

La “legge Severino” al primo esame della Corte costituzionale: la natura non sanzionatoria della sospensione dalla carica elettiva e la ragionevolezza del bilanciamento

di Valentina Pupo *
(14 maggio 2016)

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2016)

SOMMARIO: 1. La questione prospettata dal T.a.r. Campania – 2. La natura giuridica della sospensione dalla carica elettiva secondo il giudice costituzionale – 3. Le diverse tesi dottrinali – 4. I motivi dell’infondatezza della questione – 5. Considerazioni conclusive

1. La questione prospettata dal T.a.r. Campania

La sentenza n. 236/2015 si colloca tra le numerose pronunce del giudice delle leggi che, nel corso degli anni, hanno avuto ad oggetto vari aspetti della c.d. legislazione elettorale di contorno. In particolare, essa rappresenta la prima decisione della Consulta su alcune disposizioni del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, meglio conosciuto come “legge Severino”. Nel caso di specie, la determinazione della Corte è stata nel senso della dichiarazione di infondatezza nel merito della questione di legittimità prospettata dal giudice rimettente; infondatezza, peraltro, ampiamente prefigurata, alla luce dei precedenti in materia¹.

Con il citato decreto, il Governo ha dato attuazione alla delega contenuta nella legge 6 novembre 2012, n. 190 (art. 1, commi 63-65), che, entro un anno dalla sua entrata in vigore, impegnava l’Esecutivo ad adottare un Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità alla carica di parlamentare nazionale ed europeo, di divieto di ricoprire incarichi nel governo nazionale, di incandidabilità alle cariche elettive regionali e negli enti locali, nonché a quelle di presidente e di componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all’art. 114 del T.u.e.l. e, altresì, delle comunità montane.

La questione è stata sollevata dal Tar Campania, Prima Sezione, con ordinanza del 30 ottobre 2014, ed è sorta nell’ambito del giudizio promosso dal sindaco di Napoli, Luigi De Magistris, per ottenere l’annullamento, previa concessione della sospensiva, del provvedimento del Prefetto del capoluogo campano, con il quale, ai sensi dell’art. 11, comma 5, del decreto, era stata accertata la sussistenza di una causa di sospensione dalla carica elettiva ricoperta dal ricorrente². Lo stesso, difatti, nel settembre del 2014, era

¹ Su questa sentenza, v. M.E. COGNIZZOLI, *Caso De Magistris: la Corte costituzionale dichiara l’infondatezza della questione di legittimità della c.d. Legge Severino*, in www.penalecontemporaneo.it, 4 dicembre 2015; C. MARCHESE, *Legge Severino: la Corte si pronuncia...e resta nel solco dei suoi passi!*, in *Rassegna* 1/2016, www.forumcostituzionale.it e, *ivi*, G. MAROLDA, *La non irragionevolezza della “legge Severino”: nota a margine della sentenza n. 236/2015 della Corte costituzionale*; F.S. MARINI, *La “legge Severino” tra le Corti: luci e ombre dell’incandidabilità dopo la sentenza n. 236/2015*, in *Osservatorio costituzionale* 1/2016, www.osservatorioaic.it; F. BAILO, *La c.d. “legge Severino” sul tavolo della Corte costituzionale: partita chiusa o rinviata?*, in *Giur. it.*, 1/2016, 206 ss.

² Si tratta del decreto del Prefetto di Napoli n. 87831 del 1° ottobre 2014.

stato condannato in primo grado ad un anno e tre mesi di reclusione e all'interdizione dai pubblici uffici per un anno (con pene sospese), per il reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), in relazione a vicende risalenti all'epoca in cui esercitava ancora le funzioni di magistrato.

Oggetto del giudizio, nello specifico, è stato l'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235/2012, in relazione all'art. 10, comma 1, lettera c) del medesimo decreto. La disposizione, rubricata come "*Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità*", prevede, in particolare, la sospensione di diritto dalle cariche di presidente della provincia, di sindaco, di assessore e di consigliere provinciale e comunale, previa adozione di un provvedimento prefettizio, di coloro che abbiano riportato una *condanna non definitiva* per taluno dei delitti indicati all'art. 10, comma 1, lettere a), b), c). Quest'ultima norma, con precipuo riferimento alla lettera c) del primo comma, stabilisce l'incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali dei condannati con *sentenza definitiva* per alcuni delitti contro la Pubblica amministrazione, tra i quali figura anche quello di abuso d'ufficio³.

Il giudice rimettente, accogliendo soltanto uno dei quattro diversi profili di illegittimità eccepiti dalla parte ricorrente, ha segnalato l'incostituzionalità dell'applicazione retroattiva della sospensione di diritto in presenza di una sentenza di condanna non definitiva, dal momento che i suoi effetti si ripercuotevano sulla titolarità di una carica elettiva assunta dall'amministratore precedentemente all'entrata in vigore della legge stessa, quando ancora le nuove ipotesi ostative non figuravano tra le cause di incandidabilità e di sospensione dall'ufficio elettivo, determinando in tal modo la violazione del principio di irretroattività ed un eccessivo sbilanciamento in favore della salvaguardia cautelativa della moralità dell'amministrazione pubblica⁴. Ne conseguiva, pertanto, a parere dell'autorità rimettente, la violazione del diritto soggettivo all'elettorato passivo, di cui all'art. 51, comma 1, Cost., integrante un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost. e posto a fondamento del funzionamento delle istituzioni democratiche repubblicane, in base all'art. 97, comma 2, Cost., nonché espressione del generale dovere di svolgere una funzione liberamente scelta per concorrere al progresso della società, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 2, Cost. Il fulcro della motivazione del giudice *a quo* ha avuto per ulteriore presupposto anche l'attribuzione di una natura sanzionatoria all'istituto della sospensione di diritto dalla carica, poiché determinante una restrizione della sfera giuridica dei soggetti nei confronti dei quali esso viene applicato⁵.

³ I reati contemplati dalla citata disposizione sono quelli di cui agli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319,

319-ter, 319-quater, comma I, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, comma II, 334, 346-bis del codice penale.

⁴ Nello specifico, è stata contestata l'applicazione retroattiva alla candidatura (risalente al 2011) di una causa ostativa del tutto nuova alla permanenza in carica, introdotta con il d.lgs. n. 235/2012, entrato in vigore il 5 gennaio 2013.

⁵ Per un'analisi critica dell'ordinanza di remissione del Tar Campania, cfr. C. RAGUSA, *Prima ordinanza di remissione al Giudice delle leggi del decreto Severino. "Molto rumore per nulla"*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it; S. LIETO, *Un'ordinanza di remissione per il decreto Severino: «tanto tuonò che piovve!»*, in *Rassegna* 11/2014, www.forumcostituzionale.it; L. BUSCEMA, *Orgoglio e pregiudizio (penale) in tema di diritto di elettorato passivo. Riflessioni a margine del caso De Magistris*, in *RivistaAIC* 1/2015, www.rivistaaic.it, 26 ss.; S. CECCHINI, *Retroattività*

Sul punto, il Tar ha tenuto a precisare di non voler discostarsi dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale che, con riferimento alle analoghe fattispecie delle cause di incandidabilità previste dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16 (in tema di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), ha individuato il fondamento della normativa in materia nell'esigenza di preservare, anche in via cautelare, i vari livelli dell'amministrazione pubblica dalla presenza di soggetti che si siano resi moralmente indegni, allontanandoli dallo svolgimento del *munus* pubblico nel momento in cui la loro inidoneità fosse stata sancita da pronunce irrevocabili di condanna, allo scopo di meglio perseguire finalità di rilievo costituzionale come l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione e la tutela del prestigio delle cariche elettive⁶, non ritenendo, pertanto, irragionevole la conseguente limitazione all'esercizio del diritto all'elettorato passivo, di cui all'art. 51 della Costituzione⁷. Il giudice *a quo*, tuttavia, ha rilevato la dubbia compatibilità costituzionale della normativa in riferimento al caso concreto, dato il collegamento della sospensione dalla carica ad una condanna non definitiva, che indurrebbe a presumere una situazione di indegnità morale tale da legittimare l'applicazione dell'istituto ben prima che la responsabilità dell'amministratore sia conclamata in una pronuncia irrevocabile di condanna. A parere dell'organo rimettente, «riconoscere natura sanzionatoria, e comunque affittiva agli istituti dell'incandidabilità, sospensione e decadenza non significa affatto negare l'esistenza di ulteriori finalità», come quella cautelare, che la discrezionalità del legislatore può ad esse ricondurre, modulandole con gli interessi e le posizioni con esse interferenti; tuttavia, nel prevedere l'automatica operatività della causa limitativa in questione, il legislatore avrebbe di fatto azzerato il confronto procedimentale, imponendo il sacrificio del diritto degli aspiranti candidati o di chi già ricopra una carica elettiva. Ragion per cui, la sua discrezionalità non potrebbe giungere «fino al punto di negare la natura di vera e propria sanzione ad istituti tanto incisivi sull'esercizio di un diritto costituzionale, quale quello di accesso alle cariche pubbliche di cui all'art. 51 della Carta». A fondamento dell'asserita natura sanzionatoria della misura viene addotta la previsione dell'art. 15 del decreto, che separa gli effetti dell'incandidabilità da quelli dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici e ne ammette, altresì, l'estinzione in seguito a sentenza di riabilitazione; circostanza che, *quoad effectum*, dimostrerebbe la riconducibilità dell'istituto nell'ambito di un regime sanzionatorio.

