DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO

RIFLESSIONI SULLA PROPOSTA DI LEGGE IN MATERIA DI VIOLENZA O MINACCIA NEI CONFRONTI DI AMMINISTRATORI LOCALI: ANCORA UN PROVVEDIMENTO AUTOREFERENZIALE

di Elio Lo Monte

Abstract. La proposta di legge n. 3174/2015 si pone in termini di rimedio ridondante e pleonastico perché il sistema penale già è dotato degli strumenti per fronteggiare i paventati timori avanzati dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali. L'ipotizzato provvedimento normativo si àncora su un malinteso di fondo, nella misura in cui opera una commistione dei ruoli tra *singolo soggetto* (nel caso di specie l'amministratore locale) e *svolgimento della funzione* (il mandato elettorale).

SOMMARIO: 1. Lo schema della proposta di legge. – 2. Qualche considerazione sulla tutela degli amministratori quali 'corpo'. – 3 (segue) quali 'singoli' soggetti o candidati. – 4. Il ruolo del diritto penale.

1. Lo schema della proposta di legge.

La "Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali" – istituita dal Senato della Repubblica con deliberazione del 3 ottobre 2013, per svolgere indagini sugli episodi di intimidazione, anche non riconducibili alla mafia o ad altre organizzazioni criminali, che hanno per destinatari gli amministratori locali – ha terminato i lavori affermando: "Non si può sottovalutare oltre il problema anche sotto il profilo della legislazione penale" e, pertanto, "si avverte come necessario e non più differibile un intervento a tutela degli amministratori locali, al fine di contrastare il crescente fenomeno delle intimidazioni in loro danno".

Sulla base di tali conclusioni è stata presentata la proposta di legge n. 3174/2015[1] che, secondo modulazioni ormai consuete, intende introdurre nell'ordinamento penale

[1] Più precisamente di tratta della proposta di legge, Camera dei Deputati, n. 3174, recante: "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'articolo 87 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, in materia di violenza o minaccia nei confronti di amministratori locali*", presentata il 16 giugno 2015, che può leggersi in, *Atti Parlamentari - Camera dei Deputati - XVII Legislatura - Disegni di legge e Relazioni - Documenti.*

 (cc) BY-NC-ND 2010-2015 Diritto Penale Contemporaneo

"nuove norme incriminatrici, ovvero ampliare la portata di alcune di quelle vigenti, che da una parte definiscano chiaramente le condotte di attacco e di intimidazione a chi esercita un mandato politico locale e dall'altra, e di conseguenza, offrano la possibilità di più adeguati strumenti investigativi per l'individuazione degli autori dei reati"[2].

In altri termini, significa emanazione di nuove fattispecie penali, ulteriori aggravamenti del regime sanzionatorio della normativa esistente, previsione di limiti edittali tali da consentire intercettazioni telefoniche e ambientali, conseguenti interventi sul codice di procedura penale per l'applicazione di misure cautelari.

Si tratta, in sostanza, del classico armamentario a cui ricorre un legislatore autoreferenziale[3] che nel diritto penale e, conseguentemente, nell'inasprimento delle sanzioni, vede la soluzione di ogni problema, anche quando la questione è di più ampia portata e richiede risposte meglio articolate[4].

Ed infatti, come è dato leggere nella Relazione di accompagnamento: "L'approvazione della nuova normativa renderebbe così utilizzabile per gran parte degli atti intimidatori, e in particolare per quelli che costituiscono il nucleo centrale del fenomeno, una fattispecie penale procedibile d'ufficio, con una pena edittale (la reclusione da uno a sette anni) che consentirebbe il ricorso alle misure cautelari, oltre che alle intercettazioni e a ogni altro mezzo di prova"[5].

