

CORTE DI APPELLO

Napoli, I Sezione civile, 15 novembre 2001, n. 6.

La norma di cui all'art. 58, c. 1, lett. c), del d.lgs. 267/2000 si interpreta nel senso che non sono candidabili i condannati con sentenza definitiva ad una pena di reclusione superiore a sei mesi per un qualsiasi delitto commesso con abuso di potere o con violenza dei doveri derivanti dalla pubblica funzione esercitata, anche quando nella sentenza di condanna non sono state disposte le pene accessorie. La norma di cui al comma 5 del citato art. 58 (mancata applicazione dei provvedimenti di limitazione del diritto di elettorato passivo a seguito di intervenuta riabilitazione) trova applicazione solo se la riabilitazione interviene prima della presentazione delle candidature e non ha effetto sulle situazioni pregresse.

Omissis.

3. Passando all'esame del merito, va rilevato che l'appello è infondato, sicché deve essere respinto, mentre la sentenza di primo grado, il cui tessuto argomentativi essenziale deve essere condiviso, va confermata.

Non essendo posta in contestazione da parte dell'appellante l'affermazione del giudice di primo grado, secondo cui il delitto di falsità ideologica del pubblico ufficiale in atto pubblico è un delitto connotato dalla violazione da parte dell'agente (pubblico ufficiale) dei doveri che ineriscono all'esercizio della sua pubblica funzione, e non essendo state riproposte le questioni (disattese dal primo giudice) relative all'estinzione del reato ai sensi dell'art. 168 c.p., le questioni all'esame della Corte sono solo due.

Si tratta, cioè, di stabilire se, nell'ipotesi in cui nel reato di falsità ideologica in atto pubblico commesso da un pubblico ufficiale concorra un soggetto non investito di pubbliche funzioni, anche per questi si possa affermare che il reato è connotato dalla violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, onde la relativa condanna (ad una pena necessariamente superiore ai sei mesi di reclusione, considerato il minimo edittale fissato dall'art. 479 c.p.) assuma il rilievo di causa di ineleggibilità alle cariche pubbliche elettive presso gli enti locali ed i loro consorzi, ai sensi dell'art. 58, c. 1°, lett. C) del D.Lgs. n. 267/2000. Ed in proposito va anche stabilito se su tale valutazione possa avere incidenza la decisione assunta dal giudice penale di non applicare la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, comminata dall'art. 31 c.p. come conseguenza della condanna per un delitto commesso con abuso dei poteri o violazione dei poteri inerenti ad una pubblica funzione.

Va poi valutato, ove non si accolga la tesi principale dell'appellante, se la riabilitazione conseguita dal ... in un momento successivo a quello della sua nomina a membro del Consiglio di Amministrazione del ... valga ad elidere *ex post* la causa di ineleggibilità.

4. In ordine alla prima questione, va ricordato preliminarmente che l'art. 58 del D.Lgs. n. 267/2000 non fa che ricalcare il testo dei comma da 1 a 4 e 4/*sexies* dell'art. 15 della legge 19.3.90 n. 55, come sostituiti dall'art. 1 della legge 18.1.92 n. 16 e come risultanti dalla sentenza 6.5.96 n. 141 della Corte Costituzionale, sicché si può richiamare senza alcuna difficoltà l'elaborazione giurisprudenziale e dottrinarie formatasi riguardo a tali disposizioni legislative.