In merito alla presunta violazione del principio di irretroattività, il giudice *a quo* ha proposto una motivazione singolare, tendente a suggerire quella che la Corte costituzionale – nel dichiararla infondata al punto 4.3.1 della sentenza in esame – definisce una sorta di «costituzionalizzazione» del generale principio di irretroattività delle leggi, di cui all'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, connesso all'istituto della riserva di legge⁸. Secondo il Tar, difatti, applicare retroattivamente una norma

della sospensione dalla carica di sindaco e problemi di (ir)retroattività: il caso *De Magistris*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2015; F. MARONE, *La legge Severino tra retroattività e ragionevolezza*, in www.confronticostituzionali.eu, 4 novembre 2014.

⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 114/1998, 118/1994, 407/1992.

⁷ Il Tar ricorda, peraltro, come tale giurisprudenza costituzionale sia stata ampiamente richiamata, a sostegno, da recenti arresti dei giudici amministrativi: Consiglio di Stato, sez. V, 6 febbraio 2013, n. 695 e sez. V, 29 ottobre 2013, n. 5222, nonché Tar Lazio, sez. II *bis*, 8 ottobre 2013, n. 8696.

⁸ Criticano l'innalzamento al rango costituzionale dell'art. 11 delle preleggi anche P. STANCATI, *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed esigenze di rivisitazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015, 88 e C. RAGUSA, *Prima ordinanza di remissione*, cit., 5.

sanzionatoria, anche se di natura non prettamente penale, contrasterebbe con la tutela dei diritti costituzionali ogni qual volta la Costituzione affidi alla legge ordinaria la disciplina dell'esercizio del diritto. La previsione costituzionale di una riserva di legge farebbe assurgere, conseguentemente, allo stesso rango superprimario tutti i principi generali che disciplinano la fonte di produzione legislativa e, pertanto, anche il divieto di retroattività sancito dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, la cui violazione, di conseguenza, integrerebbe l'analoga lesione del diritto costituzionalmente protetto. Traslando il ragionamento al caso in questione, il Tar ha ribadito ancora una volta il proprio assunto circa la natura sanzionatoria della sospensione, sostenendo che l'art. 51 della Costituzione, nell'affidare alla legge la disciplina dei requisiti per l'accesso alle cariche pubbliche e per l'esercizio del diritto di elettorato passivo, vincola il legislatore a rispettare, tra l'altro, il divieto di retroattività, «attesa l'inderogabilità assoluta del principio di irretroattività nell'ambito di istituti e regimi in buona parte assimilabili alle sanzioni penali», quali sarebbero le cause ostative all'assunzione e al mantenimento della carica previste dal decreto n. 235/2012.

2. La natura giuridica della sospensione dalla carica elettiva secondo il giudice costituzionale

La Corte costituzionale, dopo aver preliminarmente dichiarato l'infondatezza dell'eccezione rituale di inammissibilità della questione per difetto di giurisdizione del Tar rimettente, sollevata dalla difesa erariale⁹, procede a motivare nel merito le ragioni del rigetto dei dubbi di legittimità prospettati dal giudice *a quo*, negando la natura sanzionatoria dell'istituto e ritenendo non irragionevole il bilanciamento tra gli interessi coinvolti compiuto dal legislatore, di cui il Tar asseriva, invece, l'eccessivo squilibrio a favore della tutela della moralità dell'amministrazione pubblica, rispetto al diritto tutelato dall'art. 51 Cost. Nel fare ciò, la Corte procede a ridisegnare, tra l'altro, il *thema*

⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 236/2015, punto 3.1 cons. in dir. In seguito alla proposizione della questione di legittimità costituzionale, difatti, la parte resistente nel giudizio dinanzi al Tar aveva presentato alla Corte di Cassazione un'istanza per il regolamento preventivo di giurisdizione, deciso con ordinanza del 28 maggio 2015, n. 11131, nella quale le Sezioni unite civili avevano dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale la causa era stata riassunta. L'ordinanza della Cassazione, peraltro, si colloca nel solco dell'orientamento che assegna al giudice ordinario la giurisdizione nelle controversie in tema di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza, in quanto vertenti sul diritto soggettivo all'elettorato passivo; in più, nel caso di specie, si aggiunge la natura vincolata del decreto prefettizio di sospensione. Il Tribunale ordinario di Napoli, I sez. civile, con ordinanza del 19 giugno 2015 (depositata il 25 giugno 2015), aveva accolto, a sua volta, la domanda cautelare, sospendendo gli effetti del decreto prefettizio, in attesa della decisione della Corte costituzionale, senza riproporre la questione, ma prendendone atto e ritenendosi ad essa vincolato. La difesa erariale aveva, in seguito, eccepito l'inammissibilità per difetto di giurisdizione del giudice *a quo*, asserendo, tra l'altro, che pregiudicasse il requisito stesso della rilevanza. La Consulta, nel dichiarare infondata la questione preliminare, ha ribadito l'autonomia del giudizio costituzionale rispetto ai vizi del giudizio *a quo*, come ormai riconosciuto da un'ampia serie di sentenze (*ex plurimis*, nn. 119/2015, 1/2014, 116 e 106/2013, 41/2011, 81/2010), sicché la Corte costituzionale può rilevare il difetto di giurisdizione nei soli casi in cui esso sia macroscopico ed evidente *ictu oculi*, dovendo la relativa indagine «arrestarsi laddove il rimettente abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione» (sent. n. 241/2008); circostanza che è stata ritenuta sussistente nel caso di specie, considerato anche il fatto che, trattandosi di un'ipotesi di contenzioso in materia elettorale, sussistevano dei suoi precedenti conformi, nonché recenti pronunce di merito dei giudici amministrativi (in particolare, Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 14 febbraio 2014, n. 730 e sez. V, sentenza 6 febbraio 2013, n. 695). Cfr. C. MARCHESE, *Legge Severino: la Consulta si pronuncia*, cit., 3 ss.; P. TORRETTA, *La "legge Severino" in cerca di un giudice*, in *Rassegna* 4/2015, www.forumcostituzionale.it; non condivide l'approdo della Corte costituzionale L. LONGHI, *Il caso De Magistris: il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 3/2016, 4.

decidendum, riducendo sostanzialmente a due i parametri adottati a supporto della questione¹⁰. Secondo il giudice delle leggi, difatti, essa si regge fundamentalmente sull'art. 51, comma 1, Cost., considerato nella sua relazione con l'art. 2 Cost. L'art. 97, comma 2, Cost., invece, viene ritenuto non pertinente poiché il principio posto a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione potrebbe, piuttosto, suffragare la legittimità della norma censurata, mentre al dovere di svolgere una funzione con la quale concorrere al progresso materiale e spirituale della società, di cui all'art. 4, comma 2, Cost., è possibile adempiere in innumerevoli modi, non soltanto per il tramite dell'esercizio di una carica elettiva, sicché tale disposizione costituzionale non rappresenterebbe un ostacolo ad eventuali previsioni legislative che fissino i requisiti per il mantenimento delle cariche elettive e degli uffici pubblici.

Nella definizione della questione, la Corte costituzionale prende le mosse dal problema della qualificazione della natura giuridica da attribuire alla misura della sospensione dalla carica elettiva e, in generale, a quelle della decadenza e dell'incandidabilità, restando sempre nel solco dei propri consolidati precedenti in materia, tendenti ad escludere la tesi della natura sanzionatoria o afflittiva delle stesse, sostenuta invece, come si è accennato, dal giudice *a quo*. Il problema è, altresì, rilevante in quanto incidente sull'ulteriore profilo della retroattività della normativa, sicché la questione del momento al quale fare riferimento per determinare l'applicabilità di tali istituti, nonché quella della loro qualificazione, risultano, come si vedrà a breve, da sempre molto controverse anche in dottrina¹¹.

La sospensione consiste nella temporanea cessazione dalla carica elettiva e, secondo quanto stabilito dall'art. 11 del d.lgs. n. 235/2012 – che sostanzialmente ricalca le previsioni dell'abrogato art. 59 del T.u.e.l. – può sfociare o nella successiva decadenza, nel caso in cui intervenga una sentenza irrevocabile di condanna, oppure nella reintegrazione nella carica precedentemente ricoperta, laddove subentri una sentenza favorevole, anche non irrevocabile, o scada il termine di durata della sospensione stessa, fissato in 18 mesi, e nel frattempo la pronuncia non definitiva non sia stata né confermata, né riformata¹². La Consulta, con riferimento agli antecedenti normativi del d.lgs. n.

¹⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 236/2015, punto 4 cons. in dir.

¹¹ Per una recente ricostruzione dell'«enigmatica» configurazione dell'incandidabilità, v. F. BAILO, *Capacità elettorale e costituzione*, Napoli 2015, spec. 129 ss. e 266 ss. Cfr. anche F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti*, cit., 6 ss.; M. TRAPANI, *Incandidabilità e decadenza degli amministratori locali: la riforma nel più ampio quadro della normativa anticorruzione*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2014, www.osservatorioaic.it; A. PORRO, *Il "recente" istituto dell'incandidabilità nelle Regioni e negli Enti locali, tra scelte discrezionali – pressoché riconfermate – del legislatore ed orientamenti della giurisprudenza* e A. RACCA, *Problematiche costituzionali del nuovo regime dell'incandidabilità per le cariche elettive (e di governo) nell'ordinamento italiano*, entrambi in *Consulta on-line*, 16 gennaio 2014, www.giurcost.org; O. MAZZA, *Lo chassé-croisé della retroattività (in margine alla "legge Severino")*, G.M. SALERNO, *Incandidabilità alla carica di parlamentare e Costituzione: alcune riflessioni sul d.lgs. n. 235 del 2012*, V. D'ASCOLA, *Alla ricerca di un diritto che non c'è. La presunta retroattività della "legge Severino", tra derive sistematiche e suggestioni moralistiche*, B. GALGANI, *Le vicende dell'incandidabilità nella dialettica tra garanzie costituzionali: distingue frequenter*, 7 ss., M. GAMBARDILLA, *"Legge Severino" in materia di incandidabilità sopravvenuta e divieto di retroattività convenzionale (art. 7 Cedu)*, tutti in *Archivio penale*, 1/2014, www.archiviopenale.it; N. LUPO – G. RIVISECCHI, *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2013, 592 ss.; F. SCUTO, *La nuova dimensione dell'incandidabilità estesa alla totalità delle cariche elettive e di governo*, in *RivistaAIC*, 4/2013, www.rivistaaic.it, spec. 2 ss. e 18 ss.; C. MARCHESE, *Incandidabilità: verso una disciplina organica?*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2013, 521 ss.;

¹² L'art. 11, difatti, prevede che: «La sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi. Nel caso in cui l'appello proposto dall'interessato avverso la sentenza di condanna sia rigettato anche con sentenza non definitiva, decorre un ulteriore periodo di sospensione che cessa di produrre effetti trascorso il termine di dodici mesi dalla

235/2012, che per la prima volta hanno introdotto nell'ordinamento i citati istituti preclusivi dell'esercizio del diritto all'elettorato passivo¹³, ha già da diverso tempo chiarito come le fattispecie di incandidabilità, sospensione o decadenza di diritto si collochino su un piano differente, quanto alla *ratio* giustificativa, rispetto a quello occupato dalle pene principali ed accessorie. In più, il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale ritiene che esse non integrino effetti penali derivanti dalla commissione del reato o aspetti del trattamento sanzionatorio, e neppure autonome sanzioni collegate al reato medesimo, bensì che rappresentino conseguenze della perdita di un requisito soggettivo per accedere alle cariche elettive o per mantenere le stesse, che il legislatore – nell'ambito della discrezionalità di cui gode, a norma dell'art. 51, comma 1, Cost., nel fissare i requisiti per l'accesso dei cittadini alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza – ha ritenuto di dover ricollegare, in determinati casi, alla pronuncia di una condanna penale, impedendo in modo permanente o transitorio l'ulteriore esercizio del mandato elettorale, in relazione all'intervenuta irrevocabilità o meno della sentenza¹⁴. Ad avviso della Corte, dunque, le

sentenza di rigetto» (comma 4); «La sospensione cessa nel caso in cui nei confronti dell'interessato venga meno l'efficacia della misura coercitiva di cui al comma 1 [misura di prevenzione per gli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose], ovvero venga emessa sentenza, anche se non passata in giudicato, di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione o provvedimento di revoca della misura di prevenzione o sentenza di annullamento ancorché con rinvio [...]» (comma 6).

¹³ Si tratta della legge 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*), che introdusse le ipotesi di sospensione e decadenza dalle cariche elettive regionali e locali, operanti nei confronti di coloro i quali fossero stati rinviati a giudizio o destinatari di misure di prevenzione per associazione mafiosa; della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (*Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali*), che determinò l'inasprimento delle previgenti misure, introducendo l'istituto dell'incandidabilità alle elezioni regionali e locali per coloro i quali avessero riportato condanne definitive per gravi reati (associazione mafiosa, reati contro la pubblica amministrazione), per coloro ai quali fosse stata applicata una misura di prevenzione per associazione mafiosa e per i soggetti rinviati a giudizio per le stesse ragioni. In seguito intervennero: la legge 12 gennaio 1994, n. 30 (*Disposizioni modificative della legge 19 marzo 1990, n. 55, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, e della legge 17 febbraio 1968, n. 108, in materia di elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario*); la legge 13 dicembre 1999, n. 475 (*Modifiche all'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni*); gli articoli 58 e 59 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*).

¹⁴ Cfr. Corte cost., sentenza n. 236/2015, punto 4.1 cons. in dir. In particolare, nei precedenti che vengono richiamati, la Consulta ricorda di aver chiarito, per l'appunto, che le ipotesi legislative di decadenza e di sospensione obbligatoria dalla carica elettiva non riguardano l'irrogazione di una sanzione, variamente graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, ma la mera constatazione del venir meno di un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo (sentt. nn. 25/2002, 132/2001, 206/1999, 295, 184 e 118/1994). Sulla stessa scia del giudice delle leggi si sono poste, altresì, la giurisprudenza comune e quella amministrativa, relative alle cause ostative al mantenimento delle cariche pubbliche, conseguenti a condanne penali, previste dal d.lgs. n. 235/2012 e dai suoi precedenti, escludendone, del pari, la natura sanzionatoria. In proposito, v. Cass. civ., sez. I, sent. 27 maggio 2008, n. 13831; Cass. civ., sez. I, sent. 8 marzo 2004, n. 7593; Cass. civ., sez. I, sent. 27 luglio 2002, n. 11140; Cass. civ., sez. I, sent. 2 febbraio 2002, n. 1362; Cass. civ., sez. I, sent. 26 novembre 1998, n. 12014; Cons. Stato, sez. III, sent. 30 gennaio 2014, n. 730 (in cui, nell'escludere il denunciato vizio di eccesso di delega del decreto n. 235/2012, il Collegio sottolinea come la sospensione sia, per definizione uno stato transitorio e limitato nel tempo, sicché, per sua stessa natura, essa dipende da una condanna non definitiva; al contrario, tale istituto sarebbe di fatto cancellato se fosse subordinato a una condanna irrevocabile, né questo potrebbe ragionevolmente essere considerato il reale intento del legislatore, rispetto al contesto politico-programmatico e all'evoluzione storica della legislazione); Cons. Stato, sez. V, sent. 29 ottobre 2013, nn. 5222, 5223 e 5224 e Cons. Stato, sez. V, sent. 6 febbraio 2013, n. 695, nelle quali si sottolinea l'assenza di qualsiasi connotazione sanzionatoria nelle disposizioni preclusive del decreto n. 235/2012, poiché la condanna irrevocabile è considerata come mero "requisito negativo" ai fini della capacità di partecipare alle elezioni e di mantenere la carica; Cons. Stato, sez. V, 2 maggio 2002, n. 2333; Cons. Stato, sez. V, sent. 15 giugno 2000, n. 3338. Per un esame del contributo della giurisprudenza costituzionale, di legittimità e amministrativa in merito alle cause ostative all'esercizio del diritto di elettorato passivo, cfr. E. GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità*, D. BOLOGNINO, *Le pronunce della Corte di Cassazione in tema di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità negli enti locali* e V. ANTONELLI, *Il contributo del Consiglio di Stato*, tutti in G. MELONI

limitazioni derivanti da sentenza penale influiscono sui requisiti soggettivi, essenziali per assumere o conservare la carica elettiva e, rappresentando nello specifico dei requisiti negativi, il loro sopraggiungere dà luogo alle «conseguenze automatiche e necessarie» della decadenza o della immediata sospensione dall'ufficio pubblico elettivo. Tali requisiti, peraltro, sono oggetto di un semplice accertamento, poiché l'applicazione delle cause ostative, ancorché si svolga con procedure complesse, non potrebbe avere, a parere del giudice delle leggi, «altra natura che quella di atto meramente dichiarativo e ricognitivo della situazione determinatasi, privo di qualsiasi elemento di carattere valutativo e discrezionale»¹⁵, derivando da un mero presupposto oggettivo come l'accertamento penale, cui è ricollegato il giudizio di indegnità morale. In tal senso, non si configurerebbe la volontà del legislatore di introdurre, con la sospensione, un effetto sanzionatorio a carico dell'amministratore autore del reato, bensì quello di tutelare «esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto presta servizio»¹⁶. La volontà è, pertanto, quella di predisporre un mezzo cautelare che, nelle more dell'accertamento giudiziale definitivo, consenta la salvaguardia di interessi pubblici di fondamentale rilievo, come il corretto funzionamento delle istituzioni, la libera determinazione degli organi elettivi, il libero esercizio del mandato elettorale, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche e, in generale, la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica¹⁷.

La Corte, d'altra parte, motiva espressamente la diversa natura di tali misure ostative anche rispetto agli effetti penali della condanna, tramite un argomento di carattere sistematico, che chiama in causa una disposizione già presente nella normativa precedente ed ora espressamente riprodotta nell'art. 15, comma 3, del decreto n. 235/2012. In base a quanto statuito dalla legge n. 55/1990 (art. 4-*sexies*), queste misure non trovano applicazione se sia stata concessa, a norma degli artt. 178 ss. del codice penale, la riabilitazione; ragion per cui, a parere dei giudici del Palazzo della Consulta, ove gli istituti in questione integrassero un effetto penale o avessero carattere sanzionatorio, la citata previsione risulterebbe superflua, dal momento che, in quanto tali, i loro effetti sarebbero già destinati a venir meno quale automatico risultato di una riabilitazione. Al contrario, la statuizione varrebbe ad estendere le conseguenze di rimozione, scaturenti

(a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, Roma 2007, rispettivamente 71 ss., 107 ss. e 125 ss.

¹⁵ Così Corte costituzionale, sent. n. 407/1992, punto 3.1 cons. in dir. In tal senso, cfr., altresì, sentt. nn. 118/1994, 295/1994, 132/2001.

¹⁶ Corte costituzionale, sent. n. 236/2015, punto 4.1 cons. in dir., che richiama testualmente quanto affermato nella sent. n. 206/1999, punto 4 cons. in dir.

¹⁷ Cfr., in tale senso, Corte costituzionale, sentt. nn. 118/2013, 25/2002, 132/2001, 206/1999, 141/1996, 184/1994, 118/1994, 407/1992. In questa prospettiva, anche la recente giurisprudenza amministrativa, secondo la quale la misura della sospensione deve essere intesa come uno «strumento cautelare», rispondente alla *ratio legis* di «allontanare dall'esercizio di determinate funzioni pubbliche il soggetto che, avendo riportato una condanna penale, sia pur non definitiva, presenta un apprezzabile rischio di esercitarle in modo illecito o comunque contrario al pubblico interesse» (Cons. di Stato, sez. III, sent. 30 gennaio 2014, n. 730). Anche la giurisprudenza della Cassazione concorda nel ritenere che il legislatore, valutando l'incidenza di una sopravvenuta sentenza non definitiva di condanna per i reati specificamente indicati, abbia optato in modo chiaro per una «temporanea compressione del diritto soggettivo dell'eletto allo svolgimento del mandato, per un tempo predefinito» (così Cass. SS.UU. civili, ord. 28 maggio 2015, n. 11131, punto 8.3 cons. in dir.). Contesta il carattere cautelare della misura, F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti*, cit., 11.

dalla pronuncia riabilitativa, anche al di fuori dell'ambito degli effetti penali della condanna¹⁸.

Come si è accennato, il giudice rimettente ha denunciato l'incostituzionalità dell'applicazione retroattiva della sospensione dall'ufficio elettivo, poiché intervenuta in relazione ad un mandato già in corso al momento dell'entrata in vigore della legge, e dunque assunto quando le cause preclusive, temporanee o definitive, alla permanenza in carica non contemplavano ancora la condanna per abuso d'ufficio¹⁹, sicché il candidato risultava originariamente in possesso dei requisiti per l'esercizio del diritto di elettorato passivo e per il mantenimento della carica. Nell'affrontare questo aspetto dell'ordinanza di rimessione, la Corte procede a ridefinire i contorni della retroattività censurata dal Tar Campania, segnalando alcune incongruenze logiche rispetto ai parametri da esso adottati a sostegno. Il giudice *a quo*, difatti, pur affermando la natura sanzionatoria della misura in questione e pur facendo riferimento, in alcuni punti dell'ordinanza, all'applicazione di una norma punitiva successiva ad un fatto illecito precedente, non aveva adottato quale parametro – come coerentemente, ad avviso della Corte, avrebbe dovuto fare – l'art. 25, comma 2, della Costituzione. Ration per cui la Consulta sottolinea che il denunciato contrasto con l'art. 51, comma 1, Cost., avrebbe dovuto essere inteso come scaturente dall'applicazione retroattiva dei requisiti previsti dalla nuova normativa ad un mandato già in corso, del quale, in presenza di una condanna non definitiva, poteva quindi determinarsi la sospensione. Il giudice *a quo*, adducendo la accennata costituzionalizzazione del principio di cui all'art. 11 delle preleggi, in quanto connesso ad una riserva di legge posta a tutela di un diritto fondamentale, aveva denunciato l'illegittimità di siffatta retroattività, considerata l'asserita assimilabilità dell'istituto sospensivo ad una sanzione penale e l'impossibilità di presumere una situazione di indegnità morale in presenza di una condanna non irrevocabile. Tuttavia la Corte, avendo già escluso la natura sanzionatoria della misura, ha dichiarato infondata anche la «presunta “costituzionalizzazione”» del principio di irretroattività nei termini prospettati dal giudice *a quo*, sottolineando come, nel nostro ordinamento, tale principio assuma siffatto rango esclusivamente in materia penale, ex art. 25, comma 2, Cost., mentre in riferimento ad ambiti diversi le leggi possono operare retroattivamente. Ciò a condizione che vengano rispettati una serie di limiti progressivamente delineati dalla giurisprudenza costituzionale, attinenti «a fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento», come «il principio generale di ragionevolezza e di uguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto [...] e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario»²⁰. D'altra parte, alla luce dei precedenti in materia, è ipotizzabile che neppure se fosse stato richiamato l'art. 25, comma 2, Cost., la Corte avrebbe ritenuto fondata la questione, poiché già in relazione all'analoga fattispecie

¹⁸ Condivide espressamente L. LONGHI, *Il Caso De Magistris: il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., 6 s. Non concorda, invece, con la prospettazione della Corte F.S. MARINI, *La “legge Severino” tra le Corti*, cit., 7, che sostiene, invece, la natura sanzionatoria dell'incandidabilità, della sospensione e della decadenza, con argomenti analoghi a quelli del Tar.

¹⁹ Reato per il quale, all'epoca della candidatura, l'amministratore era già sottoposto a procedimento penale.

²⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 236/2015, punto 4.3.1 cons. in dir.; sul punto, *ex plurimis*, v. Corte cost., sentt. n. 156/2007, n. 56/2015, in cui si sottolinea come «interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti» (punto 4.1 cons. in dir.).

prevista dalla legge n. 16/1992, la Corte aveva escluso la violazione di tale parametro, dal momento che esso si riferiva soltanto alle sanzioni penali e, nel caso di specie, si era ritenuto ricorresse l'«ordinaria operatività immediata di una legge» e non una «retroattività in senso tecnico, con effetti, cioè, *ex tunc*»²¹.

3. Le diverse tesi dottrinali

Le questioni risultano, peraltro, alquanto controverse, essendo diffusa in dottrina l'idea che tali cause ostative abbiano una connotazione fortemente afflittiva e siano finalizzate a scopi prettamente punitivi, partecipando della natura penale del trattamento sanzionatorio del reato. Da questo punto di vista, anche per sostenere la conseguente irretroattività della normativa, la cui operatività dovrebbe quindi tener conto del *tempus commissi delicti*, al fine di evitare l'applicazione *in malam partem* di una sanzione entrata in vigore in un momento successivo al fatto commesso, vi è chi nega che il presupposto oggettivo dell'incandidabilità (originaria o sopravvenuta) possa essere rappresentato dalla sentenza di condanna²². In questa prospettiva, l'indegnità morale, quale requisito negativo per l'accesso alla carica elettiva, non potrebbe essere ricondotta al mero presupposto oggettivo della condanna penale, ma dovrebbe farsi risalire al momento del compimento del fatto integrante la condotta penalmente illecita, in seguito accertato con la sentenza. In tal modo, il presupposto perderebbe il suo carattere oggettivo e non potrebbe prescindere dalla valutazione dei profili soggettivi di colpevolezza dell'autore del reato²³. Nell'ottica della salvaguardia della certezza del diritto, nel senso della conoscibilità individuale delle conseguenze della propria condotta, ed in ragione dell'«intensa carica invalidante sottesa all'incandidabilità», anche sopravvenuta, vi è, quindi, quell'opinione che prospetta di intendere la normativa come applicabile ai soli fatti di reato commessi successivamente alla sua entrata in vigore²⁴.

²¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 118/1994, punto 3.2 cons. in dir. In termini critici sugli esiti di tale pronuncia, cfr. A. PACE, *Legittime le leggi retroattive in materia elettorale?!*, in *Giur. cost.*, 1/1994, 1011. Quando il legislatore, regolando le conseguenze di un fatto già compiuto, riconduce effetti nuovi alla fattispecie pregressa, con decorrenza successiva all'entrata in vigore della legge, cioè *ex nunc*, potrebbe parlarsi di «retroattività di grado medio» o «pseudo-retroattività», diversa dalla c.d. retroattività in senso tecnico, con effetti *ex tunc*: cfr. le precise ricostruzioni dei concetti in M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica*, in *Giur. it.*, 2/2007, 1826. In generale, sulla nozione di retroattività, cfr. G. PACE, *Il diritto transitorio*, Milano 1944; G. GROTTANELLI DE SANTI, *Profili costituzionali dell'irretroattività delle leggi*, Milano 1970; R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in *Giur. cost.*, 1990, 1332; G. AZZARITI, *Il principio della irretroattività e i suoi riflessi di carattere costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1955, 630; L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, in *Foro amm.*, 1/1959, 946 ss.

²² In tal senso F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti*, cit., 3 s. e 7 s.

²³ *Ivi*, 3 e 8. Stando a questa tesi, solo ravvisando la «causa» dell'incandidabilità (o della sospensione o della decadenza) nella sentenza – come farebbe erroneamente la Corte costituzionale – si potrebbe sostenere che la condanna penale irrevocabile costituisca un «mero presupposto oggettivo, cui è ricollegato un giudizio di indegnità morale», mentre, al contrario, la causa andrebbe individuata nel compimento dell'illecito penale. Dello stesso avviso anche C. SANTORIELLO, *Il movente politico come criterio esegetico della norma penale*, in *Arch. pen.*, 1/2014, 2.

²⁴ In tal senso, P. TORRETTA, *La "legge Severino" in cerca di un giudice*, cit., 5 e, ancor più diffusamente, *Id.*, *Incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, Napoli 2015, 75 ss. Secondo altri, tali istituti sarebbero qualificabili come effetti penali della condanna e seguirebbero, peraltro, la dinamica tipica delle misure sanzionatorie penali, tesa a permettere un adeguato bilanciamento tra il livello di garanzie da assicurare alla tutela dell'interesse pubblico aggredito ed il corrispondente diritto dell'autore del fatto: così V. D'ASCOLA, *Alla ricerca di un diritto che non c'è*, cit., 19 s. Condivide la natura penale anche L. MANCANO, *riflessioni in tema di incandidabilità*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2/2014, 954 ss., mentre di «misura punitivo-afflittiva», anche se non propriamente penale scrive M. GAMBARDILLA, *"Legge Severino" in materia di incandidabilità sopravvenuta*, cit., 3 e 6.

Anche chi esclude che tali misure rappresentino sanzioni propriamente penali o amministrative, ritiene, però, che non siano del tutto estranee all'ambito di applicazione dei principi costituzionali attinenti al diritto penale, e dunque in primo luogo al divieto di retroattività, alla luce del fatto che, in presenza dei presupposti previsti dalla legge, si determina la limitazione automatica del diritto costituzionale di elettorato passivo, in particolare quando si considerino sentenze emesse prima dell'entrata in vigore della normativa o fatti delittuosi dai quali, pur determinandosi le stesse conseguenze penali, in precedenza non sarebbero scaturite l'incandidabilità o la decadenza: in tal modo si accrescerebbe la componente afflittiva della sfera di libertà politica del singolo, creando un inammissibile mutamento ed aggravamento in senso restrittivo delle possibilità di partecipazione dei soggetti alle competizioni elettorali²⁵.

In prospettiva critica nei confronti dei tentativi volti a ricondurre gli istituti in questione nell'ambito penalistico, e dunque sostanzialmente in linea con le conclusioni della Corte costituzionale, è stato sostenuto che le norme previste dal decreto n. 235/2012 non possano avere natura penale poiché non presentano come punto di riferimento il reato, sicché non si tratterebbe in alcun modo di sanzioni, ma di effetti giuridici del fatto rappresentato dalla condanna penale definitiva²⁶.

Viene, peraltro, esclusa anche la possibilità che la sospensione dalla carica costituisca una sanzione amministrativa, nella fattispecie della sanzione interdittiva, quale misura afflittiva, prevista contro infrazioni lesive di interessi specifici della pubblica amministrazione, irrogata nell'esercizio di potestà amministrative, laddove un soggetto abbia violato una norma o un provvedimento amministrativo, o comunque inflitta al responsabile cui l'illecito sia imputato²⁷. Sebbene in riferimento alle misure in questione sia possibile riscontrare la violazione di un precetto, attestata dalla sentenza penale di condanna, la finalità principale sembrerebbe essere non quella direttamente afflittiva del soggetto, quanto piuttosto quella di «tutela degli interessi pubblicistici posti a presidio della selezione dei rappresentanti»²⁸. È da aggiungere, peraltro, che nell'ipotesi di specie non viene in essere alcun procedimento sanzionatorio, che implichi una possibilità di graduazione della misura conseguente ad una valutazione da parte dell'autorità amministrativa tenuta ad applicarla: l'applicazione della misura, difatti, come sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale, discende automaticamente dalla legge e costituisce un

²⁵ Cfr. G.M. SALERNO, *Incandidabilità alla carica di parlamentare e Costituzione*, cit., 18 ss. Nello stesso senso anche C. SANTORIELLO, *Il movente politico*, cit., 7 s.-

²⁶ Cfr. B. GALGANI, *Le vicende dell'incandidabilità*, cit., 8 ss.; O. MAZZA, *Lo chassé-croisé della retroattività*, cit., 5 s., che sottolinea come, nell'ipotesi contraria, ci si troverebbe di fronte a presunte sanzioni, scaturenti automaticamente dalla legge e non applicate da un giudice attraverso una sentenza – espressione tipica della giurisdizione penale –, ma da un organo diverso, peraltro privo di un effettivo potere decisorio, in evidente contrasto con il principio per cui *nulla poena sine iudicio*.

²⁷ Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2012, 374. Specificamente, sulle sanzioni amministrative interdittive, cfr. A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova 1983; C.E. PALIERO - A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano 1988; A.M. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione*, Napoli 1981.

²⁸ C. MARCHESI, *Legge Severino: la Corte si pronuncia*, cit., 10, che ricorda come in dottrina sia stata sostenuta l'assenza di carattere sanzionatorio di quei provvedimenti interdittivi che tutelino in via diretta interessi affidati all'Amministrazione, poiché non avrebbero alcuna funzione punitiva. Nel caso delle misure in esame prevarrebbe, difatti, la volontà di tutelare gli interessi pubblici connessi a quel rapporto, più che quella di sanzionare la condotta.

atto dovuto dell'autorità amministrativa, in presenza dei presupposti normativamente fissati²⁹.

Mette conto brevemente ricordare come, nel quadro della giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, le nozioni di "sanzione" e di "materia penale" siano più ampie di quelle interne, in quanto il giudice europeo tende ad adottare un approccio maggiormente pragmatico e sostanzialistico, che riconduce a tali concetti ogni misura che, anche prescindendo dal *nomen iuris* attribuito dal legislatore interno, presenti un carattere intrinsecamente afflittivo, incidente su diritti fondamentali del soggetto³⁰. I criteri che fungono da parametro ai fini dell'enucleazione di tale autonoma nozione di sanzione sono stati fissati per la prima volta nella sentenza *Engel*³¹, e su di essi dovrebbe appuntarsi la valutazione dell'interprete, tesa a stabilire la qualificazione delle misure considerate e la conseguente applicabilità o meno delle garanzie sancite dall'art. 7 Cedu (principio di legalità della sanzione penale)³². Tali criteri riguardano la qualificazione dell'illecito nel diritto interno, la sua natura e la gravità della sanzione prevista. In base ad essi, vi è chi ritiene che le misure fissate dal d.lgs. n. 235/2012 costituiscano delle fattispecie sanzionatorie, ai sensi della giurisprudenza della Corte Edu³³, e pertanto richiedano l'applicazione delle garanzie stabilite dal sistema penale, a partire dal principio di irretroattività. Si rileva, tuttavia, come in relazione alle limitazioni poste a carico del diritto all'elettorato passivo, la logica seguita dal giudice europeo non integri un indirizzo così consolidato, e pertanto la qualificazione in termini sanzionatori degli istituti in questione non possa ritenersi pacificamente acclarata³⁴.

In sostanza, pare di poter concordare con il rilievo per cui il fine precipuo delle norme su incandidabilità, sospensione e decadenza non sia tanto quello punitivo del soggetto destinatario, quanto quello di tutela dell'onorabilità delle istituzioni elettive e degli apparati pubblici, ai quali non hanno diritto di partecipare soggetti di cui sia stata conclamata, con sentenza penale irrevocabile, la condotta illecita e l'indegnità, anche riferita a fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge. Ciò in quanto, com'è stato rilevato, in caso contrario, se le misure del decreto n. 235/2012 si considerassero applicabili solo ai soggetti che abbiano commesso reati successivamente all'entrata in

²⁹ Corte costituzionale, sentt. nn. 407/1992, 118/1994, 295/1994, 132/2001.

³⁰ Cfr. B. GALGANI, *Le vicende dell'incandidabilità*, cit., 10 s.; F. BAILO, *Capacità elettorale e Costituzione*, cit., 141 ss.; C. MARCHESE, *Legge Severino: la corte si pronuncia*, cit., 11.

³¹ Si tratta della sentenza *Engel e altri c. Paesi Bassi*, dell'8 giugno 1976.

³² Il profilo dell'applicabilità alla disciplina in oggetto dell'art. 7 della Cedu non è stato espressamente richiamato nell'ordinanza che ha occasionato la presente sentenza; rappresenta, invece, uno dei punti contenuti nelle ordinanze n. 278/2015 e n. 323/2015, con le quali sono state proposte ulteriori eccezioni di illegittimità costituzionale del decreto n. 235/2012, poiché, in relazione alla sua violazione, scaturirebbe l'indiretta violazione dell'art. 117 Cost. La denuncia della sua trasgressione, inoltre, costituisce l'oggetto dei ricorsi proposti alla Corte Edu da Marcello Miniscalco, risultato incandidabile alle elezioni politiche del 2013, e da Silvio Berlusconi, dichiarato decaduto dalla carica di senatore in seguito ad una condanna definitiva, nell'anno 2013.

³³ Cfr. F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti*, cit., 9 s.; M. GAMBARDILLA, *"Legge Severino" in materia di incandidabilità*, cit., 7 ss.; L. MANCANO, *Riflessioni in tema di incandidabilità*, cit., 952 ss.

³⁴ Cfr. B. GALGANI, *Le vicende dell'incandidabilità*, che puntualizza come la Corte Edu sia solita concedere al diritto all'elettorato passivo una tutela meno intensa di quella accordata al diritto di voto, ammettendo limitazioni più rigide per il primo, in virtù del più ampio margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati, che consenta di considerare le peculiarità storiche, politiche e culturali di ciascuna realtà. Le scelte legislative dei singoli Stati, pertanto, sono scrutinate in base al principio di proporzione tra la misura e lo scopo perseguito e in base alla previsione o meno di un termine di durata, la cui scadenza consenta il riespandersi delle situazioni giuridiche contemplate dall'art. 3 del Protocollo n. 1 allegato alla Cedu. Cfr. Corte edu, sent. *Paksas c. Lituania*, del 6 gennaio 2011, su cui v. L. TRUCCO, *L'impeachment del Presidente lituano davanti alla Corte di Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2/2011, 431 ss.

vigore della legge, anche in considerazione dei tempi della giustizia, per diversi anni la normativa risulterebbe di fatto inapplicabile, in evidente contrasto con la *ratio legis* e con le finalità del legislatore³⁵. Le disposizioni introduttive di cause ostative alla candidabilità non possiederebbero, dunque, i tratti tipici della normazione penale, vale a dire l'individuazione di fattispecie di condotta antiggiuridiche e la predisposizione del conseguente apparato sanzionatorio, ma si ispirerebbero piuttosto alla *ratio* ricavabile dal combinato disposto degli artt. 51, comma 1 e 54, comma 2, Cost., che impegnano il legislatore ad individuare ed esplicitare i requisiti cui subordinare l'accesso e la permanenza di un soggetto in una istituzione elettiva³⁶, vale a dire l'esercizio dello *ius ad officium* e dello *ius in officium*³⁷.

4. I motivi dell'infondatezza della questione

D'altra parte, ciò è quanto emerge dalle motivazioni addotte dalla Corte costituzionale a sostegno della normativa in questione e, nello specifico, della ritenuta ragionevolezza del bilanciamento condotto dal legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, predisponendo una regolamentazione che, in presenza di una condanna non definitiva per determinati reati – tra cui l'abuso d'ufficio –, faccia sorgere l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l'eletto dal mandato, nonché dell'applicazione di tali norme ad un mandato già in corso. Interessante è il punto in cui il giudice delle leggi dà rilievo, per far salva la disposizione dalle censure prospettate, alla situazione di grave emergenza determinata dalla diffusa illegalità nella pubblica amministrazione, richiamando a supporto della motivazione, come raramente accaduto³⁸, proprio l'art. 54, comma 2, Cost., considerato in combinato disposto con l'art. 97, comma 2, Cost. Secondo la Corte, difatti, è vero che una condanna non definitiva non permette ancora di presumere una «situazione di indegnità morale», come discende dall'art. 27, comma 2, Cost., e come peraltro sostiene l'autorità rimettente, senza però invocare tale parametro. Tuttavia, deve anche considerarsi che la permanenza in carica di un amministratore condannato, anche in via non definitiva, per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione potrebbe ingenerare il forte sospetto di inquinamento degli apparati pubblici o, comunque,

³⁵ Cfr. O. MAZZA, *Lo chassé croisé della retroattività*, cit., 7. Autorevole dottrina sottolinea, peraltro, come la presunzione che le leggi non riguardino fatti passati sia superabile «purché la formulazione della legge sia tale che, interpretata irretroattivamente, questa perderebbe, in tutto o in parte, il proprio significato, né riuscirebbe a raggiungere le proprie “finalità”»: L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, cit., 947.

³⁶ Cfr. P. STANCATI, *Il principio di rappresentanza politica*, cit., 67 s., secondo il quale «le previsioni latamente “afflittive”» del decreto non hanno finalità sanzionatoria, ma si limitano ad indicare i “requisiti” e le condizioni necessarie perché il mandato elettorale possa legittimamente costituirsi e permanere, in ossequio alla riserva assoluta di legge prevista dall'art. 51, co. 1, Cost., che non menziona altre locuzioni relative all'ambito penale.

³⁷ Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 2010, 542: il primo corrispondente al «diritto ad essere investito della carica elettiva e dell'ufficio, in seguito ad un regolare atto di elezione e di nomina»; il secondo relativo al «diritto ad essere mantenuto nella carica elettiva e nell'ufficio e ad esercitare le relative funzioni».

³⁸ Non è frequente, nella giurisprudenza costituzionale, il riferimento all'art. 54, comma 2, Cost., a supporto della motivazione. Tra le sentenze meno risalenti in cui esso ricorre si possono ricordare la n. 206/1999, in tema di sospensione obbligatoria dei pubblici dipendenti rinviati a giudizio per determinati delitti di criminalità organizzata, ai sensi della legge n. 16/1992; la n. 145/2002, in merito ad un'analogo disposizione, in cui si sottolinea che la permanenza in servizio di un dipendente condannato, anche in via non definitiva, per i reati previsti dalla norma, sia suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione; la n. 172/2005, relativa ad una legge regionale veneta, che disponeva il provvisorio trasferimento di sede o l'assegnazione ad altro incarico del dipendente condannato in via non definitiva per reati contro la pubblica amministrazione. Diffusamente sul punto, cfr. A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano 2013, 169 ss. Cfr. anche G. SIRIANNI, *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 1/2012, 195, nt. 58, che considera sostanzialmente retorico l'impiego dell'art. 54, comma 2, Cost., fatto dalla giurisprudenza costituzionale.

un grave pregiudizio per la loro immagine³⁹. E ciò andrebbe ad «incidere sugli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche "il dovere di adempierle con disciplina ed onore"»⁴⁰. D'altronde, l'esercizio del diritto individuale all'elettorato passivo è connesso, altresì, al conseguimento di ulteriori finalità di rilievo costituzionale, in quanto concretizza, insieme con il diritto di voto e con gli altri diritti politici, il principio di democrazia rappresentativa⁴¹. In virtù di tale connessione ad ulteriori interessi generali, è prevista la possibilità, per il legislatore, di determinare i requisiti ed i presupposti nel rispetto dei quali tali diritti devono essere esercitati, tra cui figura quello della dignità morale del candidato: essa «più che un *pre*-requisito dovrebbe essere definita come un *inter*-requisito», sicché la sua mancanza a monte, o la sua perdita nel corso del mandato, determinano l'impossibilità, originaria o sopravvenuta, di ricoprire la carica pubblica, con l'obiettivo di rompere, o di interrompere, gli eventuali collegamenti tra lo svolgimento dei *munera* pubblici e i pericolosi fenomeni di corruzione nelle pubbliche amministrazioni⁴².

Come sottolinea la Corte, pertanto, il legislatore, nel fissare tali presupposti, può delineare un bilanciamento tra gli interessi in gioco, ossia tra diritto all'elettorato passivo e buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, «tanto più che il dovere, fissato a garanzia di questo secondo interesse, di svolgere con onore le funzioni pubbliche incombe precisamente sui destinatari della protezione offerta dall'art. 51 Cost., vale a dire – per quanto qui rileva – sugli eletti»⁴³.