Viene così ipotizzato:

a) di modificare l'art. 338 c.p., introducendo nella rubrica e al primo comma il riferimento al 'singolo componente' (del corpo politico, amministrativo o giudiziario); e inserendo, poi, un nuovo comma, il quale prevede che "alla stessa pena soggiace chi commette il fatto di cui al primo comma per ottenere, ostacolare o impedire il rilascio o l'adozione di un provvedimento, anche legislativo, ovvero a causa dell'avvenuto rilascio o adozione dello stesso";

b) di introdurre l'art. 339-*bis* nel codice penale, che alle fattispecie previste dagli articoli 581 (percosse), 582 (lesioni personali), 594 (ingiuria), 595 (diffamazione), 610 (violenza privata), 612 (minaccia) e 635 (danneggiamento) dello stesso codice colleghi una circostanza aggravante a effetto speciale, con la previsione di un aumento di pena qualora tali reati siano commessi contro un amministratore locale nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio. Solo per inciso, non si comprende per quale ragione vengano richiamate solo queste fattispecie; anche un furto, per fare un esempio, potrebbe essere commesso con la stessa finalità di intimidire;

c) di intervenire, con l'articolo 3, in considerazione della "gravità del reato", anche sul sistema processuale penale, modificando il comma 2 dell'articolo 380 del codice di rito. Si prevede, infatti, di introdurre una nuova lettera (m-*quater)* nell'elenco

---

[2] Cfr. la *Relazione* di accompagnamento, in *Atti parlamentari*, cit., p. 2

[3] Sulla autoreferenzialità e più in generale sui sistemi normativi, intesi come mere strutture 'autopoietiche' e 'autoreferenziali', cfr. LUHMANN, *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a.M. 1984, tr. it. *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, Bologna, 1990, 710 ss.

[4] V. *infra* § 4.

[5] Cfr. *Relazione*, cit., p. 3.

dei reati determinati dall'articolo 338 del codice penale, per i quali è possibile per le forze dell'ordine procedere all'arresto in flagranza di reato.

d) ed infine, e sempre valorizzando le osservazioni della Commissione parlamentare di inchiesta, la proposta di legge considera opportuno un nuovo deterrente a contrasto degli atti intimidatori i cui destinatari non sono amministratori locali ma aspiranti tali. Sotto questo profilo si interviene modificando l'art. 87 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali di cui al d.p.r. n. 570/60, aggiungendo, il seguente comma: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, alla stessa pena soggiace chiunque con minacce o con atti di violenza ostacola la libera partecipazione di altri, in qualità di candidato, alle elezioni previste dal presente testo unico". E, si legge ancora nella Relazione di accompagnamento alla proposta di legge, poiché il fenomeno delle intimidazioni e degli atti di violenza contro gli amministratori, e contro chi si candida ad assumere incarichi pubblici nel sistema delle autonomie locali, "ha dimostrato nella recente consultazione elettorale per il loro rinnovo una significativa recrudescenza, il proponente auspica un rapido esame della presente proposta di legge".

2. Qualche considerazione sulla tutela degli amministratori quali 'corpo'.

Il disegno di legge di legge, nonostante i buoni proponimenti, è inficiato, a nostro avviso, da un errore di natura teoretica, che finisce per privarlo di quegli aspetti di necessità che ne motivano l'emanazione; si tratta – come avremo modo di evidenziare nel prosieguo – di un rimedio, ridondante e pleonastico perché il sistema penale già è dotato degli strumenti per fronteggiare i paventati timori avanzati dalla Commissione.

L'ipotizzato provvedimento normativo si àncora, cioè, su un malinteso di fondo, nella misura in cui opera una commistione dei ruoli tra *singolo soggetto* (nel caso di specie l'amministratore locale) e *svolgimento della funzione* (il mandato elettorale); piani, invece, che non possono essere confusi e che vanno tenuti distinti, come si verifica nell'odierna previsione normativa, di cui al Capo II dedicato ai 'Dei delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione'.

Invero, se lo scopo è quello di salvaguardare – come sostengono la Commissione parlamentare di inchiesta e i proponenti il disegno di legge – il buon andamento della pubblica amministrazione e la personalità interna dello Stato, l'annunciata modifica dell'art. 338 c.p. con: 1) l'inserimento nella rubrica e nel primo comma dello stesso articolo della locuzione 'o a un suo componente" (del corpo politico, amministrativo o giudiziario); e, 2) l'introduzione di un nuovo comma, così delineato: "alla stessa pena soggiace chi commette il fatto di cui al primo comma per ottenere, ostacolare o impedire il rilascio o l'adozione di un provvedimento, anche legislativo, ovvero a causa dell'avvenuto rilascio o adozione dello stesso", appare un'inutile superfetazione.

