

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5428

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO

(SCOTTI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(VASSALLI)

E COL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI ED I PROBLEMI ISTITUZIONALI

(MACCANICO)

—

Norme in materia di sospensione, decadenza, ineleggibilità ed incompatibilità relative a cariche elettive presso gli enti locali

Presentato il 1° febbraio 1991

ONOREVOLI DEPUTATI! — Già da tempo la pubblicistica ha avuto modo di analizzare i sistemi di selezione degli amministratori locali.

Taluno ha osservato che, per il modo con cui viene selezionato e per il modo con cui se ne disciplina lo *status*, il rappresentante eletto presso gli enti locali tende ad allontanarsi dalle strutture di partito e ad assicurarsi alla struttura dell'apparato locale in senso stretto, cioè a trasformarsi in amministratore in senso proprio.

Il fenomeno non presenta necessariamente valenza negativa; il formarsi di

una classe politica di amministratori locali che, pur legata ai partiti, sia per certi versi da questi indipendente, contribuisce al perseguimento effettivo delle istanze, delle aspirazioni e degli interessi delle collettività locali.

Da tali premesse deriva però la necessità di una selezione qualitativa dei candidati che non sempre le forze politiche riescono ad ottenere, generalmente non per miope calcolo elettoralistico, ma per obiettive difficoltà derivanti da difetto di informazione o da non perfetto collegamento tra organi partitici centrali e locali.

Pertanto, sia in sede parlamentare, sia presso la pubblica opinione, viene posta in evidenza la necessità morale che una prima selezione eviti la candidatura alla amministrazione degli enti locali di coloro che con criteri obiettivi e per gravi motivi non possono ritenersi, allo stato degli atti, amministratori degni di fiducia.

Al riguardo non sono sufficienti le norme che disciplinano l'elettorato attivo; a ragione tale diritto è negato nei casi più gravi di condanne penali e di indegnità morale, da considerare eccezioni al principio del suffragio universale accolto dalla Carta costituzionale.

Inoltre, nessuna norma dettata in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche elettive di primo grado prende in considerazione la posizione dei candidati nei riguardi della giustizia penale; l'articolo 3 della legge 23 aprile 1981, n. 154, infatti considera come cause di incompatibilità la lite pendente avanti al giudice civile o amministrativo; la dichiarazione giudiziale di responsabilità amministrativa; il debito insoluto verso l'ente pubblico; la mancata resa del conto.

È però da ritenere che la società organizzata possa esigere, da coloro che aspirano a diventare amministratori e rappresentanti delle comunità locali, maggiori e più qualificanti garanzie.

Tale è il fine complessivo del presente disegno di legge, le cui disposizioni si possono sintetizzare intorno a tre nuclei concettuali:

a) razionalizzazione della disciplina della sospensione e della decadenza degli amministratori dei vari enti locali (articolo 1);

b) non candidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali di tutti coloro che sono nelle condizioni previste per la sospensione o per la decadenza dalle cariche, che sono sottoposti a procedimento penale per delitti di particolare rilievo, nonché di coloro che sono sottoposti a misure di preven-

zione perché indiziati di appartenere ad associazione mafiosa (articoli 3 e 4);

c) incompatibilità a tutte le cariche elettive di primo e di secondo grado per i soggetti indicati alla lettera b (articolo 2).

Razionalizzazione della disciplina della sospensione e della decadenza degli amministratori dei vari enti locali.

La legge 1° giugno 1977, n. 286, prevede, per gli amministratori di taluni enti locali, la sospensione dalle funzioni quando siano condannati con sentenza di primo grado a pena restrittiva della libertà personale della durata superiore a 6 mesi per delitti specifici o della durata superiore ad un anno per qualsiasi delitto non colposo.

La stessa legge prevede la decadenza di diritto quando, per gli stessi delitti, la condanna sia divenuta irrevocabile.

La legge 11 novembre 1986, n. 765, ha esteso l'applicazione delle suddette norme ad altre categorie di amministratori.