Orbene, costituisce principio di diritto ormai consolidato quello secondo cui lett. C) della norma in esame contiene una norma di chiusura, volta ad impedire che (per effetto di un sempre possibile difetto di elencazione o di sopravvenute modifiche legislative) possa aversi l'esclusione dell'area delle cause di ineleggibilità agli uffici elettivi presso gli enti pubblici locali di comportamenti illeciti non specificamente previsti, ma egualmente lesivi dell'interesse protetto (che è quello di evitare che nei pubblici connessi elettivi possano esser presenti soggetti ritenuti inaffidabili per avere in precedenza commesso reati di particolare gravità o comunque manifestanti l'attitudine ad abusare del *munus publicum*), sicché essa opera con riferimento ad ogni condotta penalmente rilevate, che integri la componente materiale di una fattispecie criminosa autonoma (o una circostanza aggravante) connotata dall'abuso dei poteri o dalla violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione (Cass. 22.12.99 n. 14707; id. 10.3.99 n. 2068; id. 6.8.98 n. 7697; id. 13.9.96 n. 8270; C. St., Ad. Pl., 25.11.93 n. 126).

La funzione della norma, dunque, non è (come sostiene l'appellante) quella di diversificare la rilevanza ai fini dell'elettorato passivo delle condanne relative ai delitti in essa contemplati con una definizione generica propria di ogni norma di chiusura (che inciderebbero solo sulla posizione del reo investito dalla qualità di pubblico ufficiale, ma non su quella di eventuali correi privi di tale qualità), da quella delle condanne relative ai delitti elencati nelle lettere precedenti (che inciderebbero sulla posizione di tutti i correi), ma quella di estendere, senza possibilità di smagliature nella previsione normativa, la previsione di ineleggibilità a chiunque sia stato condannato per una fattispecie criminosa che presenti come componente l'abuso dei poteri e la violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione.

La distinta considerazione in due lettere diverse (b e c) delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione ha origine storica; infatti il testo originario dell'art. 15 della legge n. 55/90, come modificato dalla legge n. 16/92 distingueva tra reati di maggior allarme espressamente indicati, per i quali faceva discendere l'ineleggibilità già dalla condanna non definitiva di primo grado (lett. b), e tutti gli altri, considerati meno allarmanti, per i quali faceva discendere l'ineleggibilità dalla condanna non definitiva, ma confermata in appello (lett. c).

Com'è noto, è poi intervenuta la sentenza n. 141/1996 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni in esame nella parte in cui non richiedevano che la condanna fosse stata irrogata con sentenza definitiva, sicché la disciplina è stata uniformata, ma il legislatore nel sistemare la normativa nel momento in cui la trasfondeva in un nuovo testo (l'art. 58 della legge n. 267/2000), ha inteso mantenere la distinzione tra reati che più intensamente ledono l'interesse protetto e quelli contemplati dalla norma di chiusura, introducendo solo per questi ultimi un limite minimo di rilevanza, nel senso di richiedere che la pena inflitta per essi sia superiore a sei mesi di reclusione, di modo che l'ineleggibilità scatti solo in relazione a condanne per reati, in concreto valutati dal giudice penale come meritevoli di una sanzione di una certa entità. Così, ad es. possono non comportare l'ineleggibilità condanne per omissione di atti d'ufficio, la cui pena edittale, anche nell'ipotesi disciplinata dal primo comma dell'art. 328 c.p., quando concorrano circostanze attenuanti, può scendere al di sotto del limite di sei mesi di reclusione, mentre una condanna per corruzione, per quanto inferiore ai sei mesi di reclusione (come può avvenire per le fattispecie disciplinate dagli artt. 318 e 320 c.p.) comporta comunque l'ineleggibilità.

Ciò spiega pienamente la distinzione, senza che se ne debba andare a ricercare la *ratio* in giustificazioni poco plausibili, perché contrastanti con i principi penalistici in tema di concorso di persone nel reato, come quella proposta dall'appellante.

5. Il precetto normativo è chiaro (l'ineleggibilità discende dal fatto di aver riportato una condanna per uno dei delitti previsti dalla norma e non già avere commesso un fatto avente certe caratteristiche o qualificazioni) e da esso discende che il giudice, cui è devoluta la questione di ineleggibilità, deve solo accertare se l'eletto sia stato condannato per un reato, il cui elemento oggettivo presenti come componente l'abuso di poteri o la violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione.