Non va sottaciuto un aspetto di rilevante significatività: l'art. 338 c.p., nell'attuale formulazione, già consente di tutelare la libertà di autodeterminazione, non

dei singoli pubblici agenti personalmente considerati, ma degli organi e degli uffici pubblici (co. 1), nonché delle imprese esercenti servizi pubblici, o di pubblica necessità intesi come istituti (co. 2)[6]. La norma, così come strutturata, tutela i meccanismi di determinazione decisionale degli organi collettivi o degli enti richiamati nelle singole disposizioni[7]. Ancor di più se si riflette sul dato per cui la condotta violenta o minacciosa – secondo parte della dottrina – può sia precedere che accompagnare il compimento dell'attività funzionale del corpo politico, amministrativo o giudiziario o, ancora, di un rappresentante degli stessi[8].

Ulteriore conferma si ricava dal dolo specifico, che nella fattispecie prevista dall'art. 338 c.p., è costituito dalla consapevole condotta minatoria o violenta finalizzata a impedire o turbare la regolare attività del collegio; turbativa integrata anche dal compiuto tentativo di influenzare o orientare la libertà di scelta del collegio o di alcuno dei suoi componenti[9].

L'art. 338 c.p., del resto, nell'interpretazione che ne ha dato la giurisprudenza è in grado di ricomprendere anche semplici raccomandazioni o sollecitazioni, qualora abbiano la capacità di porsi in termini di minaccia o di violenza e, dunque, idonee ad incutere il timore di un danno ingiusto[10]. In quest'ottica, di ampliamento della portata della fattispecie, può essere letto quell'orientamento giurisprudenziale secondo cui, ai fini della sussistenza del reato previsto dall'art. 338 c.p., non rileva che l'impedimento o la turbativa si realizzino effettivamente, apprestando la norma una tutela anticipata del bene giuridico nel punire ogni tentativo minatorio o violento finalizzato all'eterodirezione dell'organo o dei suoi componenti, e perciò anche l'influenza o l'orientamento indotti dall'esterno con violenza o minaccia.

Ed infatti, per i giudici di legittimità integra il delitto di cui all'art. 338 c.p. la minaccia, che seppur contenuta in un'espressione allusiva, sia in concreto idonea ad incutere il timore di subire un danno ingiusto, non rilevando se il destinatario resista alla minaccia. L'idoneità del comportamento intimidatorio deve essere valutata con riguardo alle circostanze di fatto e quindi innanzitutto in relazione al contesto socio – ambientale, sicché anche semplici inviti pressanti possono assumere un significato fortemente minaccioso, se inserite in una situazione caratterizzata da rilevanti fenomeni di condizionamento violento o intimidatorio della libertà degli organismi pubblici e delle volontà delle persone[11].

---

[6] Cfr. G.FIANDACA – E.MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, IV ed., Bologna, 2008, 297; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. II, XV ed., a cura di C.F. GROSSO, Milano, 2008, 417.

[7] Cfr. *Cass. pen. sez. VI*,18 maggio 2005, n. 32869, in *C.E.D.* 231661.

[8] Cfr. MANZINI, *Trattato di diritto penale*, vol. V, Torino 1987, p. 453; F. ANTOLISEI, *Manuale*, cit., 417.

[9] Cfr. *Cass. pen.* sez. VI, 4 novembre 2005 n. 3828, in *Cass. pen.*, 2006, 4060

[10] Cfr. *Cass. pen.* 29 settembre 2009, in *Dir. pen. proc.*, 2010, 1, 31.

[11] Cfr. *Cass.pen.* sez. VI 4 novembre 2005 n. 3828, cit. La Corte ha ritenuto la sussistenza del reato, peraltro aggravato ex art. 7 d.l. n. 152 del 1991, sia dall'uso del metodo mafioso che dal fine di agevolare l'attività dell'associazione mafiosa "Cosa nostra", nella condotta degli imputati che avevano avvicinato alcuni giudici popolari del collegio di Corte d'assise, impegnati in un dibattimento, con il pretesto della preoccupazione umanitaria per le precarie condizioni di salute dell'imputato, in cui favore avevano

Se a tutto ciò si aggiungono le varie conformazioni che può assumere la minaccia – consistente, com'è noto, nella prospettazione di un male futuro e ingiusto idoneo ad eliminare o ridurre apprezzabilmente nel soggetto passivo la capacità di determinarsi e di agire secondo la propria indipendente volontà[12]– fino a configurarsi nella forma implicita, è facile comprendere le potenzialità della fattispecie di cui all'art. 338 c.p.

