



Sentenza n. 230 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Daria de Pretis
decisione del 20 ottobre 2021, deposito del 2 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atti di promovimento: ordinanze nn. [205](#) e [207](#) del 2020 e n. [10](#) del 2021

parole chiave:

ELEZIONI – ENTI LOCALI – INCANDIDABILITÀ – SOSPENSIONE DALLA CARICA

disposizioni impugnate:

- art. 11, commi 1, lett. *a*), e 4, del decreto legislativo [31 dicembre 2012, n. 235](#)

disposizioni parametro:

- artt. 3, primo comma, 24, 27, secondo comma, 48, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, secondo comma, e 113 della [Costituzione](#)

dispositivo:

non fondatezza

I Tribunali ordinari di Genova e Catania hanno dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, lett. *a*), e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012 (c.d. “legge Severino”), che disciplina la materia dell'incandidabilità e il divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo per chi è condannato in via definitiva per reati non colposi. In particolare, l'art. 11, comma 1, lett. *a*) prevede **la sospensione di diritto da tali cariche nel caso in cui un soggetto abbia riportata una condanna non definitiva per una serie di delitti**, tra cui, anzitutto, quello di associazione mafiosa di cui all'art. 416-*bis* c.p. e altre numerose fattispecie rientranti nell'ambito dei reati contro la Pubblica amministrazione; il comma 4 del medesimo articolo dispone che tale sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi.

Con due ordinanze di tenore analogo, il primo rimettente – chiamato a pronunciarsi sulla sospensione dalla carica di due sindaci condannati con sentenza non definitiva per fatti di peculato, commessi precedentemente in qualità di consiglieri della Regione Liguria – sostiene che tale disciplina contrasti con il diritto di difesa (art. 24 Cost.) e con il principio di effettività della tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della PA (art. 113 Cost.), poiché **sarebbe impedito all'autorità giudiziaria di sindacare la proporzionalità tra la condanna non definitiva e la sospensione della carica**. Quest'ultima, infatti, consegue automaticamente come effetto della condanna, sulla base di un'astratta valutazione di pericolosità che, tuttavia, sarebbe idonea a racchiudere anche fatti di reato meno gravi, pregiudicando la volontà dell'elettorato.

Anche il Tribunale di Catania, nell'ambito di un giudizio relativo ad una fattispecie analoga a quella del Tribunale di Genova, ha censurato le medesime disposizioni ritenendo che l'esigenza cautelare sottesa

alla sospensione **richiederebbe una verifica in concreto dell'entità del pregiudizio causato all'amministrazione, che potrebbe variare in ragione della tipologia di reato e della sua effettiva gravità**. Si contesta, in particolare, la misura fissa della sospensione cautelare della durata di 18 mesi, ritenendo che essa debba essere di natura graduale (e, dunque, "sino a 18 mesi"). Nella sua attuale formulazione, infatti, le disposizioni censurate stabilirebbero un regime ingiustificatamente uguale per comportamenti ontologicamente diversi o comunque di diversa gravità, delineando un bilanciamento non corretto tra l'interesse al buon andamento dell'amministrazione e i contrapposti interessi dell'eletto al mantenimento della carica e degli elettori a che esso continui a svolgere la sua funzione. Per tali ragioni, il Tribunale di Catania ritiene violati gli artt. 3, primo comma, 27, secondo comma, 48, primo e secondo comma, e 51, primo comma, Cost.

Dopo aver riunito i giudizi, data la coincidenza di oggetto e le analogie in merito ai motivi di censura, la Corte dichiara anzitutto la non fondatezza delle questioni sollevate dal Tribunale di Genova. Il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente viene ritenuto corretto: il decreto prefettizio che dispone la sospensione ha carattere vincolato e assolve una funzione di mero accertamento dell'effetto sospensivo derivante direttamente dalla condanna, rispetto al quale il giudice non ha margini di apprezzamento. Tuttavia, non può ritenersi che tale soluzione individuata dal legislatore integri una violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Il riferimento a tali parametri, infatti, è inconferente: **«una disciplina sostanziale che collega automaticamente la sospensione alla condanna penale non definitiva per determinati reati non è idonea a violare, di per sé, a cagione del previsto automatismo, il diritto di difesa**, in quanto non preclude all'interessato la possibilità di far valere in giudizio il suo diritto nei limiti in cui esso è protetto dal diritto sostanziale» (par. 6.1 del *Cons. dir.*). Non può ritenersi, dunque, che la natura vincolata anziché discrezionale del potere del prefetto di disporre la sospensione si traduca in una lesione del principio costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale.

Anche le questioni sollevate dal Tribunale di Catania vengono dichiarate non fondate. Al centro delle censure di tale giudice *a quo* vi è la necessità di calibrare la durata della sospensione sulla maggiore o minore gravità dell'esigenza cautelare di tutela del buon andamento e della legalità dell'azione amministrativa. Tuttavia, la Corte osserva come **la sospensione in esame non abbia natura sanzionatoria e, dunque, debba essere considerata in una logica che prescinde dalla concreta gravità del reato contestato e dalla pena irrogata**. Ciò che rileva è esclusivamente la finalità cautelare perseguita, cioè quella di assicurare il buon andamento e l'onorabilità della pubblica amministrazione.

Sul punto, il giudice costituzionale ritiene che **non si possa negare al legislatore, «nell'esercizio di una non irragionevole discrezionalità, la facoltà di effettuare il necessario bilanciamento degli interessi coinvolti**, identificando ipotesi circoscritte nelle quali l'esigenza cautelare su cui si basa la sospensione è apprezzata in via generale ed astratta, anziché essere rimessa alla valutazione in concreto dell'amministrazione interessata» (par. 7.1 del *Cons. dir.*; viene richiamata, in tal senso, la sent. n. 25 del 2002). E questa valutazione coinvolge anche le censure relative alla durata della sospensione, soprattutto ove si considerino la sua natura temporanea e la gradualità dei suoi effetti; si tratta, infatti, di una misura rigorosamente circoscritta nel tempo e destinata a cessare immediatamente in caso di sopravvenute decisioni di non luogo a procedere, proscioglimento e assoluzione dell'eletto.

Il giudizio di non irragionevolezza consente di superare anche le censure mosse in relazione agli artt. 48 e 51 Cost., che si fondano sull'interesse degli elettori a che l'eletto continui a svolgere la propria funzione. Come anticipato, infatti, **la ratio prevalente della misura in esame viene individuata nella necessità di assicurare il buon andamento e la legalità nella PA e solo limitatamente in quella di proteggere il rapporto di fiducia tra eletti ed elettori**. Motivo per cui, qualora venisse eletto un candidato già condannato (in via non definitiva), palesandosi così una certa fiducia nei suoi confronti da parte dell'elettorato, comunque deve ritenersi prevalente la tutela oggettiva dell'ente territoriale. A maggior ragione la soluzione legislativa dovrebbe ritenersi ragionevole rispetto all'ipotesi in cui la condanna non definitiva sopravvenga all'elezione, poiché in tal caso l'elettore potrebbe essere

stato consapevole, tutt'al più, della pendenza di un procedimento penale a carico del candidato e non della sua effettiva (futura) condanna.

Ribadendo la natura non sanzionatoria della sospensione, vengono infine agilmente superate le censure relative al principio di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost.

Andrea Giubilei