Con specifico riguardo al fatto di reato oggetto della questione, è evidente la correlazione esistente tra l'abuso d'ufficio ed il buon andamento della pubblica amministrazione, trattandosi di una fattispecie penale posta esattamente a tutela di tale interesse. Sicché si spiega la volontà del legislatore di far conseguire ad una condanna non definitiva per siffatto reato l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l'eletto dalla carica ricoperta. La contestazione dell'autorità rimettente, come accennato, non ha riguardato l'irragionevolezza di tale previsione, ma la circostanza che la nuova causa ostativa sia stata applicata ad un mandato già in corso. La Corte, tuttavia, non ha ritenuto fondata la prospettazione del giudice *a quo* neppure sotto questo profilo, poiché la sua applicazione immediata anche ai soggetti che abbiano assunto il mandato prima della sua entrata in vigore non fa altro che rispondere alla *ratio* stessa che sta alla base della normativa impugnata. Essa, difatti, tende innegabilmente a far fronte alla situazione di illegalità e corruzione dilagante nella pubblica amministrazione italiana, che vede, assai di frequente, la partecipazione ed il coinvolgimento dei diretti rappresentanti dei cittadini,

³⁹ In tal senso, cfr. Corte cost., sentt. nn. 118/2013, 257/2010, 352/2008, 25/2002, 206/1999, 141/1996.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 236/2015, punto 4.3.2 cons. in dir.

⁴¹ Cfr. V. MARCENÒ, *L'indegnità morale dei candidati e il suo tempo*, in *Giur. cost.*, 1/2014, 624, la quale, richiamando la distinzione tra diritti individuali e diritti "funzionali" proposta da Esposito, configura i diritti politici come *funzionali* e *relativi*: si tratta di diritti individuali il cui esercizio «"serve" al conseguimento di una finalità di rilevanza costituzionale che va oltre il singolo» e deve svolgersi conformemente alle condizioni prodromiche poste dal legislatore, tese a garantire anche altre esigenze. Sostiene il carattere strumentale del diritto all'elettorato passivo anche P. STANCATI, *Il principio di rappresentanza politica*, cit., 8 ss.

⁴² Cfr. V. MARCENÒ, *L'indegnità morale dei candidati e il suo tempo*, cit., 626.

⁴³ Corte cost., sent. n. 236/2015, punto 4.3.2 cons. in dir.

tanto nei livelli territoriali che in quelli nazionali di governo⁴⁴, e costituisce una delle diverse misure di cui la legge n. 190/2012 prevede la predisposizione, al fine di prevenire e reprimere i suddetti fenomeni⁴⁵. In tale condivisibile ottica, al giudice delle leggi non è apparso irragionevole che il legislatore, nella sua discrezionalità, abbia ritenuto di dover ricollegare ad una condanna, anche non definitiva, per determinati delitti contro la pubblica amministrazione, un'esigenza cautelare di tutela degli apparati pubblici contro eventuali forme di "inquinamento"; esigenza da fronteggiare per il tramite di misure (come la sospensione temporanea dalla carica elettiva dell'amministratore implicato) che non potrebbero non trovare immediata applicazione anche ai mandati già in corso, pena l'insorgere di possibili gravi pregiudizi per la credibilità delle istituzioni pubbliche coinvolte, il cui rapporto di fiducia con i cittadini potrebbe deteriorarsi a causa dell'"ombra" gettata su di esse dalle accuse che interessano gli eletti⁴⁶.

In altre parole, come accade sovente nei giudizi di ragionevolezza⁴⁷, viene messa esplicitamente in luce l'importanza del contesto politico-istituzionale e delle concrete esigenze storiche da cui la normativa ha avuto origine, al fine di farne salve le previsioni, giudicando frutto di un ragionevole bilanciamento le eventuali compressioni di taluni diritti, rispetto ad altri, determinate dalle misure legislativamente predisposte, in vista del raggiungimento dell'obiettivo stabilito. Fondamentale, risulta, quindi, in prospettiva

⁴⁴ Come attestano, peraltro, diversi studi internazionali (cfr., ad esempio, il *Corruption Perceptions Index 2015*, la classifica mondiale sulla corruzione pubblica percepita, stilata annualmente da *Transparency International*, su www.transparency.org/cpi2015), ma soprattutto la cronaca politico-giudiziaria quotidiana. In tal senso, si veda L. VENTURA, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana. Distorsione dei principi costituzionali in tema di democrazia e forma di governo*, in L. VENTURA – A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, 1 ss., spec. 19 ss. e ID., *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari 2012, 569 ss.

⁴⁵ Tra tutte le varie misure predisposte può, ad esempio, ricordarsi, la creazione dell'A.n.a.c. (Autorità nazionale anti corruzione), con compiti di coordinamento, supervisione, controllo, prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, svolti insieme con tutti gli ulteriori organi individuati dalla legge.

⁴⁶ In merito ad un caso in parte analogo a quello in questione, relativo ad un conflitto di attribuzione sorto in seguito all'intervenuta sospensione dalla carica del Presidente della Regione Sicilia, a norma dell'art. 15 della legge n. 55/1990, successivamente alla sua condanna non definitiva per gravi reati di criminalità mafiosa, cfr. C. SALAZAR, *Il Presidente della Regione Sicilia...«tra color che son sospesi» (in margine a Corte cost., sent. n. 352 del 2008)*, in *Giur. cost.*, 5/2008, 3897 ss., che condivide la pronuncia della Corte, poiché respinge le pretese della politica di sottrarsi ai limiti previsti dal diritto, in nome di un presunto "primato" fondato sull'elezione diretta, in virtù della quale un Presidente di Regione dovrebbe, piuttosto, mantenersi al di sopra di ogni sospetto, dimostrando di meritare la fiducia accordatagli dagli elettori. Da ciò discenderebbe la ragionevolezza della sospensione immediata dalla carica, per un periodo di 18 mesi, in seguito a condanne, pur non definitive, per reati suscettibili di determinare il forte sospetto di infiltrazioni criminali negli apparati pubblici (*ivi*, 3902).

⁴⁷ Sul ruolo dei contesti nel giudizio di ragionevolezza, cfr. A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano 2001, 415, per il quale tale sindacato opera tramite tutti gli elementi che si inseriscono nel processo interpretativo-applicativo, vale a dire disposizioni costituzionali, disposizioni legislative e contesti, valutati i quali la Corte «individua le ipotesi di senso, seleziona la soluzione normativa più adeguata nella dialettica tra i testi posti al proprio esame e il contesto applicativo». In generale, sulla centralità dei contesti nei giudizi costituzionali, v. G. D'AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina 2008, 119 ss. e 132. Sui criteri di bilanciamento nei giudizi costituzionali sulla legislazione limitativa dei diritti fondamentali, cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano 2000, 348 ss.; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino 2014. D'altra parte, non è stato raro, soprattutto negli ultimi anni, che la Corte costituzionale, con riferimento al contesto di pesante crisi economica mondiale, abbia fatto salve le normative impugnate, avallando l'operato degli organi di indirizzo politico, ma puntualizzando costantemente la necessità di affrontare l'emergenza economica con i mezzi consentiti dall'ordinamento costituzionale, i cui limiti restano in ogni caso insuperabili: C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, Relazione al XVIII Convegno annuale dell'AIC, su www.rivistaaic.it, 30 ss., e ID., *Principi in materia di libertà*, in L. VENTURA – A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, cit., 257 ss.

teleologica, l'analisi compiuta dalla Corte delle finalità obiettive di tale legislazione e degli effetti prodotti in sede applicativa, che affiora nel breve richiamo alle «esigenze» cui «la normativa stessa tende a corrispondere» e scaturenti dalla «grave situazione di illegalità nella pubblica amministrazione», dalle quali pare possa trarsi quella che in dottrina è stata definita «una sorta di motivazione delle “buone ragioni costituzionali” del legislatore»⁴⁸.

5. Considerazioni conclusive

In sostanza, anche se probabilmente sarebbero state auspicabili esplicite previsioni di diritto intertemporale, che consentissero di affrontare alla luce di un chiaro riferimento normativo i casi concreti verificatisi, senza dar luogo, o dando luogo in misura più ridotta, ai problemi interpretativi registratisi, la disciplina dell'istituto della sospensione di diritto dalla carica elettiva sembra rispondere in modo equilibrato alle esigenze coinvolte: la salvaguardia in via cautelare del buon andamento, dell'imparzialità e della trasparenza della pubblica amministrazione, da un lato, e la garanzia del diritto all'elettorato passivo e, specularmente, anche di quello attivo, dall'altro.

