

## La Consulta respinge nuovamente alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso la c.d. legge Severino

[Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 276 – Pres. Grossi, Est. De Pretis](#)

### Elezioni – Sospensione di diritto – Incandidabilità – Questione inammissibile e infondata di costituzionalità

*Sono in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera c), 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 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'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, secondo comma, 25, secondo comma, 51, primo comma, 76 e 77, 97, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950.(1)*

---

(1) I.- Con l'articolata sentenza in esame la Consulta, dopo averle riunite, ha in parte dichiarato infondate e in parte inammissibili alcune questioni di legittimità costituzionale, sollevate da diversi Tribunali ordinari, avverso la disciplina dettata dalla c.d. "legge Severino" in tema di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo.

In particolare, i giudici remittenti avevano dubitato della legittimità costituzionale degli artt. 7, 8 e 11 del d.lgs. n. 235 del 2012 che contemplano la sospensione dalle cariche politiche nelle regioni e negli enti locali in caso di condanna non definitiva per determinati reati.

Le questioni di legittimità sollevate riguardavano:

- a) la violazione degli artt. 76 e 77 Cost. (per eccesso di delega) in quanto la legge 6 novembre 2012, n. 190 (recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione») prevede tra i principi e criteri direttivi, all'art. 1, comma 64, lettera m), quello di «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», non contemplando l'ipotesi della sospensione in caso di sentenza non definitiva e perché non limita la sospensione dalla carica alle condanne successive alla candidatura;
- b) la violazione del principio di irretroattività delle norme sanzionatoria e dunque degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo con riferimento all'art. 7 della CEDU, in quanto quand'anche dovesse ritenersi che la sospensione dalla carica costituisca un effetto di natura amministrativa della condanna penale, si tratterebbe comunque di un effetto afflittivo conseguente a condanna pronunciata per un reato consumato in data antecedente a quella dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012;

tale previsione di retroattività sarebbe anche in contrasto con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.;

- c) la violazione del principio di parità di trattamento (art. 3, 51, 76 e 77 Cost.) posto che l'art. 1 del d.lgs. n. 235 del 2012 prevede per i parlamentari nazionali ed europei la soglia della condanna a due anni di reclusione, al di sotto della quale non si determina l'incandidabilità, mentre per i consiglieri regionali tale soglia non opera, apparendo peraltro irragionevole che gli eletti in competizioni locali ricevano un trattamento più severo.

II.- Questi i passaggi fondamentali della decisione della Corte, che si è posta in stretta linea di continuità con i suoi precedenti (cfr. 19 novembre 2015, n. 236, in Foro it. 2016, I, 412 con nota di ROMBOLI, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lg. del 31 dicembre 2012 n. 235 — in relazione al precedente art. 10, comma 1, lett.c) - sollevata con riferimento agli artt. 2, 4 secondo comma, 51 primo comma e 97, comma 2 cost., la quale sospende di diritto dalle cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale coloro che hanno riportato una condanna non definitiva, tra l'altro, anche per il delitto di abuso di ufficio; già in quell'occasione, si era affermato che la norma censurata non costituisce infatti né una sanzione penale né un effetto penale della condanna; essa è piuttosto la misura scelta dal legislatore nel caso venga accertato, seppure in via temporanea, il venire meno di uno dei requisiti soggettivi richiesti per l'accesso e il mantenimento a una delle cariche elettive indicate; per tali ragioni, era stata escluso l'applicabilità del divieto di retroattività dell'art. 25, comma 2 Cost.):

- d) in relazione alla questione concernente l'eccesso di delega, la Corte ha preliminarmente effettuato una ricognizione dell'evoluzione normativa in materia di incandidabilità, decadenza e sospensione dalle cariche politiche, a partire dalla 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”*) fino all'approvazione della legge delega n. 190 del 2012, la quale ha previsto una serie di misure per prevenire e reprimere i fenomeni di grave e diffusa illegalità nella pubblica amministrazione, fra le quali l'estensione dell'incandidabilità e della decadenza ai parlamentari e alle cariche di governo e l'ampliamento dei reati ostativi. La relativa attuazione è stata operata con il d.lgs. n. 235 del 2012, le cui norme costituiscono lo specifico oggetto della decisione.

