

MINISTERO DELL'INTERNO

Direzione generale dell'amministrazione civile – Direzione centrale delle autonomie – Ufficio rapporti con gli amministratori EE.LL., 20 luglio 1990 n. 4/90, prot. 15900/1BIS/9/7.

Decadenza dalla carica di Sindaco a seguito di condanna penale irrevocabile ai sensi dell'art. 271, T.U.C.P. approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383 (come sostituito dall'art. 4, legge 1 giugno 1977, n. 286): effetti della sospensione condizionale della pena in rapporto al disposto dell'art. 4, legge 7 febbraio 1990, n. 19.

Con riferimento alla concreta vicenda di un Sindaco condannato per falso ideologico in atto pubblico con pena condizionalmente sospesa, questo Ufficio ha posto al Consiglio di Stato la questione della incidenza della sospensione condizionale della pena sulla decadenza dalla carica di cui all'art. 271 T.U.L.C.P. alla luce della disposizione dell'art. 4, legge 7 febbraio 1990, n. 19, il quale dispone che la sospensione condizionale della pena si estende alle pene accessorie.

Sempre in relazione alla suindicata decadenza dalla carica di Sindaco per effetto di condanna, penale irrevocabile pronunciata per dati reati ha inoltre posto la questione della stessa persistenza dell'istituto a seguito dell'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990 n. 142 che, con l'art. 64, ha abrogato il Testo Unico della legge comunale e provinciale approvata con regio decreto 3 marzo 1934 n. 383 salvo alcuni articoli tra i quali non figura l'art. 271 citato.

Il Supremo consesso, nell'adunanza della Sezione I dell'11.7.1990 ha preliminarmente risolto la questione della persistente vigenza dell'istituto della decadenza per effetto dell'entrata in vigore della citata legge n. 142, recante norme sull'ordinamento delle autonomie locali.

L'art. 64 della legge, invero, abroga le disposizioni del Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934 - fatte salve talune disposizioni tra cui non quelle contenute negli artt. 270 e 271, sulla sospensione e decadenza - e l'art. 40 della stessa legge disciplina espressamente la fattispecie della "rimozione e sospensione di amministratori di enti locali".

Al riguardo il Consiglio di Stato ha espresso quanto segue: "Va ricordato che le disposizioni degli artt. 270 e 271 del testo unico del 1934 sono state integralmente sostituite, rispettivamente, dagli articoli 1 e 4 della legge 1° giugno 1977, n. 286, che ha inteso ridisciplinare, anche sotto il profilo procedimentale, la materia *de qua*. Ed esplicitamente alla legge n. 286 del 1977 - e non più agli artt. 270 e 271 del testo unico del 1934 - fa riferimento la successiva legge 11 novembre 1986, n. 765, che estende, sotto il profilo soggettivo, la sfera di applicabilità degli istituti della sospensione e della decadenza. Sicché, già in linea di prima approssimazione, sembrerebbe potersi dire che gli istituti della sospensione e della decadenza degli amministratori trovino la loro disciplina in un *corpus* normativo che - per essere oramai autonomo, sotto il profilo formale della fonte, dalle originarie disposizioni del testo unico del 1934 non risulta abrogato dall'art. 64 della legge n. 142 del 1990 (e, del resto, la tesi contraria dovrebbe attribuire al detto articolo una efficacia abrogativa anche delle successive leggi n. 286 del 1977 e n. 765 del 1986, che non potrebbero più avere vita autonoma). Da un punto di vista sistematico, va poi considerato che la materia in questione è da ritenere del tutto estranea all'ambito oggettivo della legge n. 142 del 1990, che, anzi, all'art. 31, co. 1 esplicitamente demanda ad altra legge tutte le questioni afferenti allo *status* dei componenti i consigli comunali e provinciali, e quindi la materia della eleggibilità, delle incompatibilità e simili. È vero che il successivo art. 40 reca disposizioni concernenti la "rimozione e sospensione di amministratori di enti locali".

