

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1669

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **MANCINO, PERLINGIERI, DIANA**
e **PALUMBO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MAGGIO 1995

Modifiche ed integrazioni alla legge 18 gennaio 1992, n. 16,
in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli
enti locali

ONOREVOLI SENATORI. - A distanza di oltre tre anni dall'approvazione della legge 18 gennaio 1992, n. 16 - con la quale sono state introdotte, in materia di elezione e nomine presso le regioni e gli enti locali, modifiche ed integrazioni all'articolo 15 della «legge antimafia» (la legge 19 marzo 1990, n. 55) - si avverte la necessità di porre mano a taluni interventi che possono contribuire a rendere più puntuale tale normativa e a superare problemi interpretativi emersi in sede di prima applicazione.

A tale finalità è ispirato il resente disegno di legge che ripropone un analogo testo presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 22 marzo 1993 (atto Camera n. 2437 della XI legislatura), il quale lascia sostanzialmente inalterati l'impianto complessivo e gli obiettivi di fondo della legge citata, tendente ad apprestare più efficaci strumenti di trasparenza e di tutela dell'amministrazione pubblica contro il rischio di inquinamento mafioso e da altre forme di condizionamento illecito, e a restituire quella credibilità e dignità istituzionale che sono condizioni essenziali in democrazia per un corretto rapporto tra società civile e istituzioni.

Per realizzare la massima trasparenza nello svolgimento della funzione insostituibile degli enti locali, occorre altresì impedire la ricandidatura di soggetti già privati del mandato elettivo con i provvedimenti di scioglimento adottati ai sensi del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito nella legge 22 luglio 1991, n. 221.

Si tratta di una questione di grande importanza, che richiede un'ampia e ponderata riflessione da parte del Parlamento nella ricerca di misure adeguate, anche in relazione ai delicati profili di ordine costituzionale che vi sono connessi.

Le questioni di maggior rilievo che si sono evidenziate nel periodo di prima ap-

plicazione della legge n. 16 del 1992 riguardano in primo luogo l'esigenza di una chiarificazione in ordine al problema della qualificazione giuridica delle misure interdittive e decadenziali da essa previste, problema che consiste nell'accertare se dette misure rivestano natura penale, o comunque sanzionatoria, e soggiacciano, pertanto, al principio del *tempus regit actum* (con conseguente inapplicabilità a fatti commessi e sentenze pronunciate prima dell'entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono), ovvero se esse siano riconducibili ad una sfera amministrativa di carattere non punitivo, configurandosi, piuttosto, come conseguenze collegate alla mancanza o alla perdita sopravvenuta dei requisiti di accesso a cariche elettive ed a impieghi pubblici.

Sotto altro aspetto non si è mancato di osservare che l'articolazione per fasce distinte dei delitti dai quali scaturiscono le misure in discorso, da un lato presenta lacunosità, in parte dovute anche al mancato raccordo con la più recente legislazione antimafia, mentre, dall'altro, lascia perplessi per la non perfetta calibratura del sistema, che oscilla tra un eccesso di rigore e l'estremo opposto di un'attenuazione della disciplina, specie se raffrontata al regime preesistente, da considerare, per taluni aspetti, addirittura più severo.

Un ulteriore tema controverso attiene, infine, all'applicazione dell'istituto della decadenza automatica al rapporto di impiego pubblico, per le sostanziali analogie che tale situazione presenta rispetto a quella già disciplinata dall'articolo 85 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, che prevedeva la destituzione di diritto del dipendente, dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale. Peraltro, a seguito della censurata pronuncia di incostituzionalità, è stata

emanata la legge 7 febbraio 1990, n. 19, che ha reso indifferibile il contraddittorio, stabilendo, appunto, che la cessazione del rapporto d'impiego non opera mai *de iure* ma, eventualmente, solo a seguito di procedimento disciplinare. L'automatismo introdotto dalla legge n. 16 del 1992 è apparso, perciò, in evidente contrasto con il principio generale affermato dalla legge precedente, ed ha posto la necessità di un intervento del legislatore a fini chiarificatori.

La presente iniziativa si è posta pertanto l'obiettivo di correggere e perfezionare il dettato normativo in relazione soprattutto a quei profili, brevemente tratteggiati in premessa, che hanno dato luogo alle maggiori esitazioni e incertezze.

