

## Sospensione di diritto dalle cariche elettive: la Corte conferma l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sulla "legge Severino"

di Valentina Pupo  
(22 gennaio 2018)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2017)

**Sommario:** 1. Le questioni di costituzionalità sollevate dai giudici a quibus. - 2. L'infondatezza dell'eccesso di delega. - 3. Il punto sulla retroattività della normativa, anche in riferimento alla prospettiva convenzionale. - 4. Le ulteriori questioni. - 5. Osservazioni conclusive

### 1. Le questioni di costituzionalità sollevate dai giudici a quibus

Ad un anno dalla sua prima sentenza relativa alla c.d. "Legge Severino"<sup>1</sup>, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi nuovamente in merito ad alcune disposizioni del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'art. 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*). Lo ha fatto con la sentenza n. 276/2016<sup>2</sup>, con la quale ha rigettato le diverse censure di legittimità costituzionale sollevate in riferimento alla previsione della sospensione di diritto dalla carica degli amministratori locali e regionali condannati in via non definitiva per taluni dei reati contemplati dal decreto.

Le quattro diverse questioni di legittimità da ultimo decise dal giudice costituzionale sono sorte nell'ambito di tre differenti procedimenti, promossi, davanti alla Corte d'appello di Bari e ai Tribunali ordinari di Napoli e Messina<sup>3</sup>, da soggetti sospesi – in conseguenza di sentenze penali di condanna non ancora irrevocabili – dalle rispettive cariche pubbliche

<sup>1</sup> Si tratta della sentenza della Corte costituzionale n. 236/2015. In merito, cfr. M.E. COGNIZZOLI, *Caso De Magistris: la Corte costituzionale dichiara l'infondatezza della questione di legittimità della c.d. Legge Severino*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4 dicembre 2015; C. MARCHESI, *Legge Severino: la Corte si pronuncia...e resta nel solco dei suoi passi!* e G. MAROLDA, *La non irragionevolezza della "legge Severino": nota a margine della sentenza n. 236/2015 della Corte costituzionale*, entrambi in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna* n. 1/2016; F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1/2016; 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; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. n. 236/2015*, in *Foro it.*, 2/2016, I, 412 ss.; F. BAILO, *La c.d. "legge Severino" sul tavolo della Corte costituzionale: partita chiusa o rinviata?*, in *Giur. it.*, 1/2016, 206 ss.; V. PUPO, *La "legge Severino" al primo esame della Corte costituzionale: la natura non sanzionatoria della sospensione dalla carica elettiva e la ragionevolezza del bilanciamento*, in *Le Regioni*, 2/2016, 361 ss.; P. TORRETTA, *La sospensione "retroattiva" della "legge Severino" passa il vaglio della Corte costituzionale: la sentenza n. 236/2015 tra conferme e (ancora) qualche incertezza*, in *Studium iuris*, 3/2016, 258 ss.

<sup>2</sup> Sentenza del 5 ottobre 2016, depositata il 16 dicembre 2016. In merito F. VIGANÒ, *La Consulta respinge le censure di illegittimità costituzionale della c.d. legge Severino in materia di sospensione dalle cariche politiche in conseguenza di sentenze di condanna*, in *Diritto penale contemporaneo*, 19 dicembre 2016; P. TORRETTA, *"Legge Severino": la Corte conferma la sua legittimità costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 129 ss.; G. RIVOSECCHI, *"Legge Severino", atto secondo: la conformità a Costituzione delle norme sulla sospensione delle cariche politiche locali (Osservazione a corte cost. 16 dicembre 2016 n. 276)*, in *Giur. cost.*, 6/2016, 2385 ss.; F. BAILO, *Una "pietra tombale" sulla "natura afflittiva" della limitazione dell'elettorato passivo?*, in *Giur. it.*, 2/2017, 450 ss.; G. MENEGUS, *La sospensione di diritto ex "legge Severino" supera ancora una volta il vaglio della Corte. Nota a margine della sent. 276/2016*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 19 maggio 2017; S. BISSARO, *La Corte costituzionale alle prese con la giurisprudenza della Corte EDU: una prova difficile (e forse neppure necessitata) in materia di incandidabilità*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 31 maggio 2017.

<sup>3</sup> Le ordinanze di rimessione sono, rispettivamente, la n. 278 del 2015, la n. 323 del 2015 e la n. 11 del 2016.

elettive, ai sensi degli artt. 8, comma 1 e 11, comma 1, lett. a), del decreto Severino. Le cariche ricoperte dai ricorrenti dei giudizi principali erano, rispettivamente, quelle di consigliere della Regione Puglia, di Presidente della Regione Campania e di consigliere del Comune di Graniti. Prima di esaminare i profili di illegittimità costituzionale segnalati dai giudici *a quibus* e riuniti dalla Corte costituzionale per essere definiti con un'unica sentenza, poiché inerenti alle medesime disposizioni ed argomentati in maniera pressoché coincidente, mette conto brevemente di soffermarsi sulle vicende politico-giudiziarie che hanno dato origine alle relative questioni, a cagione della rilevanza della scansione temporale degli eventi, in relazione alla denunciata violazione del principio di irretroattività, comune alle tre ordinanze.

Nel primo caso, con sentenza del 13 febbraio 2014, il consigliere regionale pugliese, in carica dal maggio del 2010, era stato condannato in via non definitiva per dei reati di falso e abuso di ufficio, risalenti al 2008<sup>4</sup>. Conseguentemente, il Presidente del Consiglio dei Ministri ne aveva disposto la sospensione dalla carica, con decreto del 23 aprile 2014, ai sensi degli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 235/2012. In seguito, il Tribunale di Bari, dinanzi al quale il consigliere aveva invocato la sospensione in via cautelare del provvedimento del Presidente del Consiglio ed eccepito, sul presupposto della natura sanzionatoria dell'istituto, l'illegittimità costituzionale delle norme del decreto<sup>5</sup>, aveva rigettato per manifesta infondatezza le questioni di legittimità prospettate<sup>6</sup>, le quali erano state successivamente riproposte e accolte in appello, con dichiarazione di sospensione anche degli effetti del decreto del Presidente del Consiglio<sup>7</sup>.

Il secondo caso è quello indubbiamente più noto al livello mediatico e riguarda la sospensione dalla carica del neo-eletto Presidente della Regione Campania, condannato in via non definitiva il 21 gennaio 2015 – poco prima dello svolgimento delle elezioni, tenutesi il successivo 18 giugno 2015 – per un reato di abuso di ufficio risalente al 2008<sup>8</sup>. Con decreto del Presidente del Consiglio del 26 giugno 2015 era stata disposta la sua sospensione dalla carica, ai sensi degli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 235/2012. Nel successivo giudizio cautelare per la sospensiva, promosso dall'eletto, – il Tribunale di Napoli ha disposto di sospendere in via cautelativa il provvedimento della Presidenza del Consiglio, sollevando contestualmente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lett. a) e 7, comma 1, lett. c), del decreto Severino. Occorre rilevare come, per il principio dell'autonomia del giudizio costituzionale, la successiva cessazione della materia del contendere nel giudizio *a quo*, intervenuta per via dell'assoluzione per i reati ascritti all'amministratore, pronunciata in secondo grado dalla Corte di appello di Salerno, non ha inciso sull'ammissibilità e sulla rilevanza delle questioni sollevate dal Tribunale di Napoli<sup>9</sup>.

---

4 Si tratta del consigliere Fabiano Amati, condannato dal GUP del Tribunale di Brindisi alla pena di un anno e otto mesi di reclusione per i reati di falso ideologico e abuso d'ufficio, nonché alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per cinque anni, con i benefici di legge.

5 Ricorso del 29 maggio 2014.

6 Ordinanza del Tribunale di Bari del 14 ottobre 2014, nella quale il giudice aveva rigettato l'impugnazione del provvedimento sospensivo, riconoscendo la natura anticipatoria, cautelare e temporanea della sospensione dalla carica elettiva, che necessariamente avrebbe dovuto essere ricollegata ad una condanna non definitiva in quanto misura rispondente alla *ratio* di tutelare le istituzioni, nelle more dell'accertamento definitivo.

7 Il consigliere Amati, nel gennaio 2015, è stato assolto dalla Corte di appello di Lecce per il reato di falso ideologico mentre è stata riqualificata in tentato abuso d'ufficio, con pena ridotta a 6 mesi di reclusione, l'ulteriore accusa per la quale era stato condannato dal GUP del Tribunale di Brindisi.

8 L'on.le Vincenzo De Luca era stato condannato in primo grado dal Tribunale di Salerno, II sez. penale, con sent. n. 153 del 21 gennaio 2015 per il reato di abuso di ufficio. In seguito, il 5 febbraio 2016 è stato assolto in secondo grado dalla medesima imputazione dalla Corte d'Appello di Salerno.

9 Il principio è espresso dall'art. 18 delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, ai sensi del quale «*la sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale*». D'altra parte, la giurisprudenza della Corte ha più volte sottolineato come le sorti del giudizio principale non incidano sulla valutazione della rilevanza della questione di legittimità, che va riferita al momento originario in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato (cfr., *ex multis*, sentt. nn. 120/2015, 115/2015,

Nel terzo caso, il consigliere comunale, eletto nel giugno 2015, in conseguenza della condanna precedentemente emessa nei suoi confronti dal Tribunale di Messina il 10 dicembre 2013, per dei reati di falso e peculato risalenti al 2004<sup>10</sup>, era stato sospeso dalla carica con provvedimento prefettizio del 24 luglio 2015, ai sensi dell'art. 11, comma 5, del d.lgs. 235/2012. Il Tribunale di Messina, in sede di impugnazione del provvedimento applicativo della sospensione, ne aveva cautelatamente sospeso gli effetti, accogliendo, altresì, le questioni di legittimità prospettate dal ricorrente in merito all'art. 11, comma 1, lett. a), del decreto n. 235/2012.

Due delle quattro questioni di legittimità costituzionale sollevate sono presenti nelle ordinanze di rimessione di tutti i giudici *a quibus* e, nello specifico, hanno ampliato i termini della domanda sottoposta al giudice delle leggi rispetto a quanto era stato precedentemente prospettato dal Tar Campania, con l'ordinanza che aveva occasionato la sentenza n. 236/2015. In particolare, si tratta dell'asserita violazione indiretta, per eccesso di delega, degli artt. 76 e 77 Cost. da parte degli artt. 8, comma 1 e 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235/2012, in quanto contrastanti con l'art. 1, comma 64, lett. m), della l. n. 190/2012, poiché dispongono la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva; nonché dell'asserita violazione dell'art. 25, comma 2, Cost. e dell'art. 117, comma 1, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU) da parte degli artt. 7, comma 1, 8, comma 1 e 11, comma 1, lett. a), del medesimo decreto, in conseguenza della mancata limitazione della sospensione dalla carica elettiva alle sole ipotesi di condanne per reati consumati dopo l'entrata in vigore delle suddette disposizioni.

La prima questione presenta un ulteriore profilo, dedotto soltanto dal Tribunale ordinario di Napoli e concernente l'illegittimità costituzionale indiretta, sempre per eccesso di delega, dell'art. 8, comma 1, poiché non limita la sospensione dalla carica elettiva alle sole condanne successive alla candidatura o all'assunzione della carica.

I soli giudici di Napoli e di Messina hanno prospettato, inoltre, che l'applicazione retroattiva della sospensione di diritto dalla carica per reati commessi precedentemente all'entrata in vigore della legge stessa integri l'ulteriore contrasto con gli artt. 2, 4, comma 2, 51, comma 1 e 97, comma 2, Cost., condividendo espressamente le argomentazioni già adottate a supporto dal Tar Campania. In base al ragionamento del giudice amministrativo campano, pur essendo lo scopo condivisibile delle disposizioni quello di allontanare cautelativamente dagli uffici pubblici chi si sia reso moralmente indegno di ricoprirli, le misure apprestate sarebbero assimilabili a una sanzione, anche se non di carattere prettamente penale, e pertanto la loro disciplina, in quanto incidente su un diritto fondamentale costituzionalmente garantito, dovrebbe soggiacere al generale principio di irretroattività di cui all'art. 11 delle preleggi, il quale, in conseguenza della riserva di legge prevista dall'art. 51 Cost. per la disciplina dei limiti all'elettorato passivo, acquisirebbe il medesimo rango costituzionale<sup>11</sup>. La questione, su questo punto, è stata rapidamente

---

10/2015, 274/2011, 110/2000).

10 Si tratta del consigliere Vincenzo Lo Monte, nei cui confronti la Corte di Appello di Messina, con sentenza n. 1857 del 9 novembre 2016, ha parzialmente riformato la condanna di primo grado per i reati di falso materiale, falso ideologico e peculato, rideterminando l'entità della pena in 3 anni e 11 mesi di reclusione.

11 Criticamente, sull'ordinanza di rimessione 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](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 5, che scrive di «una sorta di “transustanziazione” dal rango primario a quello costituzionale dell'art. 11 delle Preleggi», in via interpretativa; secondo P. STANCATI, *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed esigenze di rivisitazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015, 88, si tratterebbe, invece, di un «eccentrico innalzamento al rango costituzionale dell'art. 11 preleggi», introduttivo di un meccanismo di norma interposta «che sarebbe forse meglio definire di “norma di rimbalzo”» e che «indurrebbe la “trasfigurazione” dei principi espressi dalle preleggi». In merito all'ordinanza cfr., altresì: S. LIETO, *Un'ordinanza di rimessione per il decreto Severino: «tanto tuonò che piovette!»*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna* n. 11/2014; L. BUSCEMA, *Orgoglio e pregiudizio (penale) in tema di diritto di elettorato passivo. Riflessioni a margine del caso De Magistris*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 26 ss.; S. CECCHINI, *Retroattività della sospensione dalla carica di sindaco e problemi di (ir)retroattività: il caso De Magistris*, in

chiusa dal giudice costituzionale tramite un espresso richiamo alla propria precedente pronuncia n. 236/2015, nella quale era stata dichiarata infondata la singolare tesi del giudice rimettente, che aveva prospettato una sorta di «costituzionalizzazione» del generale principio di irretroattività delle leggi in tutti i casi in cui la Costituzione riservi al legislatore ordinario la disciplina dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta. L'opinione dei giudici del Palazzo della Consulta, da ultimo ribadita, è che le leggi, in ambiti diversi da quello penale, possano retroagire, in conformità ad una serie di limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale, attinenti alla tutela «di fondamentali valori di civiltà giuridica», come il rispetto del principio di ragionevolezza, di quello di eguaglianza, del principio del legittimo affidamento, nonché delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario<sup>12</sup>.

L'oggetto della quarta questione, prospettata dai soli giudici *a quibus* di Bari e Napoli, inerisce all'asserito contrasto con gli artt. 3, 51, 76 e 77 Cost. degli artt. 1 comma 1, lett. b), 7, comma 1, lett. c) e 8, comma 1, lett. a), del decreto Severino poiché gli stessi configurerebbero una disparità di trattamento tra i parlamentari nazionali ed europei e gli eletti al livello regionale e locale in quanto, ai fini della sospensione di questi ultimi in caso di condanna per taluno dei reati ostativi previsti, non è contemplata una soglia di pena superiore ai due anni, così come è invece stabilito per l'incandidabilità nei livelli di governo nazionale ed europeo.

## 2. L'infondatezza dell'eccesso di delega

Sulla prima delle due questioni comuni alle tre ordinanze, relativa al profilo dell'eccesso di delega delle disposizioni contenute nel decreto legislativo, rispetto all'art. 1, comma 64, lett. m), della legge n. 190/2012, la Corte costituzionale motiva l'infondatezza ricorrendo ad argomentazioni di carattere testuale ed inerenti alla *ratio* di fondo che ispira la normativa, facendo leva, altresì, su ragioni di carattere logico-sistematico, pur dovendo ammettere che, diversamente da altre disposizioni contenute nella normativa delegante, la formulazione del disposto considerato pecchi alquanto di chiarezza. In breve, secondo i giudici rimettenti, l'eccesso di delega si fonderebbe sulla circostanza che la previsione letterale dell'art. 1, comma 64, lett. m) («disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica») farebbe emergere che l'intenzione del legislatore fosse quella di stabilire l'operatività delle due misure – sospensione e decadenza – nei confronti dei soggetti per i quali fossero state emesse sentenze definitive di condanna. La differenza emergerebbe dai lavori preparatori della legge delega<sup>13</sup>, per cui il comma 64, lett. m), riferirebbe la

*Costituzionalismo.it*, 2/2015; F. MARONE, *La legge Severino tra retroattività e ragionevolezza*, in [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu), 4 novembre 2014.

<sup>12</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 236/2015, punto 4.3.1 cons. in dir. Su questo medesimo punto, invece, la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Messina è stata dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza.

<sup>13</sup> In particolare, si tratta della documentazione allegata per l'esame del progetto di legge intitolato «Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione» (A.C. 4434) (Scheda di lettura n. 513 del 6 luglio 2011 – Servizio studi – Dipartimento Istituzioni, reperibile su [http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/AC0660.htm#\\_Toc297808814](http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/AC0660.htm#_Toc297808814)), in cui, all'art. 8, comma 2, lett. m), si spiega come la lettera m) disciplini l'ipotesi di incandidabilità sopravvenuta, vale a dire il caso in cui la condanna definitiva per delitti non colposi, determinante l'incandidabilità o l'interdizione, «sopraggiunga in un momento successivo alla candidatura (in caso di cariche elettive) o all'affidamento della carica (in caso di cariche non elettive). Il principio di delega prevede che in questi casi si procede alla sospensione o alla decadenza di diritto dalla carica». Si precisa, inoltre, come la disposizione non fornisca ulteriori dettagli in ordine ai casi in cui debba applicarsi l'una o l'altra delle due fattispecie, «anche se sembrerebbe plausibile l'applicazione della sospensione in caso di cariche elettive (anche in relazione alla temporaneità dell'incandidabilità prevista dalle lettere a) e b) e della decadenza per le cariche non elettive (di governo). Andrebbe valutata, in proposito, la possibilità di chiarire l'ambito di applicazione delle due fattispecie».

sospensione alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive, ma, in entrambi i casi, al ricorrere di una pronuncia irrevocabile. Il legislatore delegato avrebbe, invece, ecceduto il mandato ricevuto nella misura in cui ha ricollegato la sospensione alle ipotesi di condanna non definitiva e la decadenza a quelle definitive.

Ricorrendo alla ricostruzione dell'evoluzione storica della normativa elettorale di contorno in tema cause ostative alla candidabilità, il giudice costituzionale evidenzia come l'obiettivo del legislatore sia stato, fin dall'inizio<sup>14</sup>, quello di predisporre degli strumenti in grado di fronteggiare il sempre più massiccio fenomeno di grave e diffusa illegalità nella pubblica amministrazione e quello delle infiltrazioni criminali negli enti pubblici locali, estendendo, progressivamente, l'ambito soggettivo ed oggettivo di operatività della disciplina<sup>15</sup>, con la previsione di nuovi destinatari e l'ampliamento del novero delle fattispecie ostative. Peraltro, fin dall'inizio, anche il presupposto dell'applicazione della sospensione dalla carica elettiva è sempre stato un verdetto non definitivo di condanna, a testimonianza della volontà del legislatore di predisporre, con la sospensione, uno strumento cautelare in grado di operare nelle more della conclusione definitiva dell'accertamento giudiziale e di tutelare, in quei frangenti, ulteriori interessi pubblici fondamentali, come il buon andamento, l'imparzialità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche; mentre l'applicazione della decadenza è invariabilmente conseguita ad una pronuncia irrevocabile.

Secondo la Corte, se la prospettiva dei giudici *a quibus* fosse vera, il risultato sarebbe fortemente innovativo per l'ordinamento, ed i profili di novità atterrebbero non solo all'estensione dell'incandidabilità ai parlamentari, ma altresì alla sostanziale abolizione della sospensione cautelare e della decadenza, poiché la prima conseguirebbe solo a condanne definitive nei confronti di titolari di cariche elettive e la seconda si applicherebbe, nella medesima circostanza, ai soli titolari di cariche non elettive. Tuttavia, a parere dei giudici della Corte, se l'intenzione del legislatore fosse stata effettivamente quella di mutare radicalmente il quadro degli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione, lo avrebbe esplicitato a chiare lettere<sup>16</sup>. Al contrario, benché la Corte riconosca che la specifica formulazione dell'art. 1, comma 64, lett. m), della delega avrebbe potuto essere meno ambigua, afferma che la *ratio* complessiva della legge e il sistema normativo in cui essa va ad inserirsi configurano chiaramente l'intento di delegare compiti di riordino ed armonizzazione del complesso di disposizioni recanti tali istituti. In queste circostanze, come altrove puntualizzato dalla giurisprudenza costituzionale, «se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni [...] la conseguenza [è] che i principi sono quelli già posti dal legislatore»<sup>17</sup>. Di modo che, in assenza di specificazioni innovative nel senso ravvisato dai rimettenti, tendente a differenziare le conseguenze in caso di sentenza definitiva di condanna in base all'elettività o meno della carica, secondo la Corte deve concludersi che il criterio discrezionale sia rimasto invariato: sospensione al ricorrere di una condanna non definitiva, decadenza quando subentri l'irrevocabilità della pronuncia. Correttamente avrebbe dunque agito il legislatore delegato, poiché altrimenti l'esito sarebbe stato quello di un «arretramento negli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione»<sup>18</sup>.

Peraltro, il giudice costituzionale rafforza anche con considerazioni di carattere logico sistematico la motivazione dell'infondatezza dell'eccesso di delega<sup>19</sup> e, in una

14 A partire, cioè, dalla prima disciplina in materia, la 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*).

15 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punti 4.1 e 4.2 cons. in dir., ma altresì le precedenti pronunce in materia nn. 236/2015, 118/2013, 25/2002, 132/2001, 206/1999, 141/1996, 295, 184 e 118/1994, 407/1992.

16 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 4.2 cons. in dir.

17 Così al punto 4.3 cons. in dir. della sent. n. 276/2016, in cui si richiamano le sentt. nn. 341/2007 e 53/2005.

18 Punto 4.4 cons. in dir. della sent. n. 276/2016.

sostanziale “re-interpretazione” del parametro interposto<sup>20</sup>, nell’art. 1, comma 64, lett. m), della legge n. 190/2012 riferisce il periodo seguente a «decadenza di diritto» soltanto alla decadenza e non anche alla sospensione, facendo conseguire, da ciò, che non si possa estendere all’istituto della sospensione neppure il requisito temporale riferito alla condanna («successiva alla candidatura»), dichiarando, in tal modo, anche l’infondatezza della questione prospettata sul punto dal solo Tribunale di Napoli.

### 3. Il punto sulla retroattività della normativa, anche in riferimento alla prospettiva convenzionale

Come accennato, da tutte e tre le ordinanze di rimessione la Corte viene chiamata nuovamente a pronunciarsi in tema di retroattività della normativa sull’incandidabilità. In tale circostanza, tuttavia, i parametri adottati dai giudici comprendono l’art. 25, comma 2, Cost. e l’art. 117, comma 1, Cost., quest’ultimo in riferimento all’art. 7 CEDU. Si lamenta che, nella misura in cui l’applicazione della sospensione abbia riguardato degli eletti condannati in via non definitiva per reati consumati prima dell’entrata in vigore delle disposizioni che la contemplano, queste ultime sarebbero incostituzionali per violazione del principio di irretroattività.

La Corte costituzionale, dopo avere dichiarato inammissibile per difetto di rilevanza la questione posta sul punto dal Tribunale di Messina, accogliendo così l’eccezione erariale<sup>21</sup>, procede affrontando nel merito le due restanti, analoghe questioni, dichiarandone l’infondatezza.

Punto di partenza del ragionamento della Corte è il richiamo all’art. 25, comma 2, Cost., che, nella tradizione costituzionale italiana, scolpisce un principio di stretta legalità, ancorandolo soltanto alla pena, di modo che non può darsi punizione alcuna «se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». Peraltro, la Corte ha più volte sottolineato che, anche in riferimento a misure di carattere sanzionatorio di natura non prettamente penale, ricorra la necessità che le condizioni per la loro applicazione siano rigidamente previste in via legislativa, così come deve esserlo l’esatta determinazione delle fattispecie da punire, riconducendo in tal modo al principio ricavabile dall’art. 25, comma 2, Cost., anche le sanzioni amministrative<sup>22</sup>.

---

19 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 4.4 cons. in dir. In particolare, sottolinea come, in relazione al carattere definitivo che il d.lgs. n. 235/2012 attribuisce all’incandidabilità ai livelli sub-statali, risulterebbe oltremodo disarmonico l’effetto che scaturirebbe secondo l’impostazione profilata dai giudici *a quibus*, per cui la condanna irrevocabile produrrebbe l’effetto di precludere definitivamente la candidabilità se emessa prima dell’elezione, e, al contrario, un effetto sospensivo temporaneo se emessa in corso di mandato. Senza contare l’incongruità di una soluzione per cui l’eletto, condannato definitivamente durante la carica, potrebbe riprendere la funzione decorso il periodo di sospensione, ma non concorrere alle successive elezioni perché incandidabile.

20 Così P. TORRETTA, “Legge Severino”: la Corte conferma la sua legittimità, cit., 130.

21 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.1 cons. in dir. Nel merito, l’eccezione erariale si fondava sul fatto che, all’epoca in cui risalivano i reati contestati all’amministratore (peculato e falso, commessi nel 2004), l’ordinamento già prevedeva, ai sensi dell’art. 59, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 267/2000, la sospensione dalla carica in caso di sentenza non definitiva. La Corte ritiene inammissibile la questione perché il Tribunale di Messina, non facendo menzione del titolo di reato ascritto all’amministratore, avrebbe motivato in modo non sufficiente la rilevanza. Difatti, quest’ultima ricorrerebbe solo in presenza di nuove fattispecie di reato ostativo, in presenza delle quali, prima dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 235/2012, in caso di condanna, non si sarebbe prodotto alcun effetto sospensivo. Per i reati ostativi già contemplati, invece, neppure se si riconoscesse natura penale alla sospensione sarebbe integrata una violazione del principio di irretroattività, in ragione del fatto che l’ordinamento già contemplava la stessa conseguenza al ricorrere della medesima fattispecie.

22 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.2 cons. in dir., nonché le sentt. nn. 447/1988 e 78/1967. Il divieto di retroattività *in peius* è previsto al livello legislativo per l’illecito amministrativo punitivo, sulla base dell’art. 1, comma 1, della legge n. 689/1981, recante *Modifiche al sistema penale*: «Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione».

Ancora più di recente, la Corte costituzionale ha ritenuto che al medesimo riferimento costituzionale, in ragione della sua ampia formulazione (per cui “nessuno può essere punito...”) possa ricondursi il principio scaturente dall’approccio pragmatico e sostanziale seguito dalla giurisprudenza della CEDU. La prospettiva dei giudici di Strasburgo in merito all’ambito di operatività del principio del *nullum crimen*, difatti, si dipana nel senso di ritenere rientranti nella “materia penale” tutte quelle misure caratterizzate «da un contenuto sostanzialmente punitivo e/o da una dimensione intrinsecamente afflittiva»<sup>23</sup>, al di là delle specifiche definizioni adottate dalle legislazioni degli Stati membri, e tali misure, pertanto, devono ritenersi assoggettate alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto. Di conseguenza, secondo la Corte costituzionale, il principio di cui all’art. 25, comma 2, Cost., «può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile in senso stretto a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato»<sup>24</sup>.

La questione della definizione della natura giuridica da assegnare alla misura della sospensione, nonché a quella della decadenza e dell’incandidabilità, costituisce un tema oggetto di vivaci dibattiti in dottrina<sup>25</sup>, nell’ambito della quale si contrappongono le posizioni di coloro i quali tendono ad attribuire a tali misure un carattere prettamente punitivo, tale da assimilarle alle sanzioni penali in senso proprio o comunque ad effetti penali della condanna<sup>26</sup>, e quelle di chi, invece, non ravvisa in esse alcuna natura penale, e si pone di

23 Così V. MANES, *Art. 7 Cedu*, in *Comentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky, Padova 2012, 259 ss. Sull’autonomia del concetto di illecito penale nell’ordinamento CEDU, cfr. altresì, A. BERNARDI, *Art. 7*, in *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, diretto da S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Padova 2001, 256 ss.

24 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.2 cons. in dir., in cui si richiamano espressamente le sentt. nn. 196/2010 e 104/2014. In merito a tali precedenti, cfr. A. TRAVI, *Corte europea dei diritti dell’uomo e Corte costituzionale: alla ricerca di una nozione comune di “sanzione”*, in *Giur. cost.*, 3/2010, 2323; F. POLACCHINI, *CEDU e diritto dell’Unione europea nei rapporti con l’ordinamento costituzionale interno. Parallelismi e asimmetrie alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Consulta on-line*, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 14 settembre 2010; V. MANES, *La confisca “punitiva” tra Corte costituzionale e CEDU: sipario sulla “truffa delle etichette”*, in *Cass. pen.*, 2/2011, 534; P. CHIRULLI, *L’irretroattività delle sanzioni amministrative: profili costituzionali alla luce della giurisprudenza*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2/2014; F. GUELLA, *L’inammissibilità costituzionale delle lesioni alla concorrenza da parte delle autonomie e l’ammissibilità dei limiti territoriali, conformativi e specifici, alla liberalizzazione del commercio*, in *Le Regioni*, 4/2014, 936 ss.

25 Per le più recenti ricostruzioni della controversa natura giuridica di tali misure, cfr. C. MARCHESE, *Incandidabilità: verso una disciplina organica?*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2013, 521 ss.; F. SCUTO, *La nuova dimensione dell’incandidabilità estesa alla totalità delle cariche elettive e di governo*, in *Rivista AIC*, 4/2013, spec. 2 ss. e 18 ss.; G. RIVOCCHI, *L’incandidabilità agli organi rappresentativi e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo (art. 1, commi 63-65)*, in B.G. Mattarella – M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino 2013, 295 ss.; N. LUPO – G. RIVOCCHI, *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2013, 592 ss.; 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*, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 16 gennaio 2014; M. TRAPANI, *Incandidabilità e decadenza degli amministratori locali: la riforma nel più ampio quadro della normativa anticorruzione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2014; F. BAILO, *Capacità elettorale e costituzione*, Napoli 2015, 129 ss. e 266 ss.; D. CODUTI, *Incandidabilità, misure anticorruzione e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 4/2016; V. PUPO, *La disciplina dell’incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Rivista AIC*, 1/2017.

26 Cfr. F.S. MARINI, *La “legge Severino” tra le Corti*, cit., 3 s. e 7 s.; P. TORRETTA, *La “legge Severino” in cerca di un giudice*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna* n. 4/2015, 5 e, più diffusamente, ID., *Incandidabilità al mandato parlamentare. La “legge Severino” oltre il “caso Berlusconi”*, Napoli 2015, 75 ss.; L. MANCANO, *Riflessioni in tema di incandidabilità*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2/2014, 954 ss.; E.R. BELFIORE, *Incandidabilità/decadenza e principio di irretroattività della sanzione penale*, in *Criminalia*, 2013, 423 ss.; G.M. SALERNO, *Incandidabilità alla carica di parlamentare e Costituzione: alcune riflessioni sul d.lgs. n. 235 del 2012*, in *Arc. pen.*, 1/2014, 18 ss.; V. NICO

fatto in linea con la prospettiva sposata dal giudice costituzionale<sup>27</sup>. La Corte, difatti, già in riferimento alla normativa relativa alle misure di sospensione, decadenza e incandidabilità per i livelli regionali e locali di governo, stratificatasi nel tempo, prima del riordino intervenuto con il Testo unico contenuto nel d.lgs. n. 235/2012, ha costantemente escluso – secondo un’impostazione condivisa anche dalla giurisprudenza di merito e amministrativa – che esse configurino delle sanzioni di tipo penale o degli effetti penali scaturenti dalla condanna, ritenendo che non abbiano una natura punitiva, sanzionatoria o comunque *lato sensu* afflittiva, e ravvisandovi, piuttosto, delle conseguenze derivanti dall’integrazione di un requisito soggettivo negativo per accedere alle cariche elettive considerate e per conservarle; conseguenze che il legislatore, nell’ambito della discrezionalità accordatagli dall’art. 51, comma 1, Cost., per disciplinare i requisiti di accesso dei cittadini alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza, ha ricollegato ad una condanna penale per determinati reati, sospendendo, così, in modo temporaneo l’esercizio del mandato, in caso di pronuncia non definitiva, o precludendone, per decadenza (incandidabilità sopravvenuta) l’ulteriore svolgimento, in caso di pronuncia irrevocabile<sup>28</sup>.

La misura della sospensione di diritto, peraltro, a parere del giudice delle leggi, ha natura prettamente cautelare, e, in generale, si inserisce in un contesto che ha richiesto al legislatore la predisposizione di mezzi con i quali fronteggiare l’illegalità dilagante nel panorama delle istituzioni pubbliche italiane a tutti i livelli<sup>29</sup>, mentre, in particolare, essa tende a proteggere i pubblici apparati contro possibili forme di inquinamento e di pregiudizio per la loro immagine, operando nelle more della definizione del giudizio nei confronti dell’amministratore, inerente a particolari reati contemplati dalla normativa. In tal modo viene assicurata, in quel frangente, la tutela di fondamentali interessi, propri «della

---

D’ASCOLA, *Alla ricerca di un diritto che non c’è. La presunta retroattività della “legge Severino”, tra derive sistematiche e suggestioni moralistiche*, in *Arc. pen.*, 1/2014, 19 s., per il quale tali misure assumerebbero un’autonoma funzione sanzionatoria le volte in cui per il reato rispetto al quale è intervenuta sentenza di condanna definitiva non sia prevista l’applicazione della pena dell’interdizione dai pubblici uffici, in quanto, in tali ipotesi, a norma dell’art. 15 del d.lgs. n. 235/2012, l’incandidabilità «produce i suoi effetti indipendentemente dalla concomitanza con la limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo derivante dall’applicazione della pena accessoria dell’interdizione temporanea dai pubblici uffici»; M. GAMBARDELLA, *“Legge Severino” in materia di incandidabilità sopravvenuta e divieto di retroattività convenzionale (art. 7 Cedu)*, in *Arc. pen.*, 1/2014, 3 e 6, il quale, pur escludendo la natura penale degli istituti, ne sottolinea ugualmente il carattere di «misura punitivo-afflittiva», giudicando le previsioni di incandidabilità conseguenti a sentenza definitiva non di per sé, cioè strutturalmente, incostituzionali per violazione del principio di irretroattività, bensì in conseguenza della loro applicazione retroattiva a determinati casi concreti, la quale potrebbe sostanziare «un grave errore di diritto, un *error in iudicando*, per effetto della violazione della norma-principio di irretroattività»; C. SANTORIELLO, *Il movente politico come criterio esegetico della norma penale*, in *Arch. pen.*, 1/2014, 2 e 7 s., per il quale la circostanza che un soggetto, condannato definitivamente per un reato, sia destinatario automaticamente di un ulteriore provvedimento sfavorevole, adottato sulla base della sola sentenza di condanna, senza alcuna successiva delibazione, eventualmente a lui favorevole, avvalorerebbe il fatto che tale conseguenza costituisca una sanzione penale per il reato commesso.

27 Cfr. B. GALGANI, *Le vicende dell’incandidabilità nella dialettica tra garanzie costituzionali: distingue frequenter*, 8 ss., O. MAZZA, *Lo chassé-croisé della retroattività (in margine alla “legge Severino”)*, 5 s., A. MANNA, *L’incandidabilità sopravvenuta nel corso del mandato parlamentare e l’irretroattività della norma penale*, 10 ss., tutti in *Arch. pen.*, 1/2014.

28 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.2 cons. in dir., con riferimento alla sent. n. 236/2015, punto 4.1 cons. in dir., ma altresì ai precedenti in materia: sentt. nn. 25/2002, 132/2001, 206/1999, 295, 184 e 118/1994. Per ulteriori riferimenti giurisprudenziali di merito e amministrativi, cfr. 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; Cons. Stato, sez. V, sent. 29 ottobre 2013, n. 5222 e Cons. Stato, sez. V, sent. 6 febbraio 2013, n. 695; Cons. Stato, sez. V, 2 maggio 2002, n. 2333; Cons. Stato, sez. V, sent. 15 giugno 2000, n. 3338.

29 Cfr., in tal senso, 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.

funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio», come la libera determinazione degli organi elettivi e il libero esercizio del mandato elettorale, oltre al buon andamento e alla trasparenza delle istituzioni pubbliche<sup>30</sup>. Non trattandosi di pene né di sanzioni amministrative punitivo-afflittive, la Corte ritiene conseguentemente inapplicabile ad esse il principio di irretroattività<sup>31</sup>. Peraltro, tale esigenza cautelare non può che essere salvaguardata dall'applicazione delle disposizioni anche ai mandati già in corso, al fine di non pregiudicare la credibilità e l'onorabilità delle istituzioni coinvolte e la fiducia che gli elettori ripongono in esse e in chi le ricopre<sup>32</sup>.

Il secondo profilo di incostituzionalità in tema di irretroattività viene ravvisato nel contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 7 della CEDU, poiché, secondo i giudici *a quibus*, la misura della sospensione dalla carica elettiva non potrebbe essere applicata retroattivamente, in relazione a una condanna emessa per un reato commesso prima dell'entrata in vigore della legge, data la sua natura di sanzione penale o comunque intrinsecamente afflittiva, in quanto ciò contrasterebbe con il principio di irretroattività delle sanzioni di cui all'art. 7 CEDU e, per tale via interposta, con il parametro costituzionale richiamato. Proprio il riferimento all'elemento dell'afflittività, ricorrente nei criteri individuati dalla Corte europea per la delineazione del concetto di "pena" in senso convenzionale, consente alle questioni di superare il vaglio minimo di ammissibilità, poiché, per altri versi, la Corte costituzionale ravvisa invece una sostanziale carenza di argomentazioni e di riferimenti giurisprudenziali convenzionali a supporto<sup>33</sup>.

Nell'esame del merito di questo nuovo profilo di incostituzionalità presentato, il giudice costituzionale italiano non ha potuto fare a meno di considerare i criteri che la giurisprudenza della Corte EDU ha enucleato per definire l'autonoma nozione di "sanzione" e di "materia penale" in senso convenzionale, al fine di determinare la natura di una certa misura prevista dall'ordinamento e la conseguente applicabilità o meno delle garanzie previste dalla CEDU e, segnatamente, quelle di cui all'art. 7, primo comma<sup>34</sup>. I parametri in questione si fanno comunemente risalire alla sentenza *Engel*<sup>35</sup> e riguardano la qualificazione dell'infrazione nel diritto nazionale, la natura della sanzione e la sua finalità, in riferimento alla funzione punitivo-afflittiva della stessa, nonché la sua severità, con riferimento alla gravità del sacrificio che ne consegue e alle procedure legate alla sua adozione ed esecuzione<sup>36</sup>.

La Corte costituzionale, però, tende a sottolineare come non possa esserci un recepimento totalmente passivo del prodotto dell'interpretazione delle norme della Convenzione, condotto dalla giurisprudenza CEDU, nel momento in cui tali norme vanno ad integrare il parametro costituzionale interno. Difatti, come precisato più volte in varie

30 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.2 cons. in dir., ma già la sent. n. 236/2015, punto 4.1. cons. in dir., nonché i precedenti sopra citati.

31 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.2 cons. in dir.

32 Cfr. in tal senso, V. MARCENÒ, *L'indegnità morale dei candidati e il suo tempo*, in *Giur. cost.*, 1/2014, 624 ss.; O. MAZZA, *Lo chassé-croisé della retroattività*, cit., 7 s.; A. SEVERINI, *La presunta incostituzionalità del Decreto Severino: tattica dilatoria o dubbio non manifestamente infondato?*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, ottobre 2013, 14; 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.

33 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.3 cons. in dir.

34 In riferimento alla violazione di tale articolo, sono pendenti dinanzi alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo i ricorsi presentati da Marcello Miniscalco (*Miniscalco c. Italia*, ric. n. 55093/13, del 2 agosto 2013) e da Silvio Berlusconi (*Berlusconi c. Italia*, ric. n. 58428/13, del 7 ottobre 2013).

35 Sentenza *Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, ribaditi, *ex multis*, anche nelle successive *Lutz c. Germania*, 25 agosto 1987; *Welch c. Regno Unito*, 9 febbraio 1995; *Garyfallou AEBE c. Grecia*, 24 settembre 1997; *Pierre Bloch c. Francia*, 21 ottobre 1997.

36 Cfr. V. MANES, *Art. 7 Cedu*, cit., 260 ss. La Corte EDU ha ribadito, anche di recente, che tali parametri dovrebbero avere una applicazione alternativa e non cumulativa, potendosi, tuttavia, fare ricorso ad un approccio cumulativo nel caso in cui la loro applicazione separata non consenta di delineare in modo chiaro la natura della sanzione (cfr. sentenza *Grande Stevens e altri c. Italia*, 4 marzo 2014, par. 94).

sentenze, la Corte rivendica a se stessa il compito di stabilire come e in quale misura le interpretazioni del giudice europeo si inseriscano nell'ordinamento interno, sottolineando come spetti «a essa di apprezzare la giurisprudenza europea formatasi sulla norma conferente, “in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata ad inserirsi”»<sup>37</sup>.

D'altra parte, si può riscontrare come, in relazione al diritto di elettorato passivo, anche la Corte EDU ammetta una tutela meno intensa rispetto a quella concessa al diritto di voto, in merito al quale le legislazioni dei singoli Stati membri registrano una maggiore uniformità di disciplina e i margini di apprezzamento risultano meno ampi<sup>38</sup>. Al contrario, in relazione alla disciplina dell'elettorato passivo, si ammettono limitazioni più stringenti, poiché i margini di apprezzamento riconosciuti agli Stati sono più estesi per permettere di considerare le peculiarità storiche, le diversità culturali e di pensiero politico che caratterizzano le singole realtà. È per questa ragione che i profili attivo e passivo del “diritto a libere elezioni”, di cui all'art. 3 del Protocollo n. 1, allegato alla CEDU, possono essere soggetti a «limitazioni asimmetriche»<sup>39</sup>, più rigorose per il diritto ad essere eletti rispetto a quelle previste per il diritto di voto.

Escluso in primo luogo che possa dirsi integrato il primo criterio *Engel*, relativo alla qualificazione penale della sanzione nel diritto interno, la Corte costituzionale procede, dunque, ad analizzare la misura della sospensione alla luce dei due ulteriori parametri, corroborando l'esame con numerosi richiami alla variegata giurisprudenza CEDU, per arrivare ad escludere, da un lato, che la misura in discorso abbia natura punitiva, e pertanto penale, e, dall'altro, che essa presenti elementi di gravità tali da assimilarla, dal punto di vista afflittivo, a una sanzione penale o amministrativa, dichiarando, di conseguenza, infondata la questione in relazione al parametro costituzionale prospettato.

Con riguardo al criterio dell'individuazione della natura punitiva della sanzione, nella giurisprudenza CEDU si attribuisce un rilievo costante «alla pertinenzialità rispetto a un fatto di reato»<sup>40</sup>, al tipo di condotta sanzionata, alla presenza di beni e interessi tradizionalmente affidati alla sfera penale, allo scopo concreto perseguito dalla misura. L'obiettivo della sospensione di diritto dalla carica elettiva è di natura prettamente cautelare, operante nelle more dell'accertamento giudiziale definitivo, e, come ha puntualizzato la Corte costituzionale, la sua applicazione non ha uno scopo punitivo del soggetto che ne è destinatario, bensì quello di protezione dell'onorabilità e del prestigio delle istituzioni pubbliche, che potrebbero essere pregiudicati dalle accuse che attingono l'eletto<sup>41</sup>. In diversi casi, peraltro, lo stesso giudice europeo ha escluso la natura penale di restrizioni del diritto di elettorato passivo, anche se collegate alla commissione di un illecito, quando il loro scopo fondamentale fosse la tutela della reputazione delle istituzioni pubbliche<sup>42</sup>. Con specifico riguardo ad una sanzione interdittiva implicante l'esclusione

37 Così Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.5 cons. in dir., in cui si richiamano espressamente le precedenti sentenze nn. 193/2016, 236/2011, 311 e 317/2009.

38 Cfr. L. BADUSCHI - A. COLELLA, *La giurisprudenza di Strasburgo 2008-2010: il diritto a libere elezioni (art. 3 Prot. 1)*, in *Dir. pen. contemp.*, 1/2011, 327; B. GALGANI, *Le vicende dell'incandidabilità*, cit., 11; D.J. HARRIS - M. O'BOYLE - C. WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2009, 712 ss.; D. FALCINELLI, *Schemi di “vera” sanzione penale e limiti di retroattività applicativa, ovvero prove di forza/compatibilità tra politica criminale nazionale e CEDU*, in [www.diritti-cedu.unipg.it](http://www.diritti-cedu.unipg.it), 18 ottobre 2013, 5 ss.

39 Cfr. C. CIUFFETTI, *Il diritto a libere elezioni: orientamenti del consiglio d'Europa e giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Federalismi.it*, 1/2013, 9. Si vedano anche le sentenze *Hirst c. Regno Unito* n. 2, 6 ottobre 2005 (par. 57-62); *Ždanoka c. Lettonia*, Grande Camera, 16 marzo 2006, par. 115; *Paksas c. Lituania*, Grande Camera, 6 gennaio 2011.

40 V. MANES, *Art. 7 Cedu*, cit., 262.

41 Non condivide il carattere cautelare della misura F. S. MARINI, *La «Legge Severino» tra le Corti*, cit., 11.

42 Cfr. sentt. *Paksas c. Lituania*, 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.; *Adamsons c. Lettonia*, 24 giugno 2008, par. 114; *Zdanoka c.*

dalla candidabilità, per il periodo di un anno, per i soggetti condannati in riferimento a reati elettorali, ad esempio, la Corte EDU ha escluso la natura penale della misura, considerandola teleologicamente diretta a garantire il buon svolgimento delle consultazioni elettorali e identificando un carattere penale solo “riflesso”, dato il rapporto di accessorialità a una pena principale, cui andava ad aggiungersi<sup>43</sup>.

D'altra parte, la prospettiva sostanzialistica sposata dalla giurisprudenza CEDU, che pone l'accento sul carattere intrinsecamente affittivo delle misure di volta in volta considerate, espandendo progressivamente l'ambito delle sanzioni ritenute di carattere punitivo, si spiega con la volontà di riconoscere natura penale all'insieme degli illeciti amministrativi depenalizzati<sup>44</sup>, data la diffusa opinione, condivisa, come accennato, anche dalla Corte costituzionale, per cui non sussistono differenze qualitative tra illecito penale e illecito amministrativo. Il giudice costituzionale, peraltro, richiama altresì la giurisprudenza CEDU che, in tema di sanzioni amministrative, ha escluso la natura punitiva, e dunque penale – nel senso sostanziale fatto proprio dalla Corte di Strasburgo –, di quelle misure che presentano una finalità prettamente risarcitoria o sono dirette a ripristinare gli interessi pubblici lesi<sup>45</sup>.

Quanto al terzo parametro *Engel*, quello attinente al grado di severità della misura, in riferimento al sacrificio che ne consegue per il soggetto che ne è destinatario, la Corte costituzionale ricorda, innanzitutto, come la giurisprudenza del giudice di Strasburgo attribuisca rilievo al massimo edittale previsto per la misura, e non all'entità effettivamente comminata<sup>46</sup>, puntualizzando, inoltre, come occorra altresì considerare l'incidenza prodotta dalla misura sulla posizione del destinatario<sup>47</sup>. Il giudice costituzionale rileva che nella sospensione dalla carica elettiva non sia ravvisabile quel connotato di speciale gravità che consenta di ascriverla nel novero delle sanzioni penali o amministrative, dal punto di vista dell'afflittività. Difatti, la durata della sospensione, circoscritta a soli 18 mesi, incide in modo limitato sul mandato e in modo altrettanto limitato sulla reputazione del destinatario e non presenta, quindi, un grado di severità tale da poterla assimilare a una misura di carattere penale, nel senso convenzionale del termine. La conferma viene, ancora una volta, dalla giurisprudenza CEDU, che, in riferimento alla misura interdittiva dell'ineleggibilità per il periodo di un anno, comminata ai soggetti condannati in relazione alla violazione delle regole sul tetto di spesa per le campagne elettorali, ha ritenuto che, per via della durata limitata, non ricorresse un'afflittività tale da considerarla misura di tipo penale<sup>48</sup>.

---

*Lettonia*, Grande Camera, 16 marzo 2006, par. 122, 130, 133. Con specifico riferimento alla misura dell'incandidabilità sopravvenuta al mandato parlamentare, concorda nell'attribuire la funzione di tutela dell'organo di cui il condannato fa parte, piuttosto che di punizione del soggetto stesso, anche A. MANNA, *L'incandidabilità sopravvenuta*, cit., 10 ss.

43 Il caso è quello deciso con la sentenza *Pierre Bloch c. Francia*, del 21 ottobre 1997, par. 56. Cfr. anche la Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.6.1 cons. in dir. In merito, v. altresì V. MANES, *Art. 7 Cedu*, cit., 268.

44 Cfr. in tal senso A. MANNA, *L'incandidabilità sopravvenuta*, cit., 12, il quale puntualizza, altresì, come peraltro la natura affittiva di una sanzione non rappresenti un elemento decisivo, poiché tutte le sanzioni, anche quelle civili, hanno un connotato affittivo, ma non per questo tutte sono sanzioni penali; ciò che va tenuto in considerazione, pertanto, è l'autorità chiamata a irrogare la sanzione, nonché la funzione svolta dalla sanzione stessa. Al contrario, vi è chi ritiene che l'elemento teleologico della funzione attribuita alla misura sia importante, ma non tale da mettere in secondo piano quello principale, cioè gli effetti di un determinato istituto: cfr. L. MANCANO, *Riflessioni*, cit., 955.

45 Cfr. sentenza *Tre Traktörer Aktiebolag c. Svezia*, 7 luglio 1989, par. 46; ma anche *Pierre Bloch c. Francia*, 21 ottobre 1997, par. 58, in cui si esclude che l'obbligo per i candidati di pagare all'erario pubblico una somma pari all'ammontare della cifra per cui si è superato il tetto fissato per le spese elettorali costituisca un'ammenda, e pertanto una sanzione di tipo penale, mancando alcuni elementi caratterizzanti.

46 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.6.2 cons. in dir. e le sentt. *Hirst c. Regno Unito* n.1, 30 marzo 2004; *Grande Stevens e altri c. Italia*, 4 marzo 2014; *Weber c. Svizzera*, 22 maggio 1990, par. 34.

47 Sentenza *Ziliberg c. Moldova*, 1 febbraio 2005, par. 34.

48 Ancora una volta si tratta della sentenza *Pierre Bloch c. Francia*, del 21 ottobre 1997, par. 56-57. Cfr. altresì V. MANES, *Art. 7 Cedu*, cit., 268.

