

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2429

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore CASTELLANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 LUGLIO 2003

—————

Rifusione delle spese sostenute dai pubblici amministratori per l’assistenza e la difesa nei procedimenti civili, penali, amministrativi e contabili nei quali gli stessi siano stati prosciolti o assolti nel merito

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Non accade di rado che soggetti chiamati alla gestione della cosa pubblica, sia per investitura elettiva (sindaci, consiglieri comunali, consiglieri provinciali) sia per promanazione o investitura degli organi monocratici elettivi (assessori) o collegiali (per tutti e per sola esemplificazione: i componenti delle commissioni edilizie comunali ma anche i consiglieri della Assemblea generale delle comunità montane, i componenti dei consigli di amministrazione di consorzi pubblici), vengano sottoposti a procedimento penale e contabile a causa e per l'esercizio delle funzioni esercitate.

I processi a cui detti soggetti sono sottoposti, il più delle volte, sono di non comune complessità sia per la materia ai quali afferiscono sia per il numero di parti e per gli accertamenti che comporta la loro istruttoria.

I soggetti innanzi richiamati, mentre assumono la qualifica di pubblici ufficiali per le funzioni che svolgono e rispondono, perciò, di reati cosiddetti «propri», non godono assolutamente dell'assistenza e della difesa legale in sede istituzionale perchè gli enti in seno ai quali esercitano il loro mandato amministrativo, sono sprovvisti di uffici legali autonomi e perchè - generalmente - gli enti stessi, *prima facie*, assumono il ruolo di persone offese o, quantomeno, danneggiate dai fatti per i quali si instaura il procedimento.

Affidare, comunque, la difesa di tali soggetti agli uffici legali, qualora esistenti presso gli enti, violerebbe, altresì, il principio di fiduciarità che informa la nomina del «proprio» difensore di fiducia.

Si verifica, così, un fenomeno del tutto sconveniente per questi soggetti: quello, cioè, di dover affrontare con i propri mezzi e con le proprie risorse economiche spese

per assistenza e difesa legale assai spesso di non lieve entità.

Ciò risulta giusto e fisiologico allorchè i procedimenti sorgono per fatti dolosi o colposi posti in essere dai predetti soggetti e per i quali gli stessi vengano, poi, ritenuti responsabili.

Risulta, invece, ingiusto e patologico il fatto di dover affrontare tanto cospicui esborsi allorchè detti soggetti vengano prosciolti o assolti in sede di giurisdizione penale o contabile, atteso che nessun addebito e censura può essere mosso al proprio operato.

Il Legislatore statale, infatti, non è stato insensibile a tanto delicato argomento che investe direttamente tutti gli amministratori ed indirettamente tutti i cittadini che possono o devono ricoprire funzioni pubbliche elettive o cooptative.

L'articolo 11 del testo unico della legge comunale e provinciale, di cui al regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, prevedeva testualmente che: «La gratuità dell'ufficio non esclude il rimborso delle spese che l'investito dell'ufficio stesso sia obbligato a sostenere per l'esercizio delle sue funzioni»; gli articoli 91, lettera B, n. 24, e l'articolo 144, lettera B, n. 22, prevedevano tra le voci di spese obbligatorie dei bilanci delle province e dei comuni il rimborso delle spese forzose sostenute dagli amministratori.

Con l'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, come successivamente modificata a seguito dell'entrata in vigore del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, questa previsione normativa scompare del tutto, ma il problema che, comunque, rimane viene collocato al comma 5 dell'articolo 86 con il quale si prevede

che: «I comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi fra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato».

Ciò che nella previgente normativa era un diritto soggettivo proprio dell'amministratore pubblico, con l'impianto normativo vigente si trasforma nella copertura di un'«alea» rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione di appartenenza.

L'attuale stato di fatto stride ancor più ove si pensi che il rimborso delle spese legali per i giudizi civili, penali ed amministrativi è una garanzia dei dipendenti degli enti locali prevista per espresso dettato normativo dalla disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 191.

Al silenzio normativo rispondono le giunte ed i funzionari contabili di alcuni enti i quali, nell'accordare il rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori nel caso di proscioglimento o di assoluzione, forniscono un'interpretazione estensiva del citato decreto del Presidente della Repubblica estendendo anche agli amministratori

la disciplina normativa prevista solo ed esclusivamente per i dipendenti.

Questa interpretazione non è stata sempre seguita da tutti gli enti ed ha creato alcuni contrasti giurisprudenziali sia in sede di giustizia ordinaria adita dagli amministratori che si vedevano negati i rimborsi dagli enti, sia dalla magistratura contabile investita dei giudizi per danno erariale a carico dei componenti delle giunte e dei funzionari che avevano disposto il rimborso per gli amministratori. Da qui un *vulnus* al fondamentale principio della certezza del diritto.

Risulta, quindi, assolutamente iniquo che il legislatore ometta di fornire una disciplina normativa che tuteli diritti di rango costituzionale quale quello della difesa in ogni stato e grado del giudizio, ma ancor più iniquo risulta l'attuale stato interpretativo del panorama normativo che non tutela espressamente dal punto di vista patrimoniale, cittadini che incolpevolmente siano stati assoggettati a procedimenti penali o contabili e di poi prosciolti o assolti all'esito degli stessi. Alla luce di quanto innanzi, ci onoriamo di sottoporre alla Vostra attenzione, questo disegno di legge affinché, previo ogni adeguato esame ed auspicato miglioramento, venga approvato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 86 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-bis. Ai soggetti investiti di funzioni pubbliche derivanti da elezione diretta o indiretta ovvero da nomina negli organi regionali, provinciali, comunali, delle comunità montane, dei consorzi e di ogni ente pubblico di promanazione dei predetti enti locali, compete la rifusione delle spese sostenute per l'assistenza e la difesa nei giudizi civili, penali, amministrativi e di responsabilità contabile nel caso che gli stessi vengano assolti o prosciolti nel merito. Il rimborso non è dovuto se dai fatti ad essi ascritti sia derivato conflitto di interessi tra il soggetto sottoposto a giudizio e l'ente di appartenenza».