



Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione Prima 17 ottobre 2007

N. Sezione 2912/07 La Sezione

OGGETTO:

Ministero dell'Interno.

– Quesito sull'eventuale riacquisto del diritto elettorale attivo, perso in seguito all'interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici, per il positivo esito del periodo di affidamento in prova al servizio sociale.

Vista la relazione con protocollo di fascicolo 15600/603 dell'11 luglio 2007 con la quale il Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – chiede parere al Consiglio di Stato sul quesito formulato in oggetto;

ESAMINATI gli atti e udito il relatore-estensore Consigliere Filoreto D'Agostino;

PREMESSO

L'Amministrazione dell'interno rammenta che, ai sensi del comma 1 dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, costituiscono cause di perdita del diritto di elettorato attivo le

condanne passate in giudicato che comportino l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e, per tutto il tempo della sua durata, l'interdizione temporanea.

I due tipi di interdizione rientrano nel *genus* delle pene accessorie, elencate nell'articolo 19 del codice penale, che conseguono di diritto alla condanna come effetti penali di essa, giusta quanto prevede il successivo art. 20 c.p.

In relazione a tali precetti si sono posti problemi in ordine alla possibilità di iscrivere o riscrivere nelle liste elettorali persone già condannate con interdizione temporanea o definitiva dai pubblici uffici, quando intervenga una pronuncia che dichiari estinte le pene ed ogni altro effetto penale.

E' specifico oggetto di quesiti pervenuti alla competente Direzione centrale dei servizi elettorali del Ministero dell'interno la possibile estinzione delle pene accessorie interdittive in caso di esito positivo del periodo di affidamento in prova al servizio sociale, ai sensi dell'art. 47, comma 12 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

L'Amministrazione riferente richiama, al riguardo, i seguenti elementi:

a) un prevalente indirizzo della Corte di cassazione penale che, nega sulla base di argomenti sostanzialmente formali, l'estinzione delle pene accessorie in virtù della citata disposizione della legge n. 354 del 1975;

b) un contrario indirizzo del plesso giurisdizionale Tar – Consiglio di Stato sulla estinguibilità della pena accessoria in esito alla vicenda su indicata;

c) la modificazione dell'art. 47, c. 12, della legge n. 354 del 1975 ad opera dell'articolo 4- *vicies semel* del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272 convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, che, in aggiunta alla previsione dell'estinzione della pena detentiva e di ogni altro effetto penale, attribuisce al tribunale di sorveglianza il potere di dichiarare estinta, a determinate condizioni, anche la pena pecuniaria.

Con peculiare riferimento alla modificazione legislativa da ultimo citata, sorge pertanto il quesito se si sia inteso circoscrivere l'efficacia estintiva della fattispecie prevista nel citato c. 12 dell'art. 47 della legge n. 354 del 1975 alla sola pena principale detentiva con facoltà autonoma e

condizionata a provvedimento del tribunale di sorveglianza per la pena pecuniaria e con esclusione delle pene accessorie ovvero se la formula "pena detentiva ed ogni altro effetto penale" stia ad indicare le pene accessorie.

L'Amministrazione rileva come l'esame dei lavori parlamentari che hanno preceduto l'approvazione della legge 21 febbraio 2006, n. 49 di conversione del decreto legge n. 272 del 2005 non offra spunti per la risoluzione del problema ermeneutico.

Nella relazione si sottolinea altresì come la soluzione favorevole all'estinguibilità delle pene accessorie potrebbe essere confortata dalla lettura dell'art. 20 del codice penale, secondo il quale le pene accessorie sono ascritte alla più ampia categoria degli effetti penali di una sentenza di condanna, mentre a soluzione opposta si perviene con riferimento a norme come gli articoli 174 (relativo all'indulto e alla grazia) e 178 (concernente la riabilitazione) del medesimo codice.

Viene ancora segnalato come sia stato acquisito l'avviso del Ministero della giustizia – Ufficio legislativo -, secondo il quale l'estinzione della pena detentiva non comporti anche l'estinzione di quella accessoria così che la iscrizione o reinscrizione nelle liste elettorali del soggetto condannato può essere disposta solo al venire meno anche della pena accessoria.

L'avviso in questione è stato allegato alla richiesta di parere e tale produzione esime la Sezione dall'officiare ulteriormente sulla questione il ministero della Giustizia.

CONSIDERATO

Il quesito sottoposto all'attenzione di questo Consesso può essere così sintetizzato: se l'esito positivo del periodo di affidamento in prova al servizio sociale determini non solo l'estinzione della pena detentiva, ma anche delle pene accessorie e, per questo, legittimi la iscrizione o la reinscrizione nelle liste elettorali del soggetto già condannato.

La disposizione della quale si discute, cioè l'art. 47, c. 12, della legge 26 luglio 1975, n. 354, nel testo modificato dall'articolo 4 *vicies semel* del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, come convertito con legge 21 febbraio 2006, n. 49, così recita: "*l'esito positivo del periodo di prova estingue la pena detentiva ed ogni altro effetto penale. Il tribunale di sorveglianza, qualora l'interessato si trovi in disagiate condizioni*

economiche, può dichiarare estinta anche la pena pecuniaria che non sia stata già riscossa”.