La legge 19 marzo 1990, n. 55, prevede all'articolo 15, comma 1, che gli amministratori pubblici ivi specificati, qualora vengano sottoposti a procedimento penale per il delitto di associazione di tipo mafioso, sono sospesi dalle funzioni a fare data dal provvedimento che dispone il giudizio ovvero dalla data di citazione al giudizio stesso.

I predetti amministratori sono pure sospesi (comma 2) qualora nei loro confronti sia stata irrogata una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso.

Gli stessi amministratori, infine, decadono (comma 3) dall'ufficio dalla data in cui la sentenza è passata in giudicato, ovvero da quella in cui diviene definitivo il provvedimento che commina la misura di prevenzione.

L'articolo 1 del disegno contiene, innanzitutto, l'inserimento dei consiglieri regionali tra coloro che, a norma dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990,

n. 55, possono essere dichiarati sospesi o decaduti dalla carica.

Si rammenta, al riguardo, che la Corte costituzionale con le sentenze n. 183 del 1981 e n. 58 del 1982 ha dichiarato che non spetta agli organi giurisdizionali dello Stato la facoltà di sospendere provvisoriamente dai loro uffici i deputati regionali ed in particolare quelli della Regione siciliana.

Per superare analoghe obiezioni di incostituzionalità, il comma 4 dell'articolo 15 della legge n. 55 viene riformulato per chiarire che la sospensione dei presidenti delle giunte regionali, nonché degli assessori e dei consiglieri regionali, dovrà aver luogo secondo modalità da stabilire una volta per tutte con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; tali modalità dovranno garantire l'autonomia delle regioni.

Il comma 3 dell'articolo 1 del disegno prevede, invece, ad inserire nell'articolo 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (sull'ordinamento delle autonomie locali) le disposizioni delle leggi n. 286 del 1977 e n. 765 del 1986, di cui sopra è cenno, aggiornandole secondo il nuovo procedimento penale. Viene così anche risolto ogni dubbio sulla vigenza delle norme stesse.

Non candidabilità alle elezioni circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali.

Per impedire che persone gravemente indiziate di crimini che possono definirsi di stampo mafioso, proprio mediante il *metus* che incutono, possano pervenire a cariche elettive si può in via teorica seguire tre vie, prevedendo per legge:

la perdita dell'elettorato attivo (che comporta conseguentemente la perdita dell'elettorato passivo);

l'incompatibilità (fermo restando il mantenimento della iscrizione nelle liste elettorali);

la non candidabilità non disgiunta dalla incompatibilità.

La prima soluzione presta il fianco a critiche di natura costituzionale e si colloca in antitesi rispetto alla evoluzione legislativa che si è costantemente manifestata, nel senso che non può prevedersi la perdita del diritto di elettorato attivo (il diritto politico per eccellenza) se non a seguito di sentenza passata in giudicato.

La seconda soluzione non appare soddisfacente perché non impedisce, di fatto, la partecipazione di elementi indesiderabili alla competizione elettorale, con pericolo di inquinamento irreparabile della consultazione, specialmente nei luoghi in cui siano presenti associazioni di tipo mafioso.

Si ritiene, quindi, preferibile adottare la terza soluzione: tutti coloro che risultano condannati con sentenza di primo grado per determinati delitti, ovvero soggetti ad una delle misure di prevenzione previste per gli indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose, sono posti in condizione di non potere partecipare alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali se non a costo di perpetrare un reato di falso in atto pubblico.

L'individuazione dei crimini rilevanti al riguardo è mutuata dall'articolo 1 della legge 1° giugno 1977, n. 286, e dall'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale.

È appena il caso di evidenziare che la non candidabilità colpisce sia gli ex amministratori, sia coloro che non abbiano, in precedenza, ricoperto cariche; le condizioni richieste sono eguali per le due categorie di persone.

Ove comunque l'elezione avesse luogo, gli eletti incorrerebbero, oltre che nelle sanzioni penali per il reato di falso, nelle situazioni di incompatibilità e di ineleggibilità di cui ai punti seguenti.

Incompatibilità alle cariche elettive di primo e di secondo grado.

