore a sei mesi. Per ogni altro delitto non colpo-

so, la sospensione opera nel caso di condanna alla reclusione superiore ad un anno.

In tal modo viene affermato il principio che non si deve avere riguardo solamente alla qualificazione del reato, ma anche alla quantità della pena.

Il disegno di legge all'esame ripropone giustamente la norma secondo la quale gli amministratori sono altresì sospesi quando contro di essi sia stato emesso mandato di cattura o in caso di arresto. Poichè però, sono sorte perplessità, in questi ultimi tempi, circa la persistenza o la cessazione della sospensione in caso di sopravvenuta concessione della libertà provvisoria, tenendo conto del parere del Consiglio di Stato, n. 269 in data 2 marzo 1973, sezione I, si è ritenuto di integrare tale norma chiarendo che la sospensione opera « finchè dura lo stato detentivo », atteso che la concessione della libertà provvisoria, facendo venir meno lo stato di materiale impossibilità di esercitare le funzioni, che costituisce il presupposto della sospensione, determina anche la cessazione di questa.

In stretta relazione con le modifiche apportate, all'articolo 4 si propone una diversa regolamentazione dell'istituto della decadenza, in sostituzione della normativa portata dall'articolo 271 del testo unico della legge comunale e provinciale.

Sebbene il presente disegno di legge innovi solo parzialmente l'istituto della sospensione degli amministratori degli enti locali in pendenza di procedimenti penali e ciò al solo scopo di evitare di anticipare la riforma sia della legge comunale e provinciale sia del codice penale, realizza tuttavia l'obiettivo di rendere la disciplina di tale istituto conforme al dettato costituzionale, garantendo, nel contempo, sia i diritti soggettivi degli amministratori sia l'interesse della pubblica amministrazione. Per questi motivi, la 1^a Commissione ne raccomanda al Senato l'approvazione.

VERNASCHI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

—

Art. 1.

L'articolo 270 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, modificato dalla legge 10 novembre 1970, n. 852, è sostituito dal seguente:

« I sindaci, i presidenti delle giunte provinciali, gli assessori comunali e provinciali, i presidenti ed i componenti dei consigli direttivi dei consorzi rimangono sospesi dalle loro funzioni dalla data dell'ordinanza di rinvio a giudizio, ovvero dalla data del decreto di citazione sino all'esito del giudizio, qualora vengano sottoposti a procedimento penale per alcuno dei reati previsti dall'articolo 2 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, o 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 libertà personale della durata superiore nel minimo a sei mesi, oppure per qualsiasi altro delitto punibile con una pena restrittiva della libertà personale della durata superiore nel minimo ad un anno. La sospensione cessa per effetto di sentenza assolutoria, anche se non divenuta irrevocabile.

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

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

—

Art. 1.

Norme sulla sospensione e sulla decadenza degli amministratori degli enti locali in dipendenza di procedimenti penali

L'articolo 270 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, modificato dalla legge 10 novembre 1970, n. 852, è sostituito dal seguente:

« 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 ».

(Segue: *Testo del Governo*)

Art. 2.

L'articolo 271 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, è sostituito dal seguente:

« Gli amministratori che ricoprono taluna delle cariche indicate nel precedente articolo 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 ».

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 2.

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.

Art. 3.

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 all'elezione.

Art. 4.

L'articolo 271 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, è sostituito dal seguente:

« Gli amministratori che ricoprono taluna delle cariche indicate nell'articolo uno, 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 ».

DISEGNO DI LEGGE**(n. 262)**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI BOLDRINI Cleto, BERTI, COSSUTTA, DE SABBATA, LUBERTI, MAFFIOLETTI, MODICA, PERNA, PETRELLA, TEDESCO
TATÒ Giglia

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, nonché la legge 10 novembre 1970, n. 852, sono abrogati.

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