Si tratta di stabilire se la formula “*ogni altro effetto penale*” contenuta nel precetto appena trascritto debba ritenersi comprensiva o meno delle pene accessorie.

La Sezione condivide l’avviso del Ministero della giustizia sopra citato, ai sensi del quale l’espressione in esame non comprende il riferimento alle pene accessorie.

Gli argomenti sui quali si fondano le conclusioni qui raggiunte poggiano sull’interpretazione sistematica e su quella letterale.

Va innanzi tutto richiamato l’oggetto della legge 26 luglio 1975, n. 354. Le norme di quel provvedimento legislativo riguardano in modo esclusivo il trattamento e gli istituti penitenziari, l’ordinamento dei giudici di sorveglianza, i relativi procedimenti nonché l’esecuzione penale. Si tratta, cioè, della disciplina diretta a regolare in modo completo ed esaustivo, giusta le caratteristiche di ordinamento anche settoriale che gli sono proprie, lo stato di detenzione dei condannati.

Le stesse misure alternative a quelle propriamente detentive, indicate negli articoli 47 e seguenti di quel testo legislativo, espongono pur sempre una modalità diversa di espiazione della pena restrittiva della libertà personale. Ciò è confermato implicitamente dal rilievo che le misure alternative, costituendo altrettante modalità di esecuzione della pena con prescrizioni di indubbio carattere «sanzionatorio-afflittivo», mirano ad attuare i «preminenti valori costituzionali della eguale dignità delle persone e della funzione rieducativa della pena (artt. 2, 3 e 27, terzo comma, della Costituzione)»(Corte cost. 16 marzo 2007, n. 78).

L’orientamento, desumibile nelle sue articolazioni di fondo sin da Corte cost. 13 giugno 1985, n. 185, esclude l’inquadramento delle predette misure nell’ambito della legislazione premiale e rientra, per contro, tra i trattamenti penitenziari. Scopo della misura alternativa, infatti, è di evitare l’inutile sofferenza della detenzione (o il protrarsi della medesima) quando la rieducazione ed il recupero sociale del condannato possa essere conseguito con uno strumento meno afflittivo, ma pur sempre catalogabile nel medesimo *genus*.

Se questa è la *ratio* sistematica delle misure alternative in esame, non

v'è dubbio che un rapporto di coerenza possa essere stabilito solo tra misura alternativa e pena detentiva. Fuoriescono, perciò, da tale ambito di corrispondenze le pene accessorie, che non partecipano al sistema affittivo della coazione restrittiva propria del regime penitenziario.

Sotto un profilo logico sistematico, invero, è ben difficile riportare in una disciplina così specificamente settoriale una serie di sanzioni che non partecipano della medesima natura.

Ciò trova ulteriore dimostrazione negli art. 47 *ter*, *quater* e *quinquies* della legge sull'ordinamento penitenziario, nei quali la misura alternativa viene sempre posta in relazione con quella detentiva.

Sempre sotto profili sistematici, va soggiunto che l'emenda del reo alla quale è preordinata la pena accessoria non può essere, per dir così, sovrapposta a quella correlata alla pena principale o a quella pecuniaria.

Ci si muove, infatti, nel campo di disvalori (derivanti dalla commissione dei reati) posti su diversi livelli: l'interdizione dai pubblici uffici che deriva, ad esempio, da un episodio di peculato è mirata sia alla difesa sociale (e in questo senso condivide uno degli aspetti funzionali della pena principale) sia alla prevenzione speciale in ragione dello *status* di pubblico dipendente propria del condannato.

La pena accessoria ha, in questo caso, una funzione diversa e non coincidente con quella della pena detentiva, essendo finalizzata a rendere definitivo il distacco del soggetto da una posizione che, anche in via mediata, implichi il maneggio di pubblico denaro o il concorso all'attuazione di interessi pubblici rispetto ai quali il contegno del reo si pone in antitesi tale da sconsigliare ogni riavvicinamento a tale posizione.

La pena accessoria, infatti, nella normalità dei casi, incide sulle capacità e legittimazioni e non, quanto meno in modo radicale, sullo status libertatis del soggetto. 12

Ne consegue come non possa ipotizzarsi un contesto unitario sul quale una vicenda quale l'esito positivo dell'affidamento in prova al servizio sociale possa produrre identici effetti su situazioni correlate a un diverso e non coincidente risultato, che non è solo di emenda, ma comprende, per altro, aspetti e disvalori di diversa natura ed esposizione..

Sempre sotto il profilo sistematico, la Sezione osserva come senza dubbio l'art. 20 del codice penale ha inteso accentuare il carattere

complementare delle pene accessorie, determinandone, in linea generale, l'automatismo rispetto alla sentenza di condanna, così da inquadrarle nell'ampia categoria degli effetti penali.

La disciplina concreta non è comunque vincolata al principio dell'automatismo così che il giudice, in alcuni casi, deve determinare le dette pene quanto a durata e modalità di esecuzione e, in altri, è munito del potere discrezionale di infliggerle.

