

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 179}

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del **Deputato MAGGIONI**

Presentata il 28 luglio 1976

Sospensione e decadenza di amministratori locali per procedimenti penali

ONOREVOLI COLLEGHI! — La delicata e controversa materia, oggetto della presente proposta e divenuta di sempre maggiore attualità, merita una breve illustrazione eseggetica.

Si prescinde deliberatamente da ogni altra considerazione politica essendo fine primario del proposto provvedimento quello di eliminare tutte le disparità interpretative ed applicative che si sono andate evidenziando, talora in forma macroscopica, con la vigente normativa susseguitasi al testo unico del 1915 (regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148).

Gli articoli 270 e 271 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, richiamati dalla legge 10 novembre 1970, n. 852, comminano la sospensione e la decadenza del sindaco — oltre che degli altri soggetti di cui all'articolo 1 dell'ultima legge citata — quando egli sia sottoposto a procedimento penale (per la sospensione), o sia condannato (per la decadenza) in riferimento a due categorie di reati.

Per quanto concerne la sospensione ex articolo 270 la prima ipotesi concerne particolari reati indipendentemente dalla pena editale comminata; la seconda abbraccia tutte

le altre fattispecie criminose punibili in astratto con pena restrittiva della libertà personale della durata superiore nel minimo ad un anno.

Parallelamente si ha decadenza ex articolo 271 quando vi sia condanna, quale che sia in concreto la pena inflitta, per gli stessi reati « qualificati » che vengono richiamati nell'articolo 270, oppure quando per qualsiasi altro reato sia stata in concreto irrogata una pena restrittiva della libertà personale superiore ai tre mesi.

Nella dizione originale del testo unico del 1934 gli articoli 270 e 271, per quanto riguarda i reati « qualificati » che, senza considerazione alcuna per la pena prevista dalla legge o inflitta in concreto, determinavano la sospensione o la decadenza degli amministratori, rimandavano all'elencazione contenuta negli articoli 8, n. 7 e 8 e 44, n. 11 dello stesso testo unico.

Questo rinvio, allo stato attuale della legislazione in materia, non può più essere operato negli stessi termini.

Infatti la normativa contenuta nell'articolo 44 del testo unico 1934, abrogato in virtù dell'articolo 13 del regio decreto-legge 4 aprile 1944, n. 11 riappare, in veste par-

zionalmente modificata nella sola forma, all'articolo 7 del decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, e successivamente nel testo unico 5 aprile 1951, n. 203 all'articolo 6, attualmente all'articolo 6 del testo unico (compilativo) promulgato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali).

I numeri 7 e 8 dell'articolo 8 del testo unico del 1934 devono ritenersi sostituiti, invece, dall'articolo 2 della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, modificato dalla legge 23 marzo 1956, n. 137 e dall'articolo 2, n. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223.

Si osserva che la decadenza di cui all'articolo 271 quando operi in relazione ai reati commessi nella qualità di pubblico ufficiale o con abuso di ufficio si attua prescindendo dalla pena inflitta in concreto.

Ciò può sembrare, di primo acchito, contraddittorio con lo stesso disposto dell'articolo 6 del testo unico del 1960 che prevede non possa essere nominato sindaco chi sia stato condannato, sempre nella qualità di pubblico ufficiale o con abuso di ufficio, ma ad una pena restrittiva della libertà personale superiore ai sei mesi.

Quindi si potrebbe pensare che il sindaco decaduto in seguito a condanna possa essere immediatamente rieletto ove questa condanna infligga una pena detentiva inferiore ai sei mesi.

Ma a questo risultato non si può pervenire poiché ai sensi dell'articolo 31 del codice penale « ogni condanna per delitti commessi con l'abuso dei poteri, o con la violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione (...) importa interdizione temporanea dai pubblici uffici... ». Interdizione che non si ha solo nel caso previsto dall'articolo 33 del codice penale (condanna per delitto colposo) e che non può avere durata inferiore ad un anno ai sensi del penultimo comma dell'articolo 28 del codice penale.

L'interdizione temporanea — pena accessoria che opera *ipso jure* — priva il cittadino della qualità di elettore (articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica del 20 marzo 1967, n. 223) e costituisce, nei limiti temporali della pena stessa, causa di ineleggibilità a consigliere comunale (articolo 14 del testo unico del 1960) e di conseguenza a sindaco.

