

Legge Severino: compatibile con la Costituzione e la CEDU

Trib. Palermo, sez. I civ., ordinanza 14 novembre 2013 (Pres. Cannella, est. Ruvolo)

CONDANNA PASSATA IN GIUDICATO – DECADENZA EX ART. 8 DLGS 235/2012 – LEGITTIMITÀ – SUSSISTE

Nell'ipotesi di ineleggibilità sopravvenuta derivante da condanna penale passata in giudicato, trattandosi di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo, la declaratoria di decadenza ha carattere meramente ricognitivo ed automatico, il che esclude di per sé qualsiasi problematica procedimentale, non comportando per sua natura alcuna valutazione discrezionale da parte di qualsivoglia organo o autorità e mancando alcun bilanciamento di interessi e/o valutazioni, ma derivando essa unicamente dalla natura dichiarativa della delibera di decadenza collegata ipso iure al passaggio in giudicato della sentenza di condanna se soprattutto di quanto potrebbe ottenere in via definitiva non è vera in assoluto, né trova conforto. Secondo la c.d. legge Severino la causa di incandidabilità (che per il comma 6 dell'art. 8 comporta la decadenza di diritto dalla carica quando la detta causa di incandidabilità si forma in corso di mandato elettivo) è l'aver riportato una certa condanna (o l'aver subito una certa misura di prevenzione) con provvedimento definitivo e non l'aver commesso un determinato fatto criminoso. Se il provvedimento giudiziario diviene definitivo in corso di mandato elettivo non si verifica un'applicazione retroattiva della "sanzione", ma una incandidabilità' sopravvenuta nel corso del mandato elettivo (che comporta la decadenza dalla carica).

omissis

Con ricorso depositato in data 12 luglio 2013, C ha adito questo Tribunale al fine di ottenere la disapplicazione e/o l'annullamento, previa sospensione: 1) del verbale della Commissione per la Verifica dei Poteri dell'Assemblea regionale siciliana, seduta n. 5 del 12 giugno 2013 nella parte in cui viene preso atto della decadenza di diritto del ricorrente dalla carica di Deputato regionale; 2) della declaratoria di decadenza di diritto dalla carica pronunciata nella seduta dell'Assemblea n. 48 del 12 giugno 2013 a partire dal 21 maggio 2013 (data del passaggio in giudicato della sentenza della Corte d'Appello di Palermo n. 1272/2012); 3) della nota prot. n. ../SEGRVERPOTPG del 13 giugno 2013 avente ad oggetto "Trasmissione stralcio resoconto stenografico seduta n. 48 del 12 giugno 2013. Decadenza di diritto dalla carica di Deputato regionale"; 4) della nota prot. n. 007697/SEGRVERPOTPG del 19 giugno 2013 della Segreteria Generale, con la quale è stata trasmessa in riscontro alla richiesta di accesso del ricorrente, la stesura definitiva dello stralcio del resoconto stenografico citato; 5) ogni altro atto presupposto e consequenziale, ivi compresa la delibera della Commissione per la Verifica dei Poteri con la quale, nella riunione del 26 giugno 2013 ai sensi dell'art. 60 della legge regionale 20 marzo 1951 n. 29 e succ. mod. ed integr., veniva attribuito il seggio lasciato

vacante dal C al candidato . (primo dei non eletti nella medesima lista provinciale del medesimo collegio elettorale) e la conseguente presa d'atto avvenuta in Ars nella seduta n. 56 di pari data.

Va preliminarmente accolta l'eccezione di difetto legittimazione passiva della Commissione per la Verifica dei Poteri dell'Assemblea regionale siciliana in quanto non dotata di autonoma soggettività e della Presidenza della Regione Sicilia essendo la competenza in materia attribuita in via esclusiva all'ARS.

Nel merito, va rilevato che a sostegno delle domande avanzate il C ha dedotto diversi profili che andranno esaminati distintamente nell'ordine proposto dalla medesima parte.

1) “VIOLAZIONE O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 8, COMMA 6 D.LGS. N. 235\12”

Sostiene il ricorrente che l'iter processuale a suo carico sarebbe ancora in corso per avere lo stesso proposto ricorso ex art. 625 bis cod. proc. pen., come documentato all'udienza del 25 ottobre 2013.

Il rilievo è infondato.

L'art. 8, comma 6 D.lgs. n. 235\12 ricollega l'effetto della decadenza automatica di diritto da una delle cariche indicate nell'art. 7, comma 1, dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna o dalla data in cui diviene definitivo il provvedimento che applica la misura di prevenzione.

Ai sensi dell'art. 648, comma 2, cod. proc. pen. «se vi è stato ricorso per Cassazione, la sentenza è irrevocabile dal giorno in cui è pronunciata l'ordinanza o la sentenza che dichiara inammissibile o rigetta il ricorso».

Questo Tribunale ritiene che l'introduzione nel sistema processuale penale del ricorso straordinario per errore di fatto di cui all'art. 625 bis cod. proc. pen. – attraverso l'art. 6 della legge n. 128/2001 – non abbia alterato la dinamica dei rapporti tra il decisum della Corte Suprema e la formazione del giudicato e ciò in linea con l'orientamento della giurisprudenza di legittimità la quale, sul presupposto del carattere straordinario del rimedio in oggetto, ha dedotto l'impossibilità di dichiarare la prescrizione (cfr. ex multis Cass. 7.4.2006).

La sentenza è, quindi, irrevocabile ed eseguibile fin dal giorno in cui la Corte di Cassazione pronuncia l'ordinanza o la sentenza che dichiara inammissibile il ricorso e ciò trova ulteriore conferma nella circostanza che l'art. 625 bis cod. proc. pen. stabilisce che «la presentazione del ricorso non sospende gli effetti del provvedimento», salva la possibilità per la Corte di «provvedere con ordinanza, nei casi di eccezionale gravità, alla sospensione».

2) “VIOLAZIONE ED ERRONEA APPLICAZIONE DEGLI ART. 4 STATUTO SICILIANO, ARTT. 40 E SS. E SEZ. IV REGOLAMENTO INTERNO ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA; ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA; ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI MOTIVAZIONE VIOLAZIONE DELL'ART. 8 E SS. L.R. N. 10/1991 S.M.I.; VIOLAZIONE DELL'ART. 41 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA E DELL'ART. 97 COSTITUZIONE”.

Lamenta il ricorrente di avere avuto notizia del provvedimento di decadenza assunto suo carico soltanto a procedimento concluso, attraverso la

comunicazione, a mezzo fax, della nota prot. n. ../SEGRVERPOTPG del 13 giugno 2013, senza che il detto provvedimento fosse preceduto da una comunicazione dell'avvio del procedimento, da una richiesta di memorie o controdeduzioni ovvero dalla sua audizione e senza che il provvedimento recasse in calce alcuna motivazione, il tutto in violazione dei principi del giusto procedimento e del diritto ad una buona amministrazione.

Il rilievo è infondato.

Come correttamente posto in luce dalla Difesa erariale e come costantemente affermato dalla giurisprudenza di legittimità e costituzionale formatasi sulla previgente normativa – i cui contenuti risultano attualmente trasfusi nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, così come già affermato dal Giudice delle leggi con sentenza n. 118/2013 –, nell'ipotesi di ineleggibilità sopravvenuta derivante da condanna penale passata in giudicato, trattandosi di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo, la declaratoria di decadenza ha carattere meramente ricognitivo ed automatico, il che esclude di per sé qualsiasi problematica procedimentale (cfr. Corte cost. n. 295/1994), non comportando per sua natura alcuna valutazione discrezionale da parte di qualsivoglia organo o autorità e mancando alcun bilanciamento di interessi e/o valutazioni, ma derivando essa unicamente dalla natura dichiarativa della delibera di decadenza collegata ipso iure al passaggio in giudicato della sentenza di condanna (sulla mancata necessità di un procedimento di contestazione preventiva v. anche Cass. 1713/98).

In altri termini, anche qualora si dovessero ritenere applicabili in toto le disposizioni procedurali indicate da parte ricorrente il carattere meramente ricognitivo del procedimento non avrebbe comunque permesso allo stesso ricorrente – pure qualora fosse stato avvisato per tempo della relativa apertura – di contribuire in maniera decisiva, mediante il proprio apporto lato sensu difensivo, alla formazione di un provvedimento di senso opposto rispetto a quello impugnato.

Peraltro, si ricordi che, con riferimento ad un caso analogo, si legge in Cass. 9263/1994 che “all'ipotesi di decadenza dalla carica di consigliere comunale a seguito di condanna penale irrevocabile, ai sensi degli artt. 1, lett. c, e 4 "quinquies" della legge 19 marzo 1990 n. 55, nel testo introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992 n. 16, non si applica il procedimento amministrativo previsto dalla legge 23 aprile 1981 n. 154, ed in particolare l'obbligo di preventiva contestazione di cui all'art. 7, comportando la suddetta ipotesi di decadenza la rimozione immediata dalla carica del soggetto considerato indegno di ricoprirlo, la cui difesa è posticipata per l'esigenza di urgente tutela di interessi superiori”. Invero, si afferma nella motivazione di Cass. 9263/94, che il c.d. diritto di risposta (se pure tendenzialmente presente con carattere di generalità nell'ordinamento) non può essere così rigidamente inteso da impedire al legislatore di discostarsene in situazioni particolari e di posticipare, quindi, la difesa dell'interessato, specie là dove lo richieda la tutela urgente di interessi superiori.

Considerazioni analoghe devono ritenersi vevoli anche in merito alla lamentata mancanza di motivazione: essendo la decadenza una conseguenza automatica dell'intervenuta sentenza definitiva di condanna (ed in assenza, pertanto, di qualsivoglia margine discrezionale di scelta per l'organo assembleare in ordine agli esiti del procedimento) è sufficiente, ai fini della

motivazione del provvedimento che dispone la decadenza dall'ufficio, il semplice rinvio alla pronuncia di condanna medesima.

3) “ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL COMBINATO DISPOSTO DI CUI AGLI ARTT. 7 E 8 DEL D.LGS. 235/2012 PER VIOLAZIONE DEGLI ART. 75 E 76 COST., NONCHÉ DELLA LEGGE DI DELEGA L. 6 NOVEMBRE 2012 N. 190, COMMA 63. ECCESSO DI POTERE LEGISLATIVO PER VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA E PROPORZIONALITÀ. VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA COST. – DISPARITÀ DI TRATTAMENTO – VIOLAZIONE DELL'ART. 51 E 97 COST. E IN VIA MERAMENTE SUBORDINATA: ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA L. 190/2012 ART. 1 COMMA 64 E, DI RIFLESSO, DEGLI ART. 7 E 8 D.LGS. 235/2012 - VIOLAZIONE DELL'ART. 3 COST. - ECCESSO DI POTERE LEGISLATIVO PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA”.

Sostiene parte ricorrente che la legge di delega non conterrebbe alcuna previsione in merito all'eventuale facoltà per il Governo di ampliare le ipotesi di incandidabilità/decadenza dei consiglieri regionali, demandando a quest'ultimo una mera attività di riordino della normativa vigente attraverso la compilazione di un Testo Unico con alcune limitate eccezioni.

Anche tale profilo appare manifestamente infondato.

L'art. 1 comma 63 della legge n. 190/2012 così recita:

“Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, e successive modificazioni, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane”.

Il successivo comma 64 prevede che “il decreto legislativo di cui al comma 63 provvede al riordino e all'armonizzazione della vigente normativa ed è adottato secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) ferme restando le disposizioni del codice penale in materia di interdizione perpetua dai pubblici uffici, prevedere che non siano temporaneamente candidabili a deputati o a senatori coloro che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale;
- b) in aggiunta a quanto previsto nella lettera a), prevedere che non siano temporaneamente candidabili a deputati o a senatori coloro che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti previsti nel libro secondo, titolo II, capo I, del codice penale ovvero per altri delitti per i quali la legge preveda una pena detentiva superiore nel massimo a tre anni;
- c) prevedere la durata dell'incandidabilità di cui alle lettere a) e b);

- d) prevedere che l'incandidabilità operi anche in caso di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale;
- e) coordinare le disposizioni relative all'incandidabilità con le vigenti norme in materia di interdizione dai pubblici uffici e di riabilitazione, nonché con le restrizioni all'esercizio del diritto di elettorato attivo;
- f) prevedere che le condizioni di incandidabilità alla carica di deputato e di senatore siano applicate altresì all'assunzione delle cariche di governo;
- g) operare una completa ricognizione della normativa vigente in materia di incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000, presidente e componente degli organi delle comunità montane, determinata da sentenze definitive di condanna;
- h) valutare per le cariche di cui alla lettera g), in coerenza con le scelte operate in attuazione delle lettere a) e i), l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità determinate da sentenze definitive di condanna per delitti di grave allarme sociale;
- i) individuare, fatta salva la competenza legislativa regionale sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, le ipotesi di incandidabilità alle elezioni regionali e di divieto di ricoprire cariche negli organi politici di vertice delle regioni, conseguenti a sentenze definitive di condanna;
- l) prevedere l'abrogazione espressa della normativa incompatibile con le disposizioni del decreto legislativo di cui al comma 63;
- m) disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica”.

Dall'uso delle espressioni "Testo Unico", "riordino" ed "armonizzazione della vigente normativa" il ricorrente deduce l'esistenza di un limite della delega diretta ad affidare al Governo una mera *reductio ad unum* del “frammentato ed alluvionale” quadro normativo vigente a meri fini di semplificazione normativa e senza alcun conferimento del potere di introdurre soluzioni innovative rispetto al pregresso sistema legislativo.

L'assunto non è condivisibile e la questione di legittimità costituzionale appare manifestamente infondata.

Ed invero, da un lato, non è possibile ravvisare alcun eccesso di delega alla luce dell'art. 1, comma 64 lett. I) della legge n. 190 del 6 novembre 2012 il quale fissa, tra i principi e criteri direttivi quello di «individuare le ipotesi di incandidabilità alle elezioni regionali e di divieto di ricoprire cariche negli organi politici di vertice delle regioni, conseguenti a sentenze definitive di condanna».

Non può, infatti, attribuirsi all'espressione “individuare” alcun significato restrittivo delle potestà attribuite al Governo al di là delle inequivocabili espressioni utilizzate dal Legislatore (che al citato punto i) del riportato

comma 64 non impiega la locuzione “ricognizione della normativa vigente” invece utilizzata alla lettera g).

Peraltro, sono noti i criteri interpretativi individuati dalla Corte Costituzionale in merito al sindacato di costituzionalità sulle discordanze della norma delegata rispetto a quella delegante.

Lo scrutinio di conformità della norma delegata a quella delegante, come anche più di recente ribadito dalla sentenza n. 293 del 2010, involge “un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione. Il secondo riguarda le norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (ex plurimis, sentenze n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 54 del 2007, n. 280 del 2004, n. 199 del 2003)”.

Nella valutazione della conformità della norma delegata rispetto a quella delegante deve verificarsi se le scelte del legislatore delegato si pongano o meno in contrasto con gli indirizzi generali dettati dal legislatore delegante.

Tale verifica va condotta tenendo conto sia della lettera e della ratio della legge delega, sia della possibilità, insita nello strumento della delega, di introdurre norme, da parte del legislatore delegato, che siano un coerente sviluppo, al limite anche un completamento, dei principi fissati dal legislatore delegante, “poiché deve escludersi che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi” (sentenza n. 98 del 2008).

È il generico paradigma dei “principi e criteri direttivi” di cui all'art. 76 Cost. che giustifica ed impone il ricorso a strumenti ermeneutici fortemente valutativi (legittimando l'identificazione del contenuto della delega attraverso i criteri del “complessivo contesto normativo”, delle “finalità” e della ratio della delega) e rende necessario fare svolgere un'attività di riempimento al legislatore delegato, che finisce con l'essere munito di una discrezionalità nell'emanazione di norme che “rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante”.