Sulla questione della retroattività il provvedimento si allinea all'orientamento interpretativo che è stato espresso, in proposito, dal Consiglio di Stato, dapprima con parere della I Sezione, datato 8 aprile 1992, e successivamente con parere reso in adunanza generale il 30 novembre 1992 (pronunciato, quest'ultimo, anche su richiesta del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana).

In entrambi i pareri l'alto organo consultivo, tenendo conto della *voluntas legis* di fronteggiare con rimedi eccezionali la gravità della situazione venutasi a determinare nell'ambito della pubblica amministrazione, con particolare riferimento agli enti locali, ha ritenuto legittima, benchè non del tutto pacifica anche in dottrina, l'applicazione retroattiva della legge n. 16 del 1992, muovendo dall'assunto che le misure da essa previste, anche se collegate ad un illecito penalmente rilevante, si collocano in una prospettiva teleologica di difesa degli interessi generali dell'azione amministrativa ed appartengono, per questo, ad una sfera sostanzialmente estranea al diritto penale e, più in generale, alla normativa sanzionatoria.

L'irriducibilità della sospensione e della decadenza sia alla categoria delle pene accessorie sia a quelle delle sanzioni amministrative, su cui pure non sono mancate alcune pronunce contrarie di tribunali civili,

esce dunque confermata dalla ricostruzione interpretativa del Consiglio di Stato e resta un dato centrale della legge n. 16 del 1992. Ed è attenendosi a tale dato che risultano impostate talune modifiche apportate dal presente provvedimento in tema di riabilitazione (articolo 4 del presente disegno di legge) volte a puntualizzare, in modo del tutto rispettoso dell'orientamento manifestato dal Consiglio di Stato, la relazione intercorrente tra riabilitazione e decadenza con particolare riguardo ai rapporti di mandato elettivo legittimamente costituiti all'entrata in vigore della legge n. 16 del 1992.

Per altro verso l'esigenza di rimodulare, in funzione di un migliore assetto sistematico, la suddivisione per gruppi delle previsioni criminose dalle quali scaturiscono gli effetti di rigore della legge, viene affrontata ponendo mano sia alla parziale disaggregazione dei singoli raggruppamenti sia ritoccando limiti di pena già esistenti o introducendone di nuovi. Nello stesso tempo la legge viene integrata con l'espresso riferimento a fattispecie penali che risultano aggiornate o introdotte *ex novo* dalla più recente legislazione antimafia.

La rivisitazione del sistema di norme cui sono collegati gli effetti interdittivi e decadenziali viene poi completata da altri due paralleli interventi: con il primo sono anticipate al momento del rinvio a giudizio l'incandidabilità e la sospensione in presenza di imputazioni per taluni delitti contro la pubblica amministrazione, considerati più gravi anche *quoad poenam*; con il secondo si prevede che la sospensione operi anche quando l'interessato venga sottoposto a custodia cautelare per tutto il tempo di durata dello stato di restrizione della libertà personale, in relazione ai delitti di matrice mafiosa e commessi contro la pubblica amministrazione.

Per ciò che attiene infine al problema della decadenza dei dipendenti di amministrazioni pubbliche, le modifiche proposte consentono di pervenire ad un sostanziale recupero dei principi enunciati dalla Corte costituzionale in materia di destituzione di pubblici impiegati, e provvedono a riallineare l'istituto in parola alle disposizioni

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della legge n. 19 del 1990. Viene, pertanto, ripristinata la garanzia del contraddittorio con la sola eccezione relativa a delitti di criminalità organizzata, per i quali resta ferma la previsione della cessazione automatica del rapporto d'impiego.

* * *

Con l'articolo 1 del disegno di legge si provvede a rimodulare, come detto in premessa, l'articolazione per fasce distinte dei delitti dai quali scaturiscono incandidabilità, sospensione e decadenza per gli amministratori pubblici.

In conseguenza, mentre la lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 16 del 1992, che sostituisce ed integra i commi da 1 a 4 dell'articolo 15 della legge n. 55 del 1990, è integrata con l'introduzione di tipologie delittuose comunque riconducibili all'area della criminalità organizzata, vengono scorporate dall'originaria lettera *b)* le fattispecie di minore gravità che vanno a costituire la nuova lettera *c)* del comma 1.

La suddivisione, operata all'interno dei reati contro la pubblica amministrazione, ha come suo corollario questo duplice ordine di conseguenze: la prima è che per i reati ascritti alla lettera *b)* del nuovo testo gli effetti d'incandidabilità e di sospensione dalla carica si hanno anche in dipendenza del rinvio a giudizio, trattandosi di imputazioni per fatti che, dal punto di vista della trasparenza e del buon andamento dell'azione amministrativa, non appaiono certo meno gravi di quelli che già comportano tali effetti a norma della lettera *a)*, e risultando accomunate le due categorie dall'obiettivo di preservare la pubblica amministrazione da pericolose forme di inquinamento e corruzione. La seconda conseguenza consiste nel riservare ai reati *sub* lettera *c)* (che rispetto a quelli raggruppati sotto la precedente lettera sono da considerarsi di minore gravità, anche con riguardo alla pena edittale) una disciplina differenziata, in base alla quale viene introdotta una soglia di difesa oltre cui far luogo alle misure di rigore, soglia che è stata ragionevolmente ancorata all'infrazione della reclusione superiore a quattro mesi. Al di sotto

di detto limite e sempre che la pena sia stata applicata in misura particolarmente mite per effetto del concorso della circostanza attenuante di cui all'articolo 323-bis del codice penale, i comportamenti penali non assumono rilievo ai fini della presente novella legislativa.

La lettera *d)* si riferisce a fattispecie di reato per le quali il testo precedente non contemplava alcun limite di pena e che, per i già esposti motivi di equilibrio sistematico, vengono ora ricomprese in quelle per le quali sia stata riconosciuta l'aggravante di cui all'articolo 61, n. 9, del codice penale, ovvero in quelle che riguardano qualsiasi altro delitto non colposo, purchè la pena inflitta sia minore ad un anno di reclusione.

La lettera *e)*, per le ragioni più sopra illustrate, è integrata con l'espresso richiamo alla categoria dei delitti di cui alla precedente lettera *b)*.

L'articolo 2, intervenendo sul comma 4-bis dell'articolo 15 della legge n. 55 del 1990, introduce un'ulteriore causa di sospensione dalla carica di amministratore pubblico, che, per effetto della modifica apportata anche al successivo comma 4-quater (articolo 3, comma 2, del disegno di legge), è destinata ad operare anche nei confronti dei dipendenti pubblici. In analogia a quanto prevedeva la legge 1° giugno 1977, n. 286, in materia di sospensione e decadenza degli amministratori comunali e provinciali, la disposizione in commento stabilisce che la sospensione opera immediatamente anche nel caso che nei confronti dell'interessato sia disposta una misura coercitiva che comporti la sottoposizione allo stato di custodia cautelare in relazione a taluno dei delitti indicati nelle lettere *a)*, *b)* e *c)* dell'articolo 1. Da sottolineare che la causa di sospensione in discorso, a differenza di quanto già previsto dalla citata legge n. 286 del 1977, opera anche nei confronti dei consiglieri regionali, provinciali e comunali, e non è, pertanto, limitata ai soli amministratori ricoprenti cariche non di diretta investitura popolare.

L'articolo 3 introduce l'istituto della supplenza, in virtù del quale si intende garantire l'integrità del *plenum* dell'organo consi-

liare quando uno dei componenti venga raggiunto dalla misura interinale della sospensione.

Si sono previsti, pertanto, la temporanea sostituzione dell'amministratore sospeso e l'affidamento della supplenza con gli stessi criteri e le stesse modalità che presidono alla surrogazione nei casi di cessazione dalle funzioni di consigliere.

Qualora venga meno la causa di sospensione (e in tali ipotesi sono ricomprese anche la revoca e la perdita di efficacia della misura coercitiva personale, in dipendenza della modifica operata con il precedente articolo 2 (comma 2 dell'articolo 3), si farà luogo alla reintegrazione dell'amministratore; viceversa, se alla sospensione dovesse seguire la decadenza, gli organi consiliari interessati procederanno a surrogare definitivamente il componente decaduto con il primo dei non eletti appartenente alla medesima lista.

