

ELEZIONI: Consiglio di Stato - Sezione Quinta - Sentenza 18 settembre 2025, n. 7381.

Elezioni –Elezioni amministrative– Condanna penale ad una pena superiore a sei mesi per falso ideologico, nella qualità di sindaco – Legge Severino – Candidatura - Esclusione

È legittima l'esclusione dalla competizione elettorale del candidato che sia stato condannato ad una pena superiore a sei mesi per falso ideologico, nella qualità di sindaco, in occasione della attestazione dei controlli di spesa concernente i rimborsi da liquidare per la gestione di diversi progetti di accoglienza migranti; ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. d), del decreto legislativo n. 235 del 2012, costituisce condizione ostativa alla candidatura l'aver subito una condanna definitiva per qualsivoglia ulteriore delitto, diverso da quelli indicati nella precedente lettera c), purché commesso "con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio" e a condizione che la pena inflitta sia complessivamente superiore a sei mesi. La natura del reato in questione, se non comporta l'automatica incandidabilità dell'interessato, determina un onere motivazionale attenuato a carico dell'organo deputato al vaglio di certe posizioni; quest'ultimo, in presenza di certi reati, ai fini della partecipazione elettorale non dovrà dunque necessariamente svolgere una particolare indagine ricostruttiva dei profili connessi all'abuso di ufficio o alla violazione di pubblici doveri.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ufficio Territoriale del Governo Reggio Calabria e di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella up speciale elettorale del giorno 18 settembre 2025 il Cons. Massimo Santini e uditi per le parti il Procuratore dello Stato Morena;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierno appellante (-OMISSIS-) veniva escluso dalla competizione elettorale della Regione Calabria per la sussistenza di una causa di incandidabilità, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. d), del decreto legislativo n. 235 del 2012 (c.d. Legge Severino), ossia per avere commesso il reato di falso ideologico, nella qualità di Sindaco di Riace, in occasione della attestazione dei controlli di spesa concernente i rimborsi da liquidare per la gestione di diversi progetti di accoglienza migranti.

2. Il competente ufficio centrale circoscrizionale escludeva in particolare il -OMISSIS-, dalla suddetta competizione elettorale, in quanto il ridetto reato di falso ideologico sarebbe stato commesso, ai sensi della richiamata disposizione normativa, "con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione".

3. Il provvedimento di esclusione veniva impugnato dinanzi al TAR Calabria che tuttavia, una volta affermata la giurisdizione esclusiva del GA *in subiecta materia* (cfr. Cass. sez. un., 14 maggio 2024,

n. 13205), rigettava il gravame in quanto la fattispecie rientrerebbe tra quelle previste dalla Legge Severino ai fini della incandidabilità.

4. La sentenza di primo grado formava oggetto di appello per i motivi di seguito sintetizzati:

4.1. Vizio di ultrapetizione e, in particolare, di inammissibile integrazione della motivazione del gravato provvedimento di esclusione da parte dell'Ufficio Elettorale Circoscrizionale;

4.2. Erronea applicazione dell'art. 7, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 235 del 2012, nella parte in cui il TAR, in presenza di taluni reati quali quello di specie (falso ideologico commesso da pubblici ufficiali), avrebbe sostanzialmente contemplato una ipotesi di "automatica incandidabilità" omettendo, di conseguenza, ogni "verifica concreta di un *quid pluris* costituito dall'abuso dei poteri o dalla violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio" (pag. 8 atto di appello);

4.3. Erronea applicazione dell'art. 7 della Legge Severino sotto due ulteriori profili: a) l'abuso di potere o la violazione di doveri inerenti alle pubbliche funzioni non hanno formato oggetto di alcuna contestazione dell'aggravante, ai sensi dell'art. 61 c.p., ad opera del giudice penale; b) lo stesso giudice penale non ha irrogato la pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici, il che costituirebbe ulteriore indice sintomatico circa l'assenza di abuso di ufficio o di violazione di doveri pubblici.