L'attività del legislatore delegato, che peraltro viene posta in essere nell'esercizio di una competenza “legislativa”, risulta così avere confini assai estesi ed incerti.

Nel caso di specie, peraltro, si ribadisce che l'espressione usata dal legislatore delegante («individuare le ipotesi di incandidabilità alle elezioni regionali e di divieto di ricoprire cariche negli organi politici di vertice delle regioni, conseguenti a sentenze definitive di condanna»), lungi dal conferire al Governo soltanto poteri ricognitivi delle ipotesi incandidabilità e decadenza già previste nell'ordinamento, era chiaramente indicativa dell'intenzione che venissero “determinate” in maniera esaustiva tali ipotesi. Ciò si ricava anche dal fatto che veniva operata una sola esclusione al potere normativo sul punto del Governo, essendo “fatta salva la competenza legislativa regionale sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di

incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali”.

^^^^^^

Quanto, poi, al profilo della legittimità per violazione dell'art. 3 Cost. e del canone di ragionevolezza (per il diverso trattamento dei parlamentari nazionali rispetto a quelli regionali), ritiene il Collegio che, come afferma una consolidata giurisprudenza costituzionale, il ruolo delle assemblee parlamentari nazionali non è assimilabile a quello dei collegi elettivi delle Regioni e degli enti locali, sicché, da un lato, sembra conforme a ragionevolezza una diversa disciplina dei limiti all'elettorato passivo rispettivamente stabilita per le assemblee rappresentative nazionali e per quelle di Regioni ed enti locali (cfr. ad es. Corte cost., sentenza n. 407 del 1992); e, dall'altro, nulla impone, in termini costituzionali, una parificazione dei limiti dell'elettorato passivo nei due casi.

È quindi manifestamente infondato il profilo di irragionevolezza collegato alla mancata previsione, quanto alle elezioni regionali, di un limite analogo a quello fissato dall'articolo 13 della normativa in esame con riferimento all'incandidabilità alla carica di deputato, senatore e membro del Parlamento europeo, posto che la diversità delle elezioni e delle cariche non consentono di sindacare l'apprezzamento discrezionale operato dal legislatore nel quadro di una disciplina complessivamente eterogenea, anche sul piano sostanziale, delle fattispecie in questione (v. anche Cons. Stato 695/2013 e Tar Lazio 8696/2013).

4) “QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE SOTTO UN ULTERIORE PROFILO: IN RELAZIONE AGLI ART. 7 COMMA I, 7 COMMA I LETTERA LETT. C), 8 COMMA VI E 16 COMMA I DEL D.LGS. N. 235/2012, IN VIOLAZIONE DEGLI ART. 2, 3, 25, 51, 97 DELLA COSTITUZIONE E ART. 7 CEDU; VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IRRETROATTIVITÀ DELLA LEGGE”.

Va preliminarmente precisato che la sentenza della Corte di Cassazione che ha dichiarato inammissibile il ricorso del ricorrente è stata pronunciata in data successiva all'entrata in vigore del D.lgs. n. 235/12.

Le questioni di legittimità costituzionale, sotto i diversi profili prospettati da parte ricorrente, appaiono manifestamente infondate in quanto muovono tutte dall'assunto, assolutamente non condivisibile, della natura sanzionatoria della normativa in oggetto.

Quest'ultima si limita, invece, a contemplare ipotesi di non candidabilità e corrispondenti ipotesi di decadenza, configurate dal legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, in relazione ad un fatto – la condanna per determinate tipologie di reato ritenute di particolare disvalore – al precipuo fine di allontanare dallo svolgimento del munus pubblico soggetti che risultino indegni a ricoprire le suddette cariche elettive.

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale si tratta non di un effetto penale o di una sanzione accessoria alla condanna, ma della constatazione del venir meno di un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo al fine di salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, valori che coinvolgono gli interessi dell'intera collettività ed hanno primario rilievo

costituzionale (cfr. tra le altre Corte cost. n. 352/2008; n. 114/1998; n. 295/1994; e n. 288/1993).

Con riferimento all'analogo caso di cui all'art. 15 della legge 55/90 la Corte Costituzionale ha anche avuto modo di precisare che le fattispecie di "incandidabilità" "si collocano su un piano diverso, quanto a ratio giustificativa, rispetto a quello delle pene, principali ed accessorie. Esse non rappresentano un aspetto del trattamento sanzionatorio penale derivante dalla commissione del reato, e nemmeno una autonoma sanzione collegata al reato medesimo, ma piuttosto l'espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate (cfr. sentenze nn. 118 e 295 del 1994), stabilito, nell'esercizio della sua discrezionalità, dal legislatore, al quale l'art. 51, primo comma, della Costituzione, demanda appunto il potere di fissare "i requisiti" in base ai quali i cittadini possono accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza" (cfr. Corte cost. 132/2001).

