



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Regione Friuli Venezia Giulia

30/04/2015

Oggetto: AG 33/2015/AC - Regione Friuli Venezia Giulia - art. 7, comma 2, d.lgs. 235/2012 – componenti commissioni consultive – applicabilità.

In esito a quanto richiesto con nota acquisita al prot. n. 30758 del 17 marzo 2015, si rappresenta che il Consiglio dell’Autorità, nell’adunanza del 28-30 aprile 2015 ha approvato le seguenti considerazioni.

Al fine di rendere il richiesto parere si rileva, in via preliminare, che nell’ambito della disciplina in tema di contrasto alla corruzione, la legge 6 novembre 2012, n. 190 ha (tra l’altro) previsto, all’art. 1, commi 63-65, una delega legislativa al Governo per introdurre «un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali». A tale delega è stata data attuazione mediante l’adozione del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (recante «Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190»), con il quale si provvede al riordino ed all’armonizzazione della disciplina in materia di incandidabilità, anche mediante abrogazione di previgenti disposizioni in materia, contenute in particolare, nella l. 19 marzo 1990 n. 55 («Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale») e nel d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 («Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali»).

Come indicato nella Relazione Tecnica allo schema di decreto legislativo in esame, «l’obiettivo fondamentale che si intende raggiungere con la normativa questione è rinvenibile nella necessità assoluta di tutelare “il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, l’ordine e la sicurezza, la libera determinazione degli organi elettivi” (v. Corte Cost., sent. nn. 141 del 1996, 118 del 1994, 197 del 1993 e 407 del 1992)».

La delega conferita al Governo «muove, infatti, dall’avvertita necessità di un sistema normativo che impedisca la presenza, nei consessi elettivi e nelle compagini governative, di soggetti gravati da seri pregiudizi penali, nell’ottica di un accrescimento del rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni rappresentative».

E’, dunque, in relazione a tali finalità che occorre definire la questione interpretativa formulata dalla Regione Friuli Venezia Giulia, in relazione alle disposizioni dell’art. 7, comma 2, del d.lgs. 235/2012.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Per quanto rileva in questa sede, l'art. 7 del predetto decreto legislativo dispone, al comma 1, che non possono essere candidati alle elezioni regionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, amministratore e componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali, coloro che hanno riportato condanne definitive per i delitti indicati nelle lettere da a) a f)¹.

Il successivo comma 2 dell'art. 7 aggiunge che «le disposizioni previste dal comma 1 si applicano a *qualsiasi altro incarico* con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza del consiglio regionale, della giunta regionale, dei rispettivi presidenti e degli assessori regionali».

A tal riguardo il comma 3 della stessa disposizione statuisce che «l'eventuale elezione o nomina di coloro che si trovano nelle condizioni di cui al comma 1 è *nulla*. L'organo che ha deliberato la nomina o la convalida dell'elezione è tenuto a revocarla non appena venuto a conoscenza dell'esistenza delle condizioni stesse».

Analogamente dispone l'art. 10, comma 2, del d.lgs. 235/2012, a tenore del quale le disposizioni previste dal comma 1² - contemplante le cause di incandidabilità alle elezioni

¹ Ai sensi dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. 235/2012 «non possono essere candidati alle elezioni regionali, e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, amministratore e componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali: a) coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 73 del citato testo unico, concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplosive, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati; b) coloro che hanno riportato condanne definitive per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, diversi da quelli indicati alla lettera a); c) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale; d) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diversi da quelli indicati alla lettera c); e) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo; f) coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a) e b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159».

² Ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. 235/2012 «Non possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, presidente e componente degli organi delle comunità montane: a) coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 73 del citato testo unico concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplosive, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati; b) coloro che hanno riportato condanne definitive per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, diversi da quelli indicati alla lettera a); c) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale; d) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diversi da quelli indicati nella lettera c); e) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo; f) coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a) e b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159».



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

provinciali, comunali e circoscrizionali, che si estendono alle cariche di presidente e componente del c.d.a. dei consorzi, delle unioni di comuni, delle aziende speciali, delle istituzioni di cui all'articolo 114 Tuel, delle comunità montane - si applicano a «*qualsiasi altro incarico*» con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza «a) del consiglio provinciale, comunale o circoscrizionale; b) della giunta provinciale o del presidente, della giunta comunale o del sindaco, di assessori provinciali o comunali». Anche in tal caso, si prevede che «l'eventuale elezione o nomina di coloro che si trovano nelle condizioni di cui al comma 1 è nulla. L'organo che ha provveduto alla nomina o alla convalida dell'elezione è tenuto a revocare il relativo provvedimento non appena venuto a conoscenza dell'esistenza delle condizioni stesse» (comma 3).

