



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. I

(ESTRATTO)

**OSSERVAZIONI MINIME A MARGINE DELLA
SENT. N. 56 DEL 2022 DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

27 APRILE 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Osservazioni minime a margine della sent. n. 56 del 2022 della Corte costituzionale*

ABSTRACT: *The paper examines the referendum declared admissible by the Constitutional Court concerning the ban on running as candidate in the elections and the suspension and the revocation of the electoral mandate, provided by the decree n. 235/2012, in the light of the previous constitutional disputes.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La “dottrina” della Corte. – 3. A mo’ di conclusione.

1. Premessa.

Con [sentenza n. 56 del 2022](#), la Corte ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum*, avanzata *ex art. 75 Cost.* da nove Consigli regionali (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Umbria e Veneto), e diretta all’abrogazione del d.lgs. decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (cd. legge Severino), in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi¹.

Il via libera della consultazione referendaria, sia pure in esito ad un articolato e disteso *check* che ha chiamato in causa praticamente tutta la giurisprudenza costituzionale in materia sia dal lato formale, sia da quello sostanziale, non ha, all’evidenza, incontrato intoppi di sorta.

Se, nella specie, dunque, il risultato referendario sarà risultato di segno abrogativo², si perverrà a “smontare” totalmente il complesso normativo in questione, rendendo forse lecito chiedersi se un “riassetto” minore da parte della Corte non avrebbe avuto, invece, l’effetto di conservare, almeno nei suoi contenuti essenziali, un meccanismo sicuramente indice della volontà di incrementare gli spazi di legalità e di efficienza dell’assetto politico ed amministrativo nel nostro Paese.

Per altro aspetto, un esito positivo del voto non farà solo *tabula rasa* della legislazione in parola, ma non sarà nemmeno in grado di far rivivere alcuna delle disposizioni previgenti abrogate o riassorbite nel t.u. recato dal d.lgs. n. 235 del 2012 (effetto, questo, che la Corte sembra ricavare non solo dagli effetti generali del *referendum*, ma anche da come esso appare in concreto configurato dall’intenzione dei suoi promotori: p. 4 del *diritto*).

Con ciò giustificando, anche al di là delle preclusioni temporali proprie dell’istituto di democrazia diretta, seri dubbi circa le probabilità dell’allestimento a breve di nuovi meccanismi dissuasivi e di protezione della gestione della cosa pubblica (si noti, per quel che può valere, che le Regioni promotrici “appartengono” tutte al centrodestra)³.

L’eventuale risultato demolitorio del *referendum* porrà, nel contempo, nel nulla un approdo legislativo, che, come si legge nella pronuncia, ha concluso una “lunga evoluzione legislativa che ha preso le mosse già prima dell’entrata in vigore della Costituzione repubblicana” (p. 3.2. del *diritto*), oltre ad essere stato salvaguardato nel tempo con scrupolosa ed irremovibile sollecitudine

*  Nota della direzione della Rivista.

¹ Emanato in forza della delega contenuta ai commi 63 e 64 dell’art. 1, della l. 6 novembre 2012, n. 190.

² Il *referendum*, insieme ad altri 4 ritenuti ammissibili, è in calendario per il 12 giugno 2022 (*G.U.* 7 aprile 2022, n. 82).

³ Restano, beninteso, le misure, queste sì pacificamente sanzionatorie, dell’interdizione dai pubblici uffici come pena accessoria nei casi previsti dalla normativa penalistica, ma anche l’incandidabilità per gli amministratori che abbiano dato causa allo scioglimento dei consigli degli enti locali ai sensi dell’art. 143, comma 11, del TUEL, e la sospensione di cui comma 12, ricondotte però, anch’esse, dalla Cassazione ad una sfera autonoma rispetto a quella penal-afflittiva: v. riferimenti in V. FOGLIAME, *La disciplina giuridica dell’incandidabilità in recenti esperienze applicative locali tra virtù civiche dei candidati e tutela della credibilità delle istituzioni democratiche*, in *Osservatorio costituzionale*, 1-2/2019, 534, e, più di recente, Cass. Sez. I civ., ord. 28 dicembre 2021, n. 41736.

dalla Corte medesima ([sentt. n. 236 del 2015](#)⁴, [n. 276 del 2016](#)⁵, [n. 214 del 2017](#), [n. 36 del 2019](#)⁶, [n. 35](#)⁷ e [n. 230 del 2021](#)).

Proprio su questo punto, ci sembra che valga la pena di effettuare qualche minima osservazione, avvertendo, peraltro, che non minore interesse presenterebbero i passaggi argomentativi tesi a liberare il campo dagli ostacoli che, per l'ordinario, si sarebbero potuti frapporre alla sottoposizione del quesito al corpo elettorale (inesistenza delle preclusioni materiali dirette od indirette esposte dall'art. 75 Cost.; sussistenza dei caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità e di una matrice razionalmente unitaria; mancanza di un surrettizio intento propositivo: non afferenza dell'oggetto alle categorie delle leggi costituzionalmente necessarie e tampoco di quelle a contenuto costituzionalmente vincolato p. 5, 6, 7 del *Diritto*).

