CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **288/1993** (ECLI:IT:COST:1993:288)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **25/05/1993**; Decisione del **11/06/1993**
Deposito del **24/06/1993**; Pubblicazione in G. U. **30/06/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19664 19665**
Atti decisi:

N. 288

SENTENZA 11-24 GIUGNO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, così come modificato dall'art. 1, commi 1, lett. b, e 4- bis, della legge 18 gennaio 1992, n. 16 - rectius, dell'art. 15, commi 1, lett. b, e 4- bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 - (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), promosso con ordinanza emessa il 14 luglio 1992 dal TAR della Calabria sul ricorso proposto da Tursi Prato Giuseppe contro la Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visto l'atto di costituzione di Tursi Prato Giuseppe, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avvocato Mauro Leporace per Tursi Prato Giuseppe e l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 14 luglio 1992, il Tribunale amministrativo regionale della Calabria ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale "dell'art. 15 legge 19 marzo 1990, n. 55, così come modificato dall'art. 1, commi 1, lett. b) e 4-bis, della legge 18 gennaio 1992, n. 16" (rectius, dell'art. 15, commi 1, lett. b, e 4- bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55, così come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16), "nella parte in cui, per le ipotesi di reato ivi descritte, viene determinata la sospensione dalle cariche pubbliche elettive pure ivi elencate dei soggetti che abbiano riportato condanna penale anche non definitiva, senza che al riguardo venga operata alcuna distinzione, in relazione alle fattispecie penali previste, fra condanne per reato tentato e condanne per reato consumato".

Il giudice remittente premette che il ricorrente, eletto consigliere della Regione Calabria a seguito delle consultazioni del giugno 1990, ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 giugno 1992 con il quale è stata disposta - in applicazione delle norme sopra menzionate - la sua sospensione dalla predetta carica per essere stato condannato (con sentenza del Tribunale di Cosenza) alla pena di due anni e otto mesi di reclusione per il reato di tentata concussione (sentenza avverso la quale il ricorrente ha proposto appello, giudizio tuttora pendente).

Ciò posto, l'art. 1 della legge n. 16 del 1992 sancisce al primo comma l'impossibilità di essere candidati alle elezioni amministrative - e comunque di ricoprire talune cariche elettive, fra le quali quella di consigliere regionale, rilevante nel caso di specie - per coloro che abbiano riportato condanna penale, anche non definitiva, per delitti fra i quali è ricompresa la fattispecie di cui all'art. 317 del codice penale (concussione); statuendosi al successivo comma 4- bis che, ove alcuna delle condizioni di cui al comma 1, intervenga dopo l'elezione o la nomina, essa "comporta l'immediata sospensione dalle cariche sopra indicate".

Riveste dunque fondamentale importanza - prosegue il remittente - la problematica della interpretabilità o meno delle fattispecie criminose previste dal legislatore non soltanto con riguardo alle ipotesi di reato consumato, bensì anche a quelle di tentativo.

Per quanto riguarda il tenore letterale della norma de qua, si rileva come alla elencazione dei riferimenti codicistici recanti l'individuazione delle figurae criminis per le quali il legislatore ha ritenuto applicabile la misura sospensiva sopra ricordata sia del tutto estranea la esplicitazione del "tentativo" (e della relativa coordinata normativa, rappresentanta dall'art. 56 del codice penale).

Il Collegio remittente afferma tuttavia di essere ben consapevole della intrinseca fragilità argomentativa rappresentata da un iter logico unicamente svolgentesi attorno al rilevato dato testuale. Ed anzi osserva che è proprio la letterale non riscontrabilità, accanto alle figure che rappresentano lo stadio consumativo del reato, anche delle fattispecie di tentativo, a far ritenere possibile (e, nel caso in esame, a valutare come positivamente realizzatasi) un'operazione di "apertura" del contenuto della norma, idonea a ricomprendervi anche le

fattispecie criminose non perfezionatesi: con conseguente omogenea irrogabilità della misura afflittiva (sospensione dalla carica elettiva) a fronte di presupposti penali (sia pur di accertata consistenza, ma pur sempre) di diversa gravità, alla quale accederebbe la violazione del fondamentale principio di eguaglianza, sancito all'art. 3 della Costituzione. Il TAR, dopo aver richiamato le argomentazioni svolte dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel rimettere alla Corte Costituzionale - con ordinanza n. 15 del 29 giugno 1984 - la questione di legittimità dell'art. 85, lett. a) parte seconda, del d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 (nella parte in cui era prevista la destituzione del pubblico dipendente a seguito di condanna in sede penale, senza distinguere a seconda che si fosse trattato di condanna per un delitto tentato o consumato), ribadisce in particolare la configurazione del tentativo in termini di alterità rispetto alle fattispecie criminose in ordine alle quali, di volta in volta "aderendo" la norma ex art. 56 del codice penale (e per l'effetto venendosi a delineare un'ipotesi complessa risultante dalla combinazione di distinte previsioni), viene appunto ad assumere giuridico rilievo - e concreta attitudine sanzionatoria - la fattispecie del delitto tentato. Va poi osservato - prosegue il giudice a quo - come la punibilità stessa del delitto tentato non possa comprendersi disgiuntamente dalla volontà del legislatore di reprimere comportamenti che, lungi dal rappresentare una fattispecie direttamente lesiva per l'ordinamento, si configurano invece quali evidenze di mero pericolo (e, quindi, di sola accentuata probabilità di attitudine lesiva), senza che si sia ritenuta necessaria (ai fini della irrogazione di una pur attenuata pena) la ricorrenza di quell'evento che pienamente integra la consumazione del reato.

Tale ragionamento - e, con esso, la evidente distinguibilità a livello stesso di allarme o danno sociale conseguente alla commissione di fattispecie delittuose - necessariamente induce l'esigenza di differenziazione del reato consumato da quello (semplicemente) tentato: laddove tale necessità è stata evidentemente ritenuta dal legislatore penale, irragionevole si manifesterebbe la reductio ad unum operabile attraverso l'omogeneizzazione di condotte che, diversificandosi quanto alla percorrenza dell'iter consumativo (o di perfezionamento della fattispecie) risultino egualmente idonee a condurre a medesime conseguenze afflittive. Brevi considerazioni vanno infine condotte - conclude il remittente - in relazione alla peculiarità afflittiva recata dalle disposizioni in esame.

Con esse, infatti, viene ad operarsi una pratica "sterilizzazione" (ancorché non necessariamente definitiva) del mandato elettivo dai cittadini conferito mediante lo svolgimento di libere elezioni.

La gravità dell'atto che determina la sospensione dalla carica di un rappresentante elettivo della collettività, da questa democraticamente e liberamente designato in seno al Consiglio regionale, non può trovare conforto che nel ristretto e tassativo ambito discrezionalmente disegnato dal legislatore a presidio di superiori pubblici interessi che appunto consentono di disporre la misura della temporanea inibizione allo svolgimento della funzione pubblica elettiva.

Se pertanto l'assimilabilità di conseguenze sanzionatorie si dimostra irragionevole e lesiva del principio di trattamento paritario ove conseguente ad accertate responsabilità penali per reati consumati o (solamente) tentati, rincarata valenza di opinabilità, sotto il profilo della legittimità costituzionale, riveste una siffatta (consentita) applicazione afflittiva ove con essa si vengano ad incidere, in maniera così accentuata e pervasiva, i diritti di elettorato attivo e passivo. 2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione.

In primo luogo, osserva l'Avvocatura dello Stato, la questione è inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto dinanzi al TAR remittente è stato chiesto l'annullamento del d.P.C.M. che avrebbe "sospeso" il ricorrente dalla carica: la sospensione, però, non è conseguita al decreto in parola, ma direttamente al verificarsi dei presupposti di legge. Quando, pertanto, l'interessato agisce in giudizio per vedere riconosciuto il proprio diritto a conservare la carica

rivestita, agisce a tutela di un diritto soggettivo e non di un interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario.

La questione è, comunque, ad avviso dell'Avvocatura, manifestamente infondata.

La tesi del giudice remittente si fonda tutta sul presupposto che la sospensione (e poi la decadenza) di cui all'art. 1 della legge n. 16/1992 abbia natura sanzionatoria in relazione a comportamenti di rilevanza penale, elencati al primo comma, per i quali l'autore sia stato riconosciuto colpevole in sede giudiziaria.

Ciò non è esatto.

Le ipotesi previste nella norma in questione prevedono casi di non "candidabilità" (e quindi, in definitiva, nuovi casi di ineleggibilità) che il legislatore ha ritenuto di configurare in relazione al fatto che l'aspirante candidato abbia subito condanne o misure di prevenzione per delitti connotati da una specifica capacità criminale e/o di particolare gravità (cfr. sent. n. 407/1992). Si tratta, in sostanza, di "qualifiche negative" o "requisiti negativi" che il legislatore ha ritenuto di individuare come cause ostative finanche alla partecipazione alla competizione elettorale: ovvio che, se seguono alla elezione, devono logicamente tradursi in decadenza dalle cariche conseguite (la sospensione, per suo verso, non è altro che la cautela acché chi ha subito condanne non definitive non continui a svolgere le funzioni connesse alla carica di cui è titolare, in attesa del provvedimento definitivo). La decadenza (e la preordinata sospensione), dunque, non hanno natura di sanzione amministrativa che consegua al riconoscimento giudiziale di colpevolezza in relazione a talune ipotesi delittuose, bensì costituiscono una nuova categoria di cause di ineleggibilità, che se sopravvengono alla elezione, si trasformano in cause di decadenza.

La ragione cui si è ispirato il legislatore nel delineare la nuova categoria della "non candidabilità" è quella di impedire che gli organi di governo delle amministrazioni locali siano "occupati" da personaggi che abbiano conseguito condanne penali che rivestano particolare qualificazione negativa, rilevando una capacità criminale che potrebbe mettere in pericolo il regolare funzionamento degli organi medesimi.

Sotto questo profilo, dunque, non interessa che i reati contemplati dal primo comma dell'art. 1 in esame siano equiparabili quanto a gravità - dato che per tutti è prevista la non candidabilità e quindi la decadenza ove la condanna segue all'elezione -, quanto piuttosto, non avendo la non candidabilità o la decadenza natura sanzionatoria, che essi rivelino, a prescindere dalla loro gravità, una capacità criminale tale che, a giudizio del legislatore, il soggetto non debba neppure partecipare alla competizione elettorale o comunque non debba essere eletto, e se eletto, debba essere automaticamente privato della titolarità della carica, in modo tale da evitare il pericolo che l'azione amministrativa possa essere inquinata dalle sue pericolose inclinazioni a delinquere.

In questa prospettiva è di assoluta evidenza come il peculatore, il malversatore, il corruttore o il corrotto ecc. assolutamente in nulla differiscono da chi abbia tentato di peculare, malversare, corrompere ecc., ma sia stato impedito dal portare a termine il suo disegno criminoso da un intervento esterno.

Quindi, non irragionevole trattamento eguale di due situazione diverse, ma, al contrario, del tutto ragionevole trattamento eguale di due situazioni che non differiscono.

Osserva, infine, l'Avvocatura dello Stato che l'interesse della collettività a vedere eliminata sul nascere ogni possibilità di inquinamento dell'azione degli organi di governo locali supera di gran lunga l'interesse degli elettori a vedersi rappresentati dai propri eletti. E poi, e soprattutto, è da ritenere che il legame fiduciario fra il corpo elettorale e gli eletti viene meno

nel momento in cui questi manifestino una capacità criminale tale da tradire la fiducia ottenuta e da compromettere il corretto funzionamento dell'amministrazione pubblica.

3. - Si è costituito in giudizio il ricorrente nel giudizio a quo Tursi Prato Giuseppe, osservando principalmente che l'interpretazione data dal giudice remittente alla norma denunciata di incostituzionalità non può essere condivisa.

Invero la mancata esplicita previsione del reato tentato nella elencazione dei reati che legittimano la sospensione dalla carica elettiva impedisce che si possa ritenere compresa in detta elencazione la figura del tentativo. È noto, infatti, che dalla combinazione della norma generale sul tentativo (art. 56 del codice penale) con le singole norme incriminatrici speciali derivano figure di reato (quelle appunto dei reati tentati) nuove ed autonome rispetto a quelle dei reati consumati. Figure nuove ed autonome a cui, pertanto, non si estendono automaticamente gli effetti giuridici sfavorevoli previsti dall'ordinamento con esplicito richiamo alle sole ipotesi di reato consumato, a meno di espressa contraria previsione, certamente necessaria in presenza di norme di stretta interpretazione qual è quella in esame.

Per contro, conclude la difesa della parte privata, la diversa tesi secondo cui anche la condanna non definitiva per il reato tentato legittimerebbe l'automatica sospensione da consigliere regionale, renderebbe palesemente fondata la questione di costituzionalità di cui si tratta, in quanto verrebbe il legislatore ad equiparare, nell'adozione di un identico provvedimento afflittivo così grave (e di dubbia costituzionalità sotto altri profili), soggetti responsabili (rectius presumibilmente responsabili) di comportamenti considerati dall'ordinamento di gravità assai diversa.

4. - In una successiva memoria, la parte privata contesta innanzitutto la eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza sollevata dall'Avvocatura Generale dello Stato, e, quanto al merito, ribadisce le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale della Calabria solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, lett. b), e 4- bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16), nella parte in cui dette norme prevedono l'immediata sospensione dalla carica elettiva ricoperta dei soggetti che abbiano riportato, dopo l'elezione, condanna non definitiva per alcuni delitti specificamente indicati, "senza che al riguardo venga operata alcuna distinzione, in relazione alle fattispecie penali previste, fra condanne per reato tentato e condanne per reato consumato".

Ad avviso del remittente, le norme impugnate violano il principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), in quanto irrazionalmente parificano, assoggettandole alla identica conseguenza della automatica adozione del provvedimento di sospensione dalla carica, situazioni indubbiamente differenziate, essendo evidente la "alterità" e minore gravità delle fattispecie di reato (rectius delitto) tentato rispetto alle corrispondenti fattispecie di reato consumato, come si evince dal fatto che lo stesso legislatore penale ha previsto per le prime una norma di carattere generale (art. 56 del codice penale) che, di volta in volta "aderendo" alle varie ipotesi criminose tipiche, dà luogo ad una figura complessa ed autonoma con pena diminuita.

Tale denunciata equiparazione appare, poi, conclude il remittente, ancor più irragionevole nei casi in cui, come in quello sottoposto al suo giudizio, il provvedimento di sospensione colpisce soggetti titolari di cariche elettive di diretta investitura popolare.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato un'eccezione di inammissibilità, basata sull'asserito difetto di giurisdizione del TAR remittente: ad avviso dell'Avvocatura dello Stato l'impugnato provvedimento di sospensione ha natura meramente dichiarativa e il ricorrente agisce a tutela di un diritto soggettivo, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario.

L'eccezione va rigettata.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, dall'autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale discende che, in sede di verifica dell'ammissibilità della questione, la Corte medesima può rilevare il difetto di giurisdizione soltanto nei casi in cui questo appaia macroscopico, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza (cfr., da ultimo, sent. n. 163 del 1993 e precedenti ivi richiamati). Ora, non può ritenersi che nella fattispecie in esame ricorrano tali estremi, sol che si consideri la novità ed atipicità (almeno quanto ai consiglieri regionali) del provvedimento di sospensione introdotto dalla normativa impugnata, provvedimento che, inoltre, è adottato non dall'organo cui l'interessato appartiene, ma con "decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, .. su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.".

3.1. - Passando all'esame del merito, la Corte ritiene, in primo luogo, di doversi attenere - in conformità al proprio costante orientamento - alla interpretazione della normativa impugnata fornita dal giudice a quo (e contestata dalla difesa della parte privata costituita), nel senso della sua applicabilità anche alle ipotesi di condanna per delitto tentato: e ciò in quanto tale interpretazione - cui il remittente è pervenuto dopo ampia motivazione - da un lato non risulta contraddetta da giurisprudenza consolidata di segno opposto, e, dall'altro, certamente non può giudicarsi palesemente erronea, tenuto anche conto del fatto che la Corte di cassazione ha ribadito anche di recente il principio generale secondo cui, pur costituendo il delitto tentato una figura criminosa autonoma, non può ritenersi che in ogni caso, quando la legge si limita a fare riferimento alla ipotesi tipica, debba considerarsi esclusa quella tentata, dovendosi invece avere riguardo alla materia cui la legge si riferisce ed alla sua ratio onde stabilire se sia compresa o meno l'ipotesi del tentativo.

3.2. - La questione non è fondata.

È utile premettere che questa Corte ha ritenuto che persino l'equiparazione quoad poenam tra delitti consumati e delitti tentati non sia di per sé lesiva del principio di eguaglianza (pur costituendo indubbiamente un'eccezione ai principi ispiratori del diritto penale), ma che rientri nell'ambito della discrezionale valutazione di politica criminale del legislatore, salvo, ovviamente, il limite della ragionevolezza (cfr. sentt. nn. 144 del 1974 e 26 del 1979).

Ciò posto, si è già avuto modo più volte di evidenziare che la ratio posta a fondamento della legge 18 gennaio 1992 n. 16 (la quale ha, in sintesi, introdotto un'ampia disciplina in tema di eleggibilità e, in genere, di capacità di assumere e mantenere una serie di cariche o incarichi di varia natura nelle regioni e negli enti locali) è quella di assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente interessi dell'intera collettività, connessi a valori costituzionali di primario rilievo (cfr. sentt. nn. 407 del 1992, 197 e 218 del 1993).

Appare pertanto evidente che la scelta discrezionale operata dal legislatore di equiparare - ai fini dell'adozione del provvedimento contemplato nelle norme impugnate - i soggetti condannati per delitto tentato a quelli condannati per delitto consumato non possa considerarsi irragionevole: considerate, infatti, le indicate finalità che la legge in esame intende perseguire e il ruolo ricoperto dai soggetti interessati, non illogicamente si è ritenuto di dare esclusivo

rilievo alla capacità criminale di questi ultimi, a prescindere dall'effettivo verificarsi dell'evento lesivo del bene giuridicamente protetto. Né, ai fini della proposta questione, assume alcun rilievo il fatto che possa trattarsi di soggetti titolari di cariche elettive di diretta investitura popolare, circostanza cui il giudice a quo accenna non come autonoma censura, ma quale elemento di accentuazione della presunta irragionevolezza della equiparazione operata dalla normativa in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, lett. b) e 4- bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 giugno 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.