Ma tale disposizione - significativamente inserita nel capo che regola il "controllo sugli organi" - si riferisce a poteri discrezionali di sospensione e rimozione degli amministratori che, per la loro *ratio*, e per i presupposti cui i detti poteri sono ancorati, non attengono minimamente alla diversa materia dello *status* degli amministratori medesimi, della quale, pertanto, è da ritenere - confermando quanto già osservato - che la legge n. 142 non si occupi affatto.

Il Consiglio di Stato, nel rilevare quindi che suscita, pertanto, gravi perplessità la tesi dell'abrogazione degli istituti in questione in virtù della disposizione di cui all'art. 64 della legge n. 142 del 1990, ha ritenuto, con riferimento all'istituto della decadenza dalla carica di sindaco per effetto di condanna penale, che la questione può essere compiutamente risolta sulla base di altro disposto normativo.

"L'art. 6 del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (recante il testo unico delle leggi per l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali) che riprende l'art. 6 del precedente testo unico 5 aprile 1951, n. 203 e, risalendo nel

tempo, l'art. 1, D.L. L.g.t. 7 gennaio 1946, n. 1 -prevede infatti l'ineleggibilità a sindaco di chi abbia riportato condanna penale "per qualsiasi reato commesso nella qualità di pubblico ufficiale o con abuso d'ufficio ad una pena restrittiva della libertà personale superiore a sei mesi" ovvero "per qualsiasi altro delitto alla pena della reclusione non inferiore ad un anno, salvo la riabilitazione a "termini di legge".

E l'art. 9 bis del predetto testo unico - introdotto dall'art. 5, legge 23 dicembre 1966, n. 1147 - stabilisce espressamente (in combinato col disposto del precedente art. 9) che il verificarsi di una delle cause di ineleggibilità a sindaco comporta la decadenza dalla carica; e alla sicura vigenza di tale disposizione normativa non si oppone nemmeno il dato della formale abrogazione del testo unico del 1934 ad opera della legge n. 142 del 1990".

La seconda questione sulla quale si è espresso il supremo consesso concerne l'incidenza dell'art. 4 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (che sostituisce l'art. 166 del codice penale) sull'istituto della decadenza, con particolare riferimento alla ipotesi che la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena possa spiegare i suoi effetti sulla decadenza, nel senso di paralizzarne, almeno temporaneamente, la dichiarazione.

Al riguardo ha affermato quanto segue: "la tesi favorevole all'estensione dell'efficacia della sospensione condizionale della pena alla decadenza dalla carica si fonda su un duplice ordine di considerazioni: in primo luogo, sull'asserita natura di pena accessoria da riconoscere all'istituto della decadenza (dove la diretta applicabilità del primo comma del nuovo art. 166 cod.pen.); in secondo luogo, su un preteso principio generale - che si vuole desumere dal secondo comma dell'articolo in esame - di estensione della sospensione condizionale della pena anche agli effetti penali della condanna diversi dalle pene accessorie".

Il primo ordine di considerazioni è stato disatteso dal Consiglio di Stato che ha integralmente confermato il precedente parere reso all'adunanza del 18 ottobre 1989 (n. 1463/89), dalle cui argomentazioni ha ritenuto di non discostarsi.

Gli istituti della decadenza dalla carica di amministratore, nonché quello della sospensione, si caratterizzano per la derivazione automatica dalla sentenza penale, si pongono come tutela particolare di categorie di soggetti l'appartenenza alle quali si ritiene incompatibile con le condanne penali indicate dalla legge.

Si è, pertanto, nel campo degli effetti penali della condanna, diversi dalle pene accessorie.