In relazione alle disposizioni dell'art. 7 del d.lgs. 235/2012, sopra richiamato, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che «la disposizione in questione contempla casi di non candidabilità che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di configurare in relazione al fatto che l'aspirante candidato abbia subito condanne in relazione a determinate tipologie di reato caratterizzate da uno speciale disvalore (Corte Cost. sent. n. 407/1992; n. 114/1998). Il fine primario perseguito è quello di allontanare dallo svolgimento del rilevante *munus* pubblico i soggetti la cui radicale inidoneità sia conclamata da irrevocabili pronunzie di giustizia. In questo quadro la condanna penale irrevocabile è presa in considerazione come mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di “*indegnità morale*” a ricoprire determinate cariche elettive: la condanna stessa viene, quindi, configurata alla stregua di “*requisito negativo*” o “*qualifica negativa*” ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica (...)» (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 6 febbraio 2013, n. 695).

Con la stessa decisione il Supremo consesso di giustizia amministrativa ha, altresì, affermato che la preclusione in esame non ha natura sanzionatoria, né rappresenta un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna, «(...)bensì un effetto di natura amministrativa che, in applicazione della disciplina generale dettata dall'art. 11 delle preleggi sull'efficacia della legge nel tempo, regola *naturaliter* le procedure amministrative che si dispieghino in un arco di tempo successivo».

La richiamata disciplina in tema di incandidabilità in relazione ai procedimenti elettorali ed agli incarichi di elezione/nomina regionale, provinciale e comunale, è dunque finalizzata ad allontanare dall'esercizio di tali funzioni pubbliche i soggetti che, avendo riportato una condanna definitiva per i delitti ivi elencati, presentano un apprezzabile rischio di esercitare le stesse in modo illecito o comunque contrario al pubblico interesse.

Secondo l'indirizzo giurisprudenziale sopra richiamato, infatti, le situazioni ostative indicate (per quanto rileva in questa sede) nell'art. 7 si configurano alla stregua di *requisito negativo* ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica, nonché di assumere gli incarichi indicati nella stessa disposizione.

Peraltro dalla lettera della norma emerge, senza possibile ambiguità sul piano letterale, che le cause di incandidabilità contemplate nel comma 1 «*si applicano a qualsiasi altro*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

incarico con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza del consiglio regionale, della giunta regionale, dei rispettivi presidenti e degli assessori regionali».

La norma *non* distingue, quindi, tra “incarichi di amministrazione” ed “incarichi privi di potestà amministrative”, né appare limitata alle nomine di competenza regionale a direttore generale o amministratore di enti ed istituzioni - come indicato nella nota di richiesta parere - ma in maniera chiara ed espressa si riferisce a “*qualsiasi altro incarico*”, ritenendo le cause ostative di cui al comma 1 (riferite a *condanne definitive* per i delitti indicati nelle lettere da a) a f), quale *impedimento assoluto* ad assumere (anche) detti incarichi, in quanto influenti negativamente sui requisiti soggettivi del candidato.

Quanto sopra, peraltro, trova conforto nella stessa disposizione dell'art. 7, del d.lgs. 235/2012 che al comma 1 estende le cause di incandidabilità alle elezioni regionali, anche agli amministratori ed ai componenti degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali; la disposizione, letta congiuntamente con il comma 2, mostra la chiara volontà del legislatore di non limitare il regime di incandidabilità agli incarichi amministrativi ma di estenderlo a *tutte* le nomine di competenza regionale.

In tal senso il comma 2 appare come norma di chiusura del sistema, in quanto volto a ricomprendere nel regime di incandidabilità/nomina, *ogni altro incarico* oltre quelli indicati al comma 1, di competenza regionale.

Ulteriore conferma dell'assunto che precede, proviene altresì dalle disposizioni del citato art. 10, comma 2, dello stesso decreto legislativo, il quale – come sopra sottolineato – estende il regime delle incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali, oltre che agli incarichi indicati nel comma 1 - ossia cariche di presidente e componente del c.d.a. dei consorzi, delle unioni di comuni, delle aziende speciali, delle istituzioni di cui all'articolo 114 Tuel, delle comunità montane – anche a «*qualsiasi altro incarico*» con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza provinciale, comunale o circoscrizionale.

Dunque, anche sulla base di un'interpretazione sistematica delle disposizioni sopra riportate, appare evidente la volontà del legislatore di considerare le situazioni di cui all'art. 7, comma 1 (e di cui all'art. 10, comma 1), ostative al conferimento di qualsiasi incarico/nomina di competenza degli enti sopra citati – siano essi con potestà amministrative o meno - in quanto le stesse si configurano alla stregua di un *requisito negativo* ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica, nonché di assumere i predetti incarichi.

Per tutto quanto sopra si ritiene, pertanto, che ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. 235/2012, il divieto previsto al comma 1, debba essere esteso a *tutti gli incarichi di competenza regionale* (oltre quelli contemplati nel comma 1), sia in relazione ad incarichi amministrativi, sia in relazione a commissioni consultive o ad altri organismi, anche privi di potestà amministrative. Lo stesso divieto opera, altresì, ai sensi dell'art. 10, comma 2, per



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

tutti gli incarichi di competenza provinciale, comunale o circoscrizionale, oltre quelli contemplati nel comma 1 della stessa disposizione.

Raffaele Cantone