

Rivista N°: 2/2017  
DATA PUBBLICAZIONE: 19/05/2017

AUTORE: Giacomo Menegus\*

## LA SOSPENSIONE DI DIRITTO EX “LEGGE SEVERINO” SUPERA ANCORA UNA VOLTA IL VAGLIO DELLA CORTE. NOTA A MARGINE DELLA SENT. N. 276/2016

*Sommario: 1. Introduzione.- 2. Il presunto eccesso di delega e la mancata interpretazione conforme dei giudici remittenti.- 3. La natura dell'istituto e il suo effetto retroattivo: una verifica alla luce della giurisprudenza della Corte EDU in materia penale.- 4. L'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai parlamentari nazionali ed europei.- 5. Conclusioni: quali profili di incostituzionalità (ancora)?*

### 1. Introduzione

Dopo la sentenza n. 236/2015<sup>1</sup>, la Corte costituzionale torna nuovamente a pronunciarsi sulla legittimità dell'istituto della sospensione di diritto dalle cariche elettive per condanne penali non definitive come ridisegnato dal d.lgs. n. 235/2012 (meglio noto come “Leg-

---

\* Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione Europea e ordinamenti nazionali, Università degli Studi di Ferrara – giacomo.menegus@unife.it

<sup>1</sup> Corte cost., sentenza 20 ottobre 2015, n. 236, in *Giur. cost.*, VI, 2179; ricchissima la dottrina in merito: cfr., nota di R. ROMBOLI, in *Foro it.*, 2016, I, 412; G. MAROLDA, *La non irragionevolezza della “legge Severino”: nota a margine della sent. n. 236/2015 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.* – *Rassegna*, n. 1/2016, 30 gennaio 2016; C. MARCHESE, *Legge Severino: la Corte si pronuncia...e resta nel solco dei suoi passi!*, *ivi*; L. LONGHI, *Il caso De Magistris: il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2016; F. S. MARINI, *La “legge Severino” tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in *Oss. cost.*, n. 1/2016, F. BAILO, *La c.d. “legge Severino” sul tavolo della Corte costituzionale: partita chiusa o rinviata?*, in *Giur. it.*, n. 1/2016, 206; 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 *Reg.*, n. 2/2016, 361; M. GAMBARDELLA, *Natura ed effetti nel tempo della sospensione dalla carica di sindaco per una condanna non definitiva in base alla cd. “legge Severino”*, in *Giur. Pen.*, n. 5/2016, 1884; P. TORRETTA, *La sospensione retroattiva della legge Severino passa il vaglio della Corte costituzionale: la sentenza n. 236/2015 tra conferme e (ancora) qualche incertezza*, in *Studium iuris*, n. 3/2016, 258.

ge Severino”), dichiarando in parte inammissibili, in parte non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dai giudici remittenti<sup>2</sup>.

La pronuncia in esame – sia per l’importanza delle questioni affrontate sia per l’ampia e approfondita motivazione – rappresenta il momento conclusivo di un complesso contenzioso, dipanatosi tra giudice amministrativo e civile, del quale conviene riprendere per sommi capi i punti salienti.

In ordine rigorosamente cronologico, il primo ricorso avverso un decreto di sospensione di diritto ex d.lgs. n. 235/2012 è quello proposto dal consigliere regionale pugliese Fabiano Amati, il quale viene sospeso d’ufficio dalla carica in conseguenza della condanna in primo grado per i reati di falso e abuso d’ufficio. Amati, sostenendo l’illegittimità costituzionale dell’istituto, agisce innanzi al Tribunale Civile di Bari al fine di ottenere la sospensione cautelare del decreto prefettizio. Le eccezioni di incostituzionalità sollevate, ritenute dapprima manifestamente infondate dal giudice di primo grado, sono poi accolte in sede d’appello, con la conseguente rimessione delle relative questioni di costituzionalità alla Corte<sup>3</sup>.

Nel frattempo, comincia la vicenda giudiziaria nota come “caso De Magistris”: il sindaco di Napoli, condannato in primo grado per abuso d’ufficio<sup>4</sup>, è a sua volta sospeso dalla carica e impugna il decreto prefettizio innanzi al TAR Campania. Il giudice amministrativo accoglie parzialmente il ricorso, concedendo la sospensione cautelare del decreto e rimettendo alla Corte alcune delle questioni di costituzionalità sollevate dal ricorrente<sup>5</sup>. Segue, tuttavia, l’intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, pronunciandosi su ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione proposto dal Movimento Difesa del Cittadino, dichiarano la carenza di giurisdizione del giudice amministrativo in favore di quello civile<sup>6</sup>. De Magistris pertanto ricorre, in via d’urgenza, innanzi al Tribunale ordinario di Napoli, al fine di ottenere un nuovo provvedimento sospensivo: il giudice civile accoglie il ricorso, senza tuttavia rimettere le relative questioni di costituzionalità alla Corte<sup>7</sup>.

Strettamente connesso a questa vicenda – sia giuridicamente che mediaticamente – v’è poi il contenzioso giudiziario riguardante il Presidente della Regione Campania, Vincenzo De Luca. Anch’egli condannato in primo grado per abuso d’ufficio (ancor prima di divenire

---

<sup>2</sup> Per i primi commenti alla sentenza in esame, cfr. P. TORRETTA, «Legge Severino»: la Corte conferma la sua legittimità costituzionale, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, 129; F. BAILO, Una “pietra tombale” sulla “natura afflittiva” della limitazione dell’elettorato passivo?, in *Giur. It.*, n. 2/2017, 449.

<sup>3</sup> App. Bari, ordinanza 27 gennaio 2015, n. 1748, in *Dir. civ. cont.*, *Diritti fondamentali*, 8 febbraio 2015. L’ordinanza del Tribunale di Bari del 14 ottobre 2014 risulta invece inedita.

<sup>4</sup> Trib. Roma, sentenza 24 settembre 2014, n. 13980, in *Dir. pen. cont.*, *Papers*, 23 ottobre 2014, con nota di A. DE VITA, Il caso “De Magistris – Why Not”: non convince la configurazione del dolo intenzionale.

<sup>5</sup> Cfr. TAR Campania, Sez. I, ordinanza 30 ottobre 2014, n. 1801, in *Foro it.*, 2015, III, 86, nonché Cons. Stato, Sez. III, ordinanza 20 novembre 2014, in *Foro it.*, 2015, III, 85, la quale rigetta i ricorsi proposti nei confronti della prima pronuncia.

<sup>6</sup> Cass., Sez. Un., ordinanza 26 maggio 2015, n. 11131, in *Foro it.*, 2016, I, 413; nota di V. COCOZZA, La questione di legittimità in sede cautelare. Una recente vicenda ripropone un problema da risolvere, in *Forum di Quad. cost.* – *Rassegna*, n. 6/2015, 19 giugno 2015.

<sup>7</sup> Trib. Napoli, ordinanza 25 giugno 2015, in *Foro it.*, 2015, I, 2939. In merito alla mancata rimessione della questione di costituzionalità alla Corte e al peculiare rapporto tra questione di legittimità e *translatio iudicii* creatosi in tale occasione, sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *Giudizio di costituzionalità pendente e translatio iudicii*, in *questa Rivista*, n. 3/2016.

Presidente<sup>8</sup>), De Luca viene sospeso subito dopo aver assunto la carica e propone pertanto ricorso innanzi al Tribunale di Napoli: anche in questo caso, il giudice civile concede la reintegra in via cautelare nelle funzioni e rimette alla Corte costituzionale talune delle questioni di legittimità proposte dalle parti<sup>9</sup>.

Da ultimo viene il ricorso proposto dal consigliere del Comune di Graniti, Vincenzo Lo Monte, accolto dal Tribunale di Messina, il quale a sua volta ha sollevato questioni sostanzialmente analoghe a quelle degli altri giudici remittenti<sup>10</sup>.

La vicenda giudiziaria di De Magistris si è conclusa lo scorso 20 ottobre 2015 con la sentenza n. 236/2015 della Corte costituzionale, seguita il successivo 21 ottobre dalla pronuncia con la quale la Corte d'Appello di Roma ha assolto il sindaco di Napoli.

Le questioni sollevate dalla Corte d'Appello barese sono invece state riunite<sup>11</sup> a quelle rimesse dai Tribunali di Napoli e Messina e trattate congiuntamente nella sentenza in esame<sup>12</sup>.

Diversamente dalla precedente sentenza sul cd. “caso De Magistris” – nella quale lo scrutinio di costituzionalità dell'istituto era stato circoscritto al solo profilo della retroattività della misura<sup>13</sup> – in quest'ultima pronuncia la Corte ha avuto modo di affrontare diffusamente i nodi principali e più controversi della sospensione ex d.lgs. 235/2012, fugando in gran parte i dubbi di legittimità che ancora permanevano e offrendo ulteriori indicazioni per la ricostruzione dell'istituto.