In altri termini, viene affermato "La decadenza degli amministratori comunali consegue alla condanna penale - che assume valore di presupposto di fatto - automaticamente (pur non potendosi disconoscere all'Amministrazione qualche margine ricognitivo: per esempio, anche al di là di condanna, per reati propri: il che sarebbe inconcepibile se fosse una pena accessoria: vd. Ad. Gen. 22 dicembre 1988 n. 34/88) e ripete la sua ratio da esigenze che nulla hanno a che vedere con la condanna penale, ma che sono poste piuttosto a salvaguardia del decoro, della dignità e del prestigio delle cariche di amministratore locale a fronte di una pronuncia penale che, per la sua oggettiva entità o per il collegamento del commesso reato con la carica, produce una perdita di effettiva qualificazione all'esercizio delle funzioni rispetto all'intero nucleo dell'ambiente locale cui le medesime funzioni sono principalmente rivolte (vd. pareri Consiglio di Stato Sez. I 18 ottobre 1989, cit., e 9 novembre 1973 n. 1986/73, nonché parere Ad. Gen. 22 dicembre 1978).

Deve dunque ritenersi che, se l'art. 20 cod. pen. distingue le pene accessorie dagli altri effetti penali della condanna, la decadenza dalla carica di amministratore sia riconducibile al novero dei secondi, tanto che essa può venir meno solo per effetto di riabilitazione (art. 4, legge 286 del 1977; art. 6, D.P.R. n. 570 del 1960), al pari di quanto avviene per gli effetti penali diversi dalle pene accessorie (art. 178 cod. pen.) e a differenza di quanto avviene per le pene accessorie medesime (la cui esenzione cessa ove il reato si estingua: art. 167 cod. pen.).

Conseguentemente il nuovo testo dell'art. 166 cod. pen., primo comma (formulato dall'art. 4 della legge 19 del 1990), non è riferibile alla decadenza dalla carica di amministratore, che è istituito non configurabile in termini di pena accessoria".

Nemmeno - e si è al secondo ordine di considerazioni - può essere ritenuto sussistente un principio generale di estensione dell'efficacia della sospensione condizionale della pena a tutti gli affetti penali della condanna o, quanto meno, alla decadenza dalla carica di amministratore.

Tale principio afferma in proposito, il Consiglio di Stato, "sarebbe desumibile dal secondo comma del nuovo testo dell'art. 166 cod. pen. - secondo cui la condanna a pena condizionalmente sospesa non può costituire in alcun caso, di per sé sola, motivo per l'applicazione di misure di prevenzione, né d'impedimento all'accesso a posti di lavoro pubblici o privati ... né per il diniego di concessioni o di autorizzazioni necessarie per svolgere attività lavorativa - e applicabile, quanto meno in via analogica, alla decadenza degli amministratori, anche per ragioni di coerenza di ordine costituzionale.

La tesi non può essere condivisa.

Va rilevato al riguardo che già il tenore letterale del secondo comma dell'art. 166 cod. pen. - cui occorre in primo luogo fare riferimento in sede ermeneutica (art. 12, disp. prel. cod. civ.) - induce ad escludere che l'istituto della decadenza possa ritenersi compreso nel disposto normativo invocato.

Dai lavori preparatori relativi alla legge n. 19 del 1990, poi, si evince in modo univoco la volontà del legislatore di limitare l'efficacia della sospensione condizionale a quei soli effetti della condanna penale in qualche modo riconducibili a rapporti di lavoro pubblico o privato; tanto che una originaria e lata estensione del secondo comma in questione, a tutti gli effetti penali della sentenza, fu specificamente emendata nel senso che si rinviene nella formulazione definitiva.

E tale limitazione è suffragata da un criterio di razionalità che va evidenziato -anche per fugare sospetti di incostituzionalità (peraltro inconferenti in sede di applicazione in via amministrativa di una norma di legge) e contrastare l'invocata analogia *in bonam partem* dell'art. 166 - in quanto, come già rilevato nei citati pareri del 18 ottobre 1989, la fattispecie della decadenza dalla carica sembra meritare una considerazione distinta dalle ipotesi in cui gli effetti sanzionatori automatici siano riferibili, anzi che - come nella specie - all'investitura elettiva in una carica pubblica, a un rapporto di lavoro (Sev. IV., ord. 6 Maggio 1989 n. 295) o, comunque, all'esercizio di un diritto di iniziativa economica (Sez. IV, ord. 7 giugno 1989 n. 374)".

Quanto sopra si rappresenta alle SS.LL. per ogni opportuna conoscenza.