La Corte ha sottolineato che sin dall'adozione della legge n. 55 del 1990, l'ordinamento ha sempre previsto la sospensione dalla carica politica per provvedimenti (relativi ai reati ostativi) precedenti la condanna definitiva e la decadenza dalla carica al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Né risulta che il legislatore delegante abbia avuto l'intenzione di innovare in modo così significativo la situazione previgente e di “ammorbire” gli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La Corte ha inoltre rilevato che la formulazione del comma 64, lettera m), non è tale da escludere un'interpretazione in continuità con il regime precedente.

Inoltre, l'abolizione della sospensione cautelare e della decadenza dalle cariche elettive contrasterebbe sia con la finalità generale della legge n. 190 del 2012, sia con la finalità del comma 64, perché segnerebbe un arretramento negli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Per le stesse ragioni, la Corte ha anche dichiarato infondata la questione di eccesso di delega la dove il decreto delegato non limita la sospensione dalla carica alle condanne successive alla candidatura;

- e) la Corte, dopo aver dichiarato inammissibile una delle questioni concernenti violazione degli articoli 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (in relazione all'art. 7 della CEDU), per insufficiente motivazione della ordinanza di rimessione, avente ad oggetto un'ipotesi di reato (il peculato) già prevista dalla previgente disciplina, ha dichiarato infondate le restanti questioni di costituzionalità, sollevate dagli altri tribunali in relazione ai medesimi parametri di costituzionalità, in quanto ha escluso che "le misure della incandidabilità, della decadenza e della sospensione abbiano carattere sanzionatorio", rappresentando esse solo "conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate". (cfr. sentenza n. 236 del 2015, la quale si colloca nel solco tracciato dalle precedenti sentenze n. 25 del 2002, n. 206 del 1999 e n. 295 del 1994); con riferimento alla compatibilità della disciplina rispetto al principio di irretroattività delle sanzioni di cui all'art. 7 CEDU, la sentenza ha svolto un approfondito esame della giurisprudenza della Corte EDU in tema di nozione di sanzione penale (cfr. *ex multis* sentenza 8 giugno 1976, Engel c. Olanda; sentenza 9 febbraio 1995, Welch c. Regno Unito; sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia), all'esito del quale, dopo aver applicato al caso in esame i parametri elaborati dalla stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ha escluso la natura punitiva della misura della sospensione dalla carica elettiva prevista dal d.lgs. n. 235 del 2012, e l'ha qualificata invece come una misura amministrativa cautelare, sottratta all'operatività del divieto convenzionale di retroattività della legge penale;
- f) con riferimento alla questione della violazione del principio di ragionevolezza e di parità di trattamento fra gli eletti ai consigli regionali (oltre ai presidenti delle giunte regionali) e gli eletti al Parlamento nazionale ed europeo, la Corte ha richiamato i propri precedenti resi in relazione alla l. n. 55 del 1990, secondo i quali "è ragionevole un trattamento differenziato di titolari di cariche elettive non nazionali, rispetto ai componenti di organi costituzionali nazionali, in riferimento all'art. 3 cost.". (cfr. Corte cost., 29 ottobre 1992, n. 407).

III. - Per completezza, si segnalano:

- g) Corte cost. 15 febbraio 2002, n. 25, in *Foro it.*, 2002, I, 942, con nota di richiami, commentata da ODDI, in *Giur. costit.*, 2002, 173, e da PEZZELLA, in *Dir. e giustizia*, 2002, fasc. 9, 41, che ha ritenuto l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale

dell'art. 15, comma 1, lett. a), comma 4 bis, lett. a), e comma 4 ter, l. 19 marzo 1990 n. 55, ora sostituito dagli art. 58, 1° comma, lett. a), e 59, 1° comma, lett. a), e 4° comma, d.leg. 18 agosto 2000 n. 267, nella parte in cui dispone la sospensione obbligatoria da determinate cariche elettive, a seguito di condanna non definitiva per uno dei reati indicati dall'art. 73 d.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309, senza attribuire alcun significato all'eventuale riconoscimento delle circostanze attenuanti dell'aver agito per motivi di particolare valore morale o sociale o della lieve entità del fatto addebitato;

- h) Corte cost. 31 marzo 1994, n. 118, in *Foro it.*, 1995, I, 1454, con nota di richiami, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, 1° comma, l. 18 gennaio 1992 n. 16, nella parte in cui dispone che la decadenza di diritto dalla carica di consigliere comunale a seguito di sentenza di condanna passata in giudicato per alcuno dei reati ivi previsti operi anche in relazione alle consultazioni elettorali svoltesi prima dell'entrata in vigore della legge medesima ed a reati commessi anch'essi prima di tale data.