Tenuta in disparte la questione della presunta illegittimità dell'applicazione retroattiva dell'istituto in relazione agli artt. 2, 4, comma 2, 51, comma 1, e 97, comma 2, Cost., già affrontata nella sentenza n. 236/2015<sup>14</sup>, le questioni di legittimità costituzionale sulle quali la

---

<sup>8</sup> Circostanza che ha spinto la dottrina ad interrogarsi sul momento in cui si sarebbe dovuta applicare la sospensione; cfr. in merito D'ALOIA A., *Elezione (e sospensione) di un Presidente regionale. Il caso De Luca e gli 'imprevisti' della legge Severino*, in *Forum di Quad. cost. – Rassegna*, n. 6/2015, 9 giugno 2015; S. CECCHINI, *Dal caso De Magistris a quello De Luca: una proposta interpretativa del D.lg. n. 235/2012*, in *Foro nap.*, n. 3/2015.

<sup>9</sup> Trib. Napoli, ordinanza 22 luglio 2015, n. 323, in *Foro it.*, *Merito ed extra*, 2016.27; precedentemente Id., decreto 2 luglio 2015, *ivi*, 2015.392.

<sup>10</sup> Trib. Messina, ordinanza 14 settembre 2015, n. 11, in *G.U.*, 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale, n. 5 del 3-2-2016.

<sup>11</sup> De Magistris, costituitosi nel processo innanzi alla Corte, aveva effettivamente chiesto di trattare congiuntamente le questioni sollevate dal TAR Campania con quelle sollevate dalla Corte d'Appello di Bari; una riunione delle due cause (che per profili in parte differenti concernevano però lo stesso istituto) appariva peraltro ipotizzabile, visti i requisiti tutt'altro che stringenti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale. Tuttavia, l'ordinanza di rinvio del collegio barese (del 27 gennaio 2015) era stata restituita al giudice *a quo* per la correzione di un errore materiale e il ritardo nella pubblicazione in Gazzetta Ufficiale ne aveva impedito concretamente la riunione. Cfr. sul punto R. ROMBOLI, in *Foro it.*, 2016, I, 412 ss.

<sup>12</sup> Nel frattempo, nel febbraio 2016, anche Vincenzo De Luca è stato assolto dall'accusa di abuso d'ufficio.

<sup>13</sup> Peraltro esaminata dalla Corte – in ragione dell'infelice formulazione della questione da parte del giudice *a quo* – con esclusivo riferimento all'art. 51, comma 1, Cost. e sulla base di una presunta “costituzionalizzazione” dell'art. 11 disp. prel. c.c. Cfr. Corte cost., sentenza 20 ottobre 2015, n. 236, cit., in part. *Cons. dir.*, par. 4.2 e 4.3.

<sup>14</sup> Il TAR Campania aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 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, comma 63, della l. 6 novembre 2012, n. 190), in relazione all'art. 10, comma 1, lett. c), del medesimo d.lgs., «perché la sua applicazione retroattiva si pone in contrasto con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo

Corte è chiamata a pronunciarsi sono essenzialmente tre: la prima riguarda il presunto vizio d'eccesso di delega del d.lgs. 235/2012, il quale – diversamente da quanto sembrerebbe indicare la legge – dispone l'operatività della sospensione di diritto per i casi di condanna non definitiva e non per i soli casi di condanna definitiva<sup>15</sup>; la seconda questione concerne la presunta violazione degli artt. 25, comma 2, e 117, comma 1, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU), nella misura in cui la sospensione opererebbe come sanzione retroattiva, applicandosi pure a condanne aventi ad oggetto fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 235/2012<sup>16</sup>; la terza questione riguarda l'irragionevole disparità tra la situazione in cui versano i consiglieri regionali e comunali e quella dei parlamentari nazionali ed europei, per i quali l'incandidabilità (ai cui presupposti è legata anche la sospensione) scatta solo quando la pena irrogata sia superiore ai due anni di reclusione<sup>17</sup>.

La nota si sviluppa attraverso la sintetica esposizione ed analisi delle motivazioni della Corte con riferimento alle singole questioni appena elencate e si conclude con il tentativo di segnalare i dubbi di legittimità che tuttora permangono in relazione all'istituto che ci occupa.

## **2. Il presunto eccesso di delega e la mancata interpretazione conforme dei giudici remittenti**

Tra le questioni esaminate dalla Corte, quella concernente il presunto eccesso di delega era senz'altro quella meno persuasiva.

Il dubbio di costituzionalità sorge essenzialmente dal fatto che la legge di delega, tra i principi e criteri direttivi, prevede 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». Un'enunciazione non chiarissima che, ad una prima lettura, può senz'altro suggerire che le due misure della sospensione e della decadenza andassero ricondotte al medesimo presupposto della condanna definitiva. Il sintagma successivo a «decadenza di diritto» potrebbe infatti ritenersi riferito pure alla «sospensione», cui la «decadenza» è unita dalla congiunzione coordinativa «e».

Facendo leva su un'indicazione tratta dai lavori preparatori alla legge di delega<sup>18</sup>, i giudici remittenti suggerivano dunque che l'intenzione del legislatore delegante sarebbe stata

---

comma e 97, secondo comma della Costituzione». La questione è stata riproposta dai Tribunali di Napoli e Messina.

<sup>15</sup> La questione è sollevata da tutti e tre i giudici remittenti, pur avendo ad oggetto norme distinte del d.lgs. 235/2012, stante la diversa carica elettiva ricoperta dai ricorrenti nel giudizio *a quo*.

<sup>16</sup> La questione è sollevata, anche in questo caso, da tutti i remittenti.

<sup>17</sup> La questione è sollevata dalla Corte d'Appello di Bari e dal Tribunale di Napoli.

<sup>18</sup> I lavori preparatori sono semplicemente evocati dalla Corte d'Appello di Bari (che rimanda ai documenti prodotti dal ricorrente), mentre il Tribunale di Napoli richiama (erroneamente) l'art. 8, lett. l) e m) del progetto di legge n. 531 della Camera. Il passaggio cui i giudici fanno riferimento è evidentemente quello che segue, nel quale il Servizio Studi della Camera dei Deputati esamina l'art. 8, comma 2, lett. m) del disegno di legge A.C. 4434/XVI: «La disposizione non fornisce ulteriori dettagli in ordine ai casi in cui si applica l'una o l'altra delle due

quella di applicare la sospensione alle sole cariche elettive, mentre la decadenza a quelle non elettive, pur sempre in conseguenza di una sentenza di condanna definitiva.

Tuttavia tale «interpretazione angustamente letterale»<sup>19</sup> poteva essere agevolmente superata con l'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici, come non manca di evidenziare la Corte costituzionale prendendo le mosse dalla ricostruzione dell'evoluzione legislativa dell'istituto<sup>20</sup>.

In sintesi, la diffusa motivazione della Corte si fonda essenzialmente su due distinti argomenti.

Sotto un primo profilo (argomento teleologico) la Corte osserva come la storia della disciplina di sospensione, ineleggibilità, incandidabilità e decadenza metta in luce una tendenza al rafforzamento degli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione, che sembrerebbe confermata sia dal titolo della legge n. 190 del 2012 – ovvero «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione» –, sia dall'assenza di un'espressa indicazione testuale nel senso di una riconfigurazione innovativa dell'istituto: l'applicabilità della sospensione alle sole condanne definitive avrebbe non solo determinato un arretramento del livello di prevenzione, in contraddizione con le finalità della legge delega, ma avrebbe pure comportato una sostanziale «inversione di marcia» rispetto all'evoluzione dell'intera disciplina, proiettata verso una sempre maggiore pervasività degli strumenti preventivi. Peraltro, evidenzia ancora la Corte, l'art. 1, commi 63 e 64, della legge n. 190/2012, impiega espressioni come «testo unico» di «riordino» e «armonizzazione della vigente normativa», che rendono chiara l'intenzione del legislatore di non riformare radicalmente la normativa in oggetto, la quale fino ad allora aveva inteso la sospensione come strumento cautelare operante in un momento antecedente alla condanna definitiva<sup>21</sup>.

Sotto altro profilo (argomento sistematico), la Corte sottolinea come la sospensione intesa nel senso voluto dai remittenti si sarebbe mal conciliata con l'architettura disegnata dal d.lgs. 235/2012, dal momento che avrebbe comportato l'esito irragionevole di far conseguire alla condanna definitiva emessa prima dell'elezione un effetto definitivo (l'incandidabilità) e a quella successiva un effetto provvisorio (la sospensione)<sup>22</sup>.

Al di là di tali persuasivi argomenti, la questione sollevata dai rimettenti avrebbe potuto non essere accolta anche per un motivo ulteriore e (forse) preminente che, tuttavia, non è stato rilevato dalla Corte: l'interpretazione del parametro interposto (l'art. 1, comma 64, lett. m, della legge n. 190/2012) offerta dai giudici *a quibus* per suffragare la tesi

---

fattispecie, anche se sembrerebbe plausibile l'applicazione della sospensione in caso di cariche elettive (anche in relazione alla temporaneità dell'incandidabilità prevista dalle lettere a) e b) e della decadenza per le cariche non elettive (di governo)". Cfr. Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione A.C. 4434 - Schede di lettura - n. 513, Dossier di documentazione*, Roma, 6 luglio 2011.

<sup>19</sup> L'espressione è dell'Avvocatura dello Stato.

<sup>20</sup> Ma autorevolmente, nello stesso senso, in precedenza cfr. Cons. Stato, Sez. III, sentenza 14 febbraio 2014, n. 730, in *DeJure, Comuni e province – Consiglieri comunali e provinciali*.

<sup>21</sup> Cons. dir., parr. 4.2, 4.3, 4.4.

<sup>22</sup> Cons. dir., par. 4.4.

dell'incostituzionalità delle disposizioni impugnate è infatti, tra le due interpretazioni astrattamente possibili della lettera, l'unica che possa determinarne l'illegittimità. I Tribunali di Napoli e Messina non prendono neppure in considerazione l'ipotesi di accedere a due differenti interpretazioni, ritenendo manifesto il significato della disposizione; la Corte d'Appello di Bari sostiene invece che il giudice di prima istanza – che aveva ritenuto manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità di eccesso di delega proprio privilegiando l'interpretazione della norma conforme a Costituzione – avrebbe operato un «inane sforzo» interpretativo della legge di delega invero palesemente precluso dal «reciso tenore letterale» della disposizione.

Ma, come ha peraltro evidenziato la Corte, la formulazione della disposizione «non è tale da escludere un'interpretazione in continuità con il regime precedente»<sup>23</sup>, che i giudici remittenti avrebbero dovuto preferire in quanto l'unica costituzionalmente conforme. La decisione sul vizio di eccesso di delega avrebbe pertanto potuto essere di mera inammissibilità – perlomeno con riferimento alle questioni sollevate dai giudici di Napoli e Messina – dal momento che i giudici *a quibus* non hanno neppure sperimentato la possibilità di accedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del parametro interposto (e questo pur in mancanza di un consolidato *diritto vivente* della disposizione in senso non conforme al dettato costituzionale<sup>24</sup>).

### **3. La natura dell'istituto e il suo effetto retroattivo: una verifica alla luce della giurisprudenza della Corte EDU in materia penale**

Appare di maggior interesse la questione concernente l'applicazione retroattiva della sospensione in violazione degli artt. 25, comma 2, e 117, comma 1, Cost., soprattutto se si considera che è fatto espresso richiamo all'art. 7 CEDU al fine di ricondurre l'istituto nell'ambito delle sanzioni di natura penale. La Corte in quest'occasione, pur ribadendo la natura di misura cautelare amministrativa della sospensione, come avvenuto nelle precedenti pronunce, non si sottrae ad un approfondito confronto con la giurisprudenza di Strasburgo, in esito al quale conclude per la piena legittimità dell'istituto.

La Corte adotta in questo caso un approccio di carattere sostanzialistico, vagliando l'istituto in esame alla luce delle tre figure sintomatiche della natura penale di una sanzione che si sono andate affermando nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo a partire dalla celebre sentenza 8 giugno 1976, *Engel c. Olanda*, e che hanno preso appunto il nome di *criteri Engel*<sup>25</sup>: «la *qualificazione dell'illecito* operata dal diritto nazionale; la *natura della sanzio-*

---

<sup>23</sup> *Cons. dir.*, par. 4.2.

<sup>24</sup> Basti pensare che, in senso contrario, si può ricordare la succitata sentenza del Cons. Stato (v. nota 20).

<sup>25</sup> Corte EDU, sentenza 8 giugno 1976, *Engel e altri c. Olanda*, ric. nn. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72.

ne, alla luce della sua funzione punitiva-deterrente; la sua *severità*, ovvero la *gravità* del sacrificio imposto»<sup>26</sup>.

Richiamando la sentenza 4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri c. Italia*<sup>27</sup>, la Corte aggiunge che, pur trattandosi di criteri «alternativi e non cumulativi», «ciò non impedisce di adottare un «approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una “accusa in materia penale”»<sup>28</sup>.

Con riguardo al primo criterio, quello della *qualificazione dell'illecito* operata dal diritto nazionale, per la Corte è sufficiente richiamare i propri precedenti, non solo diretti ad escludere che «le misure della incandidabilità, della decadenza e della sospensione abbiano carattere sanzionatorio», ma pure chiari nel riconoscere che proprio la sospensione «risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio» e costituisce una «misura sicuramente cautelare»<sup>29</sup>.

Sotto il secondo profilo, quello della *natura punitiva* della sanzione, l'argomentazione della Corte si sviluppa a partire dal rilievo per cui tale caratteristica «si desume, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, da un complesso di elementi, tra i quali principalmente il tipo di condotta sanzionata, il nesso fra la misura inflitta e l'accertamento di un reato, la presenza di beni e interessi tradizionalmente affidati alla sfera penale, il procedimento con il quale la misura è adottata»<sup>30</sup>. La sospensione, in tal caso, potrebbe potenzialmente rispondere a tali requisiti, atteso che la sua applicazione è automaticamente riconnessa all'accertamento (seppur non definitivo) della commissione di un illecito penale all'esito di un procedimento penale e persegue finalità di chiara natura pubblicistica.

Tuttavia la Corte – dopo aver ribadito che la natura della sospensione è quella «di mera anticipazione dell'effetto interdittivo derivante dal giudicato», funzionale a «sottrarre l'ufficio a dubbi sulla onorabilità di chi lo riveste che potrebbero metterne in discussione il prestigio e pregiudicarne il buon andamento»<sup>31</sup> – ha cura di evidenziare come in più occasioni proprio la Corte EDU abbia escluso la riconducibilità nella sfera penale di restrizioni dell'elettorato passivo (cui la sospensione è latamente assimilabile) che, pur riconnesse alla

---

<sup>26</sup> Corsivo di chi scrive. Non v'è invero esatta corrispondenza letterale tra i criteri elencati dalla Corte e quelli indicati nella sentenza *Engel c. Olanda*, dal momento che il secondo criterio non fa riferimento alla natura della sanzione, quanto piuttosto a quella dell'illecito (“*the very nature of the offence*”), costituendo la funzione punitiva-deterrente della norma piuttosto uno dei fattori presi generalmente in considerazione dalla Corte EDU per risalire alla natura dell'illecito. Lo scostamento rispetto all'elencazione canonica si spiega, tuttavia, con la circostanza che la Corte italiana prende qui in esame esclusivamente la misura potenzialmente sanzionatoria della sospensione (avendo gli illeciti cui è ricollegata la sua applicazione sicura natura penale) e non – come avviene comunemente – un precetto completo della descrizione del fatto illecito e della correlata sanzione. Peraltro, dalla non perfetta corrispondenza letterale dei criteri non sembra discendere una significativa differenza in ordine alla sostanza della valutazione; la Corte costituzionale richiama infatti poco oltre diversi fattori impiegati usualmente dalla Corte di Strasburgo nella valutazione della natura dell'illecito (vedi *infra* nel testo).

<sup>27</sup> Corte EDU, sentenza 4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri c. Italia*, ric. nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10.

<sup>28</sup> *Cons. dir.*, par. 5.4.

<sup>29</sup> *Cons. dir.*, par. 5.2.

<sup>30</sup> *Cons. dir.*, par. 5.6.1.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

commissione di un illecito, abbiano quale finalità principale quella di tutelare l'integrità dell'istituzione (sentenze 6 gennaio 2011, *Paksas c. Lituania*; 24 giugno 2008, *Adamsons c. Lettonia*, paragrafo 114; 16 marzo 2006, *Zdanoka c. Lettonia*, Grande Camera, paragrafi 122, 130 e 133<sup>32</sup>) oppure il corretto svolgimento delle operazioni elettorali (sentenza 21 ottobre 1997, *Pierre Bloch c. Francia*, paragrafo 56<sup>33</sup>).

Il fatto che poi la misura sia legislativamente predeterminata nella durata, senza alcuna possibilità di una graduazione della stessa da parte dell'amministrazione in virtù di un eventuale giudizio di riprovazione personale, varrebbe a confermare la finalità di esclusiva protezione dell'istituzione e a privare la sospensione di qualsivoglia attitudine sanzionatoria.

Per quanto riguarda, infine, l'ultimo criterio, quello della *gravità delle conseguenze sfavorevoli*, la Corte osserva come «la circostanza che, nonostante la delicatezza dell'interesse pubblico tutelato, la misura intacchi solo una porzione circoscritta del mandato elettivo depone nel senso di una sua limitata severità, sia in termini oggettivi di durata, sia in termini soggettivi di detrimento della reputazione»<sup>34</sup>. Circostanza che comunque ben si concilia con la giurisprudenza di Strasburgo richiamata dalla Corte, volta a valorizzare non tanto la dimensione oggettiva sanzione, quanto piuttosto quella soggettiva del destinatario della stessa<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> La prima sentenza citata, Corte EDU, sentenza 6 gennaio 2011, *Paksas c. Lituania*, ric. n. 34932/04, concerne un caso di ineleggibilità del quale il ricorrente lamenta l'applicazione retroattiva. Tuttavia, la decisione circa la non applicabilità al caso di specie dell'art. 7 CEDU discende dall'accertamento della natura non penale del procedimento (svoltosi prima davanti alla Corte costituzionale lituana, poi della *Seimas*, il Parlamento lituano) che ha portato all'*impeachment* del ricorrente (cfr. in part. § 66 e 67). È plausibile pertanto che la Corte costituzionale italiana abbia inteso richiamarsi piuttosto alle considerazioni svolte dalla Corte EDU nei §§ 96 ss. in merito all'ammissibilità di «*restrictions on the electoral rights of a person who has, for example, seriously abused a public position or whose conduct has threatened to undermine the rule of law or democratic foundations*» (ma questa volta con riferimento all'art. 3 del Protocollo n. 1). Sulla sentenza cfr. L. TRUCCO, *L'impeachment del Presidente lituano davanti alla Corte di Strasburgo*, in *Quad. cost.*, n. 2/2011, 431. Nella seconda sentenza, Corte EDU, 24 giugno 2008, *Adamsons c. Lettonia*, ric. n. 3669/03, e nella terza, Corte EDU, 16 marzo 2006, *Zdanoka c. Lettonia*, ric. n. 58278/00, vengono in rilievo i cd. «procedimenti di *lustrazione*», ovvero procedure – variamente adottate negli Stati post-sovietici dell'Europa centrale e orientale – che hanno la finalità di escludere dall'accesso ai pubblici poteri soggetti circa i quali non vi sia la certezza che possano svolgere l'incarico in modo conforme ai principi democratici, in quanto compromessi con il regime comunista. In merito, la Corte di Strasburgo aveva osservato che «*the impugned restriction pursued aims compatible with the principle of the rule of law and the general objectives of the Convention, namely the protection of the State's independence, democratic order and national security*» e che proprio in ragione di tali finalità ne andava esclusa la natura penale (cfr. in part. *Zdanoka c. Lettonia*, § 122, dal momento che *Adamsons c. Lettonia* si limita a riprendere le statuizioni della prima, senza svolgere ulteriori considerazioni in relazione all'applicabilità dell'art. 7 CEDU).

<sup>33</sup> Corte EDU, sentenza 21 ottobre 1997, *Pierre Bloch c. Francia*, ric. n. 24194/94, concerne l'istituto dell'ineleggibilità temporanea (un anno) per le elezioni all'*Assemblée Nationale*, applicata ai candidati che abbiano violato i limiti previsti dalla legislazione francese in tema di spese elettorali. L'istituto, essendo finalizzato a garantire il rispetto di tali limiti da parte dei candidati, si iscrive nel novero delle «*measures designed to ensure the proper conduct of parliamentary elections, so that, by virtue of its purpose, it lies outside the "criminal" sphere*» (§ 56).

<sup>34</sup> *Cons. dir.*, par. 5.6.2.

<sup>35</sup> Corte EDU, sentenza 1 febbraio 2005, *Ziliberberg c. Moldova*, ric. n. 61821/00, in part. § 34. Nello stesso senso, la Corte richiama poi anche la sentenza *Pierre Bloch c. Francia*, dal momento che pure la contenuta durata dell'ineleggibilità prevista in quel caso (un anno) aveva concorso all'esclusione della natura penale della misura (§ 56).

La conclusione della Corte costituzionale nel senso della compatibilità dell'istituto della sospensione con la Convenzione e la giurisprudenza di Strasburgo non è certo inattesa. Quel che colpisce è piuttosto l'approccio adottato dalla Corte nei confronti della giurisprudenza della Corte EDU che può apparire sorprendentemente deferente, specie se si tiene conto di alcuni dei più recenti episodi del cosiddetto *dialogo* intessuto tra i due giudici proprio in tema di sanzioni penali.

Non solo la Corte si presta a passare in esame una misura che ha ripetutamente riconosciuto come amministrativa in passato, ma sembra pure abbandonare il «paradigma 'bellico'»<sup>36</sup>, che aveva caratterizzato pronunce come la n. 264/2012<sup>37</sup> e la n. 49/2015<sup>38</sup>, per cercare un confronto più pacifico con il giudice europeo.

La Corte avrebbe infatti potuto limitarsi a registrare, come pure ha fatto, l'assenza di «precedenti specifici della Corte EDU relativi a normative che, come quella censurata e con modalità simili a quelle in essa previste, facciano derivare da condanne penali la perdita dei requisiti di candidabilità e di mantenimento della carica» e concludere pertanto nel senso dell'insussistenza di una «giurisprudenza consolidata» idonea ad attrarre la sospensione (e misure analoghe) nell'area della materia penale. A ulteriore riprova di ciò le sarebbe bastato richiamare le menzionate pronunce di Strasburgo in tema di restrizioni dell'elettorato passivo che sembrano suggerire una propensione della Corte EDU nel senso contrario dell'esclusione della natura penale di strumenti latamente assimilabili alla sospensione.

L'opzione del giudice delle leggi, in questo frangente, è invece per una soluzione più conciliante, tanto che la menzionate sentenze nn. 264/2012 e 49/2015 non sono neppure

---

<sup>36</sup> Espressione di F. VIGANÒ, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e resistenze nazionalistiche: Corte costituzionale italiana e Corte europea tra guerra e dialogo*, in *Dir. pen. cont.*, 14 luglio 2015, 6.

<sup>37</sup> Corte cost., sentenza 19 novembre 2012, n. 264, in *Giur. cost.*, 2012, 4216, con note di C. PINELLI, «Valutazione sistematica» versus «valutazione parcellizzata»: un paragone con la Corte di Strasburgo, *ivi*, 4228; R. CAPONI, *Retroattività delle leggi: limiti sostanziali v. limiti processuali nel dialogo tra le corti*, *ivi*, 4232; F. BILANCIA, *Leggi retroattive e interferenze con i processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti*, *ivi*, 4235.

<sup>38</sup> Corte cost., sentenza 14 gennaio 2015, n. 49, in *Giur. cost.*, 2015, 391, con note di G. REPETTO, *Vincolo al rispetto del diritto CEDU «consolidato»: una proposta di adeguamento interpretativo*, *ivi*, 411; V. MONGILLO, *La confisca senza condanna nella travagliata dialettica tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo. Lo "stigma penale" e la presunzione di innocenza*, *ivi*, 421. Il confronto scientifico su questo arresto della giurisprudenza costituzionale è amplissimo; senza pretesa di esaustività si indicano R. CONTI, *La CEDU assediata? (osservazioni a Corte cost. sent. n. 49/2015)*, in *Consulta Online*, n. 1/2015; V. MANES, *La "confisca senza condanna" al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza*, in *Cass. Pen.*, n. 6/2015, 2204; I. RIVERA, *L'obbligo di interpretazione conforme alla CEDU e i controlimiti del diritto convenzionale vivente*, in *Federalismi.it*, n. 19/2015, 14 ottobre 2015; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. n. 49/2015*, in *Foro it.*, 2016, 6, I, 1623; G. SORRENTI, *Sul triplice rilievo di Corte cost., sent. n. 49/2015, che ridefinisce i rapporti tra ordinamento nazionale e CEDU e sulle prime reazioni di Strasburgo*, in *Forum di Quad. cost. – Rassegna*, n. 11/2015, 7 dicembre 2015; D. TEGA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: "il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU"*, in *Forum di Quad. cost. – Rassegna*, n. 4/2015, 30 aprile 2015; V. ZAGREBELSKY, *Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione*, in *Oss. cost.*, n. 2/2015; cfr. anche il dibattito ospitato dalla rivista *Dir. pen. cont.*, n. 2/2015, 288, con contributi di M. BIGNAMI, *Le gemelle crescono in salute: la confisca urbanistica tra costituzione, CEDU e diritto vivente*, *ivi*, 288; G. MARTINICO, *Corti costituzionali (o supreme) e "disobbedienza funzionale"*, *ivi*, 303; D. PULITANÒ, *Due approcci opposti sui rapporti fra Costituzione e CEDU in materia penale. Questioni lasciate aperte da Corte cost. n. 49/2015*, *ivi*, 318; A. RUGGERI, *Fissati nuovi paletti alla Consulta a riguardo del rilievo della CEDU in ambito interno*, *ivi*, 325; F. VIGANÒ, *La consulta e la tela di Penelope*, *ivi*, 333.

citare: si assiste invece al recupero di precedenti più miti, quali le pronunce nn. 311 e 317 del 2009<sup>39</sup>, nei quali la Corte costituzionale, nel tentativo di elaborare strategie per distanziarsi criticamente da Strasburgo, aveva affermato che ad essa spetta il «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano», «in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi».

La Corte ribadisce pertanto il proprio ruolo di giudice chiamato ad applicare (e ancor prima a interpretare) la CEDU nel panorama nazionale e si assume così il compito di vagliare essa stessa la convenzionalità della sospensione cautelare, impiegando tuttavia il bagaglio interpretativo sviluppato dalla Corte di Strasburgo. Si instaura così un confronto pacato con la Corte europea che cela un'interessante strategia argomentativa della Corte, volta a promuovere anche a livello europeo il proprio costante orientamento incline all'esclusione della sospensione (e conseguentemente di misure analoghe) dall'area della materia penale.

Laddove infatti non sia dato rinvenire una giurisprudenza consolidata della Corte EDU o anche semplici precedenti specifici, come appunto avviene nel caso di specie, la decisione circa la convenzionalità di un istituto al margine della materia penale finisce per essere inevitabilmente rimessa all'apprezzamento svolto dal giudice nel caso concreto. Apprezzamento di cui, in questo frangente, si incarica la stessa Corte costituzionale e che, per le modalità con le quali è condotto, si pone come un serio e autorevole precedente.

La decisione che si fosse limitata a ribadire la posizione assunta dalla Corte costituzionale rispetto a misure come la sospensione nell'ordinamento nazionale e a segnalare l'assenza di specifici precedenti nella giurisprudenza europea si sarebbe agevolmente prestata all'eventuale smentita della stessa Corte EDU; l'impiego invece quasi deferente delle categorie e delle tecniche interpretative di Strasburgo da parte della Corte costituzionale nel giudizio in esame, le consente di influenzare e orientare preventivamente un'eventuale decisione della Corte EDU.

Sebbene spetti pur sempre alla Corte di Strasburgo, giudice della Convenzione, la «parola ultima»<sup>40</sup> sull'interpretazione della stessa, appare evidente come l'impiego degli strumenti ermeneutici propri del giudice europeo compiuto dalla Corte costituzionale ne ren-

---

<sup>39</sup> Rispettivamente Corte cost., sentenza 16 novembre 2009, n. 311, in *Giur. cost.*, 2009, 4657, con nota di M. MASSA, *La «sostanza» della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, *ivi*, 4679, e Corte cost., sentenza 30 novembre 2009, n. 317, *ivi*, 4747, con note di G. UBERTIS, *Sistema multilivello dei diritti fondamentali e prospettiva abolizionista del processo contumaciale*, *ivi*, 4765, nonché di F. BILANCIA, *Con l'obiettivo di assicurare l'effettività degli strumenti di garanzia la Corte costituzionale italiana funzionalizza il "margine di apprezzamento" statale, di cui alla giurisprudenza CEDU, alla garanzia dei diritti fondamentali*, *ivi*, 4772. Anche queste ultime due pronunce hanno sollecitato una considerevole attenzione della dottrina; cfr., *ex pluribus*, R. CONTI, *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo?*, in *Federalismi.it*, n. 6/2010, 24 marzo 2010; O. POLLICINO, *Margine di apprezzamento*, art. 10, c. 1, *Cost. e bilanciamento "bidirezionale": evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2009, 16 dicembre 2009; A. RUGGERI, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2009, 16 dicembre 2009.

<sup>40</sup> Corte cost., sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, *Cons. dir.*, par. 6.2.

da l'interpretazione ben più convincente e persuasiva. La verifica compiuta presta peraltro una particolare attenzione alle singole pronunce della Corte EDU, segnalando puntualmente i distinguo rispetto a decisioni che potrebbero far propendere nel senso della natura penale della sospensione (si vedano, ad esempio, i passaggi sui casi *Matyjek c. Polonia* e *Welch c. Regno Unito*<sup>41</sup>) ed evidenziando i tratti in comune con le pronunce che concorrono ad escluderla. Tutti elementi che sembrerebbero mettere in luce l'opzione della nostra Corte costituzionale per un confronto più collaborativo – o, come si è anche detto, un «approccio *autenticamente* dialogico»<sup>42</sup> – con il giudice europeo<sup>43</sup>.

Così considerata, la pronuncia in esame assume un significato ben più ampio e interessante rispetto alla specifica questione dibattuta, profilandosi come uno scomodo precedente in vista della decisione sul ricorso *Berlusconi c. Italia*, il quale concerne un istituto, quello della decadenza (conseguente all'incandidabilità sopravvenuta)<sup>44</sup>, che per molti aspet-

<sup>41</sup> Nel primo caso, Corte EDU, Sezione IV, decisione 30 maggio 2006, *Matyjek c. Polonia*, ric. n. 38184/03, § 56, si accerta la natura penale della perdita della "qualificazione morale" per la candidatura a cariche elettive nazionali irrogata all'esito di un procedimento di lustrazione. La Corte costituzionale segnala correttamente come in questo caso l'accertamento della natura penale della sanzione – benché emessa nell'ambito di un procedimento di lustrazione (vedi *supra* nota 32) – sia legata alla specificità del procedimento polacco, il quale ha esclusivamente lo scopo di sanzionare eventuali dichiarazioni mendaci rese nell'ambito dello stesso. Il passaggio cui fa riferimento la Corte è il seguente: «*the purpose of lustration proceedings is not to prevent former employees of the communist-era secret services from taking up employment in public institutions and other spheres of activity vital to the national security of the State, since admitting to such collaboration - the so-called "affirmative declaration" - does not entail any negative effects, but to punish those who have failed to comply with the obligation to disclose to the public their past collaboration with those services*». Nel secondo caso, Corte EDU, sentenza 9 febbraio 1995, *Welch c. Regno Unito*, ric. n. 17440/90, § 28, la Corte di Strasburgo sostiene – in relazione al caso della confisca conseguente al reato di traffico di stupefacenti – che «*the starting-point in any assessment of the existence of a penalty is whether the measure in question is imposed following conviction for a "criminal offence"*». La Corte costituzionale italiana (*Cons. dir.*, par. 5.6.1., parte conclusiva) evidenzia come tale osservazione non possa valere anche per il caso della sospensione in virtù di due considerazioni: in primo luogo, per l'assenza di una finalità repressiva della misura (ricavabile da un insieme di fattori, quali la provvisorietà, il fatto che la sua applicazione e durata siano indipendenti dalla pena irrogata in concreto e dall'applicazione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici); in secondo luogo, perché la misura presa in esame nel caso *Welch c. Regno Unito* ha la finalità di neutralizzare gli effetti illeciti della condotta e rappresenta uno specifico sviluppo "interno" della condanna per tale reato, mentre la sospensione rappresenterebbe uno sviluppo "esterno" e autonomo rispetto all'azione di repressione penale (qui l'*iter* motivazionale appare, a dire il vero, perplesso).

<sup>42</sup> F. VIGANÒ, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e resistenze nazionalistiche* cit., 31.

<sup>43</sup> Nel senso del testo, alcuni accenni in F. BAILO, *Una "pietra tombale" sulla "natura afflittiva" della limitazione dell'elettorato passivo?*, cit., la quale segnala – seppur con alcuni rilievi critici in merito all'interpretazione offerta della giurisprudenza della Corte EDU – il «controllo di convenzionalità "a tutto tondo"» svolto dalla Corte costituzionale e gli «importanti spunti di riflessione alla Corte Edu» forniti in vista della pronuncia sul caso Berlusconi (v. *infra* nel testo). In merito alla valutazione della Corte in rapporto all'art. 7 CEDU, di diversa opinione è invece P. TORRETTA, «*Legge Severino*»: la Corte conferma la sua *legittimità costituzionale*, cit., 131, la quale, dalla lettura della sentenza, riporta «la sensazione che la Corte abbia sapientemente aggirato l'ostacolo, selezionando in modo accurato singoli 'frammenti' della giurisprudenza CEDU utili ad avallare la valutazione 'domestica' sulla natura non sanzionatoria della sospensione e accantonando ciò che avrebbe potuto indebolirla». A parere di chi scrive, tuttavia, non si tratterebbe di una scelta dei soli «frammenti utili», ma piuttosto della condivisibile selezione – nel *mare magnum* della giurisprudenza della Corte EDU sulla materia penale – dei casi più affini a quello in esame (in mancanza di precedenti specifici).

<sup>44</sup> Il tema dell'applicazione retroattiva delle norme del d.lgs. n. 235/2012 con riferimento al caso del ex Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, è stato oggetto di ampio e acceso dibattito; cfr., in particolare, il *Confronto di idee su: «Retroattività e "legge Severino"»*, in *Arch. pen.*, n. 1/2014, 27, con contributi di O. MAZZA, *Lo chassé-croisé della retroattività (in margine alla "legge Severino")*, *ivi*, 29; B. GALGANI, *Le vicende dell'incandidabilità nella dialettica tra garanzie costituzionali: distingue frequenter*, *ivi*, 36; A. MANNA, *L'incandidabilità sopravvenuta nel corso del mandato parlamentare e l'irretroattività della norma penale*, *ivi*, 51; C.

ti – *in primis* le finalità di tutela dell'integrità dell'istituzione – s'avvicina alla sospensione (ma su questo profilo conviene tornare *infra* nelle conclusioni).

#### 4. L'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai parlamentari nazionali ed europei

Nell'ultima parte della sentenza in esame, la Corte affronta la questione dell'irragionevole disparità di trattamento che la Legge Severino riserverebbe a consiglieri regionali e comunali rispetto ai parlamentari nazionali ed europei.

I giudici remittenti avevano impugnato gli artt. 7, comma 1, lettera c) e 8 d.lgs. n. 235/2012, sospettandone l'illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 51, 76 e 77 Cost., nella misura in cui tali norme non prevedevano – in evidente disparità di trattamento rispetto a quanto stabilito in tema di incandidabilità dall'art. 1, comma 1, lettera b), d.lgs. n. 235/2012 per i parlamentari nazionali (disciplina estesa ai parlamentari europei in forza del rinvio dell'art. 4) – una soglia minima di due anni di condanna per l'applicazione della sospensione.

La Corte è costretta dapprima ad una parziale riscrittura del quesito: da una parte, espunge l'art. 7 dalle norme oggetto dello scrutinio di costituzionalità, dal momento che tale articolo «rileva solo come norma alla quale il citato art. 8 rinvia per individuare le cariche soggette alla sospensione e la platea dei reati per i quali la condanna non definitiva fa scattare la misura»; dall'altra parte, restringe i parametri di riferimento ai soli artt. 3 e 51 Cost., in quanto rispetto agli artt. 76 e 77 Cost. il remittente non aveva fornito un'argomentazione sufficiente in merito alla non manifesta infondatezza<sup>45</sup>.

La questione, così riformulata, è comunque dichiarata non fondata dalla Corte, attraverso un percorso argomentativo che si mostra tuttavia non sempre lineare.

In un primo momento, il giudice costituzionale fa leva sul precedente rappresentato dalla sentenza n. 407 del 1992<sup>46</sup>, nella quale – decidendo di una situazione per molti versi analoga<sup>47</sup> – era pervenuto ugualmente ad una decisione di infondatezza sulla base della di-

---

SARTORIELLO, *Il movente politico come criterio esegetico della norma penale*, *ivi*, 65; G.M. SALERNO, *Incandidabilità alla carica di parlamentare e Costituzione: alcune riflessioni sul d.lgs. n. 235 del 2012*, *ivi*, 74; M. GAMBARDELLA, *"Legge Severino" in materia di incandidabilità sopravvenuta e divieto di retroattività convenzionale*, *ivi*, 94; V.N. D'ASCOLA, *Alla ricerca di un diritto che non c'è. La presunta retroattività della "legge Severino", tra derive assistematiche e suggestioni moralistiche*, *ivi*, 103. Cfr., inoltre, F. SCUTO, *La nuova dimensione dell'incandidabilità estesa alla totalità delle cariche elettive e di governo*, in *questa Rivista*, n. 4/2013 nonché P. TORRETTA, *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.

<sup>45</sup> Cons. dir., par. 7.2.

<sup>46</sup> Corte cost., sentenza 21 ottobre 1992, n. 407, in *Foro it.*, 993, I, c. 2411; nota di M. IACOMETTI, *Sulla ragionevolezza della non candidabilità, per fatto mafioso e altri reati, al solo livello regionale*, in *Reg.*, n. 4/1993, 1084.

<sup>47</sup> Allora si dubitava della legittimità costituzionale dei commi 4-bis e 4-ter dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, previsti dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992, legge che aveva introdotto, tra le altre cose, nuove cause di incandidabilità nell'ambito delle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali. I commi 4-bis e 4-ter dell'art. 15 stabilivano espressamente che, qualora le nuove cause di incandidabilità fossero sopravvenute all'elezione o alla nomina, ciò avrebbe determinato «l'immediata sospensione dalle cariche» dei consiglieri e assessori regionali, provinciali e comunali, con l'esclusione dunque dei titolari di analoghe cariche statali.

*versità delle situazioni soggettive* considerate, diversità che impediva in radice lo svolgimento del giudizio di uguaglianza suggerito dai remittenti. In particolare, riprendendo testualmente i passaggi salienti della sentenza n. 407/1992, la Corte sostiene che «non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati», con la conseguenza che «certamente non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali»<sup>48</sup>.

In un passaggio successivo, la Corte – valorizzando le finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione perseguita dalla disciplina in esame – giunge invece a giustificare, nel merito, l'esistenza di un trattamento deteriore di consiglieri regionali e comunali.

In particolare, tale trattamento deteriore troverebbe la propria ragion d'essere, da una parte, nel fatto che «la commissione di reati che offendono la pubblica amministrazione può (...) rischiare di minarne l'immagine e la credibilità e di inquinare l'azione (ex plurimis, sentenza n. 236 del 2015) *in modo particolarmente incisivo* al livello degli enti regionali e locali, per la *prossimità* dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la *diffusività* del fenomeno in tale ambito»; dall'altra, nella considerazione che, diversamente dai parlamentari nazionali, «*parte delle funzioni* svolte dai consiglieri regionali ha *natura amministrativa* e che essa giustifica un trattamento di maggiore severità nella valutazione delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione»<sup>49</sup>, quale appunto l'abuso d'ufficio.

La Corte poi conclude, in uno degli ultimi passaggi della sentenza, ritornando ad escludere la possibilità stessa di configurare il giudizio di uguaglianza proposto dai remittenti, dal momento che l'eterogeneità degli istituti considerati – da una parte, l'incandidabilità, dall'altra, la sospensione – renderebbe comunque l'art. 1, comma 1, lettera b), d.lgs. n. 235/2012 di per sé inidoneo a fungere da *tertium comparationis*.

La Corte pertanto, per rigettare la questione, accosta argomenti di carattere più formale, attinenti alla ricostruzione del giudizio di uguaglianza prospettata dai ricorrenti, ad argomenti che affrontano compiutamente il merito. Tuttavia, a rigor di logica, se le diverse situazioni soggettive sono davvero irriducibili e lo stesso giudizio di uguaglianza è mal strutturato (dal momento che assume a *tertium comparationis* un istituto radicalmente diverso da quello impugnato), non vi sarebbe la necessità di svolgere considerazioni anche nel merito della questione.

Si ha dunque l'impressione generale che la Corte non abbia voluto soffermarsi su decisioni di carattere meramente formale, ma abbia piuttosto voluto andare al fulcro delle questioni di costituzionalità sollevate, quasi a voler dissipare una volta per tutte i dubbi di legittimità che circondano l'istituto.

---

<sup>48</sup> *Cons. dir.*, par. 7.3.

<sup>49</sup> *Ibidem.* (corsivo di chi scrive).

## 5. Conclusioni: quali profili di incostituzionalità (ancora)?

Nonostante con la sentenza n. 276/2016 la Corte costituzionale abbia affrontato le principali questioni di illegittimità costituzionale della sospensione messe in luce dall'ampio dibattito giurisprudenziale e dottrinale sul tema, a parere di chi scrive rimangono tuttora da valutare almeno due ulteriori profili che non sembrano essere stati sufficientemente considerati nel confronto sul tema.

Un primo profilo è rappresentato dal fatto che la sospensione, in quanto misura cautelare, per definizione non può assicurare effetti più ampi e diversi rispetto alla misura definitiva, la decadenza, cui è funzionalmente collegata.

Il che significa – ad esempio – che la sospensione non può avere efficacia retroattiva, qualora la decadenza possa intervenire solo con riferimento a reati commessi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 235/2012. Si fa chiaramente riferimento al caso *Berlusconi c. Italia*: qualora la Corte di Strasburgo dovesse propendere per la configurazione dell'incandidabilità sopravvenuta (e conseguente decadenza) come sanzione penale, ne deriverebbe l'inapplicabilità retroattiva della stessa, la quale si estenderebbe logicamente pure alla sospensione per le ragioni appena esposte<sup>50</sup>.

Una decisione in tal senso da parte della Corte EDU non è, d'altronde, del tutto da escludersi, nonostante la salda posizione in senso contrario della Corte costituzionale e la persuasività delle argomentazioni offerte dalla stessa nella sentenza odierna (vedi *supra* par. 3). La sospensione infatti, come si è detto, ha evidenti finalità cautelari che sembrerebbero collocarla agevolmente al di fuori delle misure con finalità *lato sensu* punitive-afflittive come intese dalla Corte di Strasburgo. La decadenza invece è misura che, essendo priva delle spiccate finalità cautelari della sospensione e collegandosi ad una sentenza definitiva di condanna, si pone in un'area grigia di maggior incertezza. La decisione definitiva è rimessa pertanto al giudizio della Corte EDU, la quale – qualora accertasse la natura penale della decadenza (conseguente all'incandidabilità sopravvenuta) nel caso *Berlusconi c. Italia* – finirebbe per determinare di riflesso l'illegittimità della stessa sospensione.

Un secondo elemento che non è emerso nel dibattito sulla sospensione è rappresentato dal potenziale impatto negativo che una misura come la sospensione di diritto, appositamente elaborata per tutelare il buon andamento della pubblica amministrazione, può determinare in danno al medesimo principio costituzionale. L'attenzione si è difatti prevalente-

---

<sup>50</sup> Invero, la decadenza all'esame della Corte EDU è quella per incandidabilità sopravvenuta dei parlamentari e non quella per consiglieri regionali e comunali cui la sospensione è strumentalmente collegata. Tuttavia, le differenze tra i due istituti sono marginali, limitandosi (oltre ai presupposti già evidenziati) al fatto che la prima non opera di diritto, ma richiede la deliberazione della Camera di appartenenza del soggetto interessato ai sensi dell'art. 66 Cost. (art. 3, d.lgs. n. 235/2012). I due istituti sono pertanto sostanzialmente analoghi e la decisione circa la natura penale del primo si riverbera inevitabilmente sul secondo. Sul tema dell'applicazione retroattiva dell'istituto con riferimento ai parlamentari, vedi *supra* nota 44. Sull'incandidabilità nelle Regioni e negli Enti locali, cfr., tra gli altri, A. PORRO, *Il "recente" istituto dell'incandidabilità nelle Regioni e negli Enti locali, tra scelte discrezionali - pressoché riconfermate - del legislatore ed orientamenti della giurisprudenza*, in *Consulta Online*, 2014; da ultimo, V. PUPO, *La disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *questa Rivista*, n. 1/2017.

mente concentrata sulla frizione tra l'esigenza di garantire gli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, comma 2, Cost., e dall'art. 54, comma 2, Cost., da una parte, e il diritto all'elettorato passivo del soggetto interessato dalla sospensione di cui all'art. 51 Cost., dall'altra. Ma è pure evidente che la sospensione per diciotto mesi dalla carica ricoperta di un consigliere regionale o comunale può potenzialmente rappresentare un *vulnus* per la continuità dell'azione amministrativa, che costituisce notoriamente un importante corollario del principio del buon andamento<sup>51</sup>. *Vulnus* tanto più grave se, come nei casi assurti all'attenzione della Corte, il soggetto interessato dalla misura sospensiva riveste pure il ruolo di Sindaco o Presidente della Regione, se rappresenta cioè il vertice della struttura amministrativa comunale o regionale, nonché il principale organo di indirizzo politico-amministrativo della stessa.

L'esigenza di garantire gli interessi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, unitamente alla credibilità della stessa, si confronta pertanto non solo con l'interesse del singolo a conservare l'ufficio, ma pure con il più ampio interesse della collettività degli amministrati alla continuità dell'azione amministrativa. È bene evidenziare, in proposito, come il fatto che l'applicazione della sospensione sia riconnessa all'intervento di una sentenza di condanna non definitiva renda possibile – come d'altronde è avvenuto nei casi affrontati dalla Corte – che il soggetto rimosso dal proprio incarico sia poi assolto in via definitiva. In simili ipotesi, accanto alla temporanea ed effimera tutela della credibilità dell'amministrazione presso l'opinione pubblica, l'unico effetto assicurato dalla sospensione risulta il danno, ben più concreto e consistente, alla funzionalità dell'istituzione stessa, che – nel caso specifico in cui sia sospeso il Sindaco o il presidente della Giunta regionale – viene privata per un periodo considerevole della propria figura apicale, senza che tale allontanamento trovi la sua giustificazione nella colpevolezza del soggetto. Senza consi-

---

<sup>51</sup> Nell'impossibilità di affrontare diffusamente in questa sede una questione tanto ampia ed articolata, ci si limita ad accennare – ai limitati fini di queste riflessioni – che, pur in assenza di un espresso riconoscimento normativo, l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha ritenuto di poter desumere tale principio (che qui viene in rilievo sotto il peculiare profilo della continuità *nell'organizzazione amministrativa*) da una molteplicità di istituti di diritto positivo (ad es. si vedano le varie ipotesi di *prorogatio*, supplenza, commissariamento nonché di poteri sostitutivi), valorizzandone l'intima correlazione con i principi di buon andamento ed efficienza dell'attività della Pubblica amministrazione. Sul tema in generale, ex pluribus, cfr. C. LEONE, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, Milano, Giuffrè, 2007. Nella giurisprudenza costituzionale, il principio in parola ha ricevuto un significativo riconoscimento con specifico riferimento all'ammissibilità del meccanismo dello *spoils system* concernente incarichi dirigenziali (cfr., ex pluribus, Corte cost., sentenza 19 marzo 2007, n. 103, in *Giur. cost.*, 2007, 984, con nota di G. SCOCA, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system*, *ivi*, 1015; Corte cost., sentenza 19 marzo 2007, n. 104, *ivi*, 1017; Corte cost., ordinanza 18 aprile 2007, n. 161, *ivi*, 1509; nonché più recentemente Corte cost., sentenza 27 gennaio 2010, n. 34, *ivi*, 415). Non mancano peraltro approcci critici, tesi a porre in dubbio il carattere generale del principio in parola o a ridimensionarne quanto meno la portata; cfr., ed es., N. PAOLANTONIO, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. RENNA – F. SAITTA, Milano, Giuffrè, 2012, 313, già pubblicato con il titolo *Note sul c.d. principio di continuità in diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, n. 2/2011, 433. La declinazione del principio di continuità dell'azione amministrativa nello specifico senso proposto nel testo di *continuità degli organi di vertice degli apparati amministrativi* (quali appunto il Sindaco o il Presidente della Regione), pur non trovando una chiara e compiuta enunciazione in dottrina e giurisprudenza, sembra tuttavia giustificata dalle evidenti ripercussioni che la rimozione seppur temporanea dell'organo cui sono attribuite le attività di indirizzo politico-amministrativo può provocare a danno della continuità dell'azione dell'intero apparato amministrativo.

derare poi le evidenti ricadute che l'applicazione della sospensione può determinare sulla stabilità politica delle istituzioni interessate.

Non si intende certamente con questo sostenere l'illegittimità *tout court* della sospensione, ma piuttosto suggerire un ripensamento dello spettro di interessi costituzionali coinvolti nel caso di specie, volto a ricomprendere – ai fini della valutazione circa la legittimità costituzionale dell'istituto – anche il citato interesse alla continuità dell'azione amministrativa.

Spunti nel senso appena indicato si ritrovano peraltro nella giurisprudenza della stessa Corte, in particolare nelle sentenze nn. 206/1999<sup>52</sup> e 145/2002<sup>53</sup> in tema di sospensione cautelare dal servizio dei dipendenti pubblici, istituto nel quale va individuato l'antesignano della sospensione in esame.

Nella prima pronuncia, la Corte affronta la questione di legittimità dell'art. 15, comma 4-*septies*, legge n. 55/1999, come sostituito dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, riguardante appunto la sospensione automatica dei dipendenti pubblici.

In tale occasione, la Corte ha modo di rilevare come la misura sospensiva debba «risultare congrua rispetto all'effettività e alla consistenza dell'esigenza cautelare che la fonda, in rapporto alla gravità dell'accusa, al nesso di questa con le funzioni pubbliche svolte dall'impiegato, alla natura delle funzioni medesime, nonché al bilanciamento con l'*eventuale interesse dell'amministrazione a continuare ad avvalersi dell'opera dell'impiegato* nonostante la pendenza dell'accusa»<sup>54</sup>. Bilanciamento quest'ultimo che – pur potendo essere effettuato per «ipotesi circoscritte» in via generale ed astratta dal legislatore, il quale può apprezzare «sempre in via generale l'opportunità di far prevalere l'esigenza cautelare su altri eventuali interessi contrari della stessa amministrazione» – non è rimesso al mero arbitrio dello stesso, ma deve risultare comunque conforme al generale canone di ragionevolezza<sup>55</sup>.

Lo scrutinio di ragionevolezza della scelta legislativa è svolto dalla Corte, nella pronuncia menzionata, evidenziando come il tratto comune dei reati che comportano l'applicazione della sospensione del dipendente pubblico sia rappresentato dall'essere «delitti di criminalità organizzata (associazione per delinquere di stampo mafioso, traffico di stupefacenti, traffico di armi, favoreggiamento in relazione agli stessi reati)»; delitti cioè «per i quali la sussistenza di un'accusa a carico di pubblici impiegati fa sorgere immediatamente il sospetto di un inquinamento dell'apparato pubblico da parte di quelle organizzazioni criminali, la cui pericolosità sociale va al di là della gravità dei singoli delitti che vengono commessi o contestati». Ed è proprio «in relazione alla specificità di siffatti rischi di inquinamento degli apparati amministrativi, e alla necessità di troncare anche visibilmente ogni legame che possa far apparire l'amministrazione, agli occhi del pubblico, come non immune da tali infiltrazioni criminali, che *si può giustificare la scelta drastica di considerare incompatibile con*

---

<sup>52</sup> Corte cost., sentenza 26 maggio 1999, n. 206, in *Giur. cost.*, 1999, 1904, con nota di A. CANTARO, *La sospensione dell'impiegato rinviato a giudizio per delitti di criminalità organizzata: una misura cautelare obbligatoria ma temporanea*.

<sup>53</sup> Corte cost., sentenza 22 aprile 2002, n. 145, in *Giur. cost.*, 2002, 1259, con nota redazionale di R. D'ALESSIO.

<sup>54</sup> *Cons. dir.*, par. 6 (corsivo di chi scrive).

<sup>55</sup> *Cons. dir.*, par. 7.

*l'interesse pubblico la permanenza nell'ufficio o nella funzione* di persone sulle quali gravi un'accusa per questo tipo di delitti»<sup>56</sup>.

Nella successiva sentenza n. 145/2002, la Corte precisa ulteriormente quanto statuito nella n. 206/1999, escludendo che in quest'ultima si fosse inteso sostenere che l'unico reato dal quale il legislatore possa far discendere l'applicazione della sospensione sia quello di associazione a delinquere di stampo mafioso: l'assunto del precedente sarebbe piuttosto quello per cui «l'individuazione delle pur limitate ipotesi alle quali ricollegare la sospensione obbligatoria dal servizio rientra nella discrezionalità del legislatore»<sup>57</sup>, fermo restando ad ogni modo il controllo di ragionevolezza sull'esercizio della discrezionalità legislativa e il riferimento – seppur generico – alla «particolare» o «notevole gravità» degli illeciti ai quali ricollegare l'applicazione della sospensione obbligatoria<sup>58</sup>.

Tali pronunce sembrano dunque confermare non solo che l'esigenza cautelare della sospensione del soggetto interessato debba essere rapportata anche all'opposto interesse della continuità dell'azione amministrativa, ma pure che la scelta del legislatore nel senso della prevalenza delle istanze cautelari debba comunque essere conforme al canone della ragionevolezza.

Sui presupposti che giustificano tale prevalenza, la giurisprudenza considerata non offre indicazioni particolarmente articolate, eccezion fatta per il riferimento alla specificità dei reati considerati, nella prima ipotesi, o alla particolare gravità degli stessi, nella seconda. Rilevi questi che, tuttavia, consentono di ritenere che la prevalenza delle finalità cautelari sia collegata non a fattispecie criminose qualsivoglia, ma a reati che si qualificano per l'idoneità ad incidere in modo particolarmente inteso sui principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

Per una puntuale individuazione delle specifiche fattispecie criminose, a parere di chi scrive, non sembra in ogni caso possibile prescindere da un raffronto – con specifico riferimento ad ogni singola fattispecie delittuosa – tra gli esiti che potrebbero derivare dall'eventuale applicazione della sospensione cautelare (e il pericolo che il soggetto rimosso dall'incarico venga poi assolto) con quelli della non applicazione (e il pericolo che il soggetto che è rimasto nell'esercizio delle funzioni venga condannato in via definitiva). Al fine precipuo dello scrutinio di ragionevolezza, deve valutarsi cioè se sia maggiore il potenziale pregiudizio alla pubblica amministrazione derivante dalla rimozione temporanea di un soggetto che potrebbe successivamente rivelarsi innocente; oppure il pregiudizio che potrebbe conseguire al mancato allontanamento di un soggetto che potrebbe poi risultare colpevole in via definitiva. Solo in questo secondo caso, la previsione risulterebbe conforme a ragionevolezza, dal momento che nella prima ipotesi v'è il rischio concreto che il danno prodotto all'amministrazione sia maggiore di quello sventato con la sospensione<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> *Cons. dir.*, par. 8 (corsivo di chi scrive).

<sup>57</sup> *Cons. dir.*, par. 2.1.

<sup>58</sup> Cfr., ad es., *Cons. dir.*, par. 2.2.

<sup>59</sup> Si tratta di uno schema di valutazione comparativa delle conseguenze che non è estraneo neppure all'iter decisionale del giudice della fase cautelare – in particolar modo nei casi più delicati e in via suppletiva rispetto alla valutazione del *fumus boni iuris* – tanto nella giustizia civile che in quella amministrativa. Nel nostro

Per meglio comprendere tale schema di comparazione delle potenziali conseguenze derivanti dall'applicazione della sospensione, può essere utile proporre un esempio: si prenda il caso di un sindaco condannato in via non definitiva per associazione a delinquere di stampo mafioso. In questo caso, va posta a confronto l'ipotesi in cui il soggetto sia sospeso e poi assolto in via definitiva, con l'ipotesi contraria in cui il soggetto non sia sospeso, ma poi venga condannato in via definitiva. Prevale l'esigenza di cautela oppure quella alla continuità dell'azione amministrativa? In tal caso, è evidente come l'insieme di fattori richiamato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 206/1999 (vedi *supra*) renda senz'altro preferibile "correre il rischio" di sospendere un soggetto innocente, piuttosto che conservare nell'amministrazione un potenziale mafioso: il pregiudizio che potrebbe derivare all'amministrazione e alla sua credibilità presso l'opinione pubblica dalla permanenza in carica di un eletto colluso con la criminalità organizzata mafiosa si appalesa di gran lunga più grave rispetto alla rimozione del soggetto che poi dovesse rivelarsi innocente.

Lo stesso confronto delle conseguenze potenziali, svolto però con riferimento a fattispecie di reato differenti – come l'abuso d'ufficio ex art. 323 c.p. – offre soluzioni più sfumate, dal momento che in tali casi, vuoi per la minor gravità del reato, vuoi per la configurazione della fattispecie, il pregiudizio potenziale che può determinare la permanenza in carica del soggetto condannato in via non definitiva sembrerebbe incidere meno profondamente e diffusamente sugli interessi tutelati dalla sospensione. Lo stesso potrebbe dirsi rispetto a fattispecie sanzionate in misura ancor più mite, come quelle di cui agli artt. 325, 326, 331, secondo comma, c.p.<sup>60</sup>, le quali sembrerebbero essere caratterizzate da una ben minore attitudine all'"inquinamento" della pubblica amministrazione cui pur fa riferimento la Corte.

La difficoltà di tratteggiare in via meramente astratta il confine tra il prevalere, in questi casi, delle esigenze cautelari o di quelle alla continuità dell'azione amministrativa, potrebbe suggerire allora l'opportunità di valutare, di volta in volta, se è preferibile rimuovere un soggetto o meno, secondo le peculiarità del caso concreto, la tipologia e la gravità della condotta, ecc. Ma l'automatismo dell'applicazione della sospensione non consente una tale valutazione, cristallizzando la graduatoria degli interessi in gioco precostituita dalla legge<sup>61</sup>.

Pertanto, proprio in questi termini, potrebbe profilarsi l'irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore: con riguardo a reati che non appalesano una spiccata idoneità a determinare un "inquinamento" dell'amministrazione e non sono neppure caratterizzati da particolare gravità, l'automatismo della sospensione – altrimenti pienamente legittimo (*rectius* ragionevole) – non consentendo l'apprezzamento delle peculiarità dei singoli casi, rischia di

---

caso, trattandosi non di una decisione giudiziale svolta nel caso concreto, ma da una ponderazione compiuta a priori e in via generale ed astratta, la comparazione va inevitabilmente svolta con riferimento ai pregiudizi che possono tipicamente conseguire in relazione a una data fattispecie di reato, senza possibilità di valutare le variabili dei singoli casi concreti.

<sup>60</sup> Trattasi, rispettivamente, degli artt. 325 (*Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio*), 326 (*Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio*) e 331 (*Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità*) c.p.; quest'ultima fattispecie viene in considerazione esclusivamente per quanto riguarda il 2° comma, che si riferisce ai «capi, promotori od organizzatori».

<sup>61</sup> In merito allo scrutinio degli automatismi legislativi svolto dalla Corte costituzionale, cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, 88 ss.

provocare un pregiudizio potenziale alla pubblica amministrazione maggiore rispetto a quello scongiurato dall'applicazione dell'istituto.

Sul punto, peraltro, non si è ancora espressamente pronunciata la Corte, la quale – sebbene abbia sostenuto con forza in via astratta la ragionevolezza del bilanciamento tra i principi costituzionali di cui agli artt. 51, 54, comma 2, e 97, comma 2, Cost. – non ha avuto modo di scrutinare la ragionevolezza del bilanciamento in concreto rispetto alle singole fattispecie criminose. Nella precedente sentenza n. 236/2015, come rileva la stessa Corte, il giudice remittente non aveva impiegato «argomenti per dimostrare la manifesta irragionevolezza del bilanciamento legislativo» ed anzi aveva «espressamente negato che l'inclusione dell'abuso d'ufficio fra i reati ostativi possa essere considerata irragionevole o sproporzionata», in tal modo precludendo una decisione espressa su tale profilo<sup>62</sup>.

In conclusione, l'istituto della sospensione, così come è oggi configurato, presenta ancora taluni aspetti di dubbia legittimità: da una parte, rimane infatti legato all'attesa pronuncia della Corte EDU sul caso *Berlusconi c. Italia*; dall'altra, l'emergere di nuovi casi concreti di applicazione della sospensione – oltre a quelli già esaminati – potrebbe spostare il dibattito (ed eventualmente sollecitare il giudizio della Corte) sulla potenziale irragionevolezza del bilanciamento realizzato dal legislatore rispetto alle singole fattispecie di reato considerate.

---

<sup>62</sup> *Cons. dir.*, par. 4.3.2.