Nessun dubbio sussiste nel ricomprende nella portata della locuzione 'corpo amministrativo' i soggetti che la proposta di legge intende proteggere, e cioè gli amministratori locali; la tutela di cui all'art. 338 c.p. può essere azionata, però, solo quando i singoli componenti concorrono alla formazione della volontà dell'organo[13]. Agli effetti di quanto previsto dall'art. 338 c.p., per "corpo" politico, amministrativo o giudiziario deve intendersi una autorità collegiale che eserciti una delle suddette funzioni, in modo da esprimere una volontà unica tradotta in atti che siano riferibili al collegio e non ai singoli componenti che alla formazione di tale volontà concorrono. L'art. 338 c.p., pertanto, tutela i consiglieri comunali e provinciali non quali persone individuali ma nella veste di componenti dell'organo collegiale[14], da impedimenti, che influiscono sulla libertà di agire dell'organo stesso, e da turbamenti, che alterano il normale andamento e svolgimento dell'attività funzionale[15].

Com'è stato sottolineato, la violenza o la minaccia debbono avere, perciò, lo scopo di rendere impossibile in tutto o in parte lo svolgimento dell'attività istituzionale, definitivamente o anche soltanto per qualche tempo (impedire) oppure debbono avere lo scopo di turbarla. Turbare significa intralciare lo svolgimento, ed è qualcosa più di alterare e meno di stravolgere[16].

Autorevole dottrina sostiene il dato per cui il comportamento criminoso possa essere indirizzato oltre che contro l'organo collegiale in sé considerato (ad es. mentre è riunito per l'espletamento dei compiti di istituto), anche contro singoli membri purché idonea ad alterare il funzionamento dell'organo[17].

Il delitto di cui all'art. 338 c.p., secondo la giurisprudenza di legittimità, è configurabile anche nei casi in cui l'agente abbia minacciato un solo componente

---

sollecitato la concessione di un permesso per cure, determinando l'astensione di detti giudici popolari dalla partecipazione al collegio giudicante.

[12] Cfr. *Cass. pen.* sez. VI , 4 novembre 2005 n. 3828, cit.

[13] Cfr. *Cass. pen.* sez. VI, 14 gennaio 2000 n. 2636; fattispecie nella quale la suprema Corte ha escluso che possa integrare la nozione suddetta un comando provinciale dell'Arma dei carabinieri.

[14] Agli effetti della previsione di cui all'art. 338 c.p. per "corpo politico, amministrativo o giudiziario" deve intendersi una autorità collegiale che eserciti una delle funzioni ivi indicate, in modo da esprimere una volontà unica tradotta in atti che siano riferibili al collegio e non ai singoli componenti che alla formazione di tale volontà concorrano; cfr. *Cass. pen. sez. VI*, 5 aprile 2012 n. 18194.

[15] Cfr. V. MANZINI, *Trattato*, cit., 494; G. RICCIO, *Violenza o minaccia e resistenza alla pubblica amministrazione*, in *Nss. Dig. It.*, vol. XXI, Torino, 1975, 981.

[16] In tali termini cfr. S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, 2008, p. 84

[17] Cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale*, cit., p. 418; M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, Milano, 2008, III ed., 43; S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, 2008, 84; A.PAGLIARO – M.PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale. I ditti contro la pubblica amministrazione*, 2008, X ed., 421. In giurisprudenza cfr. *Cass. pen*. 14 ottobre 1994, CED 201076, in *Riv. pen*., 1996, 123.

dell'organo collegiale (nella specie, il sindaco), non in presenza dello stesso organo collegiale riunito (nella specie, per deliberare la costituzione di parte civile in un processo nei confronti dello stesso imputato), essendo sufficienti la coscienza e volontà dell'agente di minacciare, attraverso il singolo componente, l'intero organo collegiale allo scopo di impedirne o turbarne l'attività[18].

Alla luce di quanto appena evidenziato, l'aggiunta del nuovo comma si presenta, ugualmente, in termini di pleonasmo, perché la violenza o la minaccia – per ottenere, ostacolare o impedire il rilascio o l'adozione di un provvedimento' – rientrano nella portata dell'attuale art. 338 c.p.

