

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni civili: I Sezione, 24 febbraio 2001, n. 2743

La pendenza di un procedimento penale teso ad ottenere la riabilitazione dalla condanna non impedisce la proclamazione della decadenza dell'eletto condannato in via definitiva per uno dei reati di cui all'art. 15 della L. 55/1990.

In sede di accertamento della sussistenza delle situazioni per la comminazione del provvedimento di decadenza dell'eletto, il giudice si attiene strettamente al contenuto della sentenza penale di condanna, senza poter né esperire ulteriori indagini né reinterpretare la fattispecie su cui si è espresso il giudice penale.

Omissis.

Con sentenza 7 febbraio 2000 il Tribunale di ... accogliendo il ricorso di ... e ..., cittadini elettori del comune di ..., dichiarò nulla l'elezione di ... a sindaco di quel comune a seguito delle consultazioni elettorali svoltesi il 13 giugno 1999, in quanto costui era stato condannato, con decisione definitiva, alla pena di mesi otto di reclusione per il reato di cui all'art. 476 c.p., perciò versando nella causa di ineleggibilità di cui all'art. 1, lett. c), l. n. 16 del 1992.

La Corte d'appello di ... ha respinto l'impugnazione del ... con sentenza del 28 giugno 2000 con la quale ha osservato: a) che il procedimento non poteva sospendersi ai sensi dell'art. 295 c.p.c. in attesa della definizione di quello penale in cui il ... aveva chiesto la riabilitazione che ai sensi dell'art. 2, comma 4 *sexies*, l. 16/92 esclude detta causa di ineleggibilità, in quanto quest'ultima avrebbe dovuto cessare al massimo entro il giorno fissato per la presentazione delle candidature; e perché d'altra parte la riabilitazione ha efficacia costitutiva per cui non avrebbe potuto impedire una decadenza già verificatasi e che avrebbe dovuto essere già dichiarata dal consiglio comunale; b) che il reato per cui il ... aveva riportato condanna rientra tra quelli indicati dal menzionato art. 2, in esso ricorrendo quanto meno la violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio tipica dell'aggravante dell'art. 61, n. 9, c.p. e, ritenuta dalla giurisprudenza già compresa nella fattispecie del delitto di cui all'art. 479 c.p. e, quindi, di quello previsto dall'art. 476 addebitato all'appellante.

Per la cassazione di questa sentenza ... ha proposto ricorso per due motivi; cui resiste il ... con controricorso.

Motivi della decisione. – Con il primo motivo, il ... denunciando violazione dell'art. 295 c.p. censura la sentenza impugnata per non aver sospeso il giudizio in attesa della definizione del procedimento penale nel quale egli aveva chiesto la riabilitazione dalla condanna penale definitiva riportata, malgrado l'art. 15, comma 4 *sexies*, l. n. 55 del 1990 prevede che la relativa causa di ineleggibilità è inapplicabile se è concessa la riabilitazione; ed il provvedimento del giudice penale costituisca un antecedente logico-giuridico necessario per la definizione di questa controversia; il cui esito potrebbe, altrimenti, risultare in contrasto con esso. Con l'aberrante conseguenza di provocare la decadenza dalla carica di un soggetto per il quale è cessata la causa di ineleggibilità, e di far dipendere la decadenza medesima dalla vicenda processuale attraverso la quale è stata ottenuta la riabilitazione. Il motivo è infondato.

L'art. 295 c.p.c., nel testo modificato dall'art. 35 l. n. 353 del 1990 dispone, infatti, la sospensione del processo civile in pendenza di procedimento penale solo in presenza di un rapporto di pregiudizialità giuridica e di dipendenza tra il giudizio civile da sospendere e quello penale da definire nel senso che quest'ultimo costituisca, per il suo carattere pregiudiziale, l'indispensabile antecedente logico-giuridico dal quale dipende la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicata nella sede sua propria.