Con la progettata riforma della parte generale del codice penale la situazione però

mula radicalmente in quanto — ferma la interdizione perpetua derivante da condanna a reclusione per un tempo non inferiore a dieci anni — l'interdizione temporanea non opera più *ipso jure* neppure nel caso di reati commessi con abuso di poteri o con la violazione di doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio, ma viene disposta discrezionalmente dal giudice (da un anno a cinque).

Ove si addivenisse a questa auspicata riforma del codice penale l'incongruenza cui si accennava innanzi balzerebbe di tutta evidenza poiché si profilerebbe, appunto, la possibilità di una decadenza seguita da un'immediata rielezione.

Se la decadenza opera in seguito a condanna per uno dei reati previsti dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223 (che abbiamo visto sostituisce l'articolo 8, nn. 7 e 8, del testo unico 1934) non sorge nessun problema in quanto una condanna di questo tipo importa ineleggibilità « per un periodo di cinque anni, ed indipendentemente dalla pena inflitta, e anche qualora essa non importi interdizione dai pubblici uffici, o importi una interdizione di minor durata ».

Ma di nuovo l'antinomia risorge ove si ponga mente ad una condanna per un « qualsiasi altro delitto » di cui all'articolo 6 del testo unico del 1960, con la quale espressione si escludono non solo i reati commessi nella qualifica di pubblico ufficiale o con abuso di ufficio ma altresì tutti quelli previsti dal citato articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica del 20 marzo 1967, n. 223 (arg. ex articolo 6 del testo unico del 1960, 1° comma e articolo 14). In questa ipotesi, infatti, se la condanna comporta una pena restrittiva della libertà personale per un periodo superiore ai tre mesi si ha decadenza ex articolo 271 del testo unico del 1934, ma nulla osta ad una immediata rielezione se la stessa pena non supera l'anno, poiché non lo vieta l'articolo 6 del testo unico del 1961, e posto che si tratti, nell'ipotesi, di reati non contemplati dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica del 20 marzo 1967, n. 223.

È da notare inoltre che la condanna a pena detentiva superiore ad un anno è di impedimento alla nomina a sindaco ancorché derivi da delitto colposo, mentre la privazione della qualità di elettore — e conseguentemente della possibilità di essere eletto consigliere comunale — non deriva mai, ex arti-

colo 2 n. 7 del testo unico del 1967, n. 223, da condanna che si riferisca a reati commessi a titolo di colpa.

* * *

La Commissione Giustizia della Camera nell'esprimere parere favorevole alla proposta di legge Mattarelli (legge 10 novembre 1970, n. 852) fece presente la « necessità che venga rapidamente riformata la normativa degli articoli 270 e 271 (...) sfoltendo le ipotesi ivi richiamate ed armonizzandole con le linee della riforma penale in discussione avanti al Parlamento » (seduta del 2 luglio 1970).

Per la decadenza non sembra si possa « sfoltire » le ipotesi richiamate dall'articolo 271 ma solo armonizzare questo istituto con quello della non eleggibilità di cui all'articolo 6 del testo unico del 1960, n. 570 e articolo 2 n. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223.

Cosicché l'articolo 271 del testo unico del 1934 dovrà prevedere la decadenza solo in seguito a condanna penale che importi, ai sensi delle leggi elettorali, ineleggibilità alla carica ricoperta.

Così operando si attua un preciso parallelismo tra gli istituti della decadenza e della ineleggibilità che vengono riferiti alla stesse norme, superando altresì in tal modo difficoltà interpretative, tutt'ora esistenti, ed eliminando quell'antinomia cui si accennava per la quale si vede, oggi, operare la decadenza degli amministratori, in seguito a condanna penale, anche in molti casi che, per l'appunto, non sono di impedimento alla nomina stessa.

L'invito a « sfoltire » le ipotesi dalle quali deriva la sospensione dall'ufficio ex articolo 270 del testo unico del 1934, invece, può e deve essere accolto.

Pur essendo la sospensione di cui si tratta fattispecie amministrativa a chiaro carattere disciplinare, non si può negare la identità sostanziale esistente tra questo istituto e quello dell'applicazione provvisoria delle pene accessorie di cui all'articolo 140 del codice penale. La stessa « Relazione ministeriale sul progetto di codice penale » (volume I, pagina 191), riconosceva, a questo proposito, che « non può del tutto escludersi una coincidenza di previsioni legislative ». E in effetti, identiche sono, in questo campo, le conseguenze giuridiche dell'una e dell'altra normativa.