Ne consegue che, seppure pene accessorie ed altri effetti penali si producono entrambi in ragione della condanna alla pena principale, solo i secondi sono caratterizzati dalla necessità dell'*an* sul loro prodursi e dalla integrale predeterminazione legislativa del loro contenuto.. Se pure esiste una parte di comune disciplina tra pene accessorie e effetti penali della condanna (ad esempio individuabile nella comune estinzione in seguito a riabilitazione ex art. 178 c.p.), è altresì incontestabile come sussistano aspetti e istituti di non identica regolazione: l'amnistia impropria estingue le pene accessorie e non gli altri effetti penali (art. 151 c.p.); l'indulto può riguardare anche le pene accessorie, se il decreto lo disponga, ma non gli altri effetti penali (art. 174 c.p.).

Gli esempi appena svolti impediscono di confondere le pene accessorie, in modo indistinto, nel blocco unitario degli effetti penali.

L'unicità della fattispecie detentiva come modello alternativo all'affidamento ai servizi sociali è ulteriormente ribadita dalla giurisprudenza della Corte di cassazione penale, seppure con prevalente, ma non esclusivo riguardo alle pene pecuniarie e alle misure di sicurezza (1[^] Sez., 27/10/1993, n. 3588; Sez. 1[^], 30/11/1994, 4925; Sez. 1[^], 4/03/1995, n. 88; SS.UU., 16/10/1995, n. 27; Sez. 1[^], 10/04/2003, n. 17019; Sez. 1[^], 20/01/2003, n. 2622; Sez. VI, 23/06/2004, n. 28378; Sez. 1[^], 06/05/2005, n. 23973; Sez. 1[^], 18/05/2005, n. 22161 e, implicitamente, anche Sez. 1[^], 22/06/2006, n. 31430).

Va inoltre considerato che, se fosse vera l'opposta tesi che sancisse, in esito al favorevole esito del periodo di affidamento, la sostanziale estinzione di pene pecuniarie, accessorie e delle altre misure connesse (tra le quali quelle di sicurezza), residuerebbero scarse ragioni di operatività all'istituto della riabilitazione, che pure ha una importanza centrale nella tematica dell'integrità e coerenza del complessivo recupero sociale e

comportamentale di un soggetto già condannato. Il ricorso all'articolo 178 c.p., infatti, sarebbe facilmente traguadato da una preventiva estinzione di tutte le pene e le conseguenze del reato, quale risulterebbe essere l'esito positivo dell'affidamento ai servizi sociali.

Accanto agli argomenti sistematici vi sono quelli di ordine letterale.

Il primo trova enunciazione nella citata decisione delle Sezioni Unite penali della Corte di cassazione n. 27 del 16 ottobre 1995. Secondo tale pronuncia, l'ultimo comma (*hodie* il comma 12) dell'articolo 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354, allorquando si riferisce ad "ogni altro effetto penale" non aggiunge la specificazione "della condanna", come, invece, fa l'articolo 178 c.p. a proposito della riabilitazione, mentre l'individuazione corretta delle pene accessorie è di costituire effetti penali della condanna (come si deduce anche dall'art. 20 c.p.). D'altro canto, a differenza dell'articolo 178 c.p., l'art. 47, c. 12 in esame non menziona neppure le pene accessorie. Da queste osservazioni le Sezioni Unite hanno tratto la conseguenza che le pene accessorie restano fuori dall'effetto estintivo e che, a maggior ragione, non dovrebbe essere colpita da tale effetto la pena pecuniaria.

L'argomento, che riafferma attraverso gli strumenti dell'esegesi letterale la non coincidenza di effetti penali e pene accessorie, secondo concetti già sviluppati nella interpretazione sistematica, è stato ribadito in sede giurisprudenziale con riguardo alle misure di sicurezza da Cass. pen. 1[^], 6 maggio 2005, n. 23973.

Dopo l'ultima modificazione legislativa, recata dall'articolo 4 *vicies semel* del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, come convertito con legge 21 febbraio 2006, n. 49, le conclusioni sopra raggiunte risultano ancora più agevoli sotto il profilo dimostrativo.

La possibilità che la pena pecuniaria possa essere dichiarata estinta (con un provvedimento che, a dispetto della formula normativa, ha in realtà valore costitutivo) solo in determinate condizioni e da parte del giudice dimostra, in modo incontrovertibile, che quel tipo di pena fuoriesce dall'ambito delle misure alternative, non configurandosi come strumento restrittivo della libertà personale.

Si condivide, pertanto, l'assunto del Ministero della giustizia, secondo il quale il richiamo alla sola pena detentiva ed alla pena pecuniaria qualora

ricorrono le condizioni indicate nella seconda parte del novellato comma 12 dell'art. 47 in esame, non sembra interpretabile "se non nel senso di una consapevole quanto inequivoca esclusione, dall'effetto estintivo, delle pene accessorie".

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
(Filoreto D'Agostino)

Filoreto D'Agostino

IL PRESIDENTE
(Giorgio Giovannini)

Giorgio Giovannini

IL SEGRETARIO

(Licia Grassucci)

Licia Grassucci