

CONSIGLIO DI STATO

I Sezione, 9 maggio 2001, n. 427/2001.

Ministero dell'interno. Quesito in ordine alla sospensione dalla carica degli amministratori locali. (Art. 59 d.L.vo n. 267 del 2000).

PREMESSO: L'art. 59 commi 1 lett. a) e 3 del decreto legislativo 18.8.2000 n. 267 (T.U. sull'ordinamento degli enti locali) disciplina l'ipotesi della sospensione di diritto dalla carica degli amministratori locali che abbiano riportato condanna non definitiva per taluni reati previsti dal codice penale, fissando in generale in 18 mesi il periodo massimo di sospensione.

La sospensione è prorogata di 12 mesi allorché, entro il primo termine, venga rigettata l'impugnazione proposta dall'interessato avverso la sentenza dichiarativa della responsabilità penale.

Dalle norme richiamate non si evince chiaramente quale sia la disciplina applicabile nell'ipotesi in cui, decorso per intero il primo periodo di sospensione, l'amministratore riassuma la carica e solo in un secondo tempo intervenga la sentenza d'appello, non definitiva, che confermi la condanna.

In tale contesto normativo, ritiene l'Amministrazione che le ipotesi astrattamente praticabili in via interpretativa siano sostanzialmente le seguenti.

Da un lato si potrebbe infatti ritenere che la sentenza di secondo grado "tardivamente" intervenuta costituisca nuovo presupposto per la reiterazione della misura cautelare originaria, con conseguente nuova sospensione per 18 mesi.

All'opposto può ritenersi, stando al tenore letterale delle disposizioni di riferimento, che la sentenza di secondo grado, ove pronunciata nei confronti di amministratore che abbia riassunto la carica, non determini alcun ulteriore effetto.

Infine, come soluzione intermedia, potrebbe ritenersi che dal rigetto dell'appello proposto dall'amministratore consegua comunque una ulteriore sospensione per 12 mesi, ancorché la legge disciplini esclusivamente la fattispecie in cui tra i due periodi di sospensione non v'è soluzione di continuità.

Nelle more dell'auspicato intervento di chiarificazione da parte del Legislatore, l'Amministrazione domanda il parere del Consiglio di Stato sulla disciplina da applicare in concreto nel caso prospettato.

CONSIDERA TO: Il quesito che l'Amministrazione sottopone al Consiglio di Stato riguarda l'interpretazione dell'art. 59 commi 1 lett. a) e 3 del decreto legislativo 18.8.2000 n. 267 (TU sull'ordinamento degli enti locali), nei quali sono confluite le disposizioni originariamente recate dal comma 4 bis della legge 19.3.1990 n. 55, come da ultimo sostituito dall'art. 1 comma 4 della legge 13.12.1999 n. 475.

Le disposizioni in parola disciplinano l'ipotesi della sospensione di diritto dalla carica degli amministratori locali che abbiano riportato condanna non definitiva per taluni reati previsti dal codice penale, fissando in generale in 18 mesi il periodo massimo di sospensione ma prevedendone una proroga per ulteriori 12 mesi allorché, entro il primo termine, venga rigettata l'impugnazione proposta dall'interessato avverso la sentenza dichiarativa della responsabilità penale.

In sostanza la questione interpretativa che l'Amministrazione chiede a questo Consiglio di Stato di dirimere riguarda il caso in cui la sentenza di appello intervenga quando l'Amministratore sia stato reimpresso in carica per l'effetto dello spirare del primo periodo di sospensione.

Partendo dalla considerazione (pienamente condivisibile sotto il profilo sostanziale) che la condanna in appello aggrava la posizione personale dell'amministratore e ripropone con intensità ulteriore l'esigenza di tutela dell'interesse pubblico che legittimò l'applicazione della prima misura cautelare, l'Amministrazione propende per una interpretazione teleologica della normativa di riferimento, che si ritiene abbia in buona sostanza fissato in 30 mesi il periodo massimo di sospensione nel caso di condanne confermate in appello.

In questa ottica, la sentenza d'appello, pur tardivamente intervenuta, consentirebbe l'irrogazione di una seconda sospensione di durata annuale.

Fermo restando che per le ragioni ora dette la normativa in rassegna necessita nel modo più evidente di interpretazione, o modifica in sede legislativa, si osserva che le disposizioni applicabili nella fattispecie non si prestano in realtà che ad una sola interpretazione, quella dichiarativa o letterale.

Tale interpretazione, che come si vedrà trova del resto conforto nei lavori preparatori nonché nell'analisi degli accadimenti storico giuridici che hanno preceduto l'approvazione delle norme *de quibus*, assume rilievo esclusivo per una duplice, concorrente ragione.

Da un lato, secondo i principi, deve dirsi in estrema sintesi che i criteri ermeneutici di tipo non dichiarativo possono soccorrere l'interprete solo nel caso, non ricorrente nella fattispecie, in cui l'interpretazione letterale non sia praticabile per ragioni endo-testuali o perché foriera di conflitti non componibili con altre norme dell'ordinamento, *in primis* costituzionale.

Dall'altro, è comunque da considerare che nel caso all'esame vengono in contrapposto rilievo valori primari che l'ordinamento protegge in uguale misura: alla ineludibile esigenza di salvaguardia della trasparente gestione degli enti locali, si contrappongono infatti la presunzione di non colpevolezza fino a sentenza definitiva (art. 27 Cost.) ed il diritto all'elettorato passivo (art. 51 Cost.) ed al connesso svolgimento del mandato elettivo.

La conseguente necessità di bilanciamento fra valori di tale rilievo costituzionale non tanto esclude *in limine* che la norma in rassegna ove letteralmente interpretata inneschi un conflitto non componibile nei sensi di cui sopra, ma soprattutto indica all'operatore la necessità di attenersi a criteri di stretta interpretazione.

Ed in effetti, come insegna la Corte costituzionale "Le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione, dovendo contenersi nei limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate, ed a tale principio, che assume come regola l'eleggibilità e configura l'ineleggibilità come eccezione, si deve attenere il giudice nell'interpretare dizioni normative complesse, quali quelle dell'art. 15, 1° comma, lett. a) l. 19 marzo 1990 n. 55, come modificato dall'art. 1 l. 18 gennaio 1992 n. 16." (così espressamente in sentenza 30-10-1996 n. 364, ma vedi pure 6.5.1996 n. 141 richiamata oltre).

Procedendo all'esame della questione alla stregua dell'indicato criterio metodologico, deve in via preliminare ricordarsi che in materia si è verificato un tormentato succedersi di normative diversamente orientate che appare opportuno ricostruire con precisione.

Come è noto, per quanto qui interessa, il testo originario dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 fu significativamente modificato dalla legge 18.1.1992 n. 16, la quale innovò i previgenti commi da 1 a 4 ed introdusse i commi 4-bis, 4-ter, 4-quater, 4-quinquies, 4-sexies, 4-septies e 4-octies.

In estrema sintesi, il regime risultante dalle modifiche era ispirato a criteri assai restrittivi e faceva perno da un lato sulla incandidabilità assoluta dei soggetti che avessero riportato condanna non definitiva (comma 1) e dall'altro sulla sospensione di diritto a tempo indeterminato dell'amministratore condannato non definitivamente in corso di mandato (comma 4 bis), salva la decadenza in caso di condanna irrevocabile.

A seguito della citata sentenza della Corte costit. 6-5-1996 n. 141, l'art. 15 comma 1 fu dichiarato incostituzionale, per ciò che qui rileva, nella parte in cui prevedeva appunto la non candidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali di coloro i quali siano stati condannati, per i delitti indicati, con sentenza non ancora passata in giudicato.

Precisava nell'occasione la Corte che le "Finalità di ordine cautelare - le uniche che possono farsi valere in presenza di un procedimento penale non ancora conclusosi con una sentenza definitiva di condanna - valgono a giustificare misure interdittive provvisorie, che incidono sull'esercizio di funzioni pubbliche da parte dei titolari di uffici, e anche dei titolari di cariche elettive, ma non possono giustificare il divieto di partecipare alle elezioni."

All'esito della pronuncia del Corte, il Parlamento avviava la riforma dell'istituto, pervenendo dopo un complesso *iter* infine all'approvazione della legge 13.12.1999 n. 475, recante appunto modifiche all'art. 15 della legge n. 55 del 1990.

In sintesi i punti nodali della riforma possono così essere individuati:

- a) previsione dell'incandidabilità solo in base a sentenza definitiva;
- b) equiparazione delle sentenze ex art. 444 c.p.p. (c.d. patteggiamento) alle sentenze di condanna;
- c) sospensione a tempo determinato dell'amministratore non irrevocabilmente condannato.

Per quanto riguarda, in particolare, il termine di durata della sospensione, esso è disciplinato dagli ultimi tre periodi del comma 4 bis nuovo testo.

Con l'approvazione del T.U. sull'ordinamento degli enti locali (d.L.vo n. 267 del 2000) tali periodi hanno acquistato autonomia topografica, confluendo nel comma 3 dell'art. 59, che ripropone però pedissequamente il testo introdotto dalla legge n. 475 del 1999, che è dunque il seguente: "La sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi. La cessazione non opera, tuttavia, se entro i termini di cui al precedente periodo l'impugnazione in punto di responsabilità è rigettata anche con sentenza non definitiva. In quest'ultima ipotesi la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto."

L'*excursus* che precede è finalizzato non tanto ad evidenziare che il TU non ha recato innovazioni sul punto limitandosi a recepire normative non recentissime, quanto piuttosto a delineare le coordinate all'interno delle quali il Legislatore del 1999 si è trovato ad operare, dovendo dettare per la sospensione un regime nuovo,

fondato sul carattere provvisorio dell'interdizione: indipendentemente dall'espresso richiamo della Corte (vedi sopra) è di tutta evidenza infatti che la sospensione a tempo indeterminato per condanna non definitiva, se era coerente con la previsione di incandidabilità, risultava confliggente con un sistema che invece consente al condannato di candidarsi e di essere eletto.

Di qui la scelta sostanziale per una durata della sospensione di un anno e mezzo, durata che il Parlamento (come risulta dagli atti preparatori) ha lungamente dibattuto se allungare a due anni, propendendo infine per la negativa nell'assunto che una volta riconosciuta l'eleggibilità del condannato non potevano ulteriormente farsi gravare su questo i tempi lunghi del processo penale.

Di qui l'opzione normativa per una sospensione di 18 mesi all'esito di sentenza di condanna in primo grado: ove nell'arco del periodo predetto intervenga una sentenza d'appello, il decorso del primo termine si interrompe ed inizia a decorrere un termine nuovo (12 mesi).

È importante notare che la norma non prevede una sommatoria dei due periodi di interdizione potenzialmente irrogabili, non stabilisce cioè che alla condanna di primo grado segua una sospensione di 18 mesi ed a quella di secondo una ulteriore sospensione annuale, per un complessivo periodo di sospensione di 30 mesi del condannato anche in appello.

Piuttosto la norma disciplina il venir meno della sospensione dopo 18 mesi come fattispecie base, derogabile solo ove entro quale termine intervenga la sentenza negativa d'appello, la quale provoca l'aggiungersi di ulteriori 12 mesi (non al periodo massimo di interdizione irrogabile) ma a quello effettivamente consumato: anche nel caso risolvibile *de plano*, mai (salvo ipotesi liminari) la sospensione complessiva potrà dunque protrarsi per effettivi 30 mesi.

Se si ricollega l'aspetto ora evidenziato (inesistenza di un termine complessivo certo) al chiaro tenore letterale della norma, la quale dà evidentemente rilievo alla sentenza d'appello solo se intervenuta prima dello spirare della sospensione, deve concludersi che non c'è possibilità di accedere ad un'interpretazione diversa da quella letterale, confortata del resto - come si è visto - dai lavori preparatori e dall'analisi del contesto storico giuridico in cui la disposizione è stata varata.

Chiarito questo, deve convenirsi con l'Amministrazione che per l'effetto il sistema risulta claudicante, differenziandosi la sorte degli amministratori condannati in appello e degli interessi pubblici nelle loro mani affidati in ragione di un elemento alquanto estrinseco (la maggiore o minore durata del giudizio di secondo grado) e per di più soggetto all'influenza di improprie tattiche processuali, profilandosi in particolare la disparità di trattamento nel caso di sentenze pronunciate immediatamente prima o dopo lo spirare del primo periodo di interdizione cautelare.

In questa sede consultiva, peraltro, non può che prendersi atto di una aporia non superabile in sede interpretativa, auspicando che a chiarimento di una materia così delicata - su sollecitazione della stessa Amministrazione referente che con molta sensibilità ha percepito il problema - voglia presto intervenire il Legislatore: il quale solo può individuare il punto di bilanciamento fra le opposte ragioni di tutela di interessi diversi ma tutti costituzionalmente protetti.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere del Consiglio di Stato.