Di ciò appare consapevole la stessa parte ricorrente la quale, a pag. 15 del ricorso, rileva che "l'incandidabilità costituisce causa di inidoneità assoluta alla carica elettiva in quanto incidente su di un requisito di carattere oggettivo volto a precludere la stessa capacità di elettorato passivo". Si legge, poi, nell'atto introduttivo che «in questo quadro la condanna penale irrevocabile è presa in considerazione come mero presupposto oggettivo, cui è ricollegato un giudizio di "indegnità morale" a ricoprire determinate cariche elettive: la condanna stessa viene, quindi, configurata alla stregua di "requisito negativo" o "qualifica negativa" ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica» (cfr. pag. 16 del ricorso).

Quanto al dubbio in ordine alla compatibilità della norma in oggetto con l'art. 7 CEDU, sulla base dell'assunto della natura penale di tale fattispecie, va osservato che questo Tribunale non ignora l'esistenza di un consolidato orientamento della giurisprudenza della Cedu secondo il quale il riconoscimento del carattere «penale» di una misura deve fondarsi su tre criteri: la qualificazione data nel diritto interno alla norma violata, la natura di quest'ultima e le caratteristiche della sanzione comminata (tipo e afflittività).

Sulla base di questi parametri sono state considerate come «pene», ai sensi della Convenzione, "misure" di vario genere e ciò indipendentemente dalla qualificazione data dal diritto interno ed accordando, invece, preminenza alla sussistenza degli altri due criteri della natura della norma violata e dalle caratteristiche della sanzione.

Secondo i giudici di Strasburgo, il carattere «penale» della sanzione derivava dalla natura della norma violata, volta a preservare uno degli interessi generali della società e investita della stessa funzione che tradizionalmente viene affidata alle norme penali.

Nel caso *Menarini c. Italia*, ad esempio, è stato ritenuto che le sanzioni pecuniarie irrogate dall'AGCM dovessero essere considerate delle «pene», ai sensi dell'art. 6, par. 1, CEDU, in quanto dirette a preservare uno degli interessi generali della società – la libera concorrenza sul mercato – ed, inoltre, in quanto aventi lo scopo d'impedire che le condotte lesive fossero ripetute in futuro.

Alle sanzioni in parola è stata, pertanto, riconosciuta tanto una finalità repressiva, quanto uno scopo di prevenzione, tenuto anche conto dell'elevato ammontare della somma oggetto della sanzione pecuniaria.

Ed ancora, nella vicenda relativa alla confisca conseguita alla lottizzazione della località Punta Perotti di Bari, i Giudici di Strasburgo – con una pronuncia a modifica del precedente consolidato orientamento giurisprudenziale che attribuiva alla confisca di cui all'art. 19 della legge n. 47 del 1985 natura di sanzione amministrativa – hanno riconosciuto alla medesima natura “penale”, osservando che essa risulta collegata ad un illecito penale e non assolve soltanto funzioni preventive, ma anche repressive ed, infine, sotto il profilo normativo, viene inquadrata ad opera del Testo Unico tra le sanzioni penali.

Tuttavia, proprio l'attenta analisi dei criteri e dei principi espressi dalla Corte di Strasburgo rende manifesta l'inapplicabilità dei medesimi al caso di specie.

Ed invero, data per scontata l'insussistenza del primo dei criteri citati – essendo fuori discussione la qualificazione come penale della norma in oggetto nel diritto interno – per indagare la natura della norma e le finalità della medesima, anche con riferimento al grado della sua afflittività, soccorre il consolidato orientamento della Corte costituzionale formatosi sulla previgente normativa – i cui contenuti risultano attualmente trasfusi nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, così come già affermato dal Giudice delle leggi con sentenza n. 118/2013 – secondo cui la finalità sottesa la normativa in oggetto “è quella di assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente interessi dell'intera collettività, connessi a valori costituzionali di primario rilievo (sentt. nn. 407 del 1992, 197, 218 e 288 del 1993)” (Corte cost. n. 118 del 1994 cit.).

La Corte ha, inoltre, osservato che la legge non contempla altro che cause di ineleggibilità che il legislatore ha ritenuto di configurare in relazione al fatto di aver subito condanne per determinati delitti di particolare gravità. Pertanto, la condanna penale irrevocabile viene presa in considerazione come mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di “indegnità morale” a ricoprire determinate cariche elettive.

La condanna stessa viene, cioè, configurata quale “requisito negativo” ai fini della capacità di assumere e di mantenere le cariche medesime.

In altre parole, le conseguenze connesse dalla norma in esame alla condanna per determinate tipologie di reato ritenute di particolare disvalore non possono considerarsi una “pena” nemmeno ai sensi dell'art. 7 della CEDU.

E ciò perché esse non sono rivolte, per la loro intima essenza, a punire per impedire la reiterazione di trasgressioni a prescrizioni stabilite dalla legge né tendono ad affliggere il soggetto al quale vengono applicate. Esse non hanno funzione né generalpreventiva né specialpreventiva e men che mai di emenda o retributiva, ma sono previste al precipuo fine di allontanare dallo svolgimento del munus pubblico soggetti che risultino indegni a ricoprire le suddette cariche.