Ma detto rapporto di pregiudizialità è stato escluso dai giudici di appello i quali hanno accertato che all'epoca delle consultazioni elettorali per cui è causa (giugno 1999) il ... non poteva esservi candidato e non poteva ricoprire la carica di sindaco perché aveva riportato condanna ad una pena di mesi otto di reclusione per il delitto di cui all'art. 476 c.p.; perciò commesso quanto meno con violazione di doveri inerenti alla pubblica funzione esercitata (art. 15, 1° comma, lett. c, l. 55/90, come modificata dall'art. 2 l. 16/92); e perché la menzionata disposizione esclude "l'incandidabilità" alle elezioni comunali (1° comma) solo nell'ipotesi (comma 4 *sexies*) in cui venga concessa la riabilitazione ai sensi dell'art. 178 c.p. che invece il ricorrente a quel tempo non aveva ancora ottenuto: con conseguente irrilevanza delle vicende processuali successive, alla stessa relative, pur nell'ipotesi in cui il procedimento penale tuttora in corso in cui il ... aveva formulato istanza per conseguirla, si fosse concluso con esito favorevole.

E siffatto accertamento appare alla corte del tutto puntuale in quanto la l. 18 gennaio 1992 n. 16, recante norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, sostituendo il 1°, 2°, 3° e 4° comma dell'art. 15 l. 19 marzo 1990 n. 55, ha modificato in senso rigoroso le previsioni contenute nella disciplina previgente e disposto, fra l'altro, che non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali

e non possono, comunque, ricoprire le relative cariche elettive coloro che siano stati condannati per un delitto commesso con abuso di poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio: perciò introducendo una nuova causa di ineleggibilità, configurata in relazione al fatto di aver subito condanne (o misure di prevenzione), per delitti considerati dal legislatore di particolare gravità, come conferma, da un lato, il fatto che, ai sensi del 4° comma, l'elezione di coloro che versano nelle indicate condizioni "è nulla". E, dall'altro, il rilievo che la sopravvenienza del fatto dà luogo a conseguenze automatiche e necessarie, quali vanno considerate sia la "decadenza di diritto" (a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna) di cui al comma 4 *quinquies*, sia l'istituto della "immediata sospensione" dalla carica avente (pur quando adottata con procedure complesse) natura di atto meramente dichiarativo e ricognitivo della situazione determinatasi, privo di qualsiasi elemento di carattere valutativo e discrezionale.

Ora, la l. 23 aprile 1981 n. 154 ha specificamente previsto e disciplinato le cause di ineleggibilità in senso proprio (art. 2), caratterizzandole, a differenza di quelle di incompatibilità individuate dai successivi art. 3 e 4, per il fatto che le stesse hanno riguardo a situazioni potenzialmente inquinanti la campagna elettorale ed incidono direttamente sulla capacità di elettorato passivo, assumendo rilievo fin dal momento della presentazione della candidatura; e soprattutto perché, dovendosi avere riguardo - nel rigore normativo - alla situazione del soggetto unicamente con riferimento a tale momento, le successive possibili modifiche della stessa non rilevano, in relazione all'esclusione o meno della causa di ineleggibilità: in quanto ciò che assume valore decisivo è la ricorrenza durante la campagna elettorale della situazione implicante giudizio di disvalore, *iuris et de iure* valutata ostativa quanto all'esercizio di pubbliche funzioni e inquinante per la correttezza e trasparenza nella gestione degli uffici di governo della collettività, e perciò comportante l'operatività automatica della decadenza (art. 6 l. 154/81, nonché art. 15, comma 4 *quinquies*, l. 55/90), tanto che il provvedimento che la pronuncia, non diversamente della sospensione, ha natura dichiarativa e ricognitiva necessaria della situazione determinatasi.