Sotto altri profili, la violenza o la minaccia occasionata 'a causa dell'avvenuto rilascio o adozione del provvedimento' può essere sussunta nel concetto di turbamento, nella misura in cui toglie all'organo quella serenità necessaria al futuro espletamento della propria attività[19].

Per quanto concerne il riferimento al provvedimento legislativo tenuto conto – come si legge nella Relazione di accompagnamento alla proposta di legge – che "riguarda ovviamente solo le regioni", va da sé che in tali casi trova applicazione, trattandosi di un'assemblea legislativa, l'art. 289 c.p.

In proposito è appena il caso di segnalare una vistosa 'incongruenza' per quanto attiene al regime sanzionatorio che forse andrebbe definita: è punito più gravemente (reclusione da uno a sette anni) la violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario, che l'attentato contro organi costituzionali o contro le assemblee regionali (reclusione da uno a cinque anni). Dunque, la minaccia al consiglio comunale è punita più gravemente degli atti violenti diretti ad impedire in tutto o in parte al Governo o alla Corte costituzionale o alle assemblee regionale l'esercizio delle loro funzioni!

L'attuale sistema, pertanto, come in qualche modo abbiamo cercato di evidenziare, già prevede forme di tutela anche in favore degli amministratori locali quando operano come organo, come corpo, come assemblea; quando, cioè, svolgono la funzione per cui sono stati eletti. Per i compiti di istituto, per l'espletamento del mandato, per le decisioni da assumere, si ribadisce, il codice ha i mezzi per contrastare determinati comportamenti invasivi della libertà di decidere dell'amministratore, sia singolarmente che collegialmente considerato.

[18] Cfr. *Cass. pen.* sez. II 17 gennaio 2012 n. 5611.

[19] Per ulteriori forme di tutela v. *infra* § 4.

3. (segue) quali 'singoli' soggetti o candidati.

Residuano eventuali atti di violenza, di minaccia, di intimidazione, subiti dagli amministratori locali quando non esplicano il mandato ma, comunque, 'occasionati' dal ruolo ricoperto.

In questa ipotesi, quando cioè non esercitano la funzione – a meno che i fatti di intimidazione o violenza non sia legati alla decisione da assumere – gli amministratori locali riacquistano lo '*status*' di normali cittadini e, dunque, possono attivare i rimedi che il codice penale riconosce indistintamente a tutti. Una simile scelta appare giustificata e, pertanto, immune da censure perché l'oggetto della tutela non è più – neppure sullo sfondo – il corretto funzionamento della Pubblica amministrazione, ma singoli beni giuridici di volta in volta legati alla singola persona: la libertà morale, l'onore, l'incolumità individuale, la vita, ecc. per i quali si possono configurare, a seconda dei casi, le varie fattispecie incriminatrici già presenti nel sistema penale.

Del resto, non si comprende per quale ragione un amministratore locale, al di fuori dell'esercizio del mandato, debba ricevere dall'ordinamento una tutela privilegiata; così come, non rinveniamo plausibili motivi, tanto per fare un esempio, affinché l'ingiuria all'amministratore locale, fuori dall'esercizio delle funzione, debba essere sanzionato in modo più grave rispetto all'ingiuria posta in essere in danno di un 'normale' cittadino.

Una diversa impostazione, quale potrebbe essere quella di approntare un'accentuata tutela all'amministratore locale in quanto tale, comporterebbe tutti i rischi già evidenziati dalla Corte costituzionale con la decisione n. 341/94 in materia di oltraggio a pubblico ufficiale.

L'eventuale previsione di fattispecie *ad hoc* e il conseguente supporto sanzionatorio come pena inevitabile anche per le più modeste infrazioni – come hanno dichiarato dai giudici costituzionali con la decisione n. 341 appena richiamata – non è consona alla tradizione liberale italiana né a quella europea. Questo *unicum*, generato dal codice penale del 1930, continua la Corte, appare piuttosto come il prodotto della concezione autoritaria e sacrale dei rapporti tra pubblici ufficiali e cittadini tipica di quell'epoca storica e discendente dalla matrice ideologica allora dominante, concezione che è estranea alla coscienza democratica instaurata dalla Costituzione repubblicana, per la quale il rapporto tra amministrazione e società non è un rapporto di imperio, ma un rapporto strumentale alla cura degli interessi di quest'ultima[20].