Quindi l'indagine deve essere condotta sulla sola base della sentenza di condanna e verte solo nell'accertare se il fatto-reato da essa accertato presenti quale componente strutturale del proprio elemento oggettivo (o quale circostanza aggravante) l'abuso dei poteri o la violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione. Nessun riesame del fatto è consentito e l'unico elemento rilevante è costituito dalla circostanza che l'eletto sia stato condannato con sentenza definitiva ad una pena superiore a sei mesi di reclusione per un reato avente la connotazione appena detta. La condanna, cioè, costituisce il dato storico o presupposto di fatto esclusivamente del quale la disposizione fa discendere l'ineleggibilità, sicché il giudice deve solo verificare l'esistenza di tale dato e non è autorizzato ad apportarvi modifiche o a sviluppare su di esso riflessioni che non sono previste dal legislatore.

Orbene l'appellante è stato condannato ad un anno di reclusione per concorso in falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale in atto pubblico (artt. 110 e 479 c.c.) e tanto basta (non essendo contestata, come si è detto, né, per vero, contestabile l'affermazione del Tribunale, secondo cui tale reato è connotato dalla violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione) a determinarne l'ineleggibilità, essendo del tutto irrilevante attraverso quali considerazioni tecniche penalistiche la sua responsabilità sia stata dichiarata, poiché quel che conta è il risultato finale dell'accertamento del giudice penale (la condanna definitiva).

In particolare non assume rilievo il fatto che egli sia stato condannato per aver concorso moralmente all'attività di falsa attestazione posta in essere da altro soggetto investito dalla qualità di pubblico ufficiale.

Infatti il nostro ordinamento penale ha accolto la teoria monistica del concorso di persone nel reato, che trova la sua espressione nell'art. 110 c.p., ed in virtù della quale gli apporti causali dei singoli compartecipi alla condotta penalmente illecita, posta in essere dal gruppo, perdono la loro individualità, divenendo parte di un'unica operazione complessiva, sicché costituiscono per l'ordinamento penale un fatto unico ed unitario, che appartiene a tutti ed a ciascuno dei compartecipi, sicché ciascuno di essi, quale che sia stata in concreto la sua condotta particolare non v'è differenza tra concorrente materiale e concorrente morale.

Altra questione, che non assume alcun rilievo ai fini del presente giudizio (nel quale interessa solo che vi sia stata una condanna di una certa entità per un determinato titolo di reato), è quella della rilevanza individuale dell'imputabilità (art. 111 c.p.) e della graduazione della pena riguardo ai singoli concorrenti (art. 112, nn. 2, 3 e 4, 114, 118 ed in genere 59, c. 2°, c.p.), poiché tali norme riguardano le conseguenze penali (più o meno gravi) della

condotta illecita riferibile al soggetto a titolo di concorso, ma non toccano l'unico punto, che qui rileva, che è quello della riferibilità della complessiva operazione criminale ad ogni singolo compartecipe.

La qualificazione soggettiva di uno dei compartecipi, che valga ad incidere sul titolo del reato, influisce sulla posizione degli altri compartecipi, che quindi rispondono anch'essi del reato proprio, in virtù del principio di interdipendenza tra i concorrenti, che è diretta conseguenza della natura unitaria del reato commesso in concorso. Il reato è unico e unitario e quindi anche *l'extraneus* ne risponde per il titolo che deriva dalla qualificazione soggettiva del concorrente *intraneus* ed a tali conclusioni si potrebbe giungere in base ai principi che regolano il concorso di persone, senza bisogno di specifiche previsioni normative, purché *l'extraneus* sia consapevole della qualificazione oggettiva del correo. La previsione dell'art. 117 c.p., secondo la più accreditata interpretazione, ha dunque solo la funzione di estendere ulteriormente l'interdipendenza tra i compartecipi, nel senso di far sì che il mutamento del titolo del reato oneri anche nell'ipotesi in cui *l'extraneus* ignori la qualifica soggettiva del correo.