Difatti – fermi restando volontari, benché rari, “passi indietro” da parte degli eletti condannati, ancorché in via non definitiva, in nome del senso delle istituzioni e dei principi di rigore e di etica pubblica, che, almeno in teoria, dovrebbero connotare l'assunzione di responsabilità politiche a tutti i livelli, ma che, invece, risultano sempre più evanescenti⁴⁹ – tale misura a carattere temporaneo, nelle more della conclusione del giudizio sui reati ascritti all'amministratore, potrebbe riuscire a tutelare sia le ragioni del voto che quelle dell'eletto, poiché non allontanerebbe in via definitiva un candidato che gli elettori hanno liberamente scelto e, al tempo stesso, garantirebbe anche la funzionalità dell'ente e le ragioni di protezione delle istituzioni pubbliche⁵⁰. Nell'ipotesi di dimissioni, difatti, laddove fosse successivamente assolto, l'amministratore avrebbe perso definitivamente la possibilità di portare avanti il mandato elettivo dal quale era stato sospeso. Senza contare che, con le dimissioni, laddove si tratti di sindaco o di presidente di Regione, si scioglierebbero anche le relative giunte e, per la regola del *simul stabunt simul cadent*, cadrebbero anche i consigli e dovrebbero essere disposte nuove elezioni. Pertanto, in questa prospettiva, l'istituto della sospensione dalla carica potrebbe piuttosto andare a vantaggio dell'amministratore stesso che, se assolto o prosciolto (o eventualmente venuta meno, per le altre ragioni previste, un'ulteriore causa ostativa alla prosecuzione del mandato), sarebbe reintegrato nell'incarico elettivo; così come ciò accadrebbe nel caso in

⁴⁸ L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino 1995, 102, il quale sostiene la natura di «colegislatore» della Corte, tutte le volte in cui essa intervenga motivando le norme sottoposte al suo controllo, concludendo con la constatazione per cui, se anche fosse previsto l'obbligo di motivazione delle leggi, in generale o in relazione a norme particolari, derogatorie o eccezionali, «la Corte potrebbe sempre sostituire alla motivazione del legislatore una sua motivazione» (*ivi*, 103).

⁴⁹ In particolare, su questi temi, cfr. L. VENTURA, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, cit., spec. 19 ss.; Id., *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, cit., 569 ss. Con riferimento specifico alla questione affrontata, cfr. L. BUSCEMA, *Orgoglio e pregiudizio (penale)*, cit., 45; A. RACCA, *Problematiche costituzionali del nuovo regime dell'“incandidabilità”*, cit., 20.

⁵⁰ Più complessa la c.d. vicenda De Luca, relativa alla sospensione del neo eletto Presidente della Regione Campania, il quale risultava condannato in via non definitiva al momento dello svolgimento delle elezioni, alle quali era, dunque, perfettamente candidabile, salvo poi dover essere sospeso, secondo quanto stabilito dall'art. 8 del d.lgs. n. 235/2012, all'indomani dell'assunzione della carica. Sulla vicenda, cfr. A. D'ALOIA, *Il caso De Luca e gli “imprevisti” della legge Severino*, L. D'ANGELO, *Caso De Luca: questa sospensione “non s'ha da fare”*, entrambi in *Rassegna* 6/2015, su www.forumcostituzionale.it; L. LONGHI, *Note minime (in itinere) sul caso De Luca*, in www.confrontocostituzionali.eu.

cui l'accertamento giudiziario di secondo grado, dati i noti tempi della giustizia, si protraesse oltre il termine di durata (18 mesi) della sospensione cautelare.

La disciplina attuale, nelle ipotesi di cui all'art. 11, comma 1, lett. a), prevede inoltre l'applicazione automatica della misura, per un periodo di 18 mesi, indipendentemente dall'entità della pena inflitta e dalla gravità dei reati, sicché è stato sostenuto che dovrebbe esserci la possibilità di modularne l'entità, poiché l'automatismo rischierebbe di essere eccessivo, di fronte a casi non molto gravi, potendo perciò ledere la rappresentanza e il diritto all'elettorato passivo. Tuttavia, i reati previsti (tra i quali l'associazione mafiosa, il traffico di stupefacenti, la corruzione, la concussione, ecc.) sono tutti suscettibili di incidere in maniera significativa sull'immagine degli apparati pubblici e sul buon andamento dell'amministrazione, prescindendo dall'entità della pena per essi comminata. Senza contare che l'ipotesi di durate diverse della sospensione, parametrize alle sanzioni irrogate per i reati in relazione ai quali siano state emesse le condanne non definitive, porrebbe il problema dell'individuazione del soggetto tenuto a compiere tali valutazioni (giudici o prefetto?), nonché dei relativi criteri-guida, e rischierebbe maggiormente, peraltro, di configurare la sospensione come una sanzione, e non più come un istituto a carattere cautelare⁵¹.

In conclusione, può osservarsi come il dovere costituzionale di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore, che, com'è stato osservato, rappresenta il portato della tradizione repubblicana e della centralità in essa conferita alla "virtù civica"⁵², è risultato spesso ampiamente disatteso, in riferimento alle funzioni politiche, non in considerazione della sua mancanza di giuridicità, la quale, al contrario, è ampiamente riconosciuta in dottrina⁵³, ma, potrebbe dirsi, per via della diffusa mancanza di un *idem sentire de republica* e di senso etico nell'ambito del personale politico, nonché della generale disattivazione dei meccanismi interni della responsabilità politica⁵⁴. È, difatti, innegabile che, di fronte all'incapacità di partiti e movimenti politici di compiere una selezione interna delle candidature, sia scaturita la tendenza ad individuare altre soluzioni⁵⁵, tanto in via legislativa, quanto, come si registra ormai da diversi decenni, delegando all'opera della magistratura il ruolo supplente di garante delle legalità e dell'etica⁵⁶, salvo poi criticarne, in entrambi i casi, gli interventi. Peraltro, in relazione alla

⁵¹ Rimane ferma la circostanza che la limitazione, originaria o sopravvenuta, del diritto all'elettorato passivo (così come per quello attivo) possa conseguire soltanto all'esito di una condanna irrevocabile per i reati previsti. Aspetto diverso è quello relativo alla durata dell'incandidabilità, per determinare la quale vi è un'esplicita disposizione all'art. 13 del d.lgs. n. 235/2012, ma riferita soltanto alle cariche di parlamentare nazionale o europeo; per le cariche elettive negli enti locali, invece, non è previsto un termine. Sarà questo un aspetto che dovrà essere affrontato dalla Corte costituzionale nei prossimi giudizi già promossi in merito alla "legge Severino" (ordinanze nn. 278 e 323/2015).

⁵² In tal senso, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, cit., 237.

⁵³ Cfr. in particolare L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984, 143 ss.; ID., *Art. 54*, in *Commentario della Costituzione*, Rapporti politici, II, 84 ss. e 117 ss.; ID., *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino 2015, 113, che lo configura come fondamento costituzionale del potere disciplinare. Da ultimo, cfr. A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, cit., 237, che riconduce la portata normativa specifica di tale disposizione alla natura peculiare della democrazia pluralistica e alla sua apertura alla dimensione etica e ai contesti sociali.

⁵⁴ Cfr. L. VENTURA, *Frammenti costituzionali*, cit., 10 e 126 ss.; ID., *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, cit., 17 ss.; ID., *Art. 54*, 114 ss.; ID., *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Torino 2014, 82. Cfr. anche B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna 2007, 75 ss.

⁵⁵ Cfr. F. BAILO, *Capacità elettorale e Costituzione*, cit., 270; G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Diritto pubblico*, 3/2014, 932 ss.

⁵⁶ L. VENTURA, *Frammenti costituzionali*, cit., 127 e ID., *Art. 54*, cit., 114, che rileva come, a motivo del «mancato funzionamento dei congegni della politica [...], nell'attuale momento storico, in cui emerge un sistema di corruzione

normativa in esame, non pare trascurabile neppure il fatto che si tratti di disposizioni introdotte da un governo c.d. “tecnico”, elemento questo che forse costituisce un’ulteriore riprova della circostanza che la politica propriamente detta ed i suoi attori spesso rifuggano dalla necessità impellente di trovare soluzioni condivise a problemi indubbiamente conclamati, e pressoché quotidianamente riscontrabili, come quello della corruzione dilagante negli apparati istituzionali pubblici a tutti i livelli. Il decreto legislativo n. 235/2012, benché accompagnato da alcuni aspetti critici che non è stato qui possibile esaminare nel dettaglio, e dunque sicuramente perfettibile, può rappresentare, tuttavia, anche nell’ottica che è parsa emergere dalla sentenza in commento, un primo passo per provare a restituire alle cariche politiche ed al circuito della rappresentanza l’onorabilità, il decoro e la dignità che dovrebbero contraddistinguerle⁵⁷.

* Università di Catanzaro

diffusissimo, sia la responsabilità penale (e quindi l’opera dei giudici) a porsi come garanzia della legalità e dell’etica. Solo successivamente alla messa in moto del sistema penale, scattano *tardivamente* sanzioni di responsabilità politica istituzionale e diffusa». Cfr. anche G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione*, cit., 940 ss.

⁵⁷ In riferimento alla vicenda concreta, mette conto di ricordare che, all’indomani della sentenza della Corte costituzionale, è stata pronunciata l’assoluzione in secondo grado del sindaco di Napoli, che ha comportato la cessazione, ai sensi dell’art. 11, comma 5, d.lgs. n. 235/2012, della sospensione dalla carica originariamente disposta, e, pertanto, l’evidente venir meno della materia del contendere nel giudizio sulla sospensiva, che sarebbe dovuto riprendere, dopo la decisione della Consulta, davanti al Tribunale ordinario di Napoli.