Lo stesso ordine di considerazioni può svolgersi anche in ordine alla previsione del nuovo art. 339-*bis* c.p. che – per i casi di percosse, lesioni, ingiuria, diffamazione, violenza privata, minaccia, danneggiamento – prevede un aumento di pena da un terzo alla metà e, quindi, reclusione fino a sei anni nell'ipotesi di cui all'art. 610 c.p. solo perché il soggetto passivo è un amministratore locale. Una siffatta impostazione sembra, oggettivamente, priva di sostegni sul piano politico-criminale, e fonte di non

[20] Cfr. *Corte cost.* 22 luglio 1994, n. 341.

poche irrilevanti conseguenze sul terreno della funzione della pena costituzionalmente sancita.

Il nuovo art. 339-*bis* c.p. utilizza la locuzione "a causa dell'adempimento del mandato, delle funzioni o del servizio", valgono in proposito le osservazioni sinora svolte, nel senso che se il fatto violento o intimidatorio è connesso alla decisione da prendere allora trova applicazione l'art. 338 c.p. nell'attuale formulazione; se invece la formula 'qualifica' la persona in quanto tale, allora non ha ragione l'introduzione dell'art. 339-*bis* c.p. come ipotizzato in sede di disegno di legge.

La proposta di legge all'art. 4 prevede, inoltre – come si anticipava – l'inserimento al primo comma dell'art. 87, d.p.r. n. 570/60 (T.U. delle leggi per la competizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), il seguente periodo: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, alla stessa pena soggiace chiunque con minacce o con atti di violenza ostacola la libera partecipazione di altri, in qualità di candidato, alle elezioni previste dal presente testo unico".

L'ipotizzata fattispecie sanziona, dunque, colui che con minacce o violenza "ostacola" la libera partecipazione del candidato alla competizione elettorale.

Il verbo 'ostacolare' in verità non è dei più felici; perché può essere inteso come 'creare ostacoli a qualcuno o a qualcosa' e, in tal modo il candidato non è posto nella naturale condizione di partecipare alle elezioni; ma se il candidato non può espletare in modo libero e, appunto, senza difficoltà, il proprio diritto, il termine 'ostacolare' finisce per porsi come un impedimento al normale esercizio di un diritto fondamentale della persona, di guisa che lo stesso termine può essere inteso come sinonimo di "bloccare, impedire, ostruire, sbarrare"[21].

Quindi violenza o minaccia nella misura in cui turbano il regolare svolgimento delle operazioni elettorali, impediscono il corretto funzionamento e, quindi, finiscono per alterare il risultato non consentendo al candidato la piena e libera partecipazione.

Se così è la l'intera vicenda rientra nella portata dell'art. 90 d.p.r. n. 570/60 che sanziona con la reclusione da due a cinque e la multa d.p.r. n. 570/60 chiunque "con minacce o con atti di violenza, turba il regolare svolgimento delle adunanze elettorali, impedisce il libero esercizio del diritto di voto o in qualunque modo alteri il risultato della votazione".

4.Il ruolo del diritto penale.

Le succinte considerazioni appena svolte non devono suonare come una scarsa attenzione verso un fenomeno che avrà sicuramente conosciuto momenti di rilevanza penale, e di forte impatto sulla pubblica opinione; ma questo non giustifica, a nostro avviso, la necessità di emanare nuove norme penali, per il semplice motivo che il

[21] Cfr. *http://www.treccani.it/vocabolario*: secondo cui *ostacolare* significa: bloccare, impedire, ostruire, sbarrare, avversare, boicottare, combattere, contrastare; e *impedire*: proibire, vietare, bloccare, chiudere, ingombrare, intralciare, ostacolare, ostruire, sbarrare.

sistema, come abbiamo in qualche modo cercato di rimarcare, ha già al suo interno strumenti adeguati per fronteggiare e risolvere il problema.

Se il fine è quello di contrastare le "intimidazioni agli amministratori pubblici locali" e quindi "fare in modo che atti come l'incendio dell'auto o le molestie ad un sindaco o ad un assessore siano perseguibili in quanto plurioffensivi, perché non offendono soltanto il singolo che li subisce ma, anche e soprattutto, la comunità che l'amministratore rappresenta, consentendo di indagare meglio, di utilizzare le intercettazioni e quindi anche di fare prevenzione"[22], l'attuale sistema penalprocessuale, certamente, non è privo di adeguate risposte.

