

ANNA MARIA CAPITTA

**La Corte “salva” ancora una volta la
“legge Severino”:
è legittimo sospendere gli amministratori locali
condannati in via non definitiva**

Con la sentenza n. 36 del 2019, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, co. 1, lett. a), 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, co. 63, l. 6 novembre 2012, n. 190), sollevata, in riferimento agli artt. 1, co. 2, 2, 3, 48 e 51, co. 1, Cost., dal Tribunale ordinario di Lecce e ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 11, co. 1, lett. a), d. lgs. n. 235 del 2012, sollevata in via subordinata, in riferimento agli artt. 1, co. 2, 2, 3, 48 e 51, co. 1, Cost., dallo stesso Tribunale di Lecce, nella parte in cui tale disposizione non prevede che la sospensione dalla carica consegua solo alle sentenze non definitive di condanna pronunciate «dopo l'elezione o la nomina» («o, al più, “dopo la candidatura”»), come è previsto invece alla lett. b) del medesimo art. 11, co. 1, che assoggetta alla stessa misura «coloro che, con sentenza di primo grado, confermata in appello per la stessa imputazione, hanno riportato, dopo l'elezione o la nomina, una condanna ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo».

Nella decisione in esame, la Consulta torna a pronunciarsi sulla c.d. legge Severino, ritenendo costituzionalmente legittima la disposizione, contenuta nel medesimo provvedimento, in cui si prevede la sospensione di diritto degli amministratori locali (nella specie, consigliere del Comune di Gallipoli), che abbiano riportato una condanna non definitiva per reati di particolare gravità o per delitti contro la pubblica amministrazione (nel caso concreto, rilevavano i delitti di corruzione e di abuso di ufficio).

Secondo i Giudici costituzionali, la scelta legislativa di applicare la sospensione dalla carica assunta presso enti locali anche per condanne intervenute prima dell'elezione costituisce ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa e non viola le norme costituzionali invocate dal giudice *a quo*.

Anche in questi casi, infatti, la sospensione costituisce una misura diretta a

evitare che coloro che sono stati condannati anche in via non definitiva per determinati reati gravi o comunque offensivi della pubblica amministrazione rivestano cariche amministrative, mettendo così in pericolo il buon andamento dell'amministrazione stessa (art. 97, co. 2, Cost.) e la sua onorabilità (art. 54, co. 2, Cost.); anche in questi casi il bilanciamento operato dal legislatore tra il menzionato interesse pubblico e gli altri interessi, pubblici e privati, in gioco, non appare irragionevole. Sulla scorta di considerazioni di uguale segno già emerse nella giurisprudenza costituzionale (sent. n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015), si è altresì rilevato, in questa specifica occasione, come la sospensione risulti qui collegata non già a qualsiasi condanna precedente l'elezione, ma solo a quelle per reati di particolare gravità e per reati contro la pubblica amministrazione, quindi per reati direttamente connessi alla funzione che il sospeso sarebbe chiamato ad assumere. Inoltre, si è rimarcato come la sospensione abbia la durata limitata di 18 mesi (art. 11, co. 4, d.lgs. n. 235 del 2012), decorsi i quali, senza che la sentenza di condanna sia stata confermata in appello o sia divenuta definitiva, l'eletto rientra comunque in carica. Dunque, nell'ipotesi di specie – ha osservato la Corte – il legislatore ha ulteriormente bilanciato le descritte esigenze di tutela della pubblica amministrazione, da un lato, e dell'eletto condannato, dall'altro.

In secondo luogo, la Consulta ha ritenuto non sussistente la lamentata disparità di trattamento fra le ipotesi disciplinate dalla disposizione censurata e quelle ricadenti nell'ambito di applicazione della lett. b), co. 1, art. 11, d. lgs. n. 235 del 2012. Queste ultime ipotesi, infatti, si collocano al di fuori dei reati più gravi e dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione: il legislatore ha dunque ritenuto, non irragionevolmente, che l'esigenza di tutela oggettiva dell'ente territoriale venga meno o si indebolisca e ha dato, perciò, prevalenza agli interessi sottesi agli artt. 48 e 51 Cost., in caso di condanna precedente l'elezione.

In terzo luogo, inevitabile conseguenza della scelta del legislatore di sospendere provvisoriamente il candidato condannato, in caso di sua elezione, è il condizionamento delle stesse elezioni, sia dal lato passivo, quanto alla libera concorrenza tra candidati, sia dal lato attivo, quanto alla libera scelta da parte del cittadino elettore. Pertanto – ha concluso il Giudice delle leggi – anche in relazione agli interessi protetti dagli artt. 48 e 51 Cost., il legislatore ha operato un bilanciamento non irragionevole tra essi e gli altri interessi costituzionali in gioco (artt. 54 e 97 Cost.).

