

CONSIGLIO DI STATO

I Sezione, 24 ottobre 2002, n. 3282/02.

Ministero dell'interno. Quesito in ordine alla sospensione dalla carica degli amministratori locali sottoposti alle misure coercitive di cui agli artt. 284, 285 e 286 c.p.p. (art. 59 d.lgs. 18.8.2000 n. 267).

Vista la relazione n. 15900/T.U./00/59 del 30.8.2002 del Ministero dell'interno (Dipartimento affari interni e territoriali – Direzione centrale per le autonomie) trasmessa con nota pari numero del 6.9.2002, con la quale è stato chiesto il parere in ordine alla cumulabilità o meno della sospensione dalla carica dell'amministratore locale già sospeso una prima volta per effetto di una misura coercitiva di custodia, venga condannato con sentenza non definitiva sempre per lo stesso reato, incorrendo in altra sospensione di diritto;

Esaminati gli atti e udito il relatore-estensore consigliere Roberto Cortese;

Premesso: il Ministero dell'interno espone di aver già chiesto ed ottenuto dal Consiglio di Stato il parere, reso il 9.5.2001, in ordine alla durata massima della sospensione dalla carica prevista dall'art. 59, 3° comma del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, in relazione all'ipotesi in cui la sospensione prosegua oltre il termine di 18 mesi (per non più di altri 12 mesi) qualora l'impugnazione in punto di responsabilità avverso la condanna in primo grado sia stata rigettata.

A tale quesito il Consiglio di Stato aveva risposto configurando detta reiezione come interruttiva del termine precedente se intervenuta prima dello spirare dei 18 mesi - con decorrenza di altro termine di 12 mesi - ma negando tale effetto ove fosse stata pronunciata successivamente, pur evidenziando l'anomalia delle conseguenze a seconda che le sentenze di 2° grado fossero intervenute - casualmente - prima o dopo dello spirare del termine generale di 18 mesi della sospensione.

Il Ministero dell'interno, nel precisare di aver condiviso tale parere, pone altro quesito, collegato ma non inscindibilmente al primo, in ordine allo stesso art. 59, I comma, lett. c), nella parte in cui prescrive che la sospensione di diritto dalla carica degli amministratori degli Enti locali consegua alla disposta applicazione da parte del giudice di una delle misure coercitive di cui agli artt. 284, 285 e 286 del c.p.p. (custodia cautelare).

In particolare viene chiesto al Consiglio di chiarire se nel periodo massimo di 18 mesi di sospensione previsto per la condanna in primo grado per i diritti di cui alle precedenti lettere del comma primo, occorra computare o meno il periodo di sospensione cui l'amministratore sia stato sottoposto, ove eventualmente già colpito da custodia cautelare, nell'ambito di un processo penale originato dallo stesso fatto criminoso.

A favore delle cumulabilità delle due sospensioni cautelari il Ministro deduce la concorrenzialità delle due ipotesi, segnalando peraltro che, anche a seguire la tesi opposta, occorre chiarire: 1) se in caso di revoca della misura coercitiva, e di successiva condanna dopo che l'amministratore ha riassunto la carica, si possa sottrarre o meno dal periodo di 18 mesi di sospensione conseguente alla condanna il periodo già precedentemente scontato; 2) se in caso di condanna avvenuta in costanza di sospensione dalla carica conseguente alla misura coercitiva si possano detrarre dai 18 mesi il periodo di sospensione già subito per effetto della custodia cautelare.

Considerato: osserva la Sezione che per la migliore formulazione del chiarimento richiesto giova tener conto dei vari elementi che possono concorrere a meglio delineare i criteri da seguire per la risoluzione del caso.

La Corte costituzionale si è pronunciata numerose volte sulla normativa elettorale in esame, prevalentemente sul testo precedente che è stato peraltro fedelmente riprodotto dagli articoli del T.U. adottato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Tuttavia, come è ben noto, non ha mai adottato decisioni specifiche sull'argomento ora in esame.

Tra gli enunciati assai numerosi vanno ricordati quella secondo cui "le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione e devono contenersi nei limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate" (sentenza 364/1996) e l'altro, in certo modo conseguenziale, per cui le finalità di ordine cautelare - le uniche che possono essere previste in presenza di un procedimento non ancora conclusosi con una sentenza definitiva di condanna - valgono a giustificare misure interdittive provvisorie, incidenti sull'esercizio di funzioni pubbliche da parte dei titolari di cariche elettive, purché rivolte alla salvaguardia del buon andamento e della trasparenza dell'azione amministrativa, e nei limiti di un giustificato contemperamento con gli interessi dell'individuo all'elettorato passivo, anche esso costituzionalmente protetto.

Soltanto la condanna penale definitiva per specifici reati è stata considerata dalla Corte come idonea a consentire al legislatore di configurarla come causa ostativa alla candidatura a cariche elettive locali o come

causa di decadenza delle stesse (in tal senso hanno poi disposto, del resto, gli artt. 58 e 59, comma 6, d.lgs. 267 del 2000).