L'articolo 4 contiene modifiche che, come anticipato in premessa, sono principalmente ispirate alla necessità di dare risposta sul piano della disciplina positiva a perplessità interpretative che hanno riguardato l'applicazione dell'istituto della riabilitazione e che sono riconducibili alla non sufficiente chiarezza del dettato normativo della legge n. 16 del 1992.

Al riguardo, il citato parere del Consiglio di Stato, reso in adunanza generale il 30 novembre 1992, ha affermato in maniera esplicita che la sussistenza della pronuncia di riabilitazione impedisce l'emanazione del provvedimento che dichiara la decadenza e, quindi, neutralizza il correlativo effetto estintivo della qualità di amministratore.

Sulla base di tale enunciazione si è provveduto perciò a dare veste normativa, con l'articolo 4, all'orientamento interpretativo testè esposto.

In conseguenza si dispone (comma 1 dell'articolo 4 che modifica il comma 4-

quinqies dell'articolo 15 della legge n. 55 del 1990) che, a cura della cancelleria della competente autorità giudiziaria, venga data comunicazione del passaggio in giudicato della sentenza di condanna o della definitività del provvedimento che applica una misura di prevenzione antimafia all'organo consiliare che ha convalidato l'elezione o ha deliberato la nomina dell'amministratore. Correlativamente, gli effetti decadenziali restano inibiti (modifica apportata al citato articolo 15 dal comma 2) quando il competente organo consiliare, venuto a conoscenza dell'esistenza di una causa decadenziale a seguito della comunicazione di cui sopra, non abbia ancora provveduto alla sostituzione dell'amministratore nei cui confronti risulti pronunciata la riabilitazione.

L'articolo 5, infine, interviene sulla cessazione del rapporto di impiego con amministrazioni pubbliche, conseguente ad una causa decadenziale prevista dalla legge.

La modifica, come si è detto, è volta a correggere l'impostazione non del tutto puntuale del comma 4-*octies* dell'articolo 15 della legge n. 55 del 1990, come introdotto dall'articolo 1 della legge n. 16 del 1992, che aveva finito con il sovrapporre l'area di applicazione della decadenza automatica con quella della destituzione di diritto *ex* articolo 85 del testo unico n. 3 del 1957, già dichiarato illegittimo sotto il profilo delle conformità al dettato costituzionale, rendendo sostanzialmente residuale l'ipotesi di una destituzione disposta a seguito di procedimento disciplinare. Conformemente al principio del *ne bis in idem*, la disposizione del comma 2 prevede che la riammissione in servizio del dipendente decaduto di diritto dal rapporto d'impiego, in precedenza sottoposto a procedimento disciplinare con esito diverso dalla destituzione, consegua alla semplice domanda dell'interessato, dovendosi ritenere consumata la potestà disciplinare dell'amministrazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, come sostituito dal comma 1 dell'articolo 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, le lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)* ed *f)* sono sostituite dalle seguenti:

a) coloro che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416-*bis*, 416-*ter*, 629, 630, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale, o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal citato articolo 416-*bis*, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 73 del citato testo unico n. 309 del 1990, concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, l'uso o il trasporto di armi, munizioni o materie esplodenti, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati;

b) coloro che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per taluno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 319, 319-*ter*, 320, in relazione all'articolo 319, 323, secondo comma, del codice penale;

c) coloro che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per taluno dei delitti previsti dagli articoli 314, secondo comma, 316, 316-*bis*, 318, 320, in relazione all'articolo 318, 323, primo comma, del codice penale, salvo i casi in cui sia irrogata la pena della reclusione non superiore a quattro mesi per effetto del concorso della

circostanza attenuante di cui all'articolo 323-bis;

d) coloro che sono stati condannati, con sentenza definitiva o con sentenza di primo grado, confermata in appello, alla pena della reclusione di durata superiore ad un anno per un delitto commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio diverso da quelli indicati alle lettere b) e c), ovvero per qualsiasi altro delitto non colposo;

e) coloro che sono sottoposti a procedimento penale per i delitti indicati alle lettere a) e b), se per essi è stato già disposto il rinvio a giudizio;».