Questo sistema non è stato modificato dal comma 4 *sexies* stessa legge del 1990, che esclude l'applicabilità della causa di ineleggibilità in esame «se è concessa la riabilitazione ai sensi dell'art. 178 c.p.», in quanto anche detta norma si riferisce alle sole situazioni presenti ed in essere - e, quindi, richiede al riguardo che la fattispecie riabilitativa si sia completata, anche di fatto -, alla data di presentazione della candidatura: altrimenti, non viene meno la condizione ostativa alla presentazione medesima anche perché, mancando la già accertata e dichiarata riabilitazione a quella data, l'interessato non è in grado di presentare la dichiarazione di accettazione della candidatura ex art. 28 d.p.r. n. 570 del 1960, la quale deve necessariamente contenere «l'esplicita dichiarazione ... di non essere in alcuna delle condizioni previste dal 1° comma dell'art. 15 l. 19 marzo 1990 n. 55».

Se così non fosse, la disposizione in esame non solo trasformerebbe la causa d'ineleggibilità di cui al 1° comma in causa di mera incompatibilità, per di più emendabile per un tempo imprecisato e successivo al momento della convalida della elezione, ma attribuirebbe ad un evento sopravvenuto (senza, peraltro, saper indicare fino a quando può utilmente intervenire) l'abnorme funzione, anche al lume del termine massimo per la cessazione delle cause di ineleggibilità indicato dall'art. 2, 2° e 3° comma, l. 154/81, di annullare e travolgere *ex ante* (o, forse, di bloccare, come nel caso concreto, l'operatività *ex post*), quella decadenza che, proprio per le ragioni logiche e teoriche di cui si è detto, deve nella fattispecie ritenersi già verificata, e che anche la sentenza di riabilitazione trova stabilizzata ed esaurita in tutti gli effetti; con conseguente vanificazione del meccanismo automatico delle ineleggibilità disciplinato dai precedenti commi e ripristino indiscriminato del pericolo di inquinamento della consultazione elettorale che con la loro previsione il legislatore aveva invece inteso escludere in radice.

In termini generali deve, poi, aggiungersi che l'effetto retroattivo di un atto, pur nella sua massima esemplificazione, incontra limiti insuperabili in situazioni maturate e consolidate attraverso forme e modalità che non possono venir meno in conseguenza di fatti sopravvenuti, nel senso che quelle situazioni (nel caso in esame, la situazione di ineleggibilità del candidato), esistenti sul piano fattuale e su quello degli effetti che esse, come tali, al momento della loro esistenza abbiano prodotto irreversibilmente, non possono rimanere cancellate in virtù di una *fictio iuris* che consideri compiuto in un momento anteriore un atto posto in essere successivamente. Mentre, in termini particolari, va rilevato che l'assunto del ricorrente urta pure con l'efficacia estintiva *ex nunc* della sentenza di riabilitazione già evidenziata dai giudici d'appello ed a cui la più qualificata dottrina e le sezioni penali di questa corte hanno concordemente attribuito natura costitutiva, accertativa di una data situazione presente al momento in cui il provvedimento viene reso (cfr. il tenore letterale dell'art. 179, 1° e 3° comma, c.p.p., nonché dell'art. 45 disp. att., che parla di «sentenza che concede la riabilitazione»); e perciò non in grado di svolgere efficacia alcuna su situazioni di impedimento e decadenze già verificatesi ed ormai del tutto consolidate.

Per cui, il collegio deve conclusivamente confermare il giudizio di irrilevanza espresso dalla sentenza impugnata in merito alla decadenza automatica del ... dalla carica elettiva di sindaco, in ragione di condanna penale precedentemente da lui riportata, ai sensi della richiamata l. 16/92, del procedimento penale tuttora in corso per l'accertamento della riabilitazione da lui chiesta, quale che ne sia l'esito, ed a nulla rilevando che il provvedimento di decadenza sia stato o meno adottato dalla competente autorità amministrativa.

Con il secondo motivo del ricorso, il ..., deducendo violazione dell'art. 15 l. n. 55 del 1990, come modificato dalla l. n. 16 del 1992, censura la sentenza impugnata per avere incluso il delitto di cui all'art. 476 c.p. per cui egli aveva riportato condanna tra quelli indicati da detto art. 15, che invece richiede la circostanza ulteriore che il reato risulti commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio; laddove nessuna verifica in ordine ad essa era stata compiuta dai giudici di appello i quali si erano limitati ad affermare in linea astratta che il delitto addebitatogli integra quanto meno una violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione, senza accertare se tale elemento ulteriore ricorresse nel caso concreto.

Neppure questo motivo è fondato.

Questa corte, intatti, ha ripetutamente affermato che il ricordato art. 15, che prevede la ineleggibilità, tra l'altro, alla carica di sindaco, e la decadenza dalla stessa carica, per coloro che abbiano riportato condanna per un delitto commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio, diversi da quelli, per i quali sono parimenti previsti la ineleggibilità e la decadenza, indicati dalla lett. b) del 1° comma costituenti figure criminose specifiche e singolarmente individuate (peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui, malversazione a danno dello Stato, concussione, corruzione per atto d'ufficio o contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atto giudiziario, corruzione di persona incaricata di pubblico servizio), contiene una norma di chiusura, volta ad impedire l'esclusione dall'area della decadenza di comportamenti non specificamente previsti, ma ugualmente lesivi dell'interesse protetto; con la conseguenza che la decadenza opera con riferimento ad ogni condotta che integri la componente materiale di una fattispecie criminosa autonoma ovvero una circostanza aggravante che si estrinsechi nell'abuso dei poteri o nella violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione.

Ora, è vero che il giudice cui è devoluta la questione di ineleggibilità o decadenza deve valutare se tali estremi sussistano nel comportamento della persona di cui si tratta, ma è pur vero che siffatta valutazione deve essere compiuta sulla base del solo accertamento contenuto nella sentenza penale di condanna, senza potestà per il giudice del processo elettorale di esperire ulteriori indagini di merito; e neppure di reinterpretare né la fattispecie contestata né la decisione (sempre in termini di fattispecie concreta) assunta dal giudice del processo penale: l'una e l'altra ponendosi come dato storico sul quale, e per effetto del quale, la causa di decadenza opera *ipso iure* sin dal momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna (art. 15, comma 4 *quinquies*, l. 55/90 cit.). E, d'altra parte, il giudice penale può non soltanto attribuire nella rubrica di accusa (ed accertare) la ricorrenza di una specifica condotta di abuso (dei poteri) e di violazione (dei doveri) nell'esercizio di una pubblica funzione, ovvero ritenere un qualsivoglia comportamento diverso, aggravato dalla circostanza di cui all'art. 61, n. 11, c.p., ma anche contestare una condotta tipizzata dalla legge, che cioè integri *ex se* una delle suddette fattispecie delittuose, costituendone la componente materiale in fatto.

E tanto è avvenuto nel caso concreto in cui la corte territoriale ha accertato che il ... è stato dichiarato colpevole del reato proprio previsto dall'art. 476 c.p. e che allo stesso era stato contestato dal giudice penale un tipico delitto commesso da un pubblico ufficiale con un comportamento contrario al buon andamento, alla correttezza ed alla trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione che nella fattispecie aveva comportato quanto meno una violazione inerente alla pubblica funzione esercitata. Ragion per cui, avendo detto giudice verificato la sussistenza di queste circostanze - che cioè la condotta del ricorrente era stata posta in essere «nell'esercizio delle sue funzioni» e che si era concretata in una violazione dei relativi doveri - tanto da aver affermato la responsabilità del ... (altrimenti collegabile alla fattispecie meno grave di cui al successivo art. 482 c.p.), per il delitto dell'art. 476 fondato appunto su questi necessari presupposti, nessuna ulteriore disamina era perciò nel caso necessaria in ordine alla ricorrenza di essi: e nessun autonomo apprezzamento è d'altra parte consentito in merito alle circostanze suddette, al giudice della questione di ineleggibilità, tenuto soltanto ad accertare l'avvenuto passaggio in giudicato di una sentenza di condanna per un delitto commesso quanto meno con violazione dei doveri inerenti all'esercizio di una pubblica funzione ed in conseguenza a ritenere provata ed a dichiarare l'intervenuta causa di decadenza.

Omissis.