In relazione, invece, alle procedure legate all'adozione della misura, l'automaticità della sua applicazione, che non lascia margine di discrezionalità all'autorità amministrativa (Presidente del Consiglio per le cariche regionali, Prefetto per quelle locali), chiamata ad applicarla conseguentemente alla sola comunicazione della sentenza di condanna, è indicativa, secondo la Corte, del fatto che la misura non sia indirizzata a colpire il soggetto condannato, ma piuttosto sia la conseguenza del venir meno di un requisito soggettivo essenziale per l'accesso e la permanenza in una carica pubblica, oggettivamente finalizzata a garantire l'onorabilità delle istituzioni stesse<sup>49</sup>. Peraltro, il fatto che la misura consegua alla condanna penale non definitiva non instaura, sol per questo, un collegamento con la pena inflitta, poiché la sospensione è "strutturalmente provvisoria" e indipendente sia dalla pena principale che da quelle accessorie eventualmente comminate dal giudice. La condanna per determinati reati rappresenta soltanto il presupposto oggettivo di un effetto ulteriore (la sospensione dalla carica), autonomo rispetto alla punizione del fatto di reato<sup>50</sup>.

La conseguenza delle argomentazioni della Corte è che dalla giurisprudenza CEDU non si possa desumere la soggezione di una misura amministrativa cautelare, come la sospensione dalla carica elettiva, al divieto convenzionale di retroattività della legge penale, e possa invece considerarsi coerente con il panorama dei principi della CEDU l'obiettivo cautelare della misura, volta proteggere gli ulteriori principi costituzionali di cui agli artt. 97, comma 2 e 54, comma 2, Cost., come già esplicitato nella precedente pronuncia costituzionale sul decreto Severino<sup>51</sup>.

#### 4. Le ulteriori questioni

Soltanto la Corte d'appello di Bari e il Tribunale di Napoli prospettano le ulteriori questioni della disparità di trattamento fra gli eletti al livello regionale e gli eletti al livello nazionale ed europeo, invocando il contrasto degli articoli 1, comma 1, lett. b), 7, comma 1, lett. c), e 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235/2012 con gli articoli 3, 51, 76 e 77 Cost. poiché, ai fini della sospensione dalla carica per taluno dei reati contemplati, non prevedono una soglia di pena superiore ai due anni, così come è previsto per i parlamentari nazionali ed europei, disponendo pertanto un trattamento irragionevolmente più severo per i candidati in elezioni di livello locale e regionale.

La Corte, dopo aver circoscritto la questione di legittimità al solo art. 8, comma 1, lett. a), del decreto e aver dichiarato inammissibile la questione proposta dal Tribunale di Napoli per difetto di motivazione sulla rilevanza della stessa<sup>52</sup>, e dopo avere, altresì, escluso dai parametri invocati gli articoli 76 e 77 Cost., poiché la non manifesta infondatezza, rispetto ad essi, non è stata argomentata dai giudici *a quibus*, respinge la prospettazione di incostituzionalità, sulla scorta della sua precedente giurisprudenza

49 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.6.1 cons. in dir., ma anche Corte cost., sent. n. 236/2015, punto 4.1 cons. in dir. e i precedenti ivi citati.

50 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.6.1 cons. in dir., in cui, per le ragioni espresse, la Corte puntualizza come il caso *Welch c. Regno Unito*, del 9 febbraio 1995, non sia calzante in relazione alla misura in questione.

51 Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 5.7 cons. in dir.

52 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punti 7, 7.1 e 7.2 cons. in dir. La Corte circoscrive la questione al solo art. 8, comma 1, lett. a), poiché, per un verso, l'art. 1, comma 1, lett. b), indicato dal Tribunale di Napoli, non può nello stesso tempo fungere da norma-oggetto impugnata e da *tertium comparationis*, invocato per suffragare l'irragionevolezza del trattamento degli eletti nelle competizioni locali rispetto ai parlamentari nazionali e sovranazionali; l'art. 7, comma 1, lett. c), invece, rileva solo come norma cui l'art. 8 rinvia per l'individuazione delle cariche soggette a sospensione ed i reati per i quali, in caso di condanna non definitiva, viene applicata la misura. La questione posta dal Tribunale di Napoli, inoltre, viene interamente dichiarata inammissibile, poiché l'insufficiente descrizione della fattispecie, da parte del giudice *a quo* – che non ha indicato l'entità della pena cui è stato condannato il ricorrente nel giudizio principale –, non ha consentito alla Corte di valutare l'effettiva rilevanza della questione di legittimità.

relativa ad alcune disposizione della legge n. 16/1992 (*Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali*). In quel caso, la sospensione dalla carica prevista per i soli livelli regionali e locali, e non anche per i parlamentari nazionali, non era stata ritenuta irragionevole, in considerazione del fatto che gli ambiti amministrativi locali erano stati ritenuti quelli più immediatamente raggiungibili dalle proposte illecite delle organizzazioni criminali, per via della maggiore prossimità dei cittadini alle istituzioni locali e per la diffusività del fenomeno criminale in quei contesti. Secondo la Corte, la scelta del legislatore si basava «su dati di esperienza oggettivi, i quali dimostrano che i fenomeni che si intendono arginare trovano in tale ambito le loro principali manifestazioni»; in tal modo, il legislatore «ha inteso essenzialmente contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e, in generale, perseguire l'esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare»<sup>53</sup>. In ogni caso, anche prescindendo dalle concrete motivazioni alla base della normativa, secondo la Corte, la diversità nell'applicazione delle misure non risulta irragionevole in quanto trova fondamento nel «diverso livello istituzionale e funzionale di organi costituzionali» come il Parlamento e il Governo<sup>54</sup>.

Nella pronuncia più recente, il giudice costituzionale rimane nel solco di tale precedente, adducendo, peraltro, che all'estensione della sospensione anche ai parlamentari in via legislativa si oppone la disciplina prevista dalla Costituzione, la quale, all'art. 66, attribuisce ad organi delle Camere stesse il compito di vagliare i titoli di ammissione dei propri componenti e le cause sopraggiunte di incompatibilità e ineleggibilità. In più, la diversità di livello istituzionale e funzionale, secondo la Corte, non viene meno in considerazione del fatto che anche i consigli regionali svolgano la funzione legislativa. Al contrario, la natura amministrativa di parte delle funzioni svolte dai consiglieri regionali giustificerebbe «un trattamento di maggiore severità nella valutazione delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione»<sup>55</sup>. Peraltro, la disposizione adottata come *tertium comparationis* è relativa all'incandidabilità dei parlamentari nazionali, che non può essere assimilata, dal punto di vista funzionale, alla misura della sospensione dalla carica, che ha una natura eminentemente cautelare; sicché, secondo la Corte, è ragionevole la subordinazione della sua applicazione all'entità della pena irrogata in relazione ai reati contro la pubblica amministrazione.

## 5. Osservazioni conclusive

Benché, per certi versi, l'impostazione della Corte costituzionale – espressa nella sent. n. 236/2015, ma ribadita anche nella più recente pronuncia –, in dottrina sia stata criticata<sup>56</sup>, si rimane convinti che sia condivisibile la *ratio* di fondo che ha indotto il giudice delle leggi a far salva ancora una volta la normativa<sup>57</sup>. Si tratta della presa d'atto che il contesto politico-istituzionale e le particolari esigenze storiche richiedano interventi legislativi diretti ad affrontare la «grave situazione di illegalità nella pubblica

53 Cfr. Corte cost., sent. n. 407/1992, punto 4.2 cons. in dir.

54 *Ivi*, punto 3.3 cons. in dir.

55 Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 7.3 cons. in dir.

56 Cfr. A. LANZAFAME, “*Ci sarà un giudice comune a Berlino?*”. *Le vicende del d.lgs. Severino come occasione per ripensare il sistema di protezione dei diritti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 marzo 2016, 6 ss., che, in relazione alla pronuncia n. 236/2015, ha ravvisato un “approccio apodittico” della Corte e una posizione quasi rinunciataria, che le avrebbe impedito di cogliere «il carattere proteiforme degli istituti», rispondenti «a finalità tanto sanzionatorie quanto preventive». Critici anche G. BUONOMO, *Sul diritto elettorale, l'Europa ci guarda*, in *Dir. pubbl. eur. – Rassegna on-line*, 1/2015, 21 ss. e F.S. MARINI, *La “legge Severino” tra le Corti*, cit., 7 ss.

57 In tal senso, sia consentito rinviare a V. PUPO, *La disciplina dell'incandidabilità*, cit., 16 ss. e ID., *La “legge Severino” al primo esame della Corte*, cit., 380 ss.

amministrazione»<sup>58</sup>, messi in atto anche tramite la ragionevole compressione di taluni diritti rispetto ad altri, quando lo imponga la necessità di troncane eventuali legami tra lo svolgimento delle pubbliche funzioni e i fenomeni di corruzione che lo insidiano, al fine di preservare interessi costituzionali fondamentali, come, nel caso di specie, quelli di cui al combinato disposto degli articoli 97, comma 2, Cost., che chiama il legislatore a organizzare i pubblici uffici in modo tale da assicurare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, e 54, comma 2, Cost., che prescrive l'obbligo per chiunque ricopra delle funzioni pubbliche – e dunque in particolare per gli eletti – di adempierle con disciplina e onore. In tale prospettiva, la condanna penale viene presa in considerazione quale presupposto oggettivo cui si ricollega il giudizio di indegnità morale a ricoprire le cariche pubbliche elettive e l'applicazione delle misure interdittive della candidabilità, le quali non avrebbero la funzione di punire il soggetto autore del fatto di reato, ma quella di proteggere l'onorabilità delle istituzioni.

