

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Basilicata, 29 novembre 2004, n. 796.

Ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. 267/2000, l'amministratore dell'ente locale, sospeso per la durata di mesi 18 per condanna in primo grado, ove intervenga sentenza d'appello, vedrà l'interruzione del primo periodo di sospensione ed il decorso di un termine nuovo di 12 mesi.

La norma non prevede una sommatoria dei due periodi di sospensione potenzialmente irrogabili.

Omissis.

1. Come esposto in narrativa, il ricorrente impugna il provvedimento del 29 gennaio 2001, con il quale il Sindaco di ... ha disposto la sua sospensione dalla carica di consigliere comunale a seguito della sentenza del 22 settembre 2000 della Corte di appello di ..., che ha rigettato l'impugnazione in punto di responsabilità, riducendo la pena disposta in primo grado a mesi 16 mesi di reclusione. Ad avviso del ricorrente, che subito dopo la sentenza di condanna del Tribunale era già stato sospeso dalla carica per diciotto mesi, detto provvedimento è illegittimo per violazione e falsa applicazione dell'art. 59, terzo comma, T.U. 18 agosto 2000 n. 267, che ha posto un limite temporale (diciotto mesi dalla sentenza di condanna) all'efficacia dei provvedimenti di sospensione degli amministratori, per evitare che i tempi lunghi della giustizia impediscano loro di esercitare il mandato per l'intera sua durata.

Il ricorso deve essere accolto.

Ed invero, sul punto si è già espresso il Consiglio di Stato in sede consultiva (I Sez., 9 maggio 2001 n. 427) con un parere dal quale il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi.

L'art. 59, terzo comma, T.U. 18 agosto 2000 n. 267 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 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. L'Amministrazione, 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, propende per un'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.

Ricorda il Consiglio di Stato 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 endotestuali 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 30 ottobre 1996 n. 364 (ma vedasi anche 6 maggio 1996 n. 141) « 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 comma 1 lett. a) L. 19 marzo 1990 n. 55, come modificato dall'art. 1 L. 18 gennaio 1992 n. 16 ».

Procedendo all'esame della questione alla stregua dell'indicato criterio metodologico, il Consiglio di Stato nel succitato parere ha avuto modo di ricordare che in materia si è verificato un tormentato succedersi di normative diversamente orientate.

Il testo originario dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 fu infatti significativamente modificato dalla L. 18 gennaio 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. Nella sostanza, 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 cit. sentenza del giudice delle leggi 6 maggio 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 fossero 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 ».

A seguito della pronuncia della Corte, il Parlamento avviò la riforma dell'istituto, conclusasi con la L. 13 dicembre 1999 n. 475, recante appunto modifiche all'art. 15 L. n. 55 del 1990.

In sintesi il Consiglio di Stato, nel succitato parere, ha così individuato i punti nodali della riforma:

- a) previsione dell'incandidabilità solo in base a sentenza definitiva;
- b) equiparazione delle sentenze ex art. 444 Cod. proc. pen. (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 decorso 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'exkursus che si legge nel parere del Consiglio di Stato è palesemente finalizzato non tanto ad evidenziare che il T.U. 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 segue 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 tale 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 - ad avviso del Consiglio di Stato - 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 sede giurisdizionale, non diversamente da quanto già rilevato in sede consultiva, non può peraltro che prendersi atto di una aporia non superabile in sede interpretativa, ma che reclama l'intervento del Legislatore, il solo che può individuare il punto di bilanciamento fra le opposte ragioni di tutela di interessi diversi ma tutti costituzionalmente protetti.

2. Per le ragioni che precedono il ricorso deve essere accolto.

Omissis.