Ecco che anche le conseguenze connesse a fatti elettorali, quali la pena dell'ineleggibilità o l'obbligo di pagare all'Erario una somma equivalente all'importo dell'eccedenza di spese elettorali, non rientrano, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, nell'ambito di applicazione sotto il profilo penale dell'articolo 6. Si legge, invero, nella sentenza della Corte EDU del 21 ottobre 1997 relativa al caso Pierre- Bloch c. Francia (§§ 53-

60): “The penalty is thus directly one of the measures designed to ensure the proper conduct of parliamentary elections, so that, by virtue of its purpose, it lies outside the “criminal” sphere. Admittedly, as the applicant pointed out, disqualification from standing for election is also one of the forms of deprivation of civic rights provided in French criminal law. Nevertheless, in that instance the penalty is “ancillary” or “additional” to certain penalties imposed by the criminal courts (see paragraph 39 above); its criminal nature derives in that instance from the “principal” penalty to which it attaches. The disqualification imposed by the Constitutional Council is, moreover, limited to a period of one year from the date of the election and applies only to the election in question, in this instance the election to the National Assembly.

In short, neither the nature nor the degree of severity of that penalty brings the issue into the “criminal” realm” (v. anche la sentenza resa dalla Corte EDU nel caso *Masson c Francia* il 12 febbraio 2008).

Ed anche la Suprema Corte di Cassazione ha avuto modo di affermare che l'incandidabilità non è un aspetto del trattamento sanzionatorio penale del reato, ma si traduce nel difetto di un requisito soggettivo per l'elettorato passivo (si legge in Cass. 13831/08: “qualora un candidato, eletto alla carica di Sindaco, sia successivamente dichiarato decaduto per aver subito in precedenza una condanna penale ostantiva all'elezione - ai sensi dell'art. 58, comma 1, lettera c), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - non assumono rilievo, ai fini del venir meno della causa di incandidabilità, né il fatto che la condanna sia stata soggetta a sospensione condizionale (che l'art. 166 cod. pen. oggi estende anche alle pene accessorie), né che per la medesima sia stato concesso l'indulto di cui alla legge 31 luglio 2006, n. 241, poiché l'incandidabilità non è un aspetto del trattamento sanzionatorio penale del reato, ma si traduce nel difetto di un requisito soggettivo per l'elettorato passivo; né tale assetto risulta in contrasto con alcun parametro costituzionale, come già stabilito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 132 del 2001”).

La Suprema Corte ha anche precisato che in questa materia opera la compressione del diritto di elettorato passivo che trova la sua giustificazione nel venir meno di un requisito soggettivo essenziale per l'accesso alle cariche elettive o per la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo, postulato dalla giurisprudenza costituzionale, prescindendo dal fatto che i comportamenti tenuti non siano più censurati o censurabili, in ragione del buon comportamento successivamente tenuto dal suo autore, ad eccezione del caso in cui sia tempestivamente intervenuta la riabilitazione (v. Cassazione civile, sez. I, 21 aprile 2004, n. 7593).

Si legge, poi, con riferimento ad un caso simile, in Cass. 9263/94 che “la nuova causa di ineleggibilità (e di decadenza) di cui agli artt. 1, lett. c, e 4 "quinquies" della legge 19 marzo 1990 n. 55, nel testo introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992 n. 16, è giustificata da un giudizio di "indegnità morale" a ricoprire le cariche elettive indicate dalla legge da parte di soggetti colpiti da alcune condanne penali irrevocabili (nella specie, trattavasi di condanna definitiva per il delitto previsto dall'art. 479 cod. pen.). Pertanto, essa si configura come un requisito negativo della capacità di assumere le cariche elettorali e sussiste anche in presenza di condanne per fatti anteriori all'entrata in vigore della legge, atteso che non avendo la suddetta causa di ineleggibilità natura sanzionatoria, sono inapplicabili gli

artt. 25, comma secondo, Cost. e 1, comma primo, legge 24 novembre 1981 n. 689” (analogamente per Cass. 7697/98 “le cause di decadenza di diritto dalle cariche elettive degli enti locali previste dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992, nei confronti di coloro i quali riportino, tra l'altro, condanna definitiva per delitto commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio, sono applicabili anche quando la condanna sia anteriore o comunque si riferisca a fatti anteriori all'entrata in vigore della legge n. 16 del 1992”; v. anche Cass. 9953/94 e Cass. 10744/93, secondo la quale “l'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, nella parte in cui prevede la decadenza di diritto (o l'immediata sospensione, per il caso di provvedimenti cautelari o provvisori) dalla carica di consigliere comunale per effetto di sentenza penale passata in giudicato e recante condanna per la quale non sia intervenuta riabilitazione, è immediatamente applicabile anche nel caso in cui le situazioni così sanzionate si siano verificate in epoca anteriore alla data di entrata in vigore della legge stessa, senza che ciò implichi retroattività della disposizione (i cui effetti si producono con esclusivo riguardo al periodo successivo a tale data) o susciti dubbi di illegittimità costituzionale (non trattandosi di un aggravamento ex post della disciplina sanzionatoria vigente al momento della condanna, ma semplicemente dell'identificazione di un parametro cui il legislatore ancora il giudizio di indegnità rispetto alla conservazione della carica), ed opera "ipso iure" con la conseguenza che le riabilitazioni intervenute dopo la medesima data non possono assumere, ancorché anteriori al provvedimento che accerti in via definitiva l'intervenuta decadenza, il descritto rilievo ostativo di quest'ultima”).

Peraltro, ad escludere la violazione del principio dell'irretroattività della sanzione penale non vi è solo il fatto che nel caso di specie non viene in questione una sanzione penale, ma anche la circostanza che non ricorre alcuna applicazione retroattiva.

Invero, secondo la c.d. legge Severino la causa di incandidabilità (che per il comma 6 dell'art. 8 comporta la decadenza di diritto dalla carica quando la detta causa di incandidabilità si forma in corso di mandato elettivo) è l'aver riportato una certa condanna (o l'aver subito una certa misura di prevenzione) con provvedimento definitivo e non l'aver commesso un determinato fatto criminoso. Se il provvedimento giudiziario diviene definitivo in corso di mandato elettivo non si verifica un'applicazione retroattiva della “sanzione”, ma una incandidabilità sopravvenuta nel corso del mandato elettivo (che comporta la decadenza dalla carica).

Il principio di fondo è quello per cui si vuole che venga allontanato dall'esercizio di determinate funzioni pubbliche un soggetto riconosciuto “indegno” in relazione a certi fatti accertati con sentenza passata in giudicato. Fino al momento della definitività della pronuncia in sede penale non si forma, in base al principio costituzionale della presunzione di innocenza, quel requisito negativo dell'indegnità morale che impedisce l'assunzione o la permanenza di certe cariche pubbliche. Lo status di condannato non è un fatto passato rispetto alla data di entrata in vigore della legge che lo prende in considerazione, ma una qualità attuale che si presta, perciò, ad assumere rilevanza per la conseguenza connessa, senza deroga alcuna al principio di normale irretroattività della legge.

A tal proposito si osservi pure che con la sentenza n. 695 del 6 febbraio 2013 il Consiglio di Stato (sez. V) ha addirittura escluso, con riferimento ad un caso analogo, che venisse in questione una retroattività di una misura sanzionatoria anche in relazione ad un'ipotesi in cui la condanna era divenuta definitiva prima dell'entrata in vigore della legge Severino.

Così si legge nella citata sentenza del Consiglio di Stato:

“Non è infatti suscettibile di condivisione il presupposto, da cui muove l'appellante, della natura sanzionatoria della disposizione preclusiva in parola in quanto nel caso in esame non solo non si tratta affatto di misure di natura sanzionatoria penale, ma neppure di sanzioni amministrative o di disposizioni in senso ampio sanzionatorie.

La disposizione in questione contempla casi di non candidabilità che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di configurare in relazione al fatto che l'aspirante candidato abbia subito condanne in relazione a determinate tipologie di reato caratterizzate da uno speciale disvalore (Corte Cost. sentt. n. 407/1992; n. 114/1998).

Il fine primario perseguito è quello di allontanare dallo svolgimento del rilevante munus pubblico i soggetti la cui radicale inidoneità sia conclamata da irrevocabili pronunzie di giustizia. In questo quadro la condanna penale irrevocabile è presa in considerazione come mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di "indegnità morale" a ricoprire determinate cariche elettive: la condanna stessa viene, quindi, configurata alla stregua di "requisito negativo" o "qualifica negativa" ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica (Corte Cost., sentenza 31 marzo 1998, n. 114, con riguardo all'analoga fattispecie delle cause di incandidabilità previste, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16).

Dalla premessa della caratterizzazione non sanzionatoria della norma che ha trovato applicazione nel caso in parola discende il corollario della non pertinenza del riferimento all'esigenza di addivenire ad un'interpretazione compatibile con le disposizioni dettate dall'art. 25 Cost., in materia di sanzioni penali, e dall'art. 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in tema di misure lato sensu sanzionatorie.

Si deve soggiungere che l'applicazione della richiamata disciplina ai procedimenti elettorali successivi alla sua entrata in vigore, pur se con riferimento a requisiti soggettivi collegati a fatti storici precedenti, non dà la stura ad una situazione di retroattività ma costituisce applicazione del principio generale *tempus regit actum* che impone, in assenza di deroghe, l'applicazione della normativa sostanziale vigente al momento dell'esercizio del potere amministrativo.

La preclusione in esame, infatti, non rappresenta un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna, bensì un effetto di natura amministrativa che, in applicazione della disciplina generale dettata dall'art. 11 delle preleggi sull'efficacia della legge nel tempo, regola naturaliter le procedure amministrative che si dispieghino in un arco di tempo successivo.

Una diversa opzione ermeneutica, la quale desse rilievo solo alle sentenze di condanna successive, costituirebbe, invece, una deroga al regime ordinario in quanto implicherebbe un regime di ultra-attività della precedente disciplina più favorevole.

La costruzione argomentativa fin qui svolta è suffragata dalla considerazione che il disposto dell'art. 16, comma primo, del decreto

legislativo n. 235/2012, in deroga al regime che sarebbe stato altrimenti applicabile in ossequio all'art. 11 cit. delle preleggi, esclude la rilevanza ostativa delle sole sentenze di patteggiamento anteriori alla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 235/2012, così introducendo un regime di favore limitato alle sole fattispecie di applicazione della pena su accordo delle parti, ex art. 444 del codice di procedura penale, e confermando il diverso regime temporale applicabile con riguardo alle sentenze di condanna. Detta differenziazione è coerente con la caratterizzazione premiale che permea l'istituto del patteggiamento, dalla quale discende l'esigenza di evitare conseguenze negative non preventivamente valutate e ponderate dall'imputato al momento della prestazione del consenso (cfr.: Cass. penale, sez. un., 27.5.2010 n. 35738; idem III, 17.4.2002 n. 905)".

Alla luce di questi argomenti il Consiglio di Stato ha ritenuto frutto di una scelta discrezionale del legislatore, certamente non irrazionale, l'aver attribuito all'elemento della condanna irrevocabile per determinati reati una rilevanza così intensa, sul piano del giudizio di indegnità morale del soggetto, da esigere, al fine del miglior perseguimento delle richiamate finalità di rilievo costituzionale della legge in esame - connesse ai valori dell'imparzialità, del buon andamento dell'amministrazione e del prestigio delle cariche elettive - l'incidenza negativa sulle procedure successive anche con riguardo alle sentenze di condanna anteriori alla data di entrata in vigore della legge stessa (così Corte Cost., sent. n. 118/1994 cit.).

Nel caso di specie, comunque, il passaggio in giudicato della sentenza di condanna si è addirittura verificato dopo l'entrata in vigore della legge Severino.

Ancora si ricordi che anche per la Consulta (sentenza n. 118 depositata il 31 marzo 1994) costituisce frutto di una scelta discrezionale del legislatore certamente non irrazionale l'aver attribuito all'elemento della condanna irrevocabile per determinati gravi delitti una rilevanza così intensa, sul piano del giudizio di indegnità morale del soggetto, da esigere, al fine del miglior perseguimento delle richiamate finalità di rilievo costituzionale della legge in esame, l'incidenza negativa della disciplina medesima anche sul mantenimento delle cariche elettive in corso al momento della sua entrata in vigore.

~~~~~

Va ora osservato che non appare neppure in alcun modo irragionevole l'esclusione della rilevanza ostativa delle sole sentenze di applicazione della pena su accordo delle parti ex art. 444 cod. proc. pen. anteriori alla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 235/2012, essendo, invece, essa coerente con il carattere premiale dell'istituto e con l'esigenza di evitare conseguenze negative non preventivamente valutate e ponderate dall'imputato al momento della prestazione del consenso.

Anche sotto questo profilo la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. pare manifestamente infondata.

~~~~~

Parimenti manifestamente infondata appare, infine, la sospettata violazione dell'art. 51 della Costituzione. Al riguardo va premesso che secondo parte ricorrente le disposizioni della c.d. legge Severino violerebbero anche l'art. 51 della Costituzione, norma che prevede che "tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge".

Ed invero, una volta accertato che il legislatore ha esercitato non irragionevolmente, nel rispetto dei principi costituzionali, il potere di stabilire requisiti per l'accesso alle cariche pubbliche elettive, così come prevede il primo comma dell'art. 51, non può configurarsi alcun pregiudizio del diritto costituzionalmente garantito di tutti i cittadini ad accedere e conservare le cariche elettive, poiché il possesso dei requisiti stabiliti dalla legge è condizione per l'esercizio di tale diritto, secondo il chiaro dettato dell'art. 51 medesimo.

5) QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN RELAZIONE AGLI ARTI. 1, 7 E 8 DEL D.LGS. N. 235/2012, IN VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 114 E 117 DELLA COST. E TITOLO I, SEZ. I E II, E TITOLO II, SEZ. I E II STATUTO SICILIANO.

Anche tale ultimo profilo appare manifestamente infondato.

Invero, l'art. 14 del d.lgs. 235/2012 (rubricato "incandidabilità nelle regioni a statuto speciale e province autonome") prevede che "le disposizioni in materia di incandidabilità del presente testo unico si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano".

Ciò è del tutto legittimo se si considera:

1) che l'art. 1 comma 64 della legge delega n. 190/2012 stabiliva come criterio direttivo per il Governo quello di "individuare... le ipotesi di incandidabilità alle elezioni regionali e di divieto di ricoprire cariche negli organi politici di vertice delle regioni, conseguenti a sentenze definitive di condanna", ma faceva comunque "salva la competenza legislativa regionale sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali";

2) che la disciplina sull'incandidabilità e sulla decadenza dalle cariche elettive rientra, per insegnamento costante del Giudice delle leggi (da ultimo v. la sentenza n. 118 del 2013), nell'alveo della materia «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, comma due, lettera H), Cost. e come tale, quindi, soggetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Invero, pronunciandosi con riferimento all'art. 15 della legge n. 55 del 1990, la Consulta ha avuto modo di rilevare in più occasioni come le misure ivi previste – ossia l'incandidabilità alle cariche elettive e la decadenza di diritto dalle medesime a seguito di condanna definitiva per determinati reati, nonché la sospensione automatica in caso di condanna non definitiva – siano dirette «ad assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell'intera collettività» (sentenze n. 352 del 2008 e n. 288 del 1993). L'obiettivo perseguito è, innanzitutto, la prevenzione gravi forme di pericolosità sociale fornite di alta capacità di inquinamento degli apparati pubblici (sentenza n. 25 del 2002), evitando la loro infiltrazione nel tessuto istituzionale locale (sentenze n. 372 del 2008, n. 288 del 1993 e n. 407 del 1992). Tale obiettivo vale a collocare il nucleo essenziale della disciplina in questione nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.): materia che, per costante giurisprudenza della Consulta, si riferisce «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al

mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (ex plurimis v. sentenza n. 35 del 2011).

In considerazione della complessità e novità delle questioni trattate si ritengono sussistere giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale indicate da parte ricorrente e rigetta il ricorso;

Compensa integralmente tra le parti le spese processuali

Palermo, 14/11/2013.

IL CASO.it