Tutte le altre fasi del procedimento penale cui si trovi o si venga a trovare sottoposta la persona che è stata eletta alle suddette cariche può essere apprezzata dal legislatore (nel contemperamento dei contrapposti interessi) sempreché, tuttavia, venga configurata come una misura cautelare provvisoria interdittiva diretta alla salvaguardia dell'interesse, al buon andamento ed alla trasparenza dell'amministrazione locale, dell'ordine e della sicurezza pubblica, della libertà di determinazione degli organi elettivi, e non costituisca invece una misura afflittiva-sanzionatoria nei confronti del candidato eletto (sentenza C. Cost. n. 141/1996).

Come tali, quindi, sono state configurate dall'art. 59, comma 1, citato d.lgs. 267/2000, le sospensioni di diritto dalle cariche ivi contemplate.

Occorre a questo punto interpretare il testo dell'articolo ora citato.

L'articolo 59, al I comma, sotto diverse lettere, stabilisce la sospensione di diritto dalle cariche di cui all'art. 58 (principalmente quelle di amministratore comunale e provinciale, ivi espressamente elencate) per coloro che: a) hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei richiamati delitti contro la pubblica amministrazione (artt. 314, I comma, 316, 316 bis, 317, 318, 319, 319 ter e 320, c.p.); b) per coloro che, con sentenza di I grado confermata in appello, per la stessa imputazione hanno riportato, dopo l'elezione una condanna ad una pena non inferiore a due anni di reclusione, per un delitto non colposo; c) per coloro nei cui confronti l'autorità giudiziaria ha applicato, con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'art. 1 della legge 31.5.1965, n. 575, ossia di tipo mafioso, camorristico o, comunque denominato, che perseguono finalità o agiscono con metodi ad esse corrispondenti. La stessa lettera c) del comma 1 soggiunge infine che "la sospensione di diritto consegue, altresì, quando è disposta l'applicazione di una delle misure coercitive di cui agli artt. 284, 285 e 286 del codice di procedura penale".

Il 2° comma dell'articolo in esame prosegue stabilendo che nel periodo di sospensione i soggetti sospesi non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata.

Il 3° comma stabilisce che la sospensione cessa di diritto allo spirare di 18 mesi e prosegue disciplinando il caso in cui la cessazione non opera purché, prima della scadenza dei 18 mesi, l'impugnazione sia stata rigettata con sentenza anche non definitiva; nel qual caso la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di 12 mesi dalla sentenza di rigetto.

Il 5° comma dispone infine che la sospensione cessa nel caso in cui, nei confronti dell'interessato, venga meno l'efficacia della misura coercitiva di cui al 1° comma; ovvero venga emessa sentenza, anche se non passata in giudicato, di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione, o provvedimento di revoca della misura di prevenzione o sentenza di annullamento ancorché con rinvio.

Giova ora soffermarsi su due indicazioni normative, emergenti da quanto riportato, in ordine alla durata massima della "sospensione di diritto dalla carica":

a) quella disposta dal 3° comma, secondo cui la sospensione stessa cessa di diritto allo scadere dei 18 mesi dalle condanne che l'hanno determinata, con l'eccezione prevista espressamente dal secondo periodo dell'art. 3.

b) quella recata dal 5° comma, non fissata in limiti temporali predeterminati, ma collegata al venire meno, per una qualsiasi causa, dell'efficacia di una delle misure coercitive di cui agli artt. 284, 285 e 286 c.p.p. o alla revoca del provvedimento applicativo della menzionata misura di prevenzione.

La carcerazione preventiva e la condanna penale anche non definitiva sono fenomeni distinti, che possono tuttavia concorrere tra loro.

Può dunque affermarsi che, per l'ipotesi in cui un soggetto sia sottoposto ad una misura coercitiva per un determinato reato e venga poi condannato per un reato diverso (sempre tra quelli presi in considerazione dalla norma), la sospensione di diritto che consegue alla misura coercitiva si cumula con quella derivante dalla condanna.

Invero sia la carcerazione preventiva sia la condanna sono valutate dal legislatore, ciascuna autonomamente, idonee per loro natura ad incidere sulla trasparenza dell'amministrazione nella quale l'eletto viene a svolgere le proprie funzioni. Tanto risulta da raffronto testuale tra le diverse ipotesi considerate nei vari commi dell'art. 59.

È noto, che per l'adozione delle misure coercitive è necessario che si proceda per i delitti per cui è previsto l'ergastolo o la pena della reclusione superiore nel massimo a quattro anni (artt. 280 e 278 c.p.p.), ossia per reati molto gravi tra i quali rientrano, taluni, ma non tutti, i casi previsti dalla lett. a) dell'art. 59, I comma.

D'altronde per l'adozione delle misure coercitive occorrono, altresì, oltre ai gravi indizi di colpevolezza, inderogabili esigenze di evitare l'inquinamento della prova, la fuga o il concreto pericolo di fuga, o il concreto pericolo che l'indiziato commetta altri gravi delitti con l'uso delle armi o di altri mezzi di violenza personale (art. 272 s.s. c.p.p.).

