

La Corte costituzionale di nuovo sulla “legge Severino”: legittima la sospensione di diritto degli amministratori locali anche in caso di condanne non definitive antecedenti all’elezione

di Valentina Pupo*
(2 luglio 2019)

(in corso di pubblicazione in “*Le Regioni*”, 2019)

SOMMARIO: 1. La questione sollevata dal Tribunale di Lecce. – 2. Le ragioni dell’infondatezza della questione di legittimità. – 3. La ribadita natura cautelare della sospensione. – 4. Qualche osservazione conclusiva.

1. La questione sollevata dal Tribunale di Lecce

Il d.lgs. 12 dicembre 2012, n. 235¹, meglio conosciuto con il nome di “legge Severino”, è stato ancora una volta sottoposto al vaglio della Corte costituzionale², che si è pronunciata con la sent. n. 36/2019³.

1 Il decreto è intitolato *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.*

2 Il d.lgs. n. 235/2012 è già stato oggetto delle pronunce nn. 236/2015 e 276/2016, con le quali la Corte ha, in entrambi i casi, dichiarato l’infondatezza delle questioni di legittimità sollevate. In dottrina, sulla sent. n. 236/2015, cfr. 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; S. CECCHINI, *Retroattività della sospensione dalla carica di sindaco e problemi di (ir)retroattività: il caso De Magistris*, in www.costituzionalismo.it, 2/2015; C. MARCHESE, *Legge Severino: la Corte si pronuncia...e resta nel solco dei suoi passi!*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 1/2016 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 www.osservatorioaic.it, 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 www.federalismi.it, 3/2016; F. BAILO, *La c.d. “legge Severino” sul tavolo della Corte costituzionale: partita chiusa o rinviata?*, in *Giur. it.*, 1/2016, 206 ss.; M. GAMBARDELLA, *Natura ed effetti nel tempo della sospensione dalla carica di sindaco per una condanna non definitiva in base alla cd. “legge Severino”*, in *Cass. pen.*, 5/2016, 1884 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.; 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. Sulla sent. n. 276/2016, cfr. 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 www.penalecontemporaneo.it, 19 dicembre 2016; 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.; P. TORRETTA, *“Legge Severino”: la Corte conferma la sua legittimità costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 129 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 www.rivistaaic.it, 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 www.rivistaaic.it, 2/2017, 31 maggio 2017; V. PUPO, *Sospensione di diritto dalle cariche elettive: la Corte conferma l’infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sulla “legge Severino”*, in *Le Regioni*, 4/2017, 772 ss.; *Id.*, *La disciplina dell’incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in www.rivistaaic.it, 1/2017, 5 marzo 2017; L. MASERA, *Il decreto Severino di fronte alla Corte costituzionale, in attesa della decisione di Strasburgo sul caso Berlusconi*, in *Dir. pen. proc.*, 9/2017, 1218 ss.

3 Sentenza del 23 gennaio 2019, depositata il 6 marzo 2019. In merito, cfr. A.M. CAPITTA, *La Corte “salva” ancora una volta la “legge Severino”: è legittimo sospendere gli amministratori locali condannati in via non definitiva*, in *Archivio penale*, 1/2019.

Con tale decisione, i giudici costituzionali hanno rigettato le censure di illegittimità relative alla disposizione di cui all'art. 11, co. 1, lett. a), del decreto, che contempla la sospensione di diritto degli amministratori locali che abbiano riportato una condanna non definitiva per reati di particolare gravità o per delitti contro la pubblica amministrazione, indicati al precedente art. 10, co. 1, lettere a), b), c) del medesimo decreto⁴.

La questione di legittimità costituzionale, in questa circostanza, è stata prospettata d'ufficio dalla I sez. civile del Tribunale di Lecce⁵, in sede di esame nel merito della controversia sorta nell'ambito di un procedimento⁶ promosso da un consigliere del Comune di Gallipoli al fine di ottenere, previa sospensione in via d'urgenza ex art. 700 c.p.c., l'annullamento e/o la declaratoria di nullità/inefficacia del decreto del Prefetto di Lecce⁷, con il quale, nei confronti del ricorrente, era stata accertata la sussistenza di una causa di sospensione di diritto dalla carica elettiva, proprio in applicazione dell'art. 11, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 235/2012. Il consigliere, difatti, il 21 gennaio 2016, prima della sua candidatura alla carica di sindaco di Gallipoli (maggio 2016) e della sua successiva elezione a quella di consigliere comunale (giugno 2016), era stato condannato in primo grado dal Tribunale ordinario di Lecce, II sez. pen., per i reati di corruzione propria (art. 319 c.p.), di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) e di rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.)⁸.

In sede cautelare, l'istanza del ricorrente era stata accolta⁹, con conseguente sospensione dell'efficacia del provvedimento prefettizio impugnato. Difatti, il giudice del cautelare, contestata la formale intempestività del decreto di sospensione, poiché intervenuto prima della conclusione della procedura di convalida degli eletti¹⁰, aveva proposto un'interpretazione costituzionalmente orientata del comma 1, lett. a) dell'art. 11 del d.lgs. n. 235/2012, rilevando che, pur non essendo indicato nella sua formulazione testuale, dovesse ritenersi implicitamente in esso compreso l'inciso «dopo l'elezione o la nomina», che invece è espressamente previsto nella successiva lett. b) dello stesso comma. Ciò in quanto, a parere del giudice del cautelare, al fine di far scattare la sospensione di diritto, il legislatore avrebbe già differenziato le due ipotesi con riferimento alla gravità dei reati e al grado della pronuncia, prevedendo, per le fattispecie di cui alla lett. a), relative alla gestione della cosa pubblica o ritenute di maggiore gravità, che sia sufficiente una condanna non definitiva; e richiedendo, invece, per le fattispecie comuni di cui alla lett. b), una condanna non definitiva confermata in appello a una pena non inferiore a due anni di reclusione. Pertanto, nessuna ulteriore differenziazione, oltre a quelle del grado della pronuncia, avrebbe potuto essere desunta in relazione al momento di emissione della sentenza.

4 Tale disposizione fa riferimento a reati associativi di tipo mafioso, o finalizzati al traffico di armi o di sostanze stupefacenti, a reati contro la pubblica amministrazione come il peculato, la corruzione, la concussione, l'abuso d'ufficio, ecc.

5 L'ordinanza di rimessione del Tribunale di Lecce è la n. 163 del 31 marzo 2017.

6 Ricorso promosso il 3 agosto 2016, ai sensi dell'art. 22, d.lgs. n. 150/2011 (relativo al rito semplificato civile in materia di controversie in tema di ineleggibilità, decadenza e incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali) e con procedimento sommario di cognizione di cui all'art. 702-*bis* c.p.c.

7 Decreto prefettizio del 2 agosto 2016.

8 I reati in questione, nel caso concreto relativi a vicende risalenti al 2008, rientrano esattamente tra alcune delle fattispecie contemplate all'art. 10, co.1, lett. c), del d.lgs. n. 235/2012. In particolare, le condanne per le fattispecie di cui agli artt. 323 e 326 c.p. sono state introdotte dal decreto Severino quali cause di sospensione di diritto dalle cariche elettive regionali e locali, mentre le condanne per il reato di corruzione propria erano già contemplate dalla precedente normativa.

9 Con ordinanza del 23 agosto 2016.

10 L'art. 11, co. 5, d.lgs. n. 235/2012 prevede che il Prefetto «accertata la sussistenza di una causa di sospensione, provvede a notificare il relativo provvedimento agli organi che hanno convalidato l'elezione o deliberato la nomina».

In seguito, il giudice del reclamo aveva accolto le istanze del Ministero dell'Interno e della Prefettura di Lecce contro il provvedimento sospensivo¹¹, dando anche atto dei contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 276/2016, che nel frattempo era intervenuta in merito alla medesima normativa contestata, escludendo l'illegittimità costituzionale della disciplina sulla sospensione sotto il profilo della retroattività. Ad avviso del collegio, in particolare, il provvedimento prefettizio non risultava formalmente irregolare per esser stato comunicato agli organi competenti a convalidare l'elezione prima dell'intervenuta convalida, poiché la disposizione dell'art. 11, co. 5, d.lgs. n. 235/2012, si limiterebbe a individuare soltanto gli organi cui il provvedimento sospensivo deve essere notificato, senza alcun riferimento al momento in cui avviene la comunicazione; sul merito, inoltre, il giudice del reclamo riteneva che la sospensione potesse conseguire anche a sentenze antecedenti la candidatura e che la mancanza di un riferimento temporale nell'ipotesi di cui alla lett. a) evidenziasse la volontà del legislatore di dare rilievo esclusivamente all'esistenza di una condanna non definitiva, richiedendo solo per le ipotesi meno gravi di cui alla lett. b) una maggiore stabilità della decisione.

Occorre considerare come, nel successivo giudizio di merito sulla controversia, il giudice *a quo*, valutata la necessità di sollevare d'ufficio una questione di legittimità costituzionale in merito alla normativa contestata, abbia espresso la volontà di percorrere una strada diversa rispetto alle precedenti questioni che avevano avuto ad oggetto la medesima disposizione ed erano state dichiarate infondate dalla Corte costituzionale, nelle quali erano stati contestati, in particolare, l'eccesso di delega delle disposizioni del decreto¹² e la retroattività dell'applicazione dell'istituto della sospensione di diritto per gli amministratori regionali e locali, conseguentemente a sentenze penali di condanna per fatti antecedenti alla vigenza del decreto, intervenute in corso di mandato¹³.

Nel caso di specie, la disposizione di cui all'art. 11, co. 1, lett. a), è stata censurata tramite la prospettazione di parametri in parte nuovi e la delineazione di profili che, a detta del giudice *a quo*, in passato non erano stati pienamente considerati. Difatti, in riferimento agli artt. 1, co. 2, 2, 3, 48 e 51, co. 1, Cost. è stata contestata la legittimità della statuizione legislativa nella parte in cui non prevede che la sospensione dalla carica consegua soltanto a sentenze non definitive di condanna pronunciate «dopo l'elezione o la nomina» («o, al più, «dopo la candidatura»»), così come stabilisce la disposizione che viene assunta a termine di paragone, ossia la successiva lett. b) del medesimo articolo, che sancisce l'applicabilità della stessa misura per coloro i quali, «con sentenza di primo grado, confermata in appello per la stessa imputazione, [abbiano] riportato, dopo l'elezione o la nomina, una condanna ad una pena inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo».

Il giudice rimettente, in punto di motivazione della non manifesta infondatezza della questione, ha proposto tre argomentazioni principali e ha delineato, altresì, un'ulteriore questione, in via subordinata, che la Corte, tuttavia, ha ritenuto inammissibile.

Sotto un primo profilo, il Tribunale, partendo da una breve ricostruzione dell'evoluzione normativa e dei presupposti di incandidabilità, sospensione e decadenza, ha messo in luce come la vocazione originaria della sospensione fosse quella di rappresentare una misura provvisoria e strumentale, volta a disciplinare situazioni sopravvenienti in corso di mandato, come quelle derivanti dalle sentenze penali di condanna per determinati reati, emesse nei confronti degli eletti. Di conseguenza, mentre l'istituto dell'incandidabilità opererebbe in presenza di una pronuncia di condanna passata in giudicato prima delle elezioni, precludendo la possibilità di partecipare alla tornata

11 Reclamo accolto con ordinanza del 20 dicembre 2016, emessa ex art. 669-terdecies c.p.c.

12 In riferimento all'art. 1, co. 64, lett. m), l. n. 190/2012), l'aspetto è stato considerato nella sent. n. 276/2016.

13 Aspetti considerati dalla Corte costituzionale con la sent. n. 236/2015.

elettorale, la sospensione e la decadenza impedirebbero l'ulteriore esercizio del mandato in corso, in modo permanente (decadenza) o transitorio (sospensione, 18 mesi), in relazione all'intervenuta irrevocabilità o meno di una condanna penale emessa durante la carica. A parere del giudice *a quo*, pertanto, la causa ostativa (la pronuncia penale di condanna) non potrebbe che essere successiva all'elezione, anche se correlata a fatti di reato compiuti in precedenza¹⁴.

Il collegio leccese ha rilevato, tuttavia, come tale originaria, «intrinseca finalità» dell'istituto sia stata modificata dal diritto vivente¹⁵, determinando «una discrasia del quadro normativo», in quanto una stessa situazione, vale a dire la presenza di una sentenza di condanna non definitiva prima dell'elezione, produrrebbe due effetti diversi in relazione al momento in cui la si prenda in considerazione: sarebbe ininfluenza all'inizio e nel corso del processo elettorale fino all'elezione del candidato, poiché, non essendo passata in giudicato, non potrebbe precluderne la candidatura; diverrebbe rilevante dopo l'elezione, provocando la sospensione dell'eletto, nonostante la consultazione elettorale si sia svolta «in condizioni di piena regolarità e, soprattutto, senza che nel frattempo sia intervenuto alcun mutamento delle circostanze»¹⁶. L'esito paradossale che, secondo il giudice *a quo*, si determinerebbe in questo modo sarebbe di imputare alla sentenza non definitiva preesistente all'elezione un effetto condizionato e posticipato nel tempo, che si produrrebbe soltanto se e in quanto il candidato venga successivamente eletto, creando, così, una sorta di tipologia ulteriore di sospensione *sub condicione*, vale a dire sottoposta alla condizione "sospensiva" dell'elezione. Nella prospettiva del Tribunale di Lecce verrebbe, in tal modo, concretamente frustrato il diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51, co. 2, Cost., oltre ad essere fortemente compromessa la possibilità di partecipazione del cittadino al processo democratico e alla vita politica del Paese, dal momento che ne uscirebbe falsata la libera concorrenza elettorale dal lato passivo. Difatti, se da un punto di vista teorico si potrebbe giustificare l'applicazione della sospensione anche nel caso di sentenze non definitive di condanna precedenti all'elezione, poiché il diritto di candidarsi non verrebbe precluso, ma sarebbe in seguito limitato soltanto l'esercizio della relativa funzione; da un punto di vista concreto, si finirebbe col produrre surrettiziamente il medesimo effetto dell'incandidabilità, poiché impedirne l'esercizio equivarrebbe, nella sostanza, ad elidere il diritto, anche se per un periodo predeterminato, pur se non del tutto irrilevante, potendo in astratto riguardare la metà del mandato elettivo nell'ipotesi in cui, ai