2. Dopo la lettera f) del comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, come sostituita dal comma 1 del presente articolo, è aggiunta la seguente:

«f-bis) coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, anche se con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646».

Art. 2.

1. Al comma 4-bis dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge 18 febbraio 1992, n. 16, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Si fa luogo, altresì, all'immediata sospensione quando, in relazione a taluno dei delitti indicati alle lettere a), b) e c) del comma 1, è disposta l'applicazione di una delle misure coercitive di cui agli articoli 284, 285 e 286 del codice di procedura penale».

Art. 3.

1. Al comma 4-ter dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dal comma 1 dell'articolo 1, della legge 18 gen-

naio 1992, n. 16, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Nella prima adunanza successiva alla comunicazione del provvedimento di sospensione i consigli regionali, i consigli provinciali, i consigli comunali per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché i consigli delle circoscrizioni di decentramento comunale, procedono alla temporanea sostituzione affidando la supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere con le modalità rispettivamente previste dalle disposizioni vigenti in materia di surrogazione. La supplenza ha termine con la cessazione della sospensione. Qualora sopravvenga la decadenza si fa luogo alla surrogazione».

2. Al comma 4-*quater* dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, dopo le parole: «dell'interessato» sono inserite le seguenti: «vengano meno la misura coercitiva di cui al comma 4-*bis*, ovvero».

Art. 4.

1. Al comma 4-*quinqies* dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «A tal fine a cura dell'autorità giudiziaria è data comunicazione del passaggio in giudicato della sentenza di condanna o della definitività del provvedimento che applica la misura di prevenzione agli organi che hanno convalidato l'elezione o deliberato la nomina».

2. Al comma 4-*sexies* dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le disposizioni previste dai commi precedenti non si applicano altresì quando la riabilitazione è intervenuta prima che i competenti organi consiliari abbiano provveduto agli adempimenti conseguenti alla comunicazione di cui al comma 4-*quinqies*».

3. Il primo periodo del comma 4-*septies* dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990,

n. 55, introdotto dal comma 1 dell'articolo 1, della legge 18 gennaio 1992, n. 16, è sostituito dal seguente: «Qualora sussista alcuna delle condizioni di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, ed *f-bis)* del comma 1, ovvero ricorra l'ipotesi di cui al secondo periodo del comma 4-*bis*, nei confronti del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, compresi gli enti indicati al citato comma 1, si fa luogo alla immediata sospensione dell'interessato dalla funzione o dall'ufficio ricoperti».

Art. 5.

1. Il comma 4-*octies* dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, è sostituito dal seguente:

«4-*octies*. Esclusi i casi di decadenza di diritto conseguente al passaggio in giudicato di sentenza di condanna per taluno dei delitti indicati alla lettera *a)* del comma 1, nei confronti del dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 4-*septies* condannato con sentenza passata in giudicato per i delitti indicati alle lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* o sottoposto con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione di cui alla lettera *f-bis)* del citato comma 1, la cessazione dall'impiego ha luogo per effetto del provvedimento di destituzione adottato a norma dell'articolo 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19. Al predetto personale dipendente si applica altresì la disposizione del comma 4-*sexies*».

2. Ferma rimanendo la decadenza di diritto dall'impiego conseguente al passaggio in giudicato di sentenza di condanna per taluno dei delitti indicati alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, come sostituita dall'articolo 1 della presente legge, i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 4-*septies* del citato articolo 15, dichiarati decaduti dopo l'entrata in vigore della legge 18 gennaio 1992, n. 16, sono, a domanda, riammessi in servizio. Ai fini della riammissione in servizio si osservano

le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 10 della legge 7 febbraio 1990, n. 19, salvo che il dipendente, in relazione allo stesso fatto per il quale ha riportato sentenza definitiva di condanna, sia stato sottoposto a procedimento disciplinare, conclusosi con esito diverso dalla destituzione, prima di essere dichiarato decaduto di diritto. In tal caso la riammissione in servizio è disposta nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della domanda.

3. Il dipendente riammesso ai sensi del comma 2 è reintegrato nel ruolo, con la qualifica, il livello e l'anzianità posseduti alla data di cessazione dal servizio.