2. La "dottrina" della Corte.

Quasi, infatti, a voler chiudere un ipotetico cerchio, la Corte non sembra aver rinunciato, anche nella presente occasione, in taluni, per vero, sobri passaggi, ad evocare la dottrina elaborata in materia.

Così, ancora una volta, è rimessa in auge (p. 3.3 del *Diritto*) la tesi per cui "le misure (...) previste [dal d.lgs. n. 235] (...) non costituiscano sanzioni o effetti penali della condanna, e siano piuttosto da ricollegare al venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alla cariche in questione o per il loro mantenimento".

Non è dubbio, del resto, che il baricentro della giurisprudenza costituzionale che qui interessa sia stato costituito proprio dal disconoscimento del carattere sanzionatorio ai provvedimenti (della sospensione e della decadenza) preconizzati per il caso che l'agente fosse incorso in una delle condanne penali previste. Tesi, questa, che è stata particolarmente argomentata già nella prima

⁴ Commentata, tra gli altri, da M.E. COGNIZZOLI, *Caso De Magistris: la Corte Costituzionale dichiara l'infondatezza della questione di legittimità della cd. Legge Severino*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 4 dicembre 2015 (ora in [Archivio dpc.dirittopenaleuomo](#)); C. MARCHESE, *Legge Severino: la Corte si pronuncia ... e resta nel solco dei passi!* in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 28 gennaio 2016; G. MAROLDA, *La non irragionevolezza della "legge Severino": nota a margine della sent. n. 236/2015 della Corte costituzionale*, ivi, 30 gennaio 2016; F. S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in [Osservatorio costituzionale AIC](#), 6 febbraio 2016; L. LONGHI, *Il caso de Magistris*, in [federalismi.it](#), 10 febbraio 2016; M. D'Amico, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore in materia penale*, in *Rivista AIC*, 2016, fasc. 4; 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 [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 14 maggio 2016; ID., *La disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in [Rivista AIC](#), 2017, 18.

⁵ Commentata, tra gli altri, da 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 [Diritto Penale Contemporaneo](#), 19 dicembre 2016; G. MENEGUS, *La sospensione di diritto ex "legge Severino" supera ancora una volta il vaglio della Corte. Nota a margine della sent. n. 276/2016*, in [Rivista AIC](#), n. 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*, [ibid.](#), 31 maggio 2017; L. MASERA, *Il decreto Severino di fronte alla Corte costituzionale, in attesa della decisione di Strasburgo sul caso Berlusconi*, in *Diritto penale e processo*, 2017, fasc. 9, 1218; V. PUPO, *Sospensione di diritto dalle cariche elettive: la Corte conferma l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sulla "legge Severino"*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 22 gennaio 2018.

⁶ Su cui, tra gli altri, V. PUPO, *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*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2 luglio 2019.

⁷ Su cui, tra gli altri, C. DI MARTINO, *"Reati-presupposto" e applicabilità della "legge Severino". Considerazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2021*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 19 novembre 2021.

occasione in cui alla Corte si è fatto appello nei confronti del d.lgs. n. 235 del 2012⁸, ed è sempre valsa ad oscurare completamente il *coté* afflittivo di siffatti provvedimenti, anche quando se ne sarebbe potuta forse ammettere la natura sanzionatoria si pure in senso ampio sulla base dei criteri sviluppati dalla Corte Edu⁹.

Si noti, *per incidens*, come l'adesione al *dictum* della Corte abbia motivato anche il diniego dell'Ufficio centrale per il *referendum* ad etichettare il quesito come richiesto dai proponenti, che avrebbero infatti voluto mettervi in risalto la natura sanzionatoria delle misure in questione¹⁰. Si è trattato, per vero, nell'occasione, anche di un gioco di specchi nell'ambito della stessa Cassazione, che, tra le prime, assieme al Consiglio di Stato, si era pronunciata per la natura semplicemente cautelare della sospensione e della decadenza dalle cariche¹¹. Com'è noto, poi, siffatta asserita natura ha costituito il presupposto per concepire come plausibili sia la retroattività delle misure disposte, sia la loro non modulabilità/graduabilità al momento dell'irrogazione della condanna.

Il secondo principale nodo problematico emerso nell'esperienza giurisprudenziale, richiamato anch'esso nella decisione in esame, è stato risolto dalla Corte col ritenere le scelte discrezionali recate dal d.lgs. n. 235 del 2012 frutto di un equilibrato "bilanciamento operato dal legislatore". In questo senso, cioè, sarebbero state ragionevolmente contemperate tra loro la necessità di far fronte alla "diffusa illegalità nella pubblica amministrazione", ritenuta, peraltro, anche alla base della dilatazione soggettiva ed oggettiva della disciplina, e l'esigenza di tutelare gli interessi costituzionalmente protetti dagli artt. 97, secondo comma, e 54, secondo comma, Cost. e quelli sottesi agli artt. 48 e 51 Cost.

Essenzialmente, dunque, su questa duplice premessa, si è basata la sostanziale blindatura, nel corso di un decennio, da parte della Corte stessa, della disciplina ora sottoposta a *referendum*.

3. *A mo' di conclusione.*

Ora, si è spesso ritenuto che, nei confronti dei principi sviluppati dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza, il più appropriato *lit de justice* fosse rappresentato dall'intervento dello stesso legislatore di revisione. Nell'attuale circostanza specie, forse per la prima volta, si assisterà

⁸ Ma riallacciandosi esplicitamente al filone giurisprudenziale già formatosi sull'art. 15 della l. 19 marzo 1990, n. 55 e succ. modif. e sull'art. 59 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ([sentenze n. 118, 184 e 295 del 1994](#), [n. 206 del 1999](#), [n. 132 del 2001](#) e [n. 25 del 2002](#)): su tale sviluppo normativo, v. M. MENGOZZI, *Incandidabilità e rappresentanza politica nazionale, Profili problematici*, Roma, 2018, 11 ss.

⁹ Com'è noto, tuttavia, il tentativo esperito in questo senso è fallito, essendosi la stessa Corte di Strasburgo (Sez. I, sentt. 17 giugno 2021, [Galan c. Italia](#), req. n. 63772/16, e [Miniscalco c. Italia](#), req. n. 55093/13), singolarmente appiattita sulla giurisprudenza costituzionale interna in omaggio al principio del margine di apprezzamento (evidentemente operativo anche nel campo giurisdizionale) e sul presupposto, tra gli altri, dell'irrelevante misura del *quantum* di afflittività (ma la proporzionalità non riguarda solo le sanzioni?) insita nei provvedimenti in questione: sulla dec., v. P. BRAMBILLA, *Il decreto "Severino" al vaglio della Corte di Strasburgo: escluso il "carattere penale" dell'incandidabilità parlamentare e del divieto di ricoprire cariche elettive regionali*, in [Sistema Penale](#), 8 luglio 2021.

¹⁰ Così recita l'ordinanza del 29 novembre 2021, depositata il 1° dicembre 2021, dell'Ufficio centrale per il *referendum*: "Ritenuto che non può essere accolta la proposta di denominazione formulata dai delegati poiché nulla, nella lettera e nella ratio del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, induce ad asserire che l'incandidabilità ivi stabilita abbia natura sanzionatoria, rappresentando invece essa il risultato di una valutazione discrezionale del legislatore, il quale ha ritenuto che l'intervenuta condanna definitiva per delitto non colposo sia incompatibile con l'accesso alle cariche ivi indicate; il legislatore, dunque, ha soltanto previsto un requisito per l'accesso alle cariche in esame, costituito, per l'appunto, dall'assenza delle predette condanne; inoltre, la formula proposta dai delegati, attraverso il riferimento al «diritto» di ricoprire cariche elettive e di governo «in conseguenza» di sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, di cui al D.lgs. 235/2012», appare foriera di equivoci, inducendo a ritenere che il diritto di ricoprire cariche elettive e di governo sia conseguenza della sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi, di cui al decreto legislativo n. 235 del 2012, mentre è evidente che nessun diritto scaturisce, in materia, dalla predetta condanna"

¹¹ Giurisprudenza mai smentita: esemplarmente, da ultimo, Cass. Penale, sez. I., sent. 12 aprile 2022, n. 14025.

all'arbitrato rimesso direttamente al corpo elettorale, mercè l'istituto del *referendum* abrogativo, appunto tra la Corte e le ripetute richieste di un riequilibrio della disciplina avanzate nella sede applicativa (stante anche l'ordinaria latitanza del legislatore)¹².

Sembra, però, di potersi sottolineare chela Corte stessa si sia, ad ogni buon conto, premurata di avvertire come non risulterebbe alcun obbligo costituzionale che qualche disciplina dell'incandidabilità sia disponibile nell'ordinamento (p. 7.2 del *Diritto*) (P.C.).

¹² Per non dover, per diverso aspetto, rievocare il valzer di decisioni attraverso le quali al Sindaco pro-tempore di Napoli è riuscito di passare indenne dal provvedimento prefettizio di sospensione adottato dopo la sentenza di condanna del Tribunale di Roma per abuso di ufficio (24 settembre 2014) e, a sua volta, sospeso dal Tribunale civile di Napoli a latere della sollevazione della questione di costituzionalità che ha originato la [sent. n. 236 del 2015](#) della Corte costituzionale. La ripresa di efficacia del provvedimento prefettizio ha seguito il dispositivo di infondatezza della questione recato da quest'ultima decisione, ma è stato di fatto emarginato dal sopravvenire dell'assoluzione del Sindaco pronunciata dalla Corte d'appello di Roma (21 ottobre 2015).