Si tratta quindi di circostanze personali proprie dell'imputato, che lo caratterizzano in modo estremamente negativo – da un punto di vista cautelare – anche sotto il profilo dell'assunzione delle cariche elettive in esame. Né appare in questa sede consentito argomentare della eventuale "patologia" del processo penale, ad evitare la quale soccorrono strumenti giuridici vari fino al ricorso in Cassazione, anche nella specifica materia delle misure coercitive applicate dal giudice.

L'adozione delle misure coercitive, consentita soltanto su tali presupposti, ha indotto il legislatore, a giudizio della Sezione, a qualificare la sospensione dalle cariche che ne consegue come "sospensione di diritto", non limitandosi a recepirla come situazione impeditiva di fatto, e con gli ulteriori specifici effetti previsti dal 2° comma dell'art. 59 in esame (determinazione del quorum, ecc.).

La sottoposizione al giudizio penale di chi non abbia subito siffatte misure rispetto a colui che le abbia subite risulta evidente, è stata evidenziata dal legislatore e giustifica la configurazione della sottoposizione alle misure coercitive come figura autonoma di sospensione di diritto dalla carica, cumulabile, quindi, in generale con le altre sospensioni, non concorrenti necessariamente tra loro.

Pertanto non possono sussistere dubbi sulla cumulabilità della suddetta sospensione dovuta all'applicazione della misura coercitiva, che ha la sua durata, e quella derivante dalle condanne a un diverso delitto previsto dall'art. 59, I comma, lettere a) e b).

Parimenti, attesa la diversità dei presupposti cui è collegata la sospensione dalla carica, tale cumulabilità sussiste anche quando l'amministratore locale, cessata la sospensione connessa alla misura coercitiva, incorra in una condanna prevista dalle lettere a) e b) del primo comma.

La precisazione, infatti, che la sospensione di diritto ha la durata di 18 mesi, è riferita alle sole sentenze previste dalla lettera a) – con l'eccezione già ricordata prevista dal 2° periodo del 3° comma – ma non vale per tutti i casi di sospensione dalla carica: infatti in senso contrario dispone inequivocabilmente il 5° comma dell'articolo 59, secondo cui essa cessa quando "venga meno l'efficacia della misura coercitiva" o venga emesso "provvedimento di revoca della misura di prevenzione".

In tali casi la cessazione della misura di sospensione può avere una durata minore o maggiore dei diciotto mesi e comunque non è direttamente collegabile alla durata di tale termine.

Ne consegue che l'amministratore locale in carica, già sospeso cautelarmene, ove incorra in una nuova causa di sospensione per effetto di condanna non definitiva conseguente anche allo stesso fatto criminoso, sarà nuovamente sospeso, e questa volta per il termine di 18 mesi.

Né appare pertinente la suggestione che può derivare dal rilievo attribuito dall'ordinamento allo scomputo del periodo di carcerazione preventiva dalla residua pena da scontare per effetto della condanna definitiva, o alla detrazione dal periodo di sospensione dal servizio, inflitto come sanzione disciplinare a un pubblico dipendente, dell'eventuale precedente sospensione cautelare. Infatti tali meccanismi sono stati dettati sulla base di presupposti del tutto diversi, non utilizzabili quindi in questa sede.

Per l'eventualità che la condanna segua senza sostanziale soluzione di continuità alla carcerazione preventiva, un criterio differenziatore può ravvisarsi nella "ratio" della norma, che pur non può prescindere dalla sfiducia e dal discredito per l'amministrazione che deriva dalla condizione personale dell'eletto. Ove infatti quest'ultimo, sottoposto a procedimento penale in stato di carcerazione preventiva venga condannato, l'intera vicenda può essere valutabile unitariamente, nel suo evolversi in certo modo consequenziale, risultando avvertibile come unico fenomeno discreditante, nel quale la condanna viene ad assumere carattere assorbente. In tal caso potrà essere concepibile di dedurre dal termine di sospensione previsto per la condanna non definitiva il periodo di sospensione già precedentemente occorso. Tanto anche perché la soluzione del cumulo – una volta escluso, nell'ipotesi considerata, il concorso di più fenomeni discredittanti – potrebbe comportare una durata della sospensione, per un unico procedimento penale, eccessivamente protratta in relazione alla durata del mandato elettorale, attesa anche la notevole variabilità della carcerazione preventiva.

In tale prospettiva può soccorrere la necessità di un'interpretazione adeguatrice, ai principi costituzionali sopra richiamati, per evitare che la sospensione possa tradursi, pur in mancanza di una condanna definitiva, in un impedimento giuridico all'esercizio della funzione al quale il soggetto è stato eletto.

Né può obiettarsi che alla stessa interpretazione adeguatrice potrebbe pervenirsi anche nel caso che l'amministratore abbia riassunto la carica: infatti si oppone il rilievo che in questa ipotesi le due cause di sospensione risultano chiaramente collegate a due eventi ciascuno dei quali è, autonomamente, motivo di

discredito e, conformemente al dato testuale di legge, causa di sospensione dalla carica per una diversa durata specificamente prevista. D'altronde ove il dato testuale della legge si oppone ai principi costituzionali non è possibile, secondo i princîpi, ricorrere all'interpretazione adeguatrice, ma ad altri rimedi apprestati dall'ordinamento.