Non è dunque possibile condividere l'affermazione dell'appellante, secondo cui il concorrente *extraneus* non risponderebbe dello stesso fatto impugnato al correo, la cui qualificazione soggettiva comporta il mutamento del titolo del reato, e vi sarebbe solo una parificazione *quod poenam* tra le due posizioni. Il fatto è unico ed unitario, il reato è unico ed il titolo si estende a tutti i correi e ciascuno di essi è punito per aver concorso a commettere quel fatto, sicché ogni distinzione è contraria al nostro sistema penale.

Sicché non può ritenersi altro che questo: il ... ha commesso (come è stato accertato in sede penale, in applicazione dei ricordati principi in tema di concorso di persone nel reato) il delitto di falso ideologico del pubblico ufficiale in atto pubblico, senza che possa assumere alcuna rilevanza la sua specifica posizione nell'ambito del *consortium sceleris*.

Ne discende che la condanna inflittagli comporta l'ineleggibilità, senza che possa assumere rilievo il fatto che il suo ruolo di concorrente privo della qualifica soggettiva di pubblico ufficiale (Cass. 27.10.93 n. 10700; id. 27.8.93 n. 9087).

6. Quanto si è appena esposto pone in evidenza anche l'irrelevanza del fatto che il giudice penale abbia ritenuto di applicare al ..., come conseguenza della condanna, una pena accessoria diversa dall'interdizione dai pubblici uffici.

Infatti, una volta chiarito che il dato rilevante ai fini dell'art. 58, lett. c), della legge n. 267/2000, è il fatto di aver riportato una condanna per un reato avente le caratteristiche ivi previste, appare evidente come le ulteriori conseguenze penali di tale condanna e tra queste l'applicazione o meno della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici non assumono alcuna rilevanza ai fini della questione di ineleggibilità.

Le pene accessorie sono una conseguenza legale della condanna, tanto che in dottrina le si qualificano come effetti penali della condanna e che è pacifico in giurisprudenza che, ove il giudice abbia omesso di dichiararne l'applicazione, essa può esser disposta in sede di esecuzione penale ovvero in sede di integrazione della sentenza con il procedimento di correzione delle omissioni materiali (*ex plurimis*: Cass., pen., sez. I, 26.11.98 n. 5881), sicché il richiamo che la norma in esame fa alla condanna (ad una pena principale detentiva) per uno dei reati ivi contemplati di certo non può riguardare l'applicazione della conseguente pena accessoria, onde il fatto che essa non sia stata applicata non assume alcun rilievo.

Neppure può trarsene la conseguenza che il reato sia stato considerato dal giudice penale, riguardo alla posizione del ..., come non implicante violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione. Ciò, infatti, contrasterebbe con la già chiarita natura unitaria del reato commesso in concorso di persone, dalla quale discende che nessuna distinzione può essere operata (in ordine alla responsabilità penale, salvo la graduazione della pena, che qui non interessa) tra i vari correi, sicché la pronuncia della condanna non può significare altro che il giudice penale ha affermato la responsabilità dell'appellante per il delitto di falso ideologico del pubblico ufficiale in atto pubblico, componente ineludibile del cui elemento materiale è la violazione del dovere di rappresentare con fedeltà negli atti pubblici le attività da lui compiute o in sua presenza avvenute, che grava sul pubblico ufficiale, e che quindi ha affermato la violazione di tale dovere da parte dell'appellante (poiché altrimenti, escluso il concorso, avrebbe dovuto assolverlo dall'imputazione).

L'affermazione che vi è stata condanna per tale reato e che tuttavia esso non è connotato (per la penalisticamente irrilevante posizione soggettiva del ...) dalla violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione sarebbe viziata da una intima ed insanabile contraddizione. Quel reato implica necessariamente tale violazione e di esso il ... è stato dichiarato responsabile, onde egli è stato condannato per un reato connotato dalla violazione in parola e qualsiasi diversa affermazione falserebbe questa realtà.