Infine, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione subordinata – relativa alla ulteriore soluzione prospettata dal giudice *a quo*, secondo cui la sospensione dalla carica dovrebbe conseguire solo alle sentenze non definitive

di condanna pronunciate «al più, dopo la candidatura» – ritenendola incoerente rispetto agli argomenti svolti dal rimettente, giacché la distinta soluzione patrocinata dal medesimo si sarebbe prestata alle stesse critiche mosse dal Giudice costituzionale con riguardo alla questione proposta in via principale. E' condivisibile il ragionamento della Corte, là dove è basato essenzialmente sul bilanciamento operato, in modo non irragionevole, dal legislatore tra gli interessi costituzionali in gioco (diritto di elettorato passivo *versus* buon andamento e imparzialità dell'amministrazione).

Tuttavia, il punto “debole” della normativa censurata è ricollegabile alla presunzione d'innocenza. Questo parametro non è stato invocato dal giudice *a quo* e, come è ovvio, nei limiti in cui è stata proposta, la questione è stata dichiarata non fondata. Né la Consulta si è soffermata sul punto, a differenza di quanto è avvenuto in altre occasioni, nelle quali la stessa, se da un lato ha riconosciuto come la condanna non definitiva non autorizzi, in virtù dell'art. 27, co. 2, Cost., a presumere accertata l'esistenza di «una situazione di indegnità morale», dall'altro ha ritenuto prioritaria l'esigenza di tutelare gli interessi costituzionali protetti dagli artt. 97, co. 2, e 54, co. 2, Cost. (sent. n. 236 del 2015).

Il delicato problema della compatibilità costituzionale di questa disposizione della legge Severino con il principio della presunzione d'innocenza rimane, perciò, solo apparentemente irrisolto. Invero, la Corte ha mostrato più volte di ragionare – per quanto qui interessa – in termini di sussistenza di “esigenze cautelari”, ritenendo non irragionevole che una condanna (non definitiva) per determinati delitti (ad esempio, contro la pubblica amministrazione) susciti l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente il condannato dalla carica, per evitare un “inquinamento” dell'amministrazione e per garantire la “credibilità” dell'amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione (sent. n. 236 del 2015, n. 118 del 2013, n. 257 del 2010, n. 352 del 2008, n. 145 del 2002, n. 25 del 2002, n. 206 del 1999, n. 141 del 1996; *contra*, sent. n. 239 del 1996).

Alla luce di queste affermazioni ricorrenti nella giurisprudenza costituzionale, è lecito supporre che, nel caso di specie, qualora fosse stato richiamato dal rimettente il parametro di cui all'art. 27, co. 2, Cost., la questione sarebbe stata dichiarata comunque non fondata. Del resto, nelle pieghe della decisione in commento, si ritrova un aggettivo, già utilizzato dalla Corte per connotare lo strumento della sospensione, che è quello riconducibile alla natura “cautelare” e non sanzionatoria di questo istituto (cfr. sent. n. 236 del 2015). La sospensione è una “misura cautelare” (v. par. 4.1. della motivazione): è questo il segnale che fa pensare a una sicura uniformità tra questa ultima pronuncia e i

numerosi precedenti costituzionali in materia. Sussistenti queste particolari “esigenze cautelari”, dunque, la sospensione dell’amministratore locale, condannato in via non definitiva, può dirsi compatibile anche con la presunzione d’innocenza, come, del resto, lo sono le misure cautelari.

Se quelle sono le premesse, la conclusione è coerente. Purché resti fermo che anche colui che assolve una funzione pubblica, condannato in primo grado, deve ritenersi presunto innocente e non moralmente indegno. Ma poiché costui, per la carica che ricopre, è chiamato a mantenere un più elevato grado di disciplina e un contegno di onorabilità, è ragionevole che non venga dal legislatore reputato idoneo a conservare per un dato periodo di tempo quella carica, allorché abbia riportato una condanna, sia pur non definitiva, per delitti contro la pubblica amministrazione.

Si ritiene qui di condividere la prospettiva, adottata dal Giudice costituzionale, di attribuire natura di «misura cautelare» alla sospensione dalla carica elettiva, non ravvisandosi in essa una sanzione di tipo penale o un effetto penale scaturente dalla condanna. Siamo nel campo delle misure cautelari amministrative. (In argomento, si veda l’ampio dibattito dottrinale introdotto da MAZZA, *Introduzione ad un dibattito su «retroattività e “legge Severino”*», in *questa Rivista online*, 2014, n. 1, 27).

Posto che i provvedimenti di sospensione disposti dalla pubblica amministrazione hanno presupposti ed effetti del tutto differenti e autonomi rispetto a quelli relativi al procedimento penale, non per questo si può sottacere come il quadro normativo delle cautele nel suo complesso – con riferimento sia alla disciplina amministrativa che a quella processual-penalistica – esibisca ancora vistose incoerenze. Da un lato, infatti, si mira ad ampliare il ricorso a misure amministrative interdittive, come, appunto, quella della sospensione dalla carica elettiva (ad esempio di sindaco) contenuta nella legge Severino, e, dall’altro, sul fronte della procedura penale, si tende a restringere l’ambito di operatività di misure, sempre interdittive, come la sospensione dall’esercizio di un pubblico ufficio, escludendone espressamente l’applicazione proprio con riguardo «agli uffici elettivi ricoperti per diretta investitura popolare» (art. 289, co. 3, c.p.p.).