La questione, come accennavamo in precedenza, è molto più complessa e non può essere risolta attraverso la semplice emanazione di nuove norme, funzionali a sanzionare minacce e atti di violenza, o contrastare taluni comportamenti criminosi che si concretizzano in gravi offese alla persone e che vanno ben al di là degli atti di intimidazione. Si pensi ai numerosi omicidi[23] di amministratori comunali, provinciali e regionali, uccisi prevalentemente dalle mafie, dal terrorismo o da semplici cittadini che vedevano in loro un ostacolo da abbattere, oppure un impedimento per le proprie pretese. Per questi fatti l'attuale codice penale ha sufficienti norme.

Cosi come non è neppure il caso di accennare agli intrecci tra amministratori locali e criminalità organizzata, ove spesso non sono i gruppi malavitosi che cercano un contatto con i politici, ma sono questi ultimi a chiedere il supporto elettorale dei gruppi criminali presenti sul territorio, 'barattando' l'affidamento di lavori in favore di imprese controllate dalla criminalità in cambio di voti, o promettendo possibili affari derivanti dalla gestione amministrativa degli enti qualora eletti. Anche per queste ipotesi il sistema penale non è privo di efficaci strumenti: si pensi, solo per un momento, alla ricca normativa in tema di criminalità organizzata.

La verità è che gli enti locali – e, dunque chi li rappresenta – sono il primo interlocutore a cui si rivolge il cittadino ed è via via maturato il convincimento, derivante evidentemente anche da un cattivo uso dei poteri pubblici fatto in passato, che si possano derogare norme e principi pur di ottenere una licenza, un permesso, un contributo. Si è alimentata la convinzione che il cittadino possa rivolgersi all'amministratore locale sollecitando un potere discrezionale che questi, in fin dei conti, non possiede. Tutto ciò si acuisce in periodi di crisi economica. Come evidenziato dalla Commissione, i crescenti problemi economici che oramai da qualche anno attraversano il Paese hanno effetti evidenti anche sugli enti locali che sono da tempo entrati in una stagione di profonda sofferenza. Alle difficoltà finanziarie, con risorse disponibili sempre più scarse, si aggiunge un quadro normativo che ha consegnato il comparto delle autonomie locali ad una situazione incerta, confusa, in

---

[22] Così il Presidente della Commissione Intimidazioni, sentito in Aula a proposito della relazione conclusiva dei lavori della Commissione stessa, in *http://www.anci.it*

[23] Secondo la *Relazione conclusiva* della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali "sono stati 132 gli omicidi consumati dal 1974 ad oggi (febbraio 2015) più altri 11 che, a vario titolo, possono entrare in questo lungo elenco", cfr. *http://www.senato.it*

perenne 'manutenzione', con ricadute negative sia sul piano programmatico che su quello gestionale[24]. Seppure con un peso differenziato nelle varie realtà territoriali, i Comuni si trovano di fatto obbligati a fronteggiare rilevanti problemi con mezzi finanziari esigui e, spesso, sono costretti ad aumentare in misura significativa i tributi locali, senza però poter offrire maggiori servizi ed investimenti alle comunità amministrate. Non è privo di rilievo il dato per cui tra il 2011 e il 2012 le spese in conto capitale dei comuni italiani sono diminuite del 18,6 per cento, la spesa per il settore sociale è diminuita del 4,5 per cento, più della metà dei bilanci viene assorbito da spese di amministrazione e di gestione del territorio; tutto ciò ridonda sul piano dei rapporti tra rappresentanti eletti e singoli amministrati.

E' la stessa Commissione ad affermare che molte intimidazioni sono il frutto di reazioni scomposte e spesso violente di singoli cittadini destinatari di provvedimenti amministrativi che li considerano, a prescindere dalla correttezza delle motivazioni, ingiusti o lesivi di propri diritti quando non un vero e proprio arbitrio. E meraviglia che di fronte ad un quadro così complesso e articolato la stessa Commissione si 'rifugi' nel diritto penale.

Il diritto penale è chiamato a perseguire fatti di reato connotati da dannosità sociale, ma non può essere utilizzato per risolvere una crisi risalente – e che purtroppo non pare destinata a scemare – tra Pubblica Amministrazione e cittadino o, ancor di più, a formare una coscienza morale.

[24] Cfr. *Relazione conclusiva*, cit.