L'articolo 2 del disegno prevede una complessa figura di incompatibilità per

coloro che pur trovandosi nelle condizioni di incandidabilità di cui alla lettera *b*) della prima parte della relazione sono stati comunque eletti alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale, o ad altre cariche elettive di secondo grado di cui all'articolo 15 della legge n. 55 del 1990.

Sembra opportuno ascrivere le figure di cui trattasi tra le incompatibilità, in quanto di per sé non pongono il candidato in posizione peggiore rispetto agli altri candidati, ma sono solamente indicative di un contrasto di interessi, ovvero in una condizione di discredito nei confronti della carica di amministratore.

L'inserimento della normativa nel contesto della legge 23 aprile 1981, n. 154, a mezzo di un articolo *3-bis*, importa inoltre l'applicabilità dei principi e dei procedimenti di cui agli articoli 6 e 7 della stessa legge.

Si ritiene, infine, necessario che nello stesso articolo *3-bis* da introdurre nella legge n. 154 del 1981 sia previsto un rimedio giurisdizionale autonomo e diretto analogo a quello che l'articolo *9-bis* del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, prevede contro l'elezione illegale dei consiglieri comunali e dei sindaci.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

1. Al comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale, le parole: « gli assessori regionali » sono sostituite dalle seguenti: « gli assessori ed i consiglieri regionali ».

2. Il comma 4 del citato articolo 15 della legge n. 55 del 1990 è sostituito dal seguente:

« 4. La sospensione dei presidenti delle giunte regionali, degli assessori regionali e dei consiglieri regionali è disposta secondo modalità da stabilire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Negli altri casi la sospensione è adottata con provvedimento del prefetto, al quale i provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria sono comunicati a cura della cancelleria del tribunale o della segreteria del pubblico ministero ».

3. All'articolo 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« 3-bis. Gli amministratori indicati nel comma 1 nonché i presidenti e i componenti del comitato di gestione delle unità sanitarie locali, i componenti del consiglio di amministrazione dei consorzi, i componenti degli organi esecutivi delle comunità montane, il presidente e i componenti del consiglio e della giunta delle unioni di comuni, i consiglieri di amministrazione e i presidenti delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo

23 sono sospesi dalle funzioni quando siano condannati, con sentenza di primo grado, alla pena della reclusione di durata superiore a sei mesi 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.

3-ter. Gli amministratori indicati nel comma *3-bis* sono parimenti sospesi quando è disposta la custodia cautelare, ovvero è ordinata l'esecuzione della pena detentiva.

3-quater. La sospensione è disposta dal prefetto e opera dalla data della pronuncia della condanna. Di tale pronuncia deve essere data, a cura della autorità giudiziaria, immediata comunicazione agli organi che hanno proceduto all'elezione, alla convalida dell'elezione o alla nomina.

3-quinquies. Qualora l'amministratore, sospeso in forza del presente articolo, sia successivamente prosciolto con sentenza passata in giudicato, la sentenza deve essere pubblicata nell'albo pretorio e comunicata alla prima adunanza dell'organo che ha proceduto alla elezione, alla convalida dell'elezione o alla nomina.

3-sexies. Gli amministratori che ricoprono taluna delle cariche indicate nel comma *3-bis* 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 potere 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 ».

4. La legge 1° giugno 1977, n. 286, e la legge 11 novembre 1986, n. 765, sono abrogate.

ART. 2.

1. Il titolo della legge 23 aprile 1981, n. 154, è sostituito dal seguente:

« Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità a cariche elettive presso enti locali ».

2. Dopo l'articolo 3 della legge 23 aprile 1981, n. 154, è inserito il seguente:

« ART. 3-bis. — 1. Non possono ricoprire la carica di consigliere regionale, di assessore regionale, di presidente della giunta regionale e nessuna delle cariche di cui all'articolo 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142, coloro che risultano condannati con sentenza di primo grado per un 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 di durata superiore a mesi sei o per un delitto non colposo punibile con una pena restrittiva della libertà personale di durata superiore ad un anno, coloro che si trovano nelle condizioni per le quali, a norma dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, operano le cause di sospensione, di decadenza o di rimozione dalle cariche ivi previste, nonché coloro che sono stati sottoposti ad una delle misure, ancorché disposte con provvedimento provvisorio, previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni e integrazioni.

