

La "legge Severino": uno sguardo critico*

Glauco Nori
(29 luglio 2015)

1 - La *Severino* è una delle leggi che in questi ultimi tempi hanno avuto molto spazio nei c.d. media.

E' probabilmente arrivato il momento di dargli il nome giusto. Le norme più discusse e contestate non sono delle *legge*, ma del decreto legislativo (n.235/2012), emesso in base alla delega dell'art.64 della legge (n.190/20129, quella che legittimamente può essere chiamata *legge Severino*.

Anche se sono di questi giorni le vicende che hanno interessato alcune sospensioni di elezioni a cariche regionali e locali, non c'è dubbio, almeno così sembra, che le norme di interesse maggiore siano quelle sulla incandidabilità alle elezioni del Parlamento.

2 - Non può essere candidato al Parlamento chi, per alcuni reati, ha riportato una condanna alla reclusione di almeno due anni. Si è seguito il criterio della incandidabilità e non quello della ineleggibilità, adottato dall'art.65 Cost. I dubbi di legittimità sono stati risolti dalla Corte costituzionale che da tempo ha chiarito che la incandidabilità costituisce una figura di ineleggibilità, da accertare già al momento della formazione delle liste e non della proclamazione degli eletti.

Dal punto di vista pratico le due figure non sono equivalenti. Gli effetti della condanna penale, ancora presenti quando le liste sono formate, potrebbero essere cessati al momento della elezione. Rimarrebbe escluso, pertanto, chi a quel momento avesse riacquisito i requisiti richiesti. La presenza nelle liste dei personaggi più rappresentativi, in particolare del leader, può richiamare voti anche se poi non potesse essere dichiarato eletto. La incandidabilità, pertanto, può provocare al partito di appartenenza un danno maggiore della ineleggibilità.

3 - Secondo la delega dovevano restare ferme le disposizioni del codice penale in materia di interdizione dai pubblici uffici (lett.a), doveva essere determinata la durata dell'incandidabilità (lett.c) e le disposizione sulla incandidabilità andavano coordinate con le norme in vigore in materia di interdizione dai pubblici uffici (lett.e).

Si è dato per scontato che sulla materia si potesse intervenire con decreto legislativo.

I casi di ineleggibilità e di incompatibilità, secondo l'art.65 Cost., sono determinati dalla *legge*. Il decreto legislativo non è *legge* anche se ne ha la stessa *forza*. Se per gli effetti sono equivalenti, in questo caso le cose potrebbero stare diversamente perché è in gioco l'autonomia delle Camere sulla quale il Governo non dovrebbe interferire.

Secondo l'art.66 Cost. "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e della cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità".

In Assemblea Costituente ci fu la proposta di affidare il giudizio ad un organo in cui, in misura diversa, fosse rappresentata la giurisdizione perché "accertamento dei titoli di ammissione si compie attraverso un esame di pura legittimità, e quindi meglio può essere adempiuto da un organo che, per la sua composizione, dia affidamento di poterlo compiere con maggiore competenza e indipendenza". Prevalse la tesi, sostenuta anche dal Presidente, che "nel Parlamento italiano si è affermato un principio che, se non è codificato, ha nondimeno un suo grande valore: il Parlamento si considera come zona extraterritoriale; la Camera ha un'amministrazione sua e persino un suo piccolo governo interno Il che sta a provare che la Camera ha una sua sovranità che non tollera,

* Scritto sottoposto a *referee*.

neppure nelle cose di minore importanza, una qualsivoglia limitazione ogni intromissione, sia pure della magistratura, è da evitarsi”.

Che si potesse provvedere con decreto legislativo con l'intervento del Governo, sia pure a seguito di delega legislativa, non andava per certo: poteva essere uno dei casi nei quali la *legge* va intesa in senso formale. Il solo dubbio avrebbe giustificato che la questione fosse almeno affrontata.

4 - Per l'art. 76 Cost. la legge di delega legislativa indica i principi e i criteri direttivi ai quali si deve attenere il Governo. A proposito della durata dell'incandidabilità non è dato nessun criterio. Il Governo è stato delegato a determinarla a sua discrezione, senza alcun limite. Già per questo può profilarsi qualche dubbio sulla legittimità costituzionale della norma di delega per violazione dell'art.76.

La durata delle incandidabilità è stata disposta “per un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, comminata dal giudice. In ogni caso l'incandidabilità, anche in assenza della pena accessoria, non è inferiore ai sei anni”.

Gli anni potevano essere anche quattro o otto. Perché sei, non si ricava da nessuna parte per la mancanza di indicazioni nella delega. Né va esclusa l'eventualità, se la Corte costituzionale giudicasse che i sei anni sono troppi, che la norma sia illegittima per una sua irragionevolezza.

5 - Le norme sulla interdizione dai pubblici uffici, che preclude anche l'accesso al Parlamento, dovevano restare “ferme” ed andavano coordinate con quelle sulla ineleggibilità. Facendo prevalere la incandidabilità, non si può dire che ci sia stato un vero coordinamento, salvo ad interpretare la delega nel senso che, per restare “ferma”, sarebbe stata sufficiente che l'interdizione fosse mantenuta in vigore, anche se non applicabile.

E' quello che si è verificato. La legge ad una sentenza, passata in giudicato, attribuisce un effetto ulteriore rispetto a quelli che la sentenza produce per sua natura. La durata dell'interdizione, quando è stata applicata dal giudice, serve solo a determinare quella della incandidabilità, che deve essere doppia, ma di sei anni almeno, come di sei anni deve essere se l'interdizione non c'è stata.

In pratica la incandidabilità prevale sempre sulla interdizione: nel primo caso per la durata; nel secondo perché attribuisce alla decisione un effetto per il quale il giudice, non prevedendolo, ha evidentemente ritenuto che non ne ricorressero le condizioni. Da una parte c'è un giudice che, valutando il comportamento dell'imputato, ha ritenuto che non ci fosse motivo per interdirlo dai pubblici uffici o che l'interdizione fosse di una certa durata; dall'altro c'è una legge che, guardando solo alla pena e non al fatto imputato, dispone l'incandidabilità, limitando in modo automatico un diritto garantito dalla Costituzione. In pratica la legge, con un giudizio astratto, condizionato dall'entità della pena, qualunque sia stata la condotta, neutralizza gli effetti di un giudicato che in concreto, per la natura dei fatti accertati, ha escluso che l'interdizione andasse disposta. Non solo, ma tratta in modo identico situazioni diverse: rende incandidabile per sei anni chi non si è visto applicare l'interdizione, perché evidentemente ritenuta non appropriata, e chi è stato condannato alla interdizione per tre anni.

6 - E' stato obiettato che la legge ha voluto solo precludere l'accesso al Parlamento, intervenendo in una sfera limitata dei pubblici uffici con una disciplina di carattere eccezionale. Il Parlamento verrebbe a costituire un organo, per quanto riguarda la possibilità di esservi ammessi, soggetto ad una disciplina diversa rispetto agli altri pubblici uffici per i quali le norme sulla interdizione sarebbero rimaste “ferme”.

Se la legge avesse previsto una sanzione fuori dalla portata del giudice, si sarebbe potuto sostenere che si era aggiunto alla sentenza un effetto che di per sé non avrebbe potuto produrre. Il giudice, invece, giudicando sul fatto imputato, può avere escluso l'interdizione o averla disposta in una certa misura che avrebbe ugualmente impedito l'accesso al Parlamento per il tempo corrispondente. Più che tra norme, si tratta di un rapporto tra un giudicato ed una legge e la Corte costituzionale ha avuto già occasione di chiarire che non è consentito ad una legge di neutralizzare un giudicato.

Si è anche detto che il Parlamento, al di fuori della sfera di competenza del giudice, ha voluto solo fissare i requisiti che deve avere chi ne vuole fare parte: la sanzione avrebbe natura amministrativa. In quanto prevista da una legge di delega, che ne richiedeva il coordinamento con l'interdizione dai pubblici uffici, i dubbi sulla sua legittimità potrebbero addirittura aggravarsi perché il legislatore, invece di coordinarle, avrebbe fatto prevalere una sanzione amministrativa su di una pena accessoria, disposta da una sentenza. Resterebbe pur sempre una sanzione, in quanto limitazione di un diritto, e, amministrativa o penale che sia, sarebbe un effetto della sentenza penale non coerente col giudicato.

Al dubbio sulla legittimità costituzionale della legge di delega si aggiunge, pertanto, quello sulla legittimità della legge delegata per non essersi attenuta alla delega, oltre che per essere irragionevole di per se stessa.

7 - La parola definitiva sarà della Corte costituzionale. Data la materia, sarebbe stato il caso che la Corte ne fosse già stata investita. Ma da chi?

In ogni Camera c'è una Giunta che deve valutare se chi è stato eletto ne aveva i requisiti (art.66 Cost.). La Corte costituzionale ha ritenuto che la Giunta, dichiarando la ineleggibilità o la decadenza dell'eletto, svolge una funzione giurisdizionale, anche se composta solo da politici. Non sarebbe stato coerente con la Costituzione che la limitazione di un diritto, garantito dalla Costituzione stessa, non fosse sottoposta alla verifica di un giudice. Per le questioni di sola legittimità, la decisione della Giunta è definitiva perché non è previsto nessun ricorso davanti ai giudici ordinari o amministrativi. Non è così quando le questioni sono di ordine costituzionale. La competenza a deciderle in via definitiva è solo della Corte costituzionale alla quale "il giudice" (e la Giunta lo sarebbe) deve rimetterle se non le ritenga manifestamente infondate. Dichiarare manifestamente infondata una questione, da parte di un organo a composizione politica, per non rimetterla alla Corte costituzionale quando sono in gioco diritti costituzionalmente garantiti, non sembra la migliore delle soluzioni. Stando a quello che è successo, sembra che non si sia tenuto conto della natura giurisdizionale della funzione della Giunta. Ne è una conferma che l'orientamento di una componente politica della Giunta è stato anticipato in televisione da chi non ne faceva nemmeno parte. Sia la collegialità sia la neutralità del giudice sono state così messe in pericolo.

8 - Si è anche escluso che la incandidabilità si inserisca nel sistema delle sanzioni: sarebbe solo un requisito richiesto per fare parte del Parlamento in base ad un giudizio "di carattere certamente politico". Questo carattere vale per tutte le leggi che sempre su un giudizio di natura politica sono fondate. Non è lo stesso dalla parte dell'interessato che perde qualcosa che aveva prima, effetto tipico della sanzione.

Resta il fatto che la incandidabilità, comunque la si voglia definire, è pur sempre un effetto non giurisdizionale della sentenza penale. Nel prevederla la sovrappone a quelli della sentenza, rendendoli inattuabili, sarebbe stato forse il caso di articolare le norme in forma più prudente.

** Avvocato dello Stato f.r.