5. Si costituiva in giudizio l'appellata amministrazione statale per chiedere il rigetto del gravame.

6. Alla pubblica udienza speciale del 18 settembre 2025, il ricorso in appello è stato infine trattenuto in decisione.

7. Tutto ciò premesso, in punto di rito si osserva che l'art. 129 c.p.a., nel prevedere che nel giudizio avente ad oggetto gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali e per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, l'udienza di discussione si celebra nel termine di tre giorni dal deposito del ricorso, non vieta la fissazione dell'udienza pubblica, senza avvisi, anche il giorno stesso del deposito dell'appello, quando esigenze di celerità lo impongano, come nel caso di specie, per lo spedito svolgimento delle operazioni elettorali. Tanto non viola il diritto di difesa, avendo la parte ricorrente - e, con essa, anche le altre parti del giudizio - l'onere di verificare la fissazione dell'udienza in seguito alla proposizione del ricorso debitamente pubblicizzato ai sensi dell'art. 129, comma 8, lett. c), d.lgs. n. 104/2010, anche *ad horas*, e di attivarsi per presenziare all'udienza, ove lo ritengano opportuno, per tutelare i propri interessi (Cons. Stato, Sez. III, 23 aprile 2019, n. 2621).

8. Nel merito l'appello è peraltro infondato per le ragioni di seguito indicate.

9. Quanto al primo motivo di appello, osserva il collegio come si tratti di un chiarimento diretto ad "illuminare" la motivazione del provvedimento di esclusione ma non anche di supplire ed integrare

un impianto motivazionale che, come più avanti si avrà modo di osservare, è invece tutto sommato presente nel caso in esame. Di qui il rigetto della specifica censura.

10. Quanto alla seconda censura si osserva che:

10.1. La disposizione di cui al citato art. 7, comma 1, del decreto legislativo n. 235 del 2012, prevede due ipotesi di esclusione per incandidabilità dalla competizione elettorale:

10.1.1. Quella di cui alla lettera c), in cui sono elencati “taluni specifici delitti contro la pubblica amministrazione” (es. peculato, malversazione di erogazioni pubbliche, indebita percezione di erogazioni pubbliche, concussione, etc.);

10.1.2. Quella di cui alla lettera d) ove è stata individuata, quale condizione ostativa alla candidatura, l’aver subito una condanna definitiva per qualsivoglia ulteriore delitto, diverso da quelli indicati nella precedente lettera c), purché commesso “con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio” e a condizione che la pena inflitta sia complessivamente superiore a sei mesi. Si tratta di un’ulteriore fattispecie il cui perimetro applicativo risulta delineato dalla soglia - non contemplata dalla precedente lettera c) - della pena inflitta e dall’individuazione di condotte non previste ex ante ma ritenute aventi un grado di offensività incompatibile con la candidatura a cariche elettive poiché implicanti abuso dei poteri ovvero violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio;

10.2. Nel caso di specie si verte in ipotesi riconducibile non alla lettera c), dal momento che il reato di falso ideologico non è contemplato tra quelli ivi elencati, ma alla successiva lettera d). Più in particolare:

10.2.1. Il presupposto della condanna minima a 6 mesi è pacificamente sussistente in quanto quella subita dall’appellante è di 1 anno e 6 mesi;

10.2.2. Quanto al secondo presupposto, ossia l’aver commesso il reato con abuso di poteri o violazione dei doveri relativi alla funzione pubblica ricoperta:

a) La difesa di parte appellante ritiene che non sia stata evidenziata la presenza di abuso dei poteri o dalla violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione;

b) Ad un attento esame del provvedimento di esclusione impugnato, si evince al contrario come l’Ufficio Elettorale abbia evidenziato sufficientemente che: <<nel caso in esame si è in presenza di un reato già avente “come elemento costitutivo la commissione ad opera di un pubblico ufficiale ...” e quindi implicante “un abuso dei poteri o una violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione ...”. Ed ancora come non possa “sussistere dubbio alcuno sulla circostanza che il delitto di falso ideologico commesso dal pubblico ufficiale ... violi le regole di imparzialità e trasparenza che presidiano il buon andamento della P.A., integrando l’abuso dei poteri e la violazione dei doveri di cui alla lettera d dell’art. 7 legge Severino”. Ed inoltre che: “la condotta criminosa ... comporta, per

come desumibile dal capo di imputazione, ictu oculi l'abuso dei poteri di attestazione connessi alla sua posizione di pubblico ufficiale". Infine che: "in altre parole, l'abuso dei poteri e la violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione risultano coessenziali alla imputazione per la quale il - OMISSIS- ha riportato condanna definitiva, posto che ... lo stesso è stato condannato per avere, quale Sindaco, attestato falsamente di aver effettuato i controlli sui rendiconti propedeutici all'erogazione dei finanziamenti relativi al rimborso dei costi di gestione di determinati progetti, asseverandoli in assenza dei presupposti";