Il giudicato che rileva è quello di condanna alla pena della reclusione per quel titolo di reato, poiché a quello che l'art. 58, lett. c), della legge n. 267/2000 fa riferimento, tutto il resto riguarda le conseguenze penali di quella condanna e non assume rilievo ai fini dell'ineleggibilità.

7. Pertanto le conclusioni cui è pervenuto il giudice di primo grado vanno confermate, senza che possa assumere rilievo la discussione (che quindi non si affronta) circa la rilevanza o meno delle condizioni soggettive del reo in ordine alla scelta della pena accessoria, che consegue *ex lege* alla condanna.

Esse non possono esser modificate neppure in conseguenza del fatto sopravvenuto del conseguimento da parte del ... della riabilitazione.

Il quinto comma dell'art. 58 in esame dispone che le disposizioni dei commi precedenti non si applicano (e che quindi la condanna in precedenza riportata non vale più come causa di ineleggibilità), se è stata concessa la riabilitazione, ma occorre tener presente che il provvedimento di riabilitazione ha carattere costitutivo e si fonda anche sull'accertamento da parte del Tribunale di Sorveglianza del fatto che il condannato abbia dato prove di buona condotta sino al momento della pronuncia del provvedimento; pertanto esso non opera che per il futuro (rendendo il soggetto eleggibile dal momento della sua pronuncia in poi), ma non può incidere sulle situazioni pregresse, determinando l'annullamento di effetti di decadenza già verificatisi.

L'uso dell'indicativo presente (se è concessa la riabilitazione) non deve indurre in inganno e non può far ritenere che la pronuncia della riabilitazione, in qualsiasi momento intervenuta, sani la nullità (che, si ricordi, opera di diritto ed è solo accertata dal giudice con pronuncia di carattere dichiarativo) dell'elezione comminata dal quarto comma della disposizione in esame o annulli il provvedimento amministrativo di revoca della nomina o della convalida dell'elezione adottato in sede amministrativa. Se avesse voluto disporre in tal senso, il legislatore avrebbe utilizzato la più appropriata espressione "se può esser concessa riabilitazione" e non avrebbe potuto esimersi dall'indicare il momento entro il quale il sopravvenire della riabilitazione o il verificarsi delle condizioni per la sua concessione possa assumere rilievo.

In mancanza di simili impostazioni non può ritenersi che il legislatore abbia tenuto conto della natura costitutiva del provvedimento e che quindi abbia solo inteso prevedere che il conseguimento della riabilitazione consente al condannato di poter di nuovo legittimamente aspirare alle cariche elettive per il futuro, senza che ciò incida sul permanere dell'ineleggibilità dal momento del passaggio in giudicato della condanna a quello della concessione della riabilitazione. Sicché per escludere l'applicabilità della causa di ineleggibilità è necessario che la riabilitazione sia stata concessa in epoca anteriore alla data di presentazione delle candidature o (per le cariche conferite mediante nomina) alla data di nomina (Cass. 24.2.2001 n. 2743; id. 27.10.93 n. 10700).

In definitiva deve affermarsi che dal 2.10.2001 in poi il ... è diventato di nuovo eleggibile alle cariche pubbliche elettive presso gli enti locali e potrà per il futuro legittimamente aspirare ad ottenere nomine come quella di cui oggi si discute, ma ciò non toglie che la sua nomina nel consiglio di amministrazione del ..., adottata prima della riabilitazione, sia e rimanga nulla, non avendo la riabilitazione efficacia retroattiva.

8. Pertanto l'appello va respinto, mentre, essendo inammissibile la costituzione del ... appellato, nulla può esser disposto in ordine alle spese nei rapporti con esso, e nei riguardi dell'amministrazione dell'interno appare equo compensare le spese di questo grado di giudizio in considerazione della particolarità della fattispecie esaminata.

Omissis.