14 La Corte costituzionale ha più volte sottolineato come la sospensione e la decadenza, così come l'incandidabilità, non siano sanzioni o effetti penali della condanna, bensì mezzi cautelari a tutela del corretto funzionamento delle istituzioni, del libero esercizio del mandato elettorale, del buon andamento e della trasparenza delle amministrazioni pubbliche. La loro applicazione scaturirebbe, pertanto, a causa della perdita di un requisito soggettivo essenziale per accedere all'ufficio pubblico elettivo o per continuare a ricoprirlo, che il legislatore, nella definizione discrezionale dei presupposti per l'accesso alle cariche pubbliche elettive in condizioni di eguaglianza, ha ritenuto di ricollegare alla pronuncia di una sentenza di condanna per determinati reati. I loro effetti deriverebbero automaticamente in conseguenza del mero presupposto oggettivo della condanna penale, che sottende un giudizio di indegnità morale (sentt. nn. 236/2015; 25/2002, 132/2001, 206/1999, 295, 184 e 118/1994). Nella stessa prospettiva anche Cons. Stato, sez. III, sent. 30 gennaio 2014, n. 730; Cons. Stato, sez. V, sent. 29 ottobre 2013, nn. 5222, 5223 e 5224 e Cons. Stato, sez. V, sent. 6 febbraio 2013, n. 695. Sul tema della dignità morale dei candidati, cfr. V. MARCENÒ, *L'indegnità morale dei candidati e il suo tempo*, in *Giur. cost.*, 1/2014, 621 ss.

15 Ciò in quanto la Corte di Cassazione, nella sent. n. 13563/2012 (che si riferisce alle originarie disposizioni degli artt. 58 e 59 del TUEL, poi abrogate dall'art. 17 del d.lgs. n. 235/2012, ma il cui contenuto normativo è stato trasfuso negli artt. 10 e 11 del medesimo decreto, senza sostanziali innovazioni della precedente disciplina in tema di sospensione, ad eccezione dell'aggiunta di nuovi reati ostativi), aveva considerato come, dal momento che l'art. 59, co. 1, lett. a) non riportava alcun riferimento al presupposto della successione temporale, non vi fosse «alcuna plausibile ragione di ordine letterale o teleologica per differenziarne l'applicabilità *ratione temporis*; e cioè a seconda che la sentenza sia stata emanata prima o dopo la tornata elettorale». In tal senso anche la sent. n. 141/1996 della Corte costituzionale.

16 Citazioni dall'ordinanza di rimessione n. 163/2017, in *Gazzetta Ufficiale – 1ª serie speciale*, n. 47 del 22/11/2017, pag. 62.

18 mesi di sospensione, si aggiungessero gli ulteriori 12 mesi previsti in caso di sentenza di secondo grado, confermativa della prima.

Ad avviso del giudice *a quo*, pertanto, la norma censurata, comprimendo il diritto all'elettorato passivo a favore della tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione (art. 97, co. 2, Cost.), nonché del corretto funzionamento e del prestigio delle istituzioni pubbliche (art. 54, co. 2, Cost.), non opererebbe un bilanciamento in grado di salvaguardare adeguatamente i valori costituzionali in gioco. Difatti, il problema della salvaguardia della credibilità dell'amministrazione si porrebbe concretamente, e in misura maggiore, se si consentisse la permanenza in carica a un soggetto attinto da una condanna non definitiva dopo le elezioni, con pregiudizio per l'immagine dell'istituzione e compromissione del relativo rapporto fiduciario dei cittadini. Di conseguenza, la sospensione apparirebbe come una misura proporzionata e ragionevole se configurata come strumento per precludere non l'accesso all'esercizio della carica, bensì la prosecuzione dello stesso. In questo senso, a parere dell'autorità giudiziaria rimettente, si profilerebbe il dubbio «che la discrezionalità del legislatore “superi i limiti di un ragionevole bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco”, non nel collegamento della misura della sospensione a sentenze non definitive, bensì nell'applicazione di detta misura a sentenze non definitive preesistenti all'elezione»¹⁷.

Sotto un secondo profilo, si rileva come le due situazioni, distinte in relazione al momento in cui interviene la condanna non definitiva rispetto all'elezione, si differenzino anche dal punto di vista del cittadino elettore, compromettendone la scelta dal lato attivo, in sede di esercizio del diritto di voto di cui all'art. 48, co. 2, Cost. Difatti, nella prospettiva del giudice *a quo*, sarebbe ragionevole ipotizzare che l'elettore, essendo a conoscenza della situazione che si determinerebbe all'indomani dell'elezione e per non compromettere l'utilità del suo voto, indirizzi la preferenza verso altri candidati che, se fossero eletti, non verrebbero sospesi. Ed anche se ne fosse all'oscuro, in ogni caso la fruttuosità del voto sarebbe intaccata e la volontà del cittadino elettore irragionevolmente posta nel nulla. Senza contare che, in relazione alle modalità in cui la sospensione potrebbe operare, il Tribunale ha posto delle riserve anche rispetto «alla concreta efficacia moralizzatrice» di una misura che consentirebbe l'allontanamento a fasi alterne del candidato eletto, col conseguente rischio di pregiudicare la continuità dell'esercizio dell'ufficio.

Alla violazione del diritto di elettorato nel suo duplice aspetto, attivo e passivo, e dunque degli artt. 48, co. 2, e 51, co. 2, Cost., si aggiungerebbe la lesione del principio di cui all'art. 2 Cost. e del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., poiché il «candidato *sub condicione*» non concorrerebbe in condizioni di eguaglianza con gli altri candidati e verrebbe minata la possibilità dei cittadini di partecipare alla vita democratica del Paese e di contribuire a delinearla.

Sotto un ulteriore profilo, secondo il giudice rimettente, sarebbe ragionevole la previsione di una distinzione tra le fattispecie di cui alle lettere *a*) e *b*) dell'art. 11, co. 2, del d.lgs. n. 235/2012, poiché la minore gravità dei reati di cui alla lettera *b*) giustificerebbe la scelta legislativa di richiedere un maggiore grado di stabilità della condanna non definitiva, prevedendo la necessità di una conferma in appello ai fini della sospensione, diversamente dalla previsione di cui alla lettera *a*), in base alla quale è sufficiente una condanna in primo grado, data la maggiore gravità dei reati indicati. Tuttavia, non vi sarebbe «nessuna correlazione automatica, e tanto meno logica, tra grado e momento della pronuncia», sicché, ad avviso del giudice *a quo*, risulterebbe irragionevole che il legislatore abbia voluto fissare anche un diverso ambito applicativo dal punto di vista temporale tra le fattispecie di cui alla lett. *a*) e quelle di cui alla lett. *b*), oltre al già previsto diverso grado di non definitività della sentenza in base alla gravità dei reati.

17 Ord. n. 163/2017, cit., 65.

Il Tribunale, da ultimo, ha formulato un'ulteriore possibile soluzione per sciogliere il dubbio di legittimità costituzionale prospettato in riferimento alla normativa e «mitigare l'irragionevolezza della disposizione». A tal fine, ha rilevato come potrebbe essere sufficiente anche soltanto circoscrivere l'applicazione della previsione di cui alla lett. a) al periodo antecedente l'elezione, compreso tra la candidatura e l'elezione stessa, limitando, pertanto, l'illegittimità della norma alla parte in cui non prevede l'inciso «dopo la candidatura».

2. Le ragioni dell'infondatezza della questione di legittimità

La Corte costituzionale, dopo essersi preliminarmente soffermata sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa erariale, considerandole infondate¹⁸, nonché sulle ulteriori questioni prospettate dalla parte costituita nelle sue difese, ritenendole inammissibili¹⁹, ha delineato nel merito le motivazioni che sono state poste alla base del rigetto dei dubbi di legittimità costituzionale segnalati dal giudice rimettente.

Il fulcro delle argomentazioni della Corte ha riguardato la non irragionevolezza del bilanciamento condotto dal legislatore tra gli interessi costituzionali coinvolti ed in particolare tra gli interessi connessi alla libera concorrenza elettorale dal lato passivo e, specularmente, alla libera scelta dei cittadini elettori dal lato attivo, protetti dagli artt. 51 e 48 Cost., e gli interessi connessi alla salvaguardia del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, nonché all'adempimento del dovere di svolgere le pubbliche funzioni con disciplina ed onore, secondo quanto previsto, rispettivamente, dagli artt. 97 e 54 Cost.

Ad avviso del giudice costituzionale, la tesi delineata nell'ordinanza di rimessione, in base alla quale le attuali modalità di applicazione della sospensione di diritto dalle cariche elettive regionali e locali esulerebbero dagli originari confini di una misura destinata ad operare soltanto in conseguenza di eventi avvenuti durante lo svolgimento del mandato, non sarebbe suffragata dalla effettiva evoluzione della disciplina dell'istituto.

Ricostruendo il quadro normativo degli interventi che hanno progressivamente previsto gli istituti preclusivi del diritto all'elettorato passivo, e il modo in cui su di esso ha inciso la giurisprudenza costituzionale, la Consulta ha evidenziato come, in un primo tempo, fosse stata prevista un'operatività parallela della sospensione e della incandidabilità, poiché entrambi gli istituti intervenivano per le medesime ragioni, ma in momenti diversi, in relazione al verificarsi delle cause ostative. Difatti, la sospensione di diritto, introdotta per la prima volta dall'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55²⁰, era

18 L'Avvocatura dello Stato aveva eccepito l'inammissibilità della questione sostenendo che il giudice *a quo* avesse prospettato un intervento additivo non "a rime obbligate" e pertanto interferente nella discrezionalità del legislatore. Ad avviso della Corte costituzionale, invece, nel caso in cui fossero stati condivisi gli argomenti addotti dal Tribunale, la soluzione avrebbe potuto essere una soltanto, vale a dire la limitazione della sospensione dalla carica ai casi di condanna non definitiva successiva alle elezioni o alla nomina, come, peraltro, già previsto dalla lett. b) del secondo comma dell'art. 11 del d.lgs. n. 235/2012. Pertanto la Corte, se avesse condiviso questa prospettiva, non avrebbe aggiunto nulla di nuovo.

19 Il ricorrente del processo principale, aderendo agli argomenti prospettati dal giudice *a quo*, aveva delineato ulteriori profili di illegittimità, in relazione agli artt. 27, 97, 117, co. 1, Cost. (quest'ultimo con riferimento all'art. 6 della CEDU), e rilevato, altresì, l'ingiustificata disparità di trattamento tra i parlamentari e coloro i quali ricoprono cariche elettive regionali e locali, poiché solo per questi ultimi è prevista la sospensione in caso di sentenze non definitive, mentre per i parlamentari la decadenza dalla carica subentra in caso di pronunce passate in giudicato. La Corte ha ritenuto inammissibili tali ulteriori questioni, essendo precluso alle parti di estendere il *thema decidendum* oltre quanto prospettato nell'ordinanza di rimessione (secondo quanto già statuito in altre pronunce: cfr. sentt. nn. 248, 239, 200, 194, 161, 33, 14, 12, 4 del 2018; ord. n. 96/2018).

20 Legge intitolata *Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*.

prevista nei confronti degli eletti che fossero stati rinviati a giudizio o destinatari di misure di prevenzione per delitti di associazione mafiosa, mentre nessuna conseguenza era ancora contemplata per il caso in cui la condizione si fosse verificata prima dell'elezione. L'istituto dell'incandidabilità alle elezioni regionali e locali fu in seguito introdotto, dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16²¹, a carico di chi, prima dell'elezione o della nomina, avesse riportato condanne non definitive per gravi reati (come 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; mentre se tali circostanze si fossero verificate dopo l'elezione o la nomina, la conseguenza sarebbe stata la sospensione dalla carica. Una sentenza definitiva subentrata in corso di mandato, invece, avrebbe determinato la decadenza di diritto dell'eletto.

La Corte ha precisato come, su tale quadro, che presentava alcuni evidenti vizi di legittimità costituzionale, fosse successivamente intervenuta con la sent. n. 141/1996, sancendo l'incostituzionalità della previsione dell'incandidabilità a seguito di provvedimenti non definitivi, stante la palese sproporzione tra una tale misura irreversibile, connessa a presupposti che precedevano l'elezione, e l'istituto meno afflittivo della sospensione di diritto, applicato in presenza di analoghi presupposti, sopravvenienti al voto²². Tuttavia, il giudice costituzionale ha ricordato quanto già puntualizzato in quella sede, vale a dire che «le vicende penali precedenti l'elezione non restano irrilevanti, dovendo esse, al pari di quelle successive all'elezione, far scattare la sospensione»²³; una diversa interpretazione sarebbe, altrimenti, risultata irragionevole e foriera di una pesante ed ingiustificata disparità di trattamento.

Con il successivo intervento legislativo, condotto con la legge 13 dicembre 1999, n. 475²⁴, fu chiarito come solo una sentenza passata in giudicato per i reati previsti potesse essere causa di incandidabilità. Il quadro operativo della sospensione di diritto dalle cariche regionali e locali, invece, confluito dapprima negli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 267/2000 (*Testo unico degli enti locali*) e, attualmente, nelle disposizioni del d.lgs. n. 235/2012, è da allora rimasto sostanzialmente immutato, e prevede che la misura sospensiva scatti automaticamente per coloro i quali, a prescindere dal momento della pronuncia, siano incorsi in una condanna non definitiva per i reati più gravi collegati alle funzioni di amministratore pubblico (come, ad esempio, associazione mafiosa, reati in materia di armi o stupefacenti, delitti contro la pubblica amministrazione, ecc.); mentre per i condannati a pene non inferiori a due anni per reati comuni non colposi, stabilisce che la misura scatti «solo alla duplice condizione che la condanna sia intervenuta “dopo l'elezione o la nomina” e sia stata confermata in appello»²⁵.

21 Legge intitolata *Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali*, che modificò l'art. 15, co. 1, della legge n. 55/1990.

22 Cfr. Corte cost., sent. n. 141/1990, punto 4 cons. in dir. Il ragionamento in base al quale, in quella sede, la Corte ritenne, incostituzionale la norma sulla non candidabilità nell'ipotesi di rinvio a giudizio precedente all'elezione venne esteso allo stesso titolo anche alle altre fattispecie che la legge 55/1990 ricollegava a sentenze di condanna non ancora passate in giudicato o a provvedimenti giurisdizionali non definitivi che comportassero l'applicazione di misure di prevenzione (punto 5 cons. in dir.).

23 Cfr. Corte cost., sent. n. 36/2019, punto 3 cons. in dir., in cui viene richiamato quanto affermato alla fine del punto 5 cons. in dir. della sent. 141/1996, e cioè il chiarimento per cui la declaratoria di incostituzionalità, in quella sede pronunciata, non si riferiva alla disposizione relativa alla sospensione di diritto degli eletti per i quali fosse sopraggiunta una vicenda penale: «[d]isposizione, questa, che – letta nel sistema – dovrà considerarsi applicabile anche al caso in cui tali situazioni sussistano già al momento dell'elezione, sì che una contraria interpretazione risulterebbe gravemente irragionevole e fonte di ingiustificata disparità di trattamento».

24 Legge intitolata *Modifiche all'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni*.

25 Cfr. Corte cost., sent. n. 36/2019, punto 3 cons. in dir.

In sostanza, è possibile individuare due tipi di effetti che il legislatore ha ricondotto alle condanne penali non definitive precedenti alle elezioni, ed escluderne sicuramente un terzo: tali pronunce possono, cioè, essere irrilevanti quando comminano pene non inferiori a due anni di reclusione per reati comuni non colposi, secondo quanto previsto dalla disposizione di cui alla lett. b), co. 1, dell'art. 11 del d.lgs. n. 235/2012, che il giudice *a quo* ha richiamato come termine di paragone e che esplicitamente fa riferimento a sentenze non definitive, confermate in appello, intervenute "dopo l'elezione o la nomina"; oppure possono essere rilevanti, e pertanto determinare la sospensione di diritto, allo stesso modo delle condanne non definitive susseguenti l'elezione o la nomina, così come previsto dalla norma impugnata. L'unico effetto che una sentenza non definitiva di condanna emessa prima delle elezioni non potrebbe avere sarebbe quello di far scattare l'incandidabilità, in quanto ciò è stato escluso con l'intervento della sent. n. 141/1996, che ha riconosciuto come il diritto di cui all'art. 51 Cost. possa legittimamente essere precluso soltanto in forza di una condanna irrevocabile.

3. La ribadita natura cautelare della sospensione

La Corte, pertanto, ha ribadito come il panorama normativo ormai da tempo vigente tenda decisamente a smentire le argomentazioni del Tribunale di Lecce, secondo le quali la finalità connaturata alla sospensione, e scaturente dall'originaria applicazione dell'istituto, sarebbe quella di operare allorché le cause ostative (come le condanne non definitive per i reati più gravi o comunque collegati alla funzione) si verificano in corso di carica, restando irrilevanti se precedenti l'elezione o la nomina.

Al contrario, l'impostazione costante è stata quella di ritenere applicabile la sospensione anche per i casi di condanna non definitiva antecedenti all'elezione. Del resto, l'esigenza originaria alla base della disciplina relativa alle cause ostative alla candidabilità era quella predisporre degli strumenti che consentissero di fronteggiare il dilagante fenomeno delle infiltrazioni criminali all'interno del tessuto istituzionale e di prevenire le forme di illegalità nella pubblica amministrazione e nella politica, che le indagini giudiziarie, fin dai primi anni Novanta, avevano progressivamente portato alla luce, contribuendo ad incrinare il rapporto di fiducia dei cittadini elettori nei confronti dei propri rappresentanti, a vari livelli, e delle istituzioni nel loro complesso²⁶. E difatti, anche la

²⁶ In merito, cfr. M. FIORILLO, *Le nuove cause di incandidabilità, sospensione e decadenza nell'ordinamento delle regioni e degli enti locali: legge 18 gennaio 1992, n. 16*, Istituto di Studi sulle Regioni-C.N.R., Roma 1994; E. MAGGIORA, *Ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità nell'ente locale. Problemi e casi pratici*, Milano 2000; F. PINTO-S. D'ALFONSO, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità*, in AA.VV., *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità e status degli amministratori locali. Cause ostative al mandato, aspettative, permessi, indennità*, Commenti al T.U. sull'ordinamento degli enti locali, parte I, Titolo III, a cura di F. Pinto-S. D'Alfonso, Sant'Arcangelo di Romagna 2001, 103 ss.; 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 (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.; e, più di recente, F. SCUTO, *La nuova dimensione dell'incandidabilità estesa alla totalità delle cariche elettive e di governo*, in www.rivistaaic.it, 4/2013, 2 ss.; G. RIVOCSECCI, *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.; 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*,

Corte costituzionale, in un primo momento, aveva fatto salve talune previsioni legislative, nonostante l'evidente incidenza sul diritto di elettorato passivo, riconnettendovi una giustificazione emergenziale, legata alla necessità di salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblica, nonché di tutelare la libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche²⁷. Esigenza non attenuatasi nel corso del tempo e che, anzi, a parere del giudice costituzionale, avrebbe indotto il legislatore a delineare sempre più accuratamente l'ambito oggettivo e soggettivo della disciplina dell'incandidabilità, della sospensione e della decadenza, fino alla predisposizione del Testo unico del 2012.

E, proprio in riferimento alle più recenti pronunce relative a tale normativa, occorre rammentare come il giudice costituzionale abbia già da diverso tempo chiarito che alla sospensione di diritto dalla carica elettiva sia da ascrivere una funzione «sicuramente cautelare»²⁸, tesa a salvaguardare, nelle more della definizione del giudizio penale, «esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto presta servizio»²⁹, nonché a proteggere, in quegli stessi frangenti, ulteriori interessi pubblici di fondamentale rilievo, come il corretto funzionamento delle istituzioni, il libero esercizio del mandato elettorale, il buon andamento e l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni³⁰. In tal senso, la misura si porrebbe come uno «strument[o] di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione»³¹ e di contrasto a forme di inquinamento e di pregiudizio per l'immagine delle istituzioni. Secondo la Corte, difatti,

1/2014; 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.; C. MARCHESE, *Incandidabilità: verso una disciplina organica?*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2013, 521 ss.; G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Dir. pubbl.*, 3/2014, spec. 932 ss.; M. TRAPANI, *Incandidabilità e decadenza degli amministratori locali: la riforma nel più ampio quadro della normativa anticorruzione*, in *www.osservatorioaic.it*, 3/2014.; L. BUSCEMA, *Orgoglio e pregiudizio (penale) in tema di diritto di elettorato passivo. Riflessioni a margine del caso De Magistris*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2015, 12 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*, 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*; F. BAILO, *Capacità elettorale e costituzione*, Napoli 2015, 129 ss. e 266 ss.; 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 *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 6/2015; D. CODUTI, *Incandidabilità, misure anticorruzione e Costituzione*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2016.

Sull'istituto della decadenza dei parlamentari e sul caso Berlusconi di fronte alla CEDU, cfr. G. CERRINA FERONI, *Ricorso Berlusconi c. Italia: la rilevanza del "fattore tempo"*, in *www.federalismi.it*, 11/2017; C. NARDOCCI, *Sulla (in)convenzionalità della incandidabilità sopravvenuta e della decadenza dal mandato parlamentare: spunti a partire dal caso Berlusconi c. Italia*, in *www.federalismi.it*, 17/2017; A. SCARCELLA, *D.lgs. n. 235/2012: riabilitazione dell'imputato politicamente incandidabile e rinuncia al ricorso*, in *Il corriere giuridico - Osservatorio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, 1/2019, 126 ss.

27 Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. n. 407/1992, in cui la *ratio* della disciplina in questione viene ricollegata alla necessità «di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali. [...] L'intervento dello Stato appare pertanto essenzialmente diretto a fronteggiare una situazione di grave emergenza [...] che coinvolge interessi ed esigenze dell'intera collettività nazionale, connessi a valori costituzionali di primario rilievo, in quanto strettamente collegati alla difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica». In tal senso anche la sent. n. 118/1994.

28 Cfr. Corte cost., sent. n. 236/2015, punto 4.1, cons. in dir., che richiama la sent. n. 25/2002.

29 Cfr. Corte cost., sent. n. 236/2015, punto 4.1 cons. in dir., in cui si richiama testualmente la sent. n. 206/1999, punto 4 cons. in dir.

30 Diffusamente nella giurisprudenza costituzionale: cfr. Corte cost., sentt. nn. 118/2013, 25/2002, 132/2001, 206/1999, 141/1996, 184/1994, 118/1994, 407/1992. Nello stesso senso anche la giurisprudenza amministrativa (Cons. di Stato, sez. III, sent. 30 gennaio 2014, n. 730) e quella della Cassazione (così Cass. SS.UU. civili, ord. 28 maggio 2015, n. 11131, punto 8.3 cons. in dir.). Non condivide la funzione cautelare dell'istituto F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti*, cit., 11.

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

sebbene il principio di non colpevolezza di cui all'art. 27, co. 2, Cost., non consenta di far scaturire da una condanna ancora provvisoria una presunzione di indegnità morale a ricoprire un incarico pubblico, tuttavia, permettere «la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione p[otrebbe] comunque 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»³².

Il medesimo scopo cautelare è stato, dunque, ravvisato anche in relazione alla sospensione disposta dalla norma censurata, dal momento che il legislatore ha ritenuto di doverne riconnettere l'applicazione al ricorrere di una condanna, pur non definitiva, per reati gravi o per una serie di delitti contro la pubblica amministrazione, al fine di allontanare temporaneamente il titolare dalla carica, e tutelare, così, l'amministrazione pubblica dal rischio di possibili inquinamenti, salvaguardandone la credibilità. Si configurerebbe, in tal modo, un bilanciamento tra gli interessi coinvolti che il giudice costituzionale, come nei precedenti casi, ha ritenuto non irragionevole, poiché in grado di contemperare le esigenze di protezione del buon andamento e della credibilità della pubblica amministrazione con quelle dell'eletto-condannato. E, del resto, ciò sarebbe rimarcato dal fatto che le sentenze di condanna precedenti all'elezione, in grado di determinare gli effetti sospensivi del mandato elettorale, siano soltanto quelle che puniscono fattispecie di reato suscettibili di avere una più diretta incidenza sulla funzione che il sospeso dovrebbe assumere all'indomani del voto. Tant'è che, per le condanne non definitive ad una pena non inferiore ai due anni di reclusione per ipotesi di reato comuni non colpose, contemplate alla successiva lett. b), la tutela degli interessi di cui agli artt. 48 e 51 Cost. è stata ritenuta prevalente rispetto a quella di salvaguardia del buon andamento della pubblica amministrazione, perlomeno fino a che non subentri, successivamente all'elezione o alla nomina, una pronuncia di secondo grado, confermativa della prima.

La non irragionevolezza della disposizione censurata dall'autorità rimettente, peraltro, sarebbe confermata dalla temporaneità della misura, poiché l'accesso alla carica non sarebbe precluso indefinitamente, bensì sarebbe limitato soltanto a 18 mesi, decorsi i quali l'eletto che era stato sospeso potrà entrare in carica e nell'esercizio delle sue funzioni, con le sole eccezioni derivanti dal prolungamento del periodo di sospensione di ulteriori 12 mesi, in caso di conferma in appello della pronuncia di primo grado, e dalla decadenza dalla carica, in caso di passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna (c.d. incandidabilità sopravvenuta)³³.

Nella prospettiva della Corte costituzionale, tale conclusione non è apparsa smentita dal possibile rilievo che l'elezione del candidato, manifestando la consapevolezza degli elettori circa la sua condizione, sia in grado di superare il carattere ostativo della condanna non definitiva rispetto all'assunzione della carica. Difatti, se la *ratio* dell'istituto della sospensione è «prevalentemente quella della tutela oggettiva del buon andamento e della protezione del rapporto di fiducia tra eletti ed elettori [...], la scelta del legislatore di non attribuire rilievo, nei casi considerati, all'intervenuta investitura popolare del condannato, e di far prevalere [...] l'interesse alla legalità dell'amministrazione non appare irragionevole»; ragion per cui, in quest'ottica, la Corte ha ritenuto che l'«atto di fiducia» manifestato da una parte dell'elettorato non sarebbe comunque in grado di far passare in secondo piano l'esigenza di tutela oggettiva dell'ente territoriale e del corpo elettorale nel

32 Cfr. Corte cost., sent. n. 36/2019, punto 4 cons. in dir.

33 Cfr. Corte cost. sent. n. 36/2019, punto 4.1 cons. in dir.

suo complesso, «le cui altrettanto meritevoli aspirazioni all'onorabilità e alla credibilità dell'eletto po[trebbero] essere messe in discussione dall'elezione del condannato»³⁴.

In merito all'argomento per il quale la disposizione impugnata sarebbe in grado di costringere anche la libera scelta dell'elettore dal lato attivo, pregiudicando il diritto di cui all'art. 48 Cost., co. 2, Cost., la Corte ha rilevato come la conseguenza sugli esiti elettorali, derivante dal fatto che il candidato già condannato, se eletto, verrebbe provvisoriamente sospeso all'indomani della tornata elettorale, derivi necessariamente dal bilanciamento non irragionevole condotto dal legislatore. Difatti, se, per un verso, la misura dell'incandidabilità è apparsa troppo drastica, rispetto ad un provvedimento penale di condanna non ancora passato in giudicato – come peraltro rilevato dalla Corte nella richiamata sent. n. 141/1996 – dall'altro, la completa irrilevanza di una condanna non definitiva per gravi reati, precedente alle elezioni, avrebbe rischiato di far scaturire una «irragionevole disparità di trattamento» rispetto agli effetti sospensivi del mandato elettorale che si produrrebbero in caso di un'analogà sentenza di condanna successiva alle elezioni³⁵.

Da ultimo, la Consulta ha considerato l'ulteriore soluzione prospettata dal giudice *a quo* quale possibile rimedio all'asserita illegittimità della disposizione impugnata. L'autorità rimettente, difatti, aveva sostenuto che l'irragionevolezza della norma avrebbe potuto essere contenuta anche circoscrivendone l'applicazione al solo periodo precedente l'elezione, compreso tra il momento della candidatura e l'elezione stessa, dovendosi in tal modo considerare incostituzionale la disposizione relativamente alla parte in cui non prevedeva l'inciso "dopo la candidatura".

Preliminarmente, la Corte ha osservato come questa soluzione sia stata in concreto configurata dal giudice rimettente in termini di questione subordinata alla principale, per il caso in cui quest'ultima fosse stata respinta; e, secondariamente, come essa abbia posto un distinto problema di legittimità costituzionale, focalizzando una diversa lacuna nell'art. 11, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 235/2012. Il *petitum* subordinato, tuttavia, è stato considerato inammissibile poiché il Tribunale non ne ha argomentato la fondatezza, ma ad esso, a parere del giudice costituzionale, si sarebbero potute estendere le medesime ragioni spese a supporto della prima questione, alle quali si sarebbero potute, di conseguenza, facilmente contrapporre le medesime critiche svolte in riferimento alla questione principale.

4. Qualche osservazione conclusiva

In definitiva, si può osservare come la Corte costituzionale abbia sostanzialmente "blindato" la disciplina di cui al d.lgs. n. 235/2012, facendo salva per la terza volta una sua disposizione, la cui legittimità costituzionale, in questo caso, era stata messa in dubbio rispetto ad un profilo finora non ancora considerato, relativo all'operatività automatica della sospensione di diritto all'indomani di un'elezione, nei confronti degli eletti già condannati in via non definitiva, prima della candidatura, per reati particolarmente gravi (come l'associazione mafiosa, il traffico di armi o di stupefacenti) o per delitti contro la pubblica amministrazione (come la corruzione, il peculato, la concussione, l'abuso d'ufficio, ecc.), contemplati dalla normativa. Ed appare, anche in questo caso, condivisibile la *ratio* sottesa alla decisione del giudice costituzionale. È innegabile, difatti, come la disciplina in questione sia scaturita dalla presa d'atto che il particolare contesto politico-istituzionale e

³⁴ *Ibidem*, in cui, a sostegno della tesi illustrata, sono richiamati anche i numerosi precedenti, tra i quali le sentt. n. 214/2017, 276/2016, 236/2015, 118/2013, 257/2010, 352/2008, 25/2002, 132/2001, 141/1996, 295/1994, 118/1994, 288/1993, 218/1993, 407/1992.

³⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 36/2019, punto 4.3 cons. in dir.

le circostanze storiche abbiano imposto la predisposizione di misure legislative attraverso le quali provare ad affrontare e contenere il dilagare della «grave situazione di illegalità nella pubblica amministrazione»³⁶, che indubbiamente costituisce un problema conclamato e riscontrabile all'interno degli apparati pubblici a tutti i livelli.

Sebbene *prima facie* possa sembrare controintuitivo il fatto di consentire dapprima la candidatura di un soggetto già condannato in via non definitiva per determinati reati, per poi sancirne la temporanea sospensione, all'indomani della sua elezione, impedendo che possa esercitare le funzioni connesse al mandato, occorre tuttavia ammettere come si tratti di una sorta di meccanismo di autotutela necessario, tramite il quale, con una ragionevole compressione di taluni diritti rispetto ad altri, si persegue il più ampio obiettivo di recidere le possibili connessioni tossiche tra lo svolgimento di pubbliche funzioni ed i fenomeni corruttivi. L'obiettivo è salvaguardare cautelamente interessi costituzionali di sicuro rilievo, come il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97, co. 2, Cost.) e la necessità che coloro i quali siano chiamati all'adempimento di pubbliche funzioni – e quindi in primo luogo gli eletti – vi si attengano con disciplina ed onore, così come sancito dall'art. 54, co. 2, Cost.; interessi che potrebbero essere pregiudicati in conseguenza dell'ombra gravante sulla persona che ricopre l'incarico, con ripercussioni significative sull'immagine stessa degli apparati pubblici. Ciò senza, tuttavia, precludere irreversibilmente la possibilità di svolgere un mandato pubblico elettivo, dal momento che, come sottolineato dalla Corte, l'operatività dell'istituto della sospensione risulta ragionevolmente bilanciata per contemperare le esigenze di tutela della pubblica amministrazione e quelle dell'eletto condannato, essendo una misura temporanea, la cui efficacia è mitigata in ragione del progressivo trascorrere del tempo. Difatti, se l'amministratore fosse in seguito assolto, sarebbe reintegrato a ricoprire l'incarico elettivo; e la stessa cosa accadrebbe nell'ipotesi in cui il procedimento giudiziario di secondo grado nei suoi confronti si protraesse ben al di là del termine di durata della sospensione cautelare (18 mesi).

Peraltro, all'obiezione in base alla quale tale misura intaccherebbe la volontà espressa dai cittadini elettori, si potrebbe ribattere che, nella prospettiva dei doveri costituzionali, si produrrebbe piuttosto la situazione opposta, in quanto sarebbero le condotte contrarie ai doveri di svolgere le funzioni pubbliche con disciplina e onore, conclamate in un pronunciamento giudiziario precedente o successivo all'elezione, a tradire la volontà elettorale e la fiducia riposta dagli elettori nei propri rappresentanti e a violare, in ultima istanza, i doveri di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi. Doveri che incombono in maniera più pregnante proprio sui cittadini chiamati a ricoprire funzioni e responsabilità pubbliche, sia in qualità di pubblici impiegati o funzionari, sia in qualità di rappresentanti, all'interno di organi elettivi; e ciò in quanto, in virtù delle posizioni rivestite, in quest'ultima ipotesi i relativi comportamenti infedeli potrebbero risultare potenzialmente più dannosi per le istituzioni repubblicane e per l'ordinamento costituzionale³⁷.

³⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 236/2015, punto 4.3.2 cons. in dir. Oltre al d.lgs. n. 235/2012, in tal senso è indirizzata l'intera legge n. 190/2012 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*). Per alcuni esempi più recenti, è possibile ricordare 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», nonché, da ultimo, la legge 9 gennaio 2019, n. 3 (*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*), più nota alle cronache con il nome di «legge spazzacorrotti», in vigore dal 31 gennaio 2019.

³⁷ Cfr., in tal senso, L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984, 123 ss. e 197, che individua nel dovere di adempiere le funzioni con disciplina e onore il fondamento costituzionale del potere disciplinare. Sul tema della fedeltà alla Repubblica, cfr., altresì, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano 2013, che la definisce come «quell'imperativo, gravante su ogni cittadino, di contribuire alla salvaguardia della continuità dell'ordinamento costituzionale nell'identità dei suoi principi supremi» (191

Si tratta, pertanto, di un dispositivo transitorio, che, pur incidendo sull'esercizio del mandato, non compromette il diritto a ricoprirlo, e risulta funzionale a salvaguardare l'immagine e la fiducia negli apparati amministrativi e a risollevarne il prestigio, fortemente compromesso da un'illegalità strisciante e pervasiva³⁸. Del resto, si può constatare come persino la libertà personale, al ricorrere di determinate circostanze ben individuate e motivate, e in nome di interessi ritenuti prevalenti, possa essere temporaneamente limitata in via cautelare, nel corso delle indagini; sicché, anche un diritto come quello di ricoprire una carica elettiva pubblica può essere transitoriamente compresso, nel caso in cui vi sia un dato sufficientemente certo, attestante un pregiudizio per il buon andamento della pubblica amministrazione (quale, ad esempio, una condanna non definitiva di primo grado per specifiche fattispecie di reato e non una semplice iscrizione nel registro degli indagati o un'imputazione).

D'altra parte, fermo restando il principio di non colpevolezza fino alla condanna definitiva (art. 27, co. 2, Cost.), forse sarebbe opportuno che fosse un individuale senso etico e un rigoroso modo di intendere le istituzioni e l'assunzione di responsabilità politiche a "suggerire" ad una persona condannata per determinati reati, pur se non in via definitiva, di non presentare la propria candidatura ad una carica, per lo svolgimento della quale la presenza di quel precedente giudiziario potrebbe risultare particolarmente infamante. Tuttavia, è innegabile che la diffusa mancanza di senso etico nell'ambito del personale politico³⁹ ed il particolare contesto, in cui il dilagare di fenomeni di illegalità ha travolto anche le istituzioni della rappresentanza popolare a tutti i livelli (com'è ormai noto fin dal clamore delle indagini giudiziarie dei primi anni Novanta e confermato dalle quotidiane cronache politico-giudiziarie), oltre alla scarsa propensione del ceto politico ad attivare meccanismi interni di selezione ed automoralizzazione⁴⁰, abbiano, giocoforza, reso ineludibile la ricerca di altre possibili soluzioni, per provare a risollevarne la fiducia dei

ss., corsivo testuale) e riconduce la portata normativa della disposizione alla natura peculiare della democrazia pluralistica e alla sua apertura alla dimensione etica e ai contesti sociali (237 s.).

38 Come attestano, peraltro, gli studi internazionali che indagano l'evoluzione delle manifestazioni corruttive nelle amministrazioni pubbliche dei vari Stati e misurano la percezione delle stesse tra i cittadini: cfr., ad esempio, la classifica mondiale sull'Indice di Percezione della Corruzione (CPI – *Corruption Perception Index*), stilato da *Transparency International*, che, per il 2018, colloca l'Italia al 53° posto nel mondo, con un punteggio di 52 su 100 (on-line su <https://www.transparency.it/indice-percezione-della-corruzione-2018-italia-al-53-posto-nel-mondo/>). Nel report, per il nostro Paese, si riscontra un miglioramento di 10 punti e 19 posizioni dal 2012, ma si legge, peraltro, che «nel settore pubblico permangono alti livelli di corruzione, scarsa trasparenza e conflitti d'interesse. Le istituzioni devono prima di tutto riacquistare la fiducia dei cittadini e lo possono fare proprio attraverso la trasparenza e l'integrità. Le nuove norme sul finanziamento alla politica vanno in questa direzione ma, senza regole sulla trasparenza di chi cerca di influenzare le decisioni pubbliche e quindi delle attività di *lobbying*, non potranno mai essere pienamente efficaci».

39 Su questi temi, cfr. 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*, Milano 2015, 19 ss.; ID., *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Torino 2014, 82; ID., *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari 2012, 569 ss.; G. SIRIANNI, *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 1/2012, 195 ss.; B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna 2007, 75 ss.; A. RACCA, *Problematiche costituzionali del nuovo regime dell'"incandidabilità"*, cit., 20; L. BUSCEMA, *Orgoglio e pregiudizio (penale)*, cit., 45.

40 Cfr. G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione*, cit., 928 ss., spec. 932; F. BAILO, *Capacità elettorale e costituzione*, cit., 270. Sul tema della crisi della rappresentanza, cfr. P. STANCATI, *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed esigenze di rivisitazione*, in www.costituzionalismo.it, 1/2015; AA.VV., *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, a cura di A. Morelli, Milano 2015; G. VECCHIO, *Crisi dei partiti e crisi del pluralismo*, in www.nomosleattualitaneldiritto.it, 3/2017; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino 2017; A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e "Stato giurisdizionale" (nota minima su un'annosa e irrisolta questione)*, in www.federalismi.it, 23/2018; A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Dir. cost.*, 1/2018, 95 ss., e, *amplius*, ID., *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli 2018.

cittadini nelle istituzioni e in coloro i quali sono chiamati a rappresentarle. D'altronde, è facile constatare come, sovente, conflitti e problemi difficilmente risolvibili sul piano politico vengano fatalmente scaricati sulla funzione giurisdizionale, investendo in tal modo la magistratura del compito suppletivo di garante della legalità e dell'etica repubblicana, con conseguente sovraesposizione del ruolo delle Corti⁴¹ ed inevitabili, puntuali accuse di "militanza politica" a carico dei giudici e dei relativi provvedimenti giurisdizionali.

Da tale esigenza sono pertanto scaturite le soluzioni legislative in questione, cui devono aggiungersi, nella stessa ottica, i numerosi, ulteriori provvedimenti tendenti a contrastare e prevenire, in maniera più ampia e capillare, il fenomeno corruttivo e l'illegalità all'interno degli apparati pubblici e fra i pubblici dipendenti⁴², nonché a favorirne la trasparenza dell'azione, grazie a meccanismi che facilitino un più diffuso controllo civico sul loro operato⁴³.

Ma è ovvio che nessuna misura legislativa potrà mai essere sufficiente in mancanza di un sostrato culturale in grado di generare e rinsaldare un diffuso senso civico e un

41 Cfr. T.F. GIUPPONI, *Il conflitto tra giustizia e politica. Verso una "democrazia giudiziaria"?*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna* 5/2016, 11 s.; 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.

42 Si pensi, ad esempio, al d.l. n. 90/2014, conv. in legge n. 114/2014, che ha istituito l'ANAC - Autorità nazionale anticorruzione; al d.P.R. n. 62/2013 ha introdotto il «Regolamento recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (in merito al quale, in relazione ai principi costituzionali, cfr. R. CARIDÀ, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e principi costituzionali*, in *www.federalismi.it*, 25/2016 e gli ulteriori riferimenti *ivi* citati); al d.lgs. n. 39/2013, recante «Disposizioni in materia di inconferibilità 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». Su questo tema, cfr., altresì, C. BUZZACCHI, *Il codice di comportamento come strumento preventivo della corruzione: l'orizzonte dell'etica pubblica*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2013, 1 s.; A.M. NICO, *la corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, in *www.costituzionalismo.it*, 3/2016, che ravvisa nella legislazione di questo tenore l'intento di perseguire una vasta «"opera moralizzatrice" dello Stato-apparato» (53).

43 Si pensi 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», che, all'art. 5, co. 1, ha introdotto il c.d. accesso civico semplice, che impone alle amministrazioni l'obbligo di pubblicare documenti, informazioni e dati concernenti la propria organizzazione e la propria attività e prevede il diritto di accedervi in caso di omessa pubblicazione; nonché al d.lgs. n. 97/2016 (*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*), che ha introdotto il c.d. accesso civico generalizzato, diritto non più connesso ad una necessaria legittimazione soggettiva dell'istante e che, tranne alcune eccezioni, consente a chiunque di accedere a dati e documenti detenuti dalle amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli che devono essere oggetto di pubblicazione, per favorire un più ampio controllo dei cittadini sull'azione della pubblica amministrazione e incoraggiare la loro partecipazione. In merito, cfr. G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, in *www.federalismi.it*, 19/2018; ID., *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *www.federalismi.it*, 1/2017; E. D'ALTERIO, *La trasparenza amministrativa*, in B.G. MATTARELLA-E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano 2017, 165 ss.; A. PORPORATO, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *www.federalismi.it*, 12/2017; E. CARLONI, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid*, n. 4/2016; S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *www.federalismi.it*, 23/2016; M. SAVINO, *Il Foia italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2016, 593 ss.; ID., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9/2013, 795 ss.; A. SIMONATI, *La trasparenza amministrativa nella normativa italiana: un principio in evoluzione*, in D. DE PRETIS-M. MALO-B. MARCHETTI (a cura di), *Pensare il diritto pubblico. Liber amicorum per Giandomenico Falcon*, Napoli 2015, 349 ss.; A. BONOMO, *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4/2013, 725 ss.

concreto *idem sentire de republica*, che coinvolgano tutte le varie componenti della società civile⁴⁴. In questa prospettiva, cruciale è il ruolo di partiti e movimenti politici riguardo al tema della selezione delle candidature e della classe dirigente, nell'ottica del perseguimento di un più rigoroso esercizio delle pubbliche funzioni. La responsabilità, tuttavia, deve inevitabilmente coinvolgere, più in generale, l'intera comunità statale, in ogni sua possibile articolazione, affinché i principi cardine dell'ordinamento siano interiorizzati e conseguentemente messi in pratica, tramite le varie forme che può assumere la partecipazione degli individui all'organizzazione della vita politica, economica e sociale del Paese.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi “*Magna Græcia*” di Catanzaro – Centro di Ricerca “*Diritto costituzionale e Istituzioni politiche*”.

44 Un'autorevole dottrina rileva come la crisi della rappresentanza sia, ancora prima, crisi degli stessi rappresentati: cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano 2001, 109 ss.