c) Un simile stile motivazionale risulta peraltro coerente con quel dato orientamento secondo cui taluni reati, che hanno come *"elemento costitutivo la commissione ad opera di un pubblico ufficiale"*, sono *"quindi implicanti un abuso dei poteri o una violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione"* (cfr. Cass. civ., sez. I, 29 dicembre 2022, n. 38054, ove si trattava di un reato affine quale quello di "Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in certificati o in autorizzazioni amministrative", laddove nel caso di specie si tratta di "Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici"). In questa stessa direzione è stato anche affermato, proprio con riguardo all'art. 479 c.p., che si tratta di ipotesi delittuose *"nella cui materialità è già compresa la violazione dei doveri inerenti alla funzione di pubblico ufficiale"* (Cass. civ., sez. I, 27 luglio 2002, n. 11140);

d) Con ciò si vuole dire che l'accertamento di un simile reato (falsità ideologica del pubblico ufficiale) non comporta l'automatica incandidabilità dell'interessato ma soltanto un onere motivazionale attenuato a carico dell'organo deputato al vaglio di certe posizioni (Ufficio Elettorale Circoscrizionale), organo il quale, in presenza di certi reati, ai fini della partecipazione elettorale non dovrà dunque necessariamente svolgere una particolare indagine ricostruttiva dei profili connessi all'abuso di ufficio o alla violazione di pubblici doveri;

e) ebbene, nel caso di specie un simile onere motivazionale risulta essere stato sufficientemente assolto, dall'ufficio elettorale circoscrizionale, e tanto proprio sulla base di quanto riportato alla lettera b);

10.3. Nei termini di cui sopra, anche il secondo motivo di appello deve dunque essere rigettato.

11. Quanto al terzo ed ultimo motivo di appello:

11.1. E' innanzitutto irrilevante la circostanza che nel giudizio penale non sia stata accertata la sussistenza dell'aggravante di cui all'art. 61 c.p., n. 9, ossia "l'aver commesso il fatto con abuso dei poteri, o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione". Ciò in quanto, per giurisprudenza costante, l'abuso di potere oppure la violazione di doveri pubblici "possono venire indifferentemente in rilievo come componenti materiali di una fattispecie criminosa autonoma o come semplici circostanze aggravanti di un reato non immediatamente lesivo degli interessi della P.A."

(cfr. Cass. civ., sez. I, 29 dicembre 2022, n. 38054; Cass. civ., Sez. I, 7 ottobre 2020, n. 21582; Cass. civ., sez. I, 9 luglio 2003, n. 10776);

11.2. Quanto invece alla mancata irrogazione della pena accessoria, ci si riporta infine a quanto correttamente evidenziato dal giudice di primo grado secondo cui la “circostanza che il Giudice penale ... non abbia ritenuto di comminare allo stesso anche la pena accessoria di cui all’art. 31 c.p. (secondo cui “Ogni condanna per delitti commessi con l'abuso dei poteri, o con la violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione, o ad un pubblico servizio, [...] o con la violazione dei doveri a essi inerenti, importa l'interdizione temporanea dai pubblici uffici”) deve ritenersi del tutto irrilevante ai fini della necessaria cancellazione dello stesso dalle liste elettorali, trattandosi di istituti che, pur muovendo dagli stessi presupposti, operano su piani giuridici autonomi e paralleli ed hanno effetti non pienamente coincidenti (quelli di cui all’art. 7 L. Severino attengono esclusivamente al diritto di elettorato passivo mentre quelli di cui all’art. 31 c.p. riguardano tutti i pubblici uffici, omnia-comprendivamente considerati)”;

11.3. Per tali ragioni, anche il terzo motivo deve dunque essere rigettato.

12. In conclusione il ricorso in appello è infondato e deve essere rigettato. Le spese di lite posso essere integralmente compensate, vista la novità della questione e l’esistenza di difficoltà di accertamento della vicenda fattuale controversa, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780, Cass. civ., Sez. Unite, 30 luglio 2008, n. 20598).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell’articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore