CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **276/2016** (ECLI:IT:COST:2016:276)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **04/10/2016**; Decisione del **05/10/2016**
Deposito del **16/12/2016**; Pubblicazione in G. U. **21/12/2016**
Norme impugnate: Artt. 1, c. 1°, lett. b); 7, c. 1°, lett. c); 8, c. 1°; 11, c. 1°, lett. a), del decreto legislativo 31/12/2012, n. 235.
Massime: **39470 39471 39472 39473 39474 39475 39476 39477 39478 39479 39480 39481 39482**
Atti decisi: **ordd. 278 e 323/2015; 11/2016**

SENTENZA N. 276

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettera c), 8, comma 1, e 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), promossi dalla Corte d'appello di Bari con ordinanza del 27 gennaio 2015, dal Tribunale ordinario di Napoli con ordinanza del 22 luglio 2015 e dal Tribunale ordinario di Messina con ordinanza del 14 settembre 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 278 e 323 del registro ordinanze 2015 e 11 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 49 e 52, prima serie speciale, dell'anno 2015 e n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di F.A., di V.D.L., di S.A., di F.M., di V.C. ed altri, del Movimento Difesa del Cittadino ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 e nella camera di consiglio del 5 ottobre il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Vittorio Manes per F.A., Lorenzo Lentini per V.D.L., Gianluigi Pellegrino per il Movimento Difesa del Cittadino ed altro e per G.G., Arnaldo Miglino per F.M., Stefania Marchese per V.C. ed altri e gli avvocati dello Stato Gabriella Palmieri, Agnese Soldani e Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– La Corte d'appello di Bari, prima sezione civile, con ordinanza del 27 gennaio 2015, ha sollevato tre questioni di legittimità costituzionale: la prima con riferimento all'art. 8, comma 1, 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), c.d. "legge Severino", perché, in violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione, dispone la sospensione dalle cariche degli eletti al Consiglio regionale a seguito di condanna non definitiva, «così eccedendo i limiti della delega conferita dall'art. 1, comma 64 lettera m) della Legge n. 190 del 6.XI.2012»; la seconda, con riferimento al «comma primo dell'art. 7 della Legge 6.XI.2012 n. 190» e di nuovo con riferimento all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, in quanto, in violazione degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 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, «non prevedono la sospensione solo per sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore»; la terza, ancora, con riferimento al «comma 1 dell'art. 7 lett. c) Legge 190/2012 [recte: del d.lgs. n. 235 del 2012]», in relazione all'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, perché, in violazione degli artt. 3, 51, 76 e 77 Cost. e «in evidente disparità di trattamento, non prevede per gli eletti al Consiglio Regionale, ai fini della sospensione dalla carica in caso di condanna per uno dei reati previsti (nel caso di specie l'abuso d'ufficio), una soglia di pena superiore ai due anni come è per i parlamentari nazionali ed europei ai fini dell'incandidabilità».

L'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 (rubricato «Sospensione e decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali») statuisce, al comma 1, che «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate all'articolo 7, comma 1: a) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 1, lettere a), b) e c)».

L'art. 7 (rubricato «Incandidabilità alle elezioni regionali»), al comma 1 dispone che «[n]on possono essere candidati alle elezioni regionali, e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, amministratore e componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali […] c) coloro che

hanno riportato condanna definitiva per i delitti, consumati o tentati, 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».

Le