2. La decadenza dalle cariche per i motivi di cui al comma 1 può essere promossa in prima istanza ed in qualsiasi momento, da un elettore di un comune della Repubblica o da chiunque altro vi abbia interesse, davanti al tribunale civile, con ricorso da notificare all'interessato e al presidente del Consiglio o dell'organo del quale l'interessato è membro.

3. L'azione può essere promossa anche dal prefetto o, per le cariche di livello regionale, dal Commissario del Governo.

4. Per i giudizi avanti al tribunale, le relative impugnazioni ed i ricorsi per

Cassazione si osservano le norme di procedura ed i termini stabiliti dagli articoli 82, 82/2 e 82/3 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 ».

3. Al secondo comma dell'articolo 6 della legge n. 154 del 1981 le parole: « di cui al comma precedente » sono sostituite dalle seguenti: « di cui alla presente legge ».

ART. 3.

1. Al settimo comma dell'articolo 28 del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1960, n. 570, è aggiunto il seguente periodo: « La dichiarazione di accettazione della candidatura deve contenere l'esplicita dichiarazione del candidato di non essere nelle condizioni per le quali, a norma dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, operano le cause di sospensione, di decadenza o di rimozione dalle cariche amministrative ivi previste, di non aver riportato condanna, anche in primo grado, per un 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 di durata superiore a mesi sei, o per un delitto non colposo punibile con una pena restrittiva della libertà personale di durata superiore ad un anno e di non essere sottoposto a una delle misure, ancorché disposte con provvedimento provvisorio, previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni e integrazioni ».

2. La lettera c) del primo comma dell'articolo 30 del citato testo unico, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1960, n. 570, è sostituita dalla seguente:

« c) elimina i nomi dei candidati per i quali manca ovvero è incompleta la

dichiarazione di accettazione di cui al settimo comma dell'articolo 28 o manca il certificato di iscrizione nelle liste elettorali; ».

3. Il n. 2) del nono comma dell'articolo 32 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960 è sostituito dal seguente:

« 2) la dichiarazione autenticata di accettazione della candidatura, completata dalla dichiarazione del candidato di non essere nelle condizioni per le quali, a norma dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, operano le cause di sospensione, di decadenza o di rimozione dalle cariche amministrative ivi previste, di non avere riportato condanna, anche in primo grado, per un 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 di durata superiore a mesi sei, o per un delitto non colposo punibile con una pena restrittiva della libertà personale di durata superiore ad un anno e di non essere sottoposto a una delle misure, ancorché disposte con provvedimento provvisorio, previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni e integrazioni ».

4. La lettera c) del primo comma dell'articolo 33 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960 è sostituita dalla seguente:

« c) elimina dalle liste i nomi dei candidati per i quali manca ovvero è incompleta la dichiarazione di accettazione di cui al nono comma, n. 2) dell'articolo 32, o manca il certificato di iscrizione nelle liste elettorali di qualsiasi comune della Repubblica; ».

ART. 4.

1. Al n. 2) dell'ottavo comma dell'articolo 9 della legge 17 febbraio 1966, n. 108, recante norme per l'elezione dei

Consigli regionali delle regioni a statuto normale, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La dichiarazione di accettazione della candidatura deve contenere l'esplicita dichiarazione del candidato di non essere nelle condizioni per le quali, a norma dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, operano le cause di sospensione, di decadenza o di rimozione dalle cariche amministrative ivi previste, di non avere riportato condanna, anche in primo grado, per un 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 di durata superiore a mesi sei o per un delitto non colposo punibile con una pena restrittiva della libertà personale di durata superiore ad un anno e di non essere sottoposto a una delle misure, ancorché disposte con provvedimento provvisorio, previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni e integrazioni; ».

2. Il n. 2) del primo comma dell'articolo 10 della legge n. 108 del 1968 è sostituito dal seguente:

« 2) cancella dalle liste i nomi dei candidati per i quali manca la prescritta accettazione o la stessa non è completata a norma dell'articolo 9, ottavo comma; ».