Ma mentre l'applicazione provvisoria delle pene accessorie è demandata alla discrezio-

nalità del giudice, la sospensione ex articolo 270 del testo unico del 1934 opera di pieno diritto. Quindi siamo in presenza di una norma amministrativa che accoglie una disciplina più rigida di quella dettata dal codice penale.

Basta però porre mente alla rilevanza costituzionale della presunzione di innocenza (articolo 27 Cost.), ribadita nell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (legge 4 agosto 1955, n. 848) per rendersi conto come sia problema estremamente delicato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, quello della applicazione provvisoria delle pene accessorie, pur quando vi sia la garanzia offerta dalla presenza dell'organo della giurisdizione che la applica. E a maggior ragione, vuoi per l'immediata operatività, vuoi per l'assenza di qualsiasi garanzia giurisdizionale che caratterizzano la sospensione di cui all'articolo 270 del testo unico del 1934, quest'ultimo istituto deve essere ristretto nei limiti della sua applicazione.

Siamo, anche in questa sede, in presenza di una *capitis deminutio* di grande momento; l'onorabilità di chi vi è sottoposto è senza dubbio lesa, e a nulla vale osservare che nel caso di successiva assoluzione si opera una *restitutio in pristinum* perfetta, perché una sofferenza patita difficilmente si cancella quando abbia interessato gli aspetti e i valori principali della personalità umana quali sono quelli che concernono il decoro.

Bisogna inoltre tener presente che nel caso di cui ci occupiamo la sospensione concerne uffici pubblici cui si è chiamati per democratica volontà popolare, e che per ciò stesso tanto inesorabile deve essere la « decadenza » una volta accertato il fatto di reato, quanto cauta la « sospensione » finché pende il giudicato; perché la severa tutela delle funzioni pubbliche deve accompagnarsi, in questo caso, al massimo rispetto della fiducia popolare espressa attraverso il voto.

Solo nei casi più gravi questa fiducia è scossa nella pubblica opinione, e solo in questi casi la sospensione dall'ufficio appare oltre che legittima, necessaria. Per queste ragioni appare opportuno limitare le ipotesi cui fa rinvio l'articolo 270 del testo unico del 1934 ai soli reati previsti dall'articolo 2, n. 7 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223. In quest'ultima norma, tra l'altro, non si tien conto, e a buona ragione, delle figure colpose di reato, mentre oggi, a rigore dell'articolo 270 citato sono, per esempio, sospesi dal loro

ufficio anche gli amministratori che siano malauguratamente responsabili di un incidente stradale risultato mortale (articolo 589 2° comma del codice penale - reclusione da uno a cinque anni).

Siffatte considerazioni - presenti nella proposta di legge di iniziativa del deputato

Olivi presentata nel maggio 1973 - sembrano largamente sufficienti, almeno sul piano tecnico-giuridico, per postulare la riformulazione delle disposizioni vigenti nel senso contenuto nella presente proposta che si raccomanda alla sollecita approvazione del Parlamento.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1:

Gli articoli 270 e 271 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 sono sostituiti dai seguenti:

ART. 270.

« Il sindaco, il presidente della Giunta provinciale, gli assessori comunali e provinciali e i componenti il consiglio direttivo dei consorzi, rimangono sospesi dalle loro funzioni dalla data dell'ordinanza di rinvio a giudizio, ovvero dalla data del decreto di citazione a comparire all'udienza sino a sentenza assolutoria anche se non passata in giudicato, qualora vengano sottoposti a procedimento penale per alcuno dei reati previsti nell'articolo 2, nn. 7 e 8, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223.

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

ART. 271.

« Il sindaco, il presidente della giunta provinciale, gli assessori comunali e provinciali e i componenti il consiglio direttivo dei consorzi, decadono di pieno diritto dall'ufficio quando siano condannati per uno dei reati che comporti, ai sensi delle leggi elettorali, ineleggibilità all'ufficio ricoperto ».

ART. 2.

Gli articoli 1 e 2 della legge 10 novembre 1970, n. 852, sono abrogati.