Il particolare contesto, dunque, in cui il dilagare del fenomeno corruttivo ha attinto anche la rappresentanza politica e in maniera dirompente, almeno dalle indagini giudiziarie della c.d. Tangentopoli dei primi anni Novanta, ha fortemente accresciuto il senso di sfiducia dei cittadini nei propri rappresentanti politici, in maniera giocoforza indistinta, incrinando l'immagine delle stesse istituzioni, e che ciclicamente ritorna alla ribalta delle cronache politico-giudiziarie quotidiane, e altresì gli effetti deleteri che la corruzione provoca anche al livello economico, in termini di rallentamento dello sviluppo e sviamento di risorse, hanno imposto normative siffatte, pure in riferimento alle cariche politiche, di tutti i livelli. Provvedimenti che vanno ad aggiungersi a quelli adottati per prevenire il fenomeno corruttivo nell'ambito più generale delle amministrazioni pubbliche, ad esempio, tramite l'introduzione di codici di comportamento dei dipendenti pubblici, di disposizioni in tema di inconfiribilità ed incompatibilità di incarichi, di obblighi di astensione, nonché di trasparenza, pubblicità e informazione da parte delle amministrazioni pubbliche<sup>59</sup>, tesi a perseguire una vasta «opera moralizzatrice» dello Stato-apparato<sup>60</sup>.

D'altra parte, non può certo negarsi che la diffusa mancanza di senso etico nell'ambito del personale politico, che intacca la dignità stessa delle funzioni affidate agli eletti, e la scarsa tendenza del ceto politico ad auto-moralizzarsi<sup>61</sup>, abbiano indotto la ricerca di altre soluzioni, sia di stampo legislativo, come la normativa in questione, sia consistenti nella frequente «delega» alla magistratura di compiti supplementivi di garanzia della

---

58 Cfr. Corte cost., sent n. 236/2015, punto 4.3.2 cons. in dir. In tal senso è indirizzato il d.lgs. n. 235/2012, e, più in generale, numerose delle misure previste dalla legge n. 190/2012 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*), cui da ultimo deve aggiungersi il d.lgs. n. 38/2017, recante le disposizioni di «attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato».

59 I riferimenti vanno, chiaramente, al regolamento n. 62/2013, recante il «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (su cui, da ultimo, in relazione ai principi costituzionali, v. R. CARIDÀ, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e principi costituzionali*, in *Federalismi.it*, 25/2016, 28 dicembre 2016, e gli ulteriori riferimenti ivi citati); al d.lgs. n. 33/2013, recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»; nonché al d.lgs. n. 39/2013, recante «Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190».

60 A.M. NICO, *La corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, 53. D'altra parte, non si tratta neppure di un fenomeno esclusivamente italiano, ma di rilievo internazionale, come attesta l'opera di diverse organizzazioni internazionali, che indagano l'evoluzione delle manifestazioni corruttive nelle amministrazioni dei vari Stati, stilando classifiche e suggerendo strumenti correttivi: cfr. C. BUZZACCHI, *Il codice di comportamento come strumento preventivo della corruzione: l'orizzonte di un'etica pubblica*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2013, 1 s.

61 Cfr. G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Dir. pubbl.*, 3/2014, 928 e 932 ss.

legalità e dell'etica<sup>62</sup>; interventi seguiti, in entrambi i casi, da valutazioni critiche su più fronti.

È vero, ad esempio, che diversi aspetti del d.lgs. n. 235/2012 potrebbero essere migliorati<sup>63</sup>; tuttavia si ritiene che, tramite l'applicazione della sospensione o della successiva decadenza, in caso di condanna degli eletti per i reati previsti, non venga intaccata tanto la volontà espressa dai cittadini, titolari del diritto all'elettorato attivo, come talvolta sostenuto, ma accada piuttosto il contrario poiché, in una più appropriata prospettiva dei doveri costituzionali, a tradire la volontà degli elettori sono proprio condotte contrarie ai doveri di svolgimento delle funzioni pubbliche con disciplina e onore e, in ultima analisi, al dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi. Tale dovere, difatti, si atteggia in maniera particolarmente pregnante per i cittadini che ricoprono funzioni pubbliche e assumono pubbliche responsabilità: non solo quando vincolati da un rapporto di pubblico impiego, ma anche (e, potrebbe dirsi, soprattutto) quando chiamati a ricoprire organi costituzionali o a svolgere attività politico-amministrative, assumendo cariche elettive; e ciò in ragione della potenziale maggiore pericolosità o delle maggiori possibilità di successo di loro comportamenti infedeli, in relazione a possibili attentati alla Repubblica democratica e alla sua Costituzione<sup>64</sup>.

Certo, sarebbe auspicabile che tali misure avessero un'applicazione eccezionale, legata, per l'appunto, alla necessità di affrontare la particolare situazione scaturente dal contesto; ma ciò significherebbe che, in via ordinaria, a tale prospettiva dovrebbe affiancarsi una più generale riforma culturale, in grado di far emergere e consolidare un senso civico più profondo e maturo dell'intera comunità. Una riforma che parta dall'interno degli stessi partiti e movimenti politici, che li induca ad introdurre seri meccanismi selettivi delle candidature, in grado di responsabilizzare la classe politica e di contenere a monte, quanto più possibile, condotte contrarie all'interesse comune e al necessario rigore costituzionale che deve contraddistinguere l'esercizio di pubbliche funzioni; ma che riguardi, più diffusamente, tutte le componenti della società civile, dai singoli individui alle varie formazioni sociali. Questo, indubbiamente, richiede un impegno educativo corale, che consenta a ciascuno di interiorizzare e fare propri i principi fondamentali dell'ordinamento, di modo che possa concretizzarsi quell'*idem sentire de republica* in tutte le varie connotazioni che può assumere l'appartenenza di un individuo alla comunità<sup>65</sup>. In tal senso, la prospettiva è complessa, ma viepiù ineludibile, e disposizioni

---

62 In tal senso L. VENTURA, *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino 2015, 127; ID., *Art. 54*, in *Commentario della Costituzione*, Rapporti politici, II, Bologna 1994, 114 e ID., *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, cit., 19 ss.; G. SIRIANNI, *Etica pubblica*, cit., 940 ss. Più in generale, T.F. GIUPPONI, *Il conflitto tra giustizia e politica. Verso una "democrazia giudiziaria"?*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna* 5/2016, 11 s., sottolinea come i conflitti che non trovano una soluzione sul piano politico tendano «inevitabilmente a scaricarsi sulla funzione giurisdizionale, con una evidente sovraesposizione del ruolo delle Corti».

63 Si pensi, ad esempio, alla durata indeterminata dell'incandidabilità, in caso di condanna definitiva, per i soli livelli regionali e locali, mentre, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 235/2012, per i parlamentari essa è parametrata alla durata dell'interdizione dai pubblici uffici commisurata dal giudice e, in ogni caso, non può essere inferiore a sei anni. Il profilo di disparità per le cariche nei due distinti livelli territoriali non è stato preso in considerazione dalla Corte costituzionale, in relazione al fatto che i giudizi *a quibus*, nelle diverse circostanze concrete, hanno riguardato l'applicazione della misura della sospensione dalla carica. Tuttavia, sarebbe probabilmente opportuno che il legislatore, uniformasse i trattamenti, fissando un termine anche per l'incandidabilità al livello locale, prevedendo, per ipotesi, termini analoghi particolarmente estesi per entrambi i livelli, in relazione alle condanne per i reati ostativi più gravi tra quelli previsti (quali ad esempio l'associazione mafiosa o le fattispecie considerate più gravi contro la pubblica amministrazione). Un esito paradossale che si produce attualmente è dato dal fatto che sia possibile accedere alla carica di parlamentare nazionale o europeo, o assumere incarichi di governo, anche in mancanza dei requisiti di candidabilità per i livelli inferiori di governo.

64 In tal senso, cfr. L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984, 123 ss. e 197.

65 In dottrina, a tal proposito, si è definita la fedeltà alla Repubblica come quell'«imperativo, gravante su ogni cittadino, di contribuire alla salvaguardia della continuità dell'ordinamento costituzionale nell'identità dei suoi principi supremi» (corsivo testuale): così A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano 2013, 191 ss.

come quelle contenute nel decreto n. 235/2012, per la seconda volta fatte salve dalla Corte costituzionale, possono contribuire, in qualche misura, a tracciare la strada.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali