CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **236/2015** (ECLI:IT:COST:2015:236)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **20/10/2015**; Decisione del **20/10/2015**
Deposito del **19/11/2015**; Pubblicazione in G. U. **25/11/2015**
Norme impugnate: Art. 11, c. 1°, lett. a), del decreto legislativo 31/12/2012, n. 235, in relazione all'art. 10, c. 1°, lett. c), dello stesso decreto legislativo.
Massime: **38613 38614 38615**
Atti decisi: **ord. 29/2015**

SENTENZA N. 236

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 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’articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in relazione all’art. 10, comma 1, lettera c), del medesimo decreto

legislativo, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione prima, nel procedimento vertente tra D.M.L. e altro e il Ministero dell'interno – UTG Prefettura di Napoli e altro, con ordinanza del 30 ottobre 2014, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di D.M.L. e del Comune di Napoli, nonché gli atti di intervento di Capasso Elpidio, di Minozzi Maria Modesta, di Caputo Salvatore e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Mario Montefusco per Minozzi Maria Modesta, Lorenzo Lentini per Capasso Elpidio, Gaetano Armao per Caputo Salvatore, Giuseppe Russo per D.M.L., Fabio Maria Ferrari per il Comune di Napoli e gli avvocati dello Stato Agnese Soldani e Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 30 ottobre 2014, il Tribunale amministrativo per la Campania – sezione prima – ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 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'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in relazione all'art. 10, comma 1, lettera c), del medesimo decreto legislativo, «perché la sua applicazione retroattiva si pone in contrasto con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma e 97, secondo comma della Costituzione».

La disposizione sottoposta all'esame di questa Corte (intitolata «Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità») statuisce che «Sono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell'articolo 10: a) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 10, comma 1, lettere a), b) e c)».

L'art. 10 (intitolato «Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali»), al comma 1, lettera c), dispone che «Non possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale [...] coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale».

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dal Sindaco del Comune di Napoli, D.M.L., contro il Ministero dell'interno – UTG Prefettura di Napoli, per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del decreto del Prefetto di Napoli del 1° ottobre 2014, n. 87831, con il quale è stata accertata la sospensione di D.M.L. dalla carica di sindaco, per effetto della condanna – pronunciata in primo grado dal Tribunale di Roma all'udienza del 24 settembre 2014 – per il reato di abuso d'ufficio alla pena di un anno e tre mesi di reclusione e, in base all'art. 31 cod. pen., all'interdizione dai pubblici uffici per un anno (pene sospese).

Nel giudizio a quo, sino alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, sono intervenuti ad adiuvandum il Comune di Napoli e ad opponendum Manfredi Nappi, in qualità di cittadino elettore e di legale rappresentante della Associazione Lotta Piccole Illegalità – ALPI.

Con la stessa ordinanza, il TAR ha sospeso provvisoriamente gli effetti del provvedimento prefettizio impugnato fino alla «ripresa» del giudizio cautelare successiva alla definizione della questione di legittimità costituzionale e ha disposto altresì la sospensione del giudizio.

1.1.– Il rimettente si sofferma, in primo luogo, sull'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa erariale, respingendola sulla base della considerazione che il decreto prefettizio avrebbe natura costitutiva, derivando solo da esso l'effetto sospensivo, con la conseguenza che la posizione soggettiva fatta valere sarebbe di interesse legittimo e la giurisdizione, quindi, del giudice amministrativo.

Quanto al merito, dichiara manifestamente infondate le questioni sollevate con i motivi quinto, sesto e settimo e considera invece non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata con il quarto motivo di ricorso, mediante il quale D.M.L. ha contestato l'applicazione retroattiva (alla candidatura avvenuta nel 2011, e dunque al mandato già in corso) di una nuova «causa ostativa» alla permanenza in carica, introdotta il 5 gennaio 2013 con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012.

Nell'argomentazione successiva, il giudice a quo introduce elementi ulteriori, a suo avviso essenziali ai fini della decisione sulla questione di costituzionalità. Dopo aver riferito di alcune pronunce emesse in materia di cause ostative all'assunzione e alla conservazione di cariche elettive dal giudice amministrativo e dalla Corte costituzionale, sottolinea che la vicenda de qua «riguarda un provvedimento di sospensione adottato a seguito e per effetto di una condanna penale non definitiva», e non di una condanna irrevocabile come nei casi giurisprudenziali ricordati, e che «una lettura costituzionalmente orientata del dato normativo non autorizza l'interprete a presumere la sussistenza di una situazione di indegnità morale che legittimi l'inibizione dell'accesso ad una carica pubblica o la sua perdita, e ciò superando il divieto di retroattività, anche nel diverso caso in cui si sia in presenza di una sentenza non definitiva».

Il rimettente afferma pertanto che i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 11 per violazione del divieto di retroattività, «ove sia una sentenza non passata in cosa giudicata a determinare la sospensione dalla carica, si fondano su due presupposti»: il primo è la «natura sanzionatoria dell'istituto della sospensione», il secondo l'«efficacia retroattiva dell'istituto della sospensione dalla carica, applicato in presenza di una condanna penale non definitiva».

Pur dando atto della finalità cautelare attribuita dalla Corte costituzionale a norme previgenti del tipo di quella in esame, il TAR osserva che «riconoscere natura sanzionatoria, e comunque afflittiva, agli istituti dell'incandidabilità, sospensione e decadenza non significa affatto negare l'esistenza di ulteriori finalità, anche principali, che la disciplina legislativa in esame pone a fondamento della propria giuridica esistenza», e che la discrezionalità del legislatore «non può spingersi […] fino al punto di negare natura di vera e propria sanzione ad istituti tanto incisivi sull'esercizio di un diritto costituzionale, quale quello di accesso alle cariche pubbliche di cui all'art. 51 della Carta».

A sostegno di tale assunto, invoca la disciplina (contenuta nell'art. 15 del d.lgs. n. 235 del 2012) del rapporto tra incandidabilità e interdizione temporanea dai pubblici uffici e la previsione dell'estinzione dell'incandidabilità in caso di riabilitazione.

Quanto al secondo presupposto, il TAR afferma che «la sospensione di un amministratore da una carica per un fatto storicamente anteriore rispetto alla sua elezione, così come anteriore ne è il provvedimento giudiziario che a questo dà a tal fine rilevanza, costituisce, oggettivamente, applicazione retroattiva della norma», che viola l'art. 51 Cost.

A quest'ultimo proposito, il rimettente rileva che, «ove vi sia riserva di legge per la disciplina di diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, assumono rango costituzionale anche

i principi generali che disciplinano la fonte di produzione normativa primaria», fra i quali quello di irretroattività di cui all'art. 11 delle preleggi, e che «l'art. 51 della Costituzione nell'affidare alla legge […] la disciplina positiva per l'esercizio del diritto di elettorato passivo, ciò consente nei limiti fisiologici entro i quali alla legge stessa è consentito operare, cioè non retroattivamente». A maggior ragione l'irretroattività si imporrebbe nel caso concreto, data la natura sanzionatoria delle cause ostative alla carica e al suo mantenimento, e data «l'inderogabilità assoluta del principio di irretroattività nell'ambito di istituti e regimi in buona parte assimilabili alle sanzioni penali».

In definitiva, ad avviso del giudice a quo la «questione della legittimità costituzionale del superamento del limite costituito dal divieto di retroattività della legge anche nell'ipotesi in cui la sospensione dalla carica sia prevista in caso di condanna non definitiva […] concerne la sussistenza di un eccessivo sbilanciamento» a favore della «salvaguardia della moralità dell'amministrazione pubblica» rispetto ad altri interessi costituzionali: diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.), «da ritenersi inviolabile ai sensi dell'art. 2 della Carta, nonché posto a fondamento del funzionamento delle istituzioni democratiche repubblicane, secondo quanto previsto dall'art. 97, secondo comma, ed infine espressione del dovere di svolgimento di una funzione sociale che sia stata frutto di una libera scelta del cittadino, ai sensi dell'art. 4, secondo comma».

Dunque, il TAR contesta la legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), in relazione all'art. 10, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 235 del 2012, «perché la sua applicazione retroattiva» contrasta con i parametri sopra indicati (artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.).

2.– Dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione, sono intervenuti nel giudizio principale il Movimento Difesa del Cittadino, che ha chiesto il rigetto del ricorso di D.M.L., nonché, ad adiuvandum, il CIPS – Comitato Italiano Popolo Sovrano, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), Elpidio Capasso, in qualità di consigliere metropolitano, e Maria Modesta Minozzi, in qualità di cittadina elettrice.

Risulta dagli atti del presente giudizio che il Consiglio di Stato, con ordinanza del 20 novembre 2014, ha rigettato gli appelli contro l'ordinanza cautelare del TAR, proposti da Manfredi Nappi, ALPI e Ministero dell'interno – UTG Prefettura di Napoli.

Risulta ancora dagli atti che, successivamente alla rimessione della questione a questa Corte, con ricorso depositato il 25 novembre 2014 il Movimento Difesa del Cittadino ha presentato alla Corte di cassazione istanza di regolamento preventivo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 41 del codice di procedura civile. Con ordinanza del 28 maggio 2015, n. 11131, la Corte di cassazione a sezioni unite civili ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario, davanti al quale ha rimesso le parti.

Dopo aver risolto positivamente il problema preliminare dell'ammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione sollevato in un giudizio sospeso in pendenza dell'incidente di costituzionalità, la pronuncia si pone, nel merito della questione, sulla linea della giurisprudenza di legittimità che afferma la giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie in materia di ineleggibilità, decadenza e incompatibilità, in quanto vertono sul diritto soggettivo di elettorato passivo. La Corte di cassazione desume la qualità di diritto soggettivo della posizione tutelata dalla natura vincolata del decreto prefettizio di sospensione, nella cui assunzione non spetta al Prefetto alcun autonomo apprezzamento, né la possibilità di modularne decorrenza o durata sulla base della ponderazione di concorrenti interessi pubblici.

2.1.– Risulta dagli atti, altresì, che a seguito della pronuncia delle sezioni unite la causa è stata riassunta da D.M.L. davanti al Tribunale ordinario di Napoli, ai sensi dell'art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la

competitività nonché in materia di processo civile), e che, con ordinanza depositata il 25 giugno 2015, il Tribunale ha accolto l'istanza cautelare riproposta, disponendo a propria volta la sospensione degli effetti del decreto prefettizio, in attesa della decisione della Corte costituzionale sulla questione sollevata dal TAR Campania.

Il Tribunale ha ritenuto di non proporre l'incidente di costituzionalità ma si è limitato a prendere atto della questione già sollevata dal giudice a quo e, come si è detto, a reiterare il provvedimento di sospensione degli effetti del provvedimento prefettizio, in attesa della decisione della Corte. Questa conclusione si fonda sull'identità che, secondo il Tribunale, sussiste tra il giudizio davanti al TAR e quello riassunto davanti ad esso, nonché sulla positiva valutazione, già operata dal giudice amministrativo, della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione. Ad essa lo stesso Tribunale civile mostra di ritenersi vincolato.

I plurimi reclami cautelari presentati avverso l'indicata ordinanza sono stati dichiarati in parte inammissibili e, nel resto, respinti nel merito da una diversa sezione dello stesso Tribunale ordinario di Napoli, con ordinanza depositata il 25 luglio 2015.

3.– Nel giudizio costituzionale si sono tempestivamente costituiti D.M.L. (con atto depositato il 7 aprile 2015) e il Comune di Napoli (con atto depositato il 2 aprile 2015).

Con atto depositato il 7 aprile 2015 è tempestivamente intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

D.M.L. ha chiesto, preliminarmente, che il giudizio sia trattato insieme a quello promosso dalla Corte d'appello di Bari con ordinanza del 29 gennaio 2015, avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata, tra il resto, per ragioni analoghe a quelle in esame, attinenti alla natura sanzionatoria-afflittiva dell'istituto, in una fattispecie relativa alla sospensione dalla carica di un consigliere regionale.

Nel merito, ha osservato che la norma denunciata prevede la sospensione anche a seguito di condanna non definitiva per il reato di abuso d'ufficio (art. 323 cod. pen.), mentre la disciplina anteriore al decreto legislativo n. 235 del 2012 limitava l'applicazione della sospensione ai casi di condanna non definitiva per reati particolarmente gravi, espressione di delinquenza di tipo mafioso o di altre forme di pericolosità sociale, le quali fanno presumere un'elevata capacità di inquinamento degli apparati pubblici da parte delle organizzazioni criminali. L'ampliamento della sfera di applicazione dell'istituto alle condanne non definitive per reati privi di tale valenza presuntiva, come l'abuso d'ufficio, violerebbe, secondo la parte, i limiti di «necessità e ragionevole proporzionalità» entro i quali il legislatore, nel bilanciare i principi previsti dagli artt. 51 e 97 Cost., dovrebbe mantenere le norme che regolano la sospensione dalla carica elettiva, ovvero una misura che presenterebbe una evidente natura sanzionatoria, anche in ragione del suo automatismo.

Ad avviso del ricorrente nel processo principale, tale natura sanzionatoria si collegherebbe, altresì, all'irreversibilità degli effetti che essa determina sul titolare della carica, in quanto il periodo di durata della misura, pari a diciotto mesi, non è recuperabile neppure nel caso di assoluzione in secondo grado. Se ne dovrebbe concludere che la sospensione, pur svolgendo anche una funzione cautelare, diretta a salvaguardare il decoro e il buon funzionamento delle istituzioni, incide comunque sul diritto di elettorato passivo in modo afflittivo, operando come una "sanzione anticipata" e alterando la corretta e libera concorrenza elettorale, applicandosi anche in relazione a condotte che, all'epoca in cui l'interessato decideva di candidarsi alla carica di sindaco, non comportavano la sospensione dalla carica medesima.

Infine, D.M.L. osserva che il divieto di retroattività non troverebbe applicazione solo in materia penale, ma, secondo l'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo agli artt. 6 e 7

della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in ogni ipotesi di misura punitivo-afflittiva, sicché si dovrebbero ritenere incostituzionali tutte le norme che, come quella in esame, prevedono una misura di questo tipo per condanne non definitive anche in ordine a fatti anteriori all'entrata in vigore delle norme stesse.

Il Comune di Napoli ha aderito, a sua volta, alle ragioni esposte dal rimettente con riguardo alla natura afflittivo-sanzionatoria della sospensione e alla illegittimità della sua applicazione retroattiva, in quanto lesiva del diritto inviolabile di elettorato passivo, le cui limitazioni dovrebbero operare soltanto in casi eccezionali. A suo avviso, merita di essere rivisto, anche alla luce della giurisprudenza sugli artt. 6 e 7 della CEDU e della successiva giurisprudenza costituzionale, l'orientamento di questa Corte (definito "risalente") espresso dalla sentenza n. 118 del 1994, secondo la quale la condanna penale è un requisito negativo ai fini della capacità di assumere e di mantenere le cariche, e non comporta violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., essendo tale norma applicabile solo alle sanzioni penali. Secondo il Comune di Napoli, al contrario, la deroga al generale divieto di retroattività, nel caso della sospensione dalla carica elettiva, si dovrebbe considerare incompatibile con la riserva di legge rinforzata che assiste il diritto di elettorato passivo, non rilevando che si tratti anche di una misura cautelare, senza conseguenze definitive sulla candidabilità o sull'eleggibilità.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata.

In primo luogo, l'intervenuto contesta che la norma denunciata abbia natura sanzionatoria, osservando che, secondo l'orientamento di questa Corte (sentenza n. 25 del 2002, pronunciata con riferimento all'analogo istituto già previsto dall'art. 15, comma 4, della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale»), la prevista sospensione ha sicuramente natura cautelare ed è finalizzata a proteggere l'interesse pubblico nelle more dell'accertamento giudiziale definitivo. A suo avviso, non tutte le norme che incidono su diritti costituzionalmente protetti – e che quindi determinano, obiettivamente, conseguenze afflittive – sono per ciò solo norme sanzionatorie, presentando tale natura solo quelle che, sul presupposto della commissione di un illecito, esprimono la volontà punitiva dell'ordinamento. La norma denunciata, al contrario, si collega ad istituti come l'incandidabilità, l'ineleggibilità o la decadenza, che limitano l'esercizio del diritto di elettorato passivo, inerendo alle condizioni di accesso alle cariche elettive e non alle conseguenze penali dei reati.

In secondo luogo, contesta che si versi in un'ipotesi di applicazione retroattiva della legge in senso tecnico, trattandosi invece della sua ordinaria operatività immediata, secondo il principio tempus regit actum, come ha chiarito questa Corte con riguardo alle analoghe disposizioni previgenti. A suo avviso, inoltre, un problema di retroattività nemmeno si pone nel caso di specie, in quanto la sentenza di condanna del giudice penale – che costituisce il fatto assunto dall'ordinamento come condizione per la sospensione dalla carica – è successiva, sia all'entrata in vigore della legge, sia all'elezione.

Infine, l'intervenuto contesta l'assunto del rimettente secondo il quale la norma sarebbe il risultato di un eccessivo sbilanciamento a scapito del diritto di elettorato passivo e a favore della salvaguardia dell'integrità della funzione elettiva. A questo proposito osserva che la sentenza di condanna in primo grado si colloca all'esito di un giudizio assistito dalle piene garanzie del diritto di difesa e che l'equilibrato contemperamento tra gli interessi in gioco è reso evidente dalla temporaneità della misura, che cessa alla scadenza del termine di diciotto mesi. Si configura così, a suo avviso, un assetto normativo nel quale il prevalente interesse alla salvaguardia dell'integrità della funzione elettiva nelle more della definizione giudiziale è destinato a recedere nel caso del prolungarsi dei tempi del processo, che, oltre una certa durata, vede riespandersi il diritto di elettorato passivo.

3.1.– Nel giudizio costituzionale sono intervenuti ancora Elpidio Capasso (con atto depositato il 7 aprile 2015), Maria Modesta Minozzi (con atto depositato il 9 luglio 2015) e Salvatore Caputo (con atto depositato il 29 luglio 2015), tutti chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia accolta.

Come si è detto, Elpidio Capasso è intervenuto ad adiuvandum nel giudizio principale, in qualità di consigliere eletto nell'assemblea metropolitana di Napoli, dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione del TAR.

Anch'egli chiede, in via preliminare, che il giudizio sia rinviato per essere trattato congiuntamente con quello promosso dalla Corte d'appello di Bari, avente ad oggetto analoghe questioni.

Nel merito, a propria volta osserva che la sospensione dalla carica elettiva ha natura afflittivo-sanzionatoria e che il divieto di retroattività si applica a tutte le norme di tale natura e non solo a quelle penali, sulla base del più recente orientamento di questa Corte, che ha aderito alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sugli artt. 6 e 7 della CEDU.

Maria Modesta Minozzi, anch'essa intervenuta ad adiuvandum nel giudizio principale, quale cittadina elettrice, successivamente all'ordinanza di rimessione, ripropone le argomentazioni già presentate al TAR, osservando che la norma denunciata viola l'art. 76 Cost., per mancanza di una delega legislativa al Governo a prevedere la sospensione in caso di sentenze di condanna non definitive.

Salvatore Caputo deduce di essere legittimato all'intervento in quanto parte del giudizio principale davanti al TAR e, in ogni caso, in quanto portatore di un interesse di fatto dipendente da quello azionato in via principale ovvero ad esso accessorio, che gli consente di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dall'accoglimento del ricorso. In particolare, afferma di essere stato dichiarato decaduto dalla carica di deputato regionale nella seduta dell'Assemblea regionale siciliana n. 48 del giugno 2013, a seguito di condanna definitiva (per declaratoria di inammissibilità del ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte d'appello di Palermo del 19 marzo 2012) ad un anno e cinque mesi di reclusione, con il beneficio della sospensione condizionale sia della pena principale che di quella accessoria, e di avere presentato alla Corte d'appello di Caltanissetta istanza di revisione, sulla base di documenti acquisiti dopo la definizione del giudizio.

Ad avviso dell'intervenuto, la sua legittimazione a partecipare al giudizio non sarebbe dubitabile, in quanto soggetto pregiudicato dalla norma di cui si chiede la dichiarazione di illegittimità a causa della sua applicazione retroattiva, ed in quanto titolare, al riguardo, di un interesse diretto e concreto, essendo incorso nella decadenza dalla carica per una condanna pronunciata per fatti precedenti all'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012. In linea con la recente giurisprudenza di merito, auspica un'"apertura" della giurisprudenza di questa Corte, che tende a negare al titolare di un interesse di mero fatto all'accoglimento della questione un interesse qualificato che lo legittimi a intervenire nel giudizio costituzionale.

Nel merito, aderisce alle ragioni addotte dal ricorrente nel giudizio principale a proposito della applicazione retroattiva della norma denunciata, nonché alle ragioni esposte nell'ordinanza di rimessione sulla sua natura sanzionatoria e sui limiti che il legislatore dovrebbe rispettare nel determinare le condizioni di accesso alle cariche pubbliche.

4.– Nell'imminenza dell'udienza, D.M.L. ha depositato una memoria, nella quale ribadisce che la sospensione dalla carica ha, almeno in prevalenza, natura sanzionatoria-afflittiva. A suo avviso, la condanna non definitiva per un reato "di evento", quale l'abuso d'ufficio (art. 323 cod. pen.), non consentirebbe al legislatore di apprezzare in via generale ed astratta – come è invece possibile per i reati "di condotta" contemplati dalla disciplina previgente – l'esigenza

cautelare di allontanare dall'apparato pubblico, in attesa della conclusione del giudizio d'appello, il soggetto condannato per condotte incompatibili con il decoro e il buon andamento delle istituzioni; per altro verso, la norma non rimette l'accertamento di effettive esigenze di cautela neppure al Prefetto, il cui provvedimento ha mera natura ricognitiva. Ne conseguirebbe che, quantomeno nel caso dell'abuso d'ufficio, la sospensione dalla carica esplica solo una funzione sanzionatoria-afflittiva.

A sostegno dell'assunto, D.M.L. invoca una nozione sostanziale di sanzione e introduce il tema dell'applicazione automatica delle misure punitive, osservando che la Corte costituzionale considera gli automatismi in contrasto con i principi costituzionali, se fondati su presunzioni assolute svincolate dalla verifica della concreta congruità della misura con il fine (cita la recente sentenza n. 170 del 2015 sul trasferimento obbligatorio del magistrato condannato in sede disciplinare), e che la Corte di Strasburgo ha espresso un orientamento analogo, proprio con riferimento agli automatismi sanzionatori che limitano il diritto di elettorato. Richiama anche l'ordinanza con la quale le sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice a quo. A suo avviso in essa si darebbe atto che il legislatore, con la norma in questione, ha inteso far prevalere la necessità di comprimere il diritto di elettorato passivo del soggetto condannato in via non definitiva sull'esigenza di tutela del buon andamento dell'amministrazione.

Quanto alla violazione del divieto di retroattività, contesta che nel caso di specie operi la regola tempus regit actum, come sostiene invece la difesa dello Stato, e richiama la giurisprudenza di questa Corte, la quale, sulla base dell'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU ad opera della Corte di Strasburgo, ha affermato il principio del necessario assoggettamento delle misure di carattere punitivo-afflittivo alla medesima disciplina delle sanzioni penali in senso stretto. Osserva, infine, che la giurisprudenza costituzionale sulla non retroattività delle norme in tema di incandidabilità e di decadenza a seguito di condanne penali, citata dal Presidente del Consiglio dei ministri, non sarebbe conferente nella diversa ipotesi della sospensione per condanna non definitiva, in quanto, a suo avviso, tale giurisprudenza riguarda casi nei quali, con il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, è venuto meno il requisito della dignità morale.

5.– Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nell'imminenza della data fissata per l'udienza, nella quale introduce il tema della possibile inammissibilità della questione per difetto di giurisdizione del TAR rimettente, accertato dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione in sede di regolamento preventivo. A suo avviso, l'evidenza ictu oculi del difetto di giurisdizione del giudice a quo – che si traduce, secondo la giurisprudenza costituzionale, nell'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza – è resa ancora più manifesta dal fatto che nel caso di specie il vizio è stato accertato dall'organo investito del potere di regolare la giurisdizione in via definitiva, con effetti vincolanti per ogni giudice e per le parti anche in altro processo, ai sensi dell'art. 59, comma 1, della legge n. 69 del 2009. La difesa dello Stato osserva altresì che la translatio iudicii davanti al giudice ordinario, derivante dalla riassunzione del giudizio, fa salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda e determina la pendenza del processo principale, ma non comporta necessariamente la conservazione degli effetti dei provvedimenti assunti dal giudice privo di giurisdizione, tra i quali si annovera l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale. Inoltre, il fatto che il Tribunale ordinario di Napoli, pur avendo accolto l'istanza cautelare, non abbia sollevato a sua volta la questione di legittimità costituzionale, dimostrerebbe che la questione stessa non proviene dal giudice che avrebbe avuto il potere di proporla.

Nel merito, l'intervenuto osserva che l'ampliamento del novero dei reati per i quali la disciplina anteriore prevedeva la sospensione dalla carica non potrebbe essere considerato irragionevole, in quanto tale disciplina già includeva i principali delitti contro la pubblica amministrazione. La nuova norma si inserirebbe dunque nel medesimo solco, portando a compimento il disegno del legislatore, descritto nel titolo della legge n. 55 del 1990, di

«prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale». Infine, la difesa dello Stato richiama gli argomenti esposti nell'atto di intervento sulla natura essenzialmente cautelare della norma che prevede la sospensione e sull'equilibrato contemperamento degli interessi in gioco da essa realizzato (si invoca, sul punto, anche la motivazione della richiamata ordinanza delle sezioni unite civili).

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania – sezione prima – dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 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'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in relazione all'art. 10, comma 1, lettera c), del medesimo decreto legislativo, per contrasto con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione.

L'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012 dispone che sono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 del precedente articolo 10 (vale a dire, dalle cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati alle lettere a), b) e c) dello stesso art. 10, comma 1, tra i quali figura, alla lettera c), il delitto di abuso di ufficio disciplinato all'art. 323 del codice penale.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dal Sindaco del Comune di Napoli, D.M.L., contro il Ministero dell'interno – UTG Prefettura di Napoli, per ottenere l'annullamento del decreto del Prefetto di Napoli che ha accertato la sua sospensione dalla carica di sindaco per effetto della condanna – pronunciata in primo grado dal Tribunale di Roma per il reato di abuso d'ufficio – alla pena di un anno e tre mesi di reclusione e alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per la durata di un anno.

Nel caso oggetto del giudizio a quo, la sentenza penale non definitiva è stata pronunciata successivamente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012 per fatti commessi anteriormente a tale data. Sono anteriori all'entrata in vigore della normativa censurata anche la candidatura e l'elezione a sindaco di D.M.L.

Il rimettente afferma che i dubbi di legittimità costituzionale si fondano su due presupposti: la «natura sanzionatoria dell'istituto della sospensione» e l'«efficacia retroattiva dell'istituto». A suo avviso, la norma denunciata, nella parte in cui si applica retroattivamente anche nei casi di condanne non definitive, contrasta con il diritto di elettorato passivo e con il principio generale di irretroattività delle norme aventi natura sanzionatoria.

Il giudice a quo ritiene che non si possa «negare natura di vera e propria sanzione ad istituti tanto incisivi sull'esercizio di un diritto costituzionale, quale quello di accesso alle cariche pubbliche di cui all'art. 51 della Carta», e contesta l'applicazione retroattiva della norma sanzionatoria per violazione dello stesso art. 51 Cost., osservando che, «ove vi sia riserva di legge per la disciplina di diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, assumono rango costituzionale anche i principi generali che disciplinano la fonte di produzione normativa primaria», fra i quali vi è quello di irretroattività previsto all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale; e che ciò vale a maggior ragione, data la natura sanzionatoria delle cause ostative alla permanenza in carica e data «l'inderogabilità assoluta del principio di irretroattività nell'ambito di istituti e regimi in buona parte assimilabili alle sanzioni penali».

In definitiva, secondo il rimettente la «questione della legittimità costituzionale del

superamento del limite costituito dal divieto di retroattività della legge anche nell'ipotesi in cui la sospensione dalla carica sia prevista in caso di condanna non definitiva […] concerne la sussistenza di un eccessivo sbilanciamento» a favore della «salvaguardia della moralità dell'amministrazione pubblica» rispetto ad altri interessi costituzionali quali il diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.), «da ritenersi inviolabile ai sensi dell'art. 2 della Carta, nonché posto a fondamento del funzionamento delle istituzioni democratiche repubblicane, secondo quanto previsto dall'art. 97, secondo comma, ed infine espressione del dovere di svolgimento di una funzione sociale che sia stata frutto di una libera scelta del cittadino, ai sensi dell'art. 4, secondo comma».

La norma denunciata, pertanto, contrasterebbe con i parametri indicati.

2.– In via preliminare, va ribadito quanto stabilito nell'ordinanza della quale è stata data lettura in udienza, allegata al presente provvedimento, sull'inammissibilità degli interventi di Elpidio Capasso, Maria Modesta Minozzi e Salvatore Caputo.

Maria Modesta Minozzi e Salvatore Caputo sono intervenuti infatti nel giudizio costituzionale oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, fissato dagli artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale con riguardo, rispettivamente, alla costituzione delle parti del giudizio a quo nel giudizio costituzionale e all'intervento degli altri soggetti. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, tale termine ha natura perentoria, sicché dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l'inammissibilità degli atti di intervento depositati oltre la sua scadenza (ex plurimis, sentenze n. 27 del 2015, n. 364 e n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009; ordinanze n. 11 del 2010, n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008).

Elpidio Capasso, il cui atto di intervento è tempestivo, non è tuttavia legittimato a partecipare al giudizio costituzionale quale parte giudizio a quo, essendo intervenuto in tale ultimo giudizio dopo l'ordinanza di rimessione, pronunciata dal TAR Campania il 30 ottobre 2014. A tale data, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, si deve fare riferimento per l'ammissione delle parti al giudizio incidentale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (ex plurimis, sentenze n. 223 del 2012, n. 220 del 2007; ordinanze n. 24 del 2015, n. 393 del 2008), essendo irrilevante, a questi fini, il successivo svolgimento del giudizio a quo.

Si deve escludere, altresì, che Elpidio Capasso sia legittimato a intervenire nel giudizio costituzionale nella qualità di soggetto diverso dalle parti del giudizio a quo, in quanto, sempre secondo il costante orientamento di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale «le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura» (ex plurimis, sentenze n. 70 del 2015, n. 37 del 2015 e relativa ordinanza letta all'udienza del 24 febbraio 2015, n. 162 del 2014 e relativa ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014, n. 304 e relativa ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2011, n. 293, n. 199 e relativa ordinanza letta all'udienza del 10 maggio 2011, e n. 118 del 2011, n. 138 del 2010 e relativa ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, n. 151 del 2009 e relativa ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009; ordinanze n. 240 del 2014, n. 156 del 2013, n. 150 del 2012 e relativa ordinanza letta all'udienza del 22 maggio 2012). Elpidio Capasso è intervenuto facendo valere la sua posizione di componente della maggioranza eletto nell'Assemblea metropolitana di Napoli. Questa posizione, tuttavia, non lo rende titolare di un interesse qualificato nei sensi delineati, bensì di un interesse di mero fatto, indiretto e riflesso, all'accoglimento della questione di legittimità della norma in tema di mera sospensione dalla carica di sindaco.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione per

difetto di giurisdizione del TAR rimettente, accertato all'esito del regolamento preventivo di giurisdizione promosso dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione.

L'eccezione è infondata.

3.1.– Come risulta dagli atti, successivamente alla rimessione a questa Corte, il difetto di giurisdizione del giudice a quo è stato accertato dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione. La circostanza deve essere valutata alla luce del principio di autonomia del giudizio costituzionale rispetto ai vizi del giudizio a quo (ex plurimis, sentenza n. 119 del 2015).

In un caso analogo a quello oggetto del presente giudizio, questa Corte ha respinto un'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza fondata sull'esistenza di una decisione delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, le quali, in un giudizio dello stesso tipo di quello in cui la questione era stata sollevata, avevano dichiarato la carenza assoluta di giurisdizione del giudice rimettente. La Corte ha affermato che, 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», aggiungendo che «[l]a relativa indagine deve, peraltro, arrestarsi laddove il rimettente abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione» (sentenza n. 241 del 2008; negli stessi termini, ex plurimis, sentenze n. 1 del 2014, n. 116 e n. 106 del 2013, n. 41 del 2011 e n. 81 del 2010; ordinanza n. 318 del 2013).

3.2.– L'ordinanza di rimessione motiva sulla posizione soggettiva del ricorrente e sulla conseguente spettanza della giurisdizione al giudice amministrativo in un modo che certamente supera la soglia dell'implausibilità, facendo riferimento alla natura del potere esercitato dal prefetto, per legge funzionale alla verifica esterna delle condizioni ostative al mantenimento della carica elettiva, e alla sua portata, a giudizio del rimettente, costitutiva e non meramente ricognitiva dell'effetto sospensivo del quale il ricorrente si doleva nel giudizio a quo.

È da escludere inoltre che la fattispecie rendesse di per se stessa manifesta la carenza di giurisdizione, trattandosi di un'ipotesi di contenzioso elettorale che – oltre ad avere già condotto a una pronuncia di questa Corte di rigetto dell'eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo (sentenza n. 288 del 1993; si veda anche la sentenza n. 257 del 2010 che decide, sempre nella materia, una questione sollevata dal giudice amministrativo) – ha dato luogo anche di recente a decisioni di merito dei giudici amministrativi (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 14 febbraio 2014, n. 730; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 6 febbraio 2013, n. 695). Del resto, lo stesso Consiglio di Stato, giudicando sull'appello proposto contro il provvedimento cautelare concesso dal TAR Campania nel giudizio a quo, ha ritenuto "aperta" la questione, con la considerazione che l'«eccepito difetto di giurisdizione […] postula una diffusa e definitiva delibazione in sede di merito» (Consiglio di Stato, sezione terza, ordinanza 20 novembre 2014, n. 5343).

3.3.– Non presenta infine specifico rilievo, ai fini del controllo di ammissibilità, il fatto che, dopo la pronuncia sul regolamento di giurisdizione, il processo principale sia proseguito presso il giudice ordinario davanti al quale è stato riassunto; né che lo stesso giudice ordinario, pronunciandosi a sua volta in sede cautelare sull'istanza del ricorrente, abbia reiterato la misura cautelare – prima concessa dal giudice amministrativo – in attesa della decisione della questione di costituzionalità già sollevata e pendente.

Così come l'estinzione del giudizio principale non ha effetti sul giudizio davanti a questa Corte (art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale approvate con Deliberazione 7 ottobre 2008, in Gazzetta Ufficiale 7 novembre 2008, n. 261), allo stesso modo su quest'ultimo giudizio non può produrre effetti di sorta la eventuale riassunzione del

giudizio a quo davanti al giudice di un'altra giurisdizione. Tanto meno li può produrre quando, come nel caso in esame, si sia in presenza della translatio iudicii prevista dall'art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), e dal successivo art. 11 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo). La stessa avvenuta translatio, infatti, porta a ritenere la fattispecie addirittura più vicina a quella, fisiologica, della semplice continuazione del processo a quo, che a quella della sua mera estinzione, con la conseguenza che anche sotto questo profilo resta esclusa ogni ragione di inammissibilità della questione.

4.– Nel merito la questione non è fondata.

Come si è già esposto, il giudice rimettente contesta «la sussistenza di un eccessivo sbilanciamento» a favore della «salvaguardia della moralità dell'amministrazione pubblica» rispetto ad altri interessi costituzionali quali il diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.), «da ritenersi inviolabile ai sensi dell'art. 2 della Carta, nonché posto a fondamento del funzionamento delle istituzioni democratiche repubblicane, secondo quanto previsto dall'art. 97, secondo comma, ed infine espressione del dovere di svolgimento di una funzione sociale che sia stata frutto di una libera scelta del cittadino, ai sensi dell'art. 4, secondo comma».

Il TAR Campania cerca di dimostrare questo «eccessivo sbilanciamento» con un'argomentazione che si fonda essenzialmente su tre elementi: il carattere sanzionatorio della sospensione dalla carica; l'applicazione retroattiva della sospensione, in contrasto con un divieto di retroattività che si ricaverebbe dallo stesso art. 51, primo comma, Cost.; il collegamento della sospensione con una condanna non definitiva. L'argomentazione, però, non risulta idonea a sorreggere la tesi del rimettente.

In primo luogo, è opportuno precisare che, benché il TAR invochi quattro parametri costituzionali, gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, la questione da esso sollevata si regge essenzialmente sull'art. 51, primo comma, Cost, considerato nella sua relazione con l'art. 2 Cost., al quale il giudice a quo fa riferimento per sottolineare la natura di diritto inviolabile del diritto di elettorato passivo disciplinato dallo stesso art. 51.

Infatti, il diritto di elettorato passivo è sì uno dei fondamenti delle istituzioni democratiche, ma non in virtù dell'art. 97, secondo comma, Cost.: anzi, il principio sancito da tale disposizione a tutela del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione può essere invocato piuttosto, come si vedrà, a sostegno della legittimità di una norma che prevede la sospensione dalla carica di pubblico amministratore di chi abbia subito una condanna per un reato contro la pubblica amministrazione.

Quanto all'art. 4, secondo comma, Cost., l'adempimento del dovere di svolgere un'attività «che concorra al progresso materiale o spirituale della società» non è pregiudicato da una norma che prevede la sospensione da una carica politica a seguito di una condanna penale. Al dovere di contribuire con la propria attività al progresso della società ciascun cittadino può assolvere in una molteplicità di modi e forme, che non si esauriscono in quelli che derivano dall'assunzione di cariche elettive, con la conseguenza che la previsione dell'art. 4, secondo comma, non può logicamente costituire un ostacolo alla fissazione da parte della legge di requisiti per il mantenimento di uffici pubblici e cariche pubbliche, come previsto dall'art. 51, primo comma, Cost.

Si può quindi concludere che l'intera questione ha come parametri di riferimento esclusivamente gli artt. 51, primo comma, e 2 Cost.

4.1.– Cominciando dal primo degli elementi indicati sopra come essenziali nell'argomentazione del TAR, cioè dal carattere sanzionatorio della sospensione, occorre ricordare che questa Corte si è già pronunciata, in diverse occasioni, sulle norme di legge che hanno costituito i "precedenti" del d.lgs. n. 235 del 2012 – e segnatamente sull'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), dalla legge 12 gennaio 1994, n. 30 (Disposizioni modificative della legge 19 marzo 1990, n. 55, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, e della legge 17 febbraio 1968, n. 108, in materia di elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario), e dalla legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della L. 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni), e sull'art. 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) –, escludendo che le misure della incandidabilità, della decadenza e della sospensione abbiano carattere sanzionatorio (si vedano le sentenze n. 25 del 2002, n. 132 del 2001, n. 206 del 1999, n. 295, n. 184 e n. 118 del 1994).

Questa Corte ha chiarito che tali misure non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento: «nelle ipotesi legislative di decadenza ed anche di sospensione obbligatoria dalla carica elettiva previste dalle norme denunciate non si tratta affatto di "irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo" (sentenza n. 295 del 1994), nell'ambito di quel potere di fissazione dei "requisiti" di eleggibilità, che l'art. 51, primo comma, della Costituzione riserva appunto al legislatore» (sentenza n. 25 del 2002). In sostanza il legislatore, operando le proprie valutazioni discrezionali, ha ritenuto che, in determinati casi, una condanna penale precluda il mantenimento della carica, dando luogo alla decadenza o alla sospensione da essa, a seconda che la condanna sia definitiva o non definitiva.

Anche la giurisprudenza comune ha escluso che le conseguenze preclusive del mantenimento di determinate cariche pubbliche, derivanti dalle condanne penali in base al d.lgs. n. 235 del 2012 e alle disposizioni di legge che lo hanno preceduto, a partire dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, abbiano carattere sanzionatorio (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 27 maggio 2008, n. 13831; Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 21 aprile 2004, n. 7593; Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 2 febbraio 2002, n. 1362; Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 26 novembre 1998, n. 12014; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 29 ottobre 2013, n. 5222; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 6 febbraio 2013, n. 695).

Una delle pronunce costituzionali citate ha dichiarato infondata una questione corrispondente a quella sollevata dal TAR Campania. In quell'occasione il giudice a quo aveva contestato l'art. 15 della legge n. 55 del 1990 (come modificato dall'art. 1 della già citata legge n. 16 del 1992), nella parte in cui disponeva che la decadenza di diritto da una serie di cariche elettive (indicate nel medesimo articolo), conseguente a sentenza di condanna passata in giudicato per determinati reati (pure ivi previsti), operasse anche in relazione alle consultazioni elettorali che si erano svolte prima dell'entrata in vigore della legge medesima. Nella sua pronuncia questa Corte ha precisato che la condanna penale irrevocabile è un «mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di "indegnità morale" a ricoprire determinate cariche elettive: la condanna stessa viene, cioè, configurata quale "requisito negativo" ai fini della capacità di assumere e di mantenere le cariche medesime» (sentenza n. 118 del 1994).

Questa Corte ha, inoltre, sottolineato che la diversa natura delle misure in questione rispetto agli effetti penali della condanna risulta confermata dalla previsione (in quel caso dall'art. 15, comma 4-sexies, della legge n. 55 del 1990) che la misura non si applica se è

concessa la riabilitazione, osservando che «[t]ale statuizione sarebbe superflua, se si trattasse di un effetto penale, destinato di per sé ad estinguersi con la riabilitazione (art. 178 cod. pen.): mentre essa vale ad estendere l'effetto di rimozione, derivante dalla riabilitazione, al di fuori dell'ambito degli effetti penali della condanna, e precisamente a questa particolare causa di ineleggibilità» (sentenza n. 132 del 2001). Lo stesso effetto estintivo è ora espressamente previsto dall'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 235 del 2012.

In definitiva, il primo presupposto argomentativo della questione sollevata dal TAR Campania, ossia la natura sanzionatoria della misura, prevista dalla norma censurata, della sospensione dalla carica, si rivela insussistente, dal momento che «[l]a misura in questione, invece, risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio» (sentenza n. 206 del 1999) e, trattandosi di sospensione, costituisce «misura sicuramente cautelare» (sentenza n. 25 del 2002).

4.2.– Quanto alla asserita retroattività dell'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, occorre, in primo luogo, definire con precisione il contenuto della censura avanzata dal giudice rimettente. Il TAR Campania ha dichiarato di considerare non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata con il quarto motivo di ricorso. Dalla prima parte dell'ordinanza di rimessione risulta che il ricorrente nel giudizio a quo aveva contestato, nel quarto motivo del suo ricorso, l'applicazione "retroattiva" (alla candidatura avvenuta nel 2011, e dunque al mandato già in corso) di una nuova "causa ostativa" alla permanenza in carica (la condanna per abuso d'ufficio), introdotta con il d.lgs. n. 235 del 2012.

Nello sviluppare la propria argomentazione il giudice a quo fa riferimento, in alcuni passaggi, non all'applicazione della sospensione al mandato in corso, ma ad un altro tipo di retroattività, cioè all'applicazione della nuova norma a un fatto illecito precedente la legge. Questi passaggi sarebbero rilevanti se a tale applicazione dovesse riconoscersi natura sanzionatoria – il che tuttavia è stato escluso – e se, nel formulare la questione, si fosse fatto riferimento all'art. 25 Cost., cosa che non è avvenuta. Sicché la questione stessa va intesa nel senso che la violazione dell'art. 51, primo comma, Cost. deriverebbe dall'applicazione della norma censurata ad un mandato già in corso.

4.3.– Così definiti i contorni della retroattività censurata dal TAR Campania, occorre ora verificare se l'applicazione della nuova causa di sospensione ai mandati in corso produca un sacrificio eccessivo del diritto di elettorato passivo.

4.3.1.– Secondo il giudice rimettente, l'art. 51, primo comma, Cost., considerato unitamente all'art. 2 Cost., vieterebbe alla legge alla quale affida il compito di stabilire i requisiti dell'elettorato passivo di introdurre sanzioni in via retroattiva: ciò in virtù di una presunta "costituzionalizzazione" dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile nei casi di riserva di legge per la disciplina di diritti fondamentali e, inoltre, per «l'inderogabilità assoluta del principio di irretroattività nell'ambito di istituti e regimi in buona parte assimilabili alle sanzioni penali».

Questo divieto di retroattività (nel senso di divieto di allontanamento dell'eletto dal mandato assunto prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012), ad avviso del giudice a quo, potrebbe essere superato in caso di condanna definitiva, ma non in caso di condanna non definitiva, data l'impossibilità di presumere – in questo secondo caso – «una situazione di indegnità morale».

Ora, la tesi della "costituzionalizzazione" del principio di irretroattività in tutti i casi in cui la Costituzione ponga una riserva di legge per la disciplina di diritti inviolabili è infondata, dato che, al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 25, secondo comma, Cost. – al quale, come si è detto, il giudice rimettente non ha fatto riferimento – le leggi possono retroagire,

rispettando «una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (ex plurimis, sentenza n. 156 del 2007).

4.3.2.– La realtà è che, anche volendo prescindere dalla questione se l'applicazione di una nuova causa ostativa al mandato già in corso concreti un fenomeno di retroattività in senso proprio, il TAR rimettente non spiega le ragioni per le quali la sospensione dell'eletto, ai sensi della norma de qua, determinerebbe un sacrificio eccessivo del diritto di elettorato passivo. Venuti meno i due argomenti utilizzati dal giudice a quo per contestare la supposta retroattività della sospensione, la violazione dell'art. 51, primo comma, Cost. resta sostanzialmente immotivata. Se è vero che la condanna non definitiva non autorizza, in virtù dell'art. 27, secondo comma, Cost. – che del resto non è stato richiamato come parametro – a presumere accertata l'esistenza di «una situazione di indegnità morale», è anche vero che la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione può comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche «il dovere di adempierle con disciplina ed onore».

Ben può quindi il legislatore, nel disciplinare i requisiti per l'accesso e il mantenimento delle cariche che comportano l'esercizio di quelle funzioni, ricercare un bilanciamento tra gli interessi in gioco, ossia tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, dall'altro; tanto più che il dovere, fissato a garanzia di questo secondo interesse, di svolgere con onore le funzioni pubbliche incombe precisamente sui destinatari della protezione offerta dall'art. 51 Cost., vale a dire – per quanto qui rileva – sugli eletti.

Pronunciandosi su misure dello stesso tipo di quella prevista dalla norma censurata, questa Corte ha ritenuto che «il bilanciamento dei valori coinvolti effettuato dal legislatore "non si appalesa irragionevole, essendo esso fondato essenzialmente sul sospetto di inquinamento o, quanto meno, di perdita dell'immagine degli apparati pubblici, che può derivare dalla permanenza in carica del consigliere eletto, che abbia riportato una condanna, anche se non definitiva, per i delitti indicati e sulla constatazione del venir meno di un requisito soggettivo essenziale per la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo"» (sentenza n. 352 del 2008; si vedano anche le sentenze n. 118 del 2013, n. 257 del 2010, n. 25 del 2002, n. 206 del 1999, n. 141 del 1996).

Nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore ha ritenuto che una condanna per abuso d'ufficio faccia sorgere l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l'eletto dalla carica, a tutela degli interessi appena indicati. Il TAR Campania non spende argomenti per dimostrare la manifesta irragionevolezza del bilanciamento legislativo. Anzi, nel respingere il quinto e il settimo motivo di ricorso, il giudice rimettente ha espressamente negato che l'inclusione dell'abuso d'ufficio fra i reati ostativi possa essere considerata irragionevole o sproporzionata. Ciò che contesta è, come già visto, l'applicazione della nuova causa ostativa – rappresentata da una condanna non definitiva per abuso d'ufficio – ai mandati in corso.

Nemmeno sotto tale profilo, tuttavia, la norma censurata può essere considerata frutto di un bilanciamento irragionevole degli interessi in gioco, dal momento che anche l'applicazione immediata delle nuove cause ostative in essa previste – a chi sia stato eletto prima della sua entrata in vigore – costituisce ragionevole risposta all'esigenza alla quale la normativa stessa tende a corrispondere. Di fronte a una grave situazione di illegalità nella pubblica

amministrazione, infatti, non è irragionevole ritenere che una condanna (non definitiva) per determinati delitti (per quanto qui interessa, contro la pubblica amministrazione) susciti l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente il condannato dalla carica, per evitare un "inquinamento" dell'amministrazione e per garantire «la "credibilità" dell'amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall'"ombra" gravante su di essa a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera» (sentenza n. 206 del 1999). Tali esigenze sarebbero vanificate se l'applicazione delle norme in questione dovesse essere riferita soltanto ai mandati successivi alla loro entrata in vigore.

Non a caso l'applicazione immediata delle cause ostative ai mandati in corso non rappresenta affatto una novità del d.lgs. n. 235 del 2012, ma ha sempre caratterizzato le precedenti norme (sopra citate) che apprestavano strumenti di tutela degli interessi protetti dall'art. 97, secondo comma, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., a fronte del pregiudizio che deriva alle istituzioni pubbliche dal coinvolgimento degli eletti in vicende penali.

Come questa Corte ha già rilevato in relazione alla normativa di cui all'art. 1 della legge n. 16 del 1992, «non appare, invero, affatto irragionevole che questa operi con effetto immediato anche in danno di chi sia stato legittimamente eletto prima della sua entrata in vigore: costituisce, infatti, frutto di una scelta discrezionale del legislatore certamente non irrazionale l'aver attribuito all'elemento della condanna irrevocabile per determinati gravi delitti una rilevanza così intensa, sul piano del giudizio di indegnità morale del soggetto, da esigere, al fine del miglior perseguimento delle richiamate finalità di rilievo costituzionale della legge in esame, l'incidenza negativa della disciplina medesima anche sul mantenimento delle cariche elettive in corso al momento della sua entrata in vigore» (sentenza n. 118 del 1994).

Così come la condanna irrevocabile può giustificare la decadenza dal mandato in corso, per le stesse ragioni la condanna non definitiva può far sorgere l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l'eletto da tale mandato, sicché si deve concludere che la scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità non ha superato i confini di un ragionevole bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 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'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in relazione all'art. 10, comma 1, lettera c), del medesimo decreto legislativo, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 20 OTTOBRE 2015

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione prima, con ordinanza 30 ottobre 2014 (reg. ord. n. 29 del 2015), sono intervenuti, tra gli altri, Elpidio Capasso (con atto depositato il 7 aprile 2015), Maria Modesta Minozzi (con atto depositato il 9 luglio 2015) e Salvatore Caputo (con atto depositato il 29 luglio 2015), i quali hanno chiesto che la questione di legittimità costituzionale sia accolta;

che costoro sono anche intervenuti nel giudizio principale, ad adiuvandum, dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione;

che gli atti di intervento nel giudizio costituzionale di Maria Modesta Minozzi e di Salvatore Caputo sono stati depositati oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 11, del 18 marzo 2015;

che tale termine, fissato dagli artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, con riguardo, rispettivamente, alla costituzione delle parti del giudizio a quo nel giudizio costituzionale e all'intervento degli altri soggetti, ha natura perentoria, sicché dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l'inammissibilità degli atti di intervento di Maria Modesta Minozzi e di Salvatore Caputo (ex plurimis, sentenze n. 27 del 2015, n. 364 e n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009; ordinanze n. 11 del 2010, n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008);

che la data a cui si deve fare riferimento per l'ammissione delle parti al giudizio incidentale è quella della pronuncia dell'ordinanza di rimessione, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 recante Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 223 del 2012, n. 220 del 2007; ordinanze n. 24 del 2015, n. 393 del 2008);

che l'ordinanza di rimessione del presente giudizio è stata pronunciata il 30 ottobre 2014 dal TAR Campania, sezione prima, essendo irrilevante, a questi fini, il successivo svolgimento del giudizio a quo;

che Elpidio Capasso, pertanto, non è legittimato a partecipare al giudizio costituzionale quale soggetto intervenuto nel giudizio a quo, trattandosi di intervento svolto dopo l'ordinanza di rimessione;

che si deve escludere, altresì, la sua legittimazione a intervenire nel giudizio costituzionale nella qualità di soggetto diverso dalle parti del giudizio a quo, in quanto, secondo il costante

orientamento di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale «le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura» (ex plurimis, sentenze n. 70 del 2015, n. 37 del 2015 e relativa ordinanza letta all'udienza del 24 febbraio 2015, n. 162 del 2014 e relativa ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014; n. 304, n. 293, n. 199 e n. 118 del 2011; n. 138 del 2010 e relativa ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, n. 151 del 2009; ordinanze n. 240 del 2014, n. 156 del 2013, n. 150 del 2012 e relativa ordinanza letta all'udienza del 22 maggio 2012);

che Elpidio Capasso è intervenuto facendo valere la sua posizione di membro della maggioranza, eletto nell'Assemblea Metropolitana di Napoli, che non lo rende titolare di un interesse qualificato, nei sensi delineati, bensì di un interesse di mero fatto, indiretto e riflesso, all'accoglimento della questione di legittimità della norma in tema di mera sospensione dalla carica di Sindaco;

che anche l'intervento di Elpidio Capasso va, pertanto, dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili, nel presente giudizio di costituzionalità, gli interventi di Elpidio Capasso, Maria Modesta Minozzi e Salvatore Caputo.

F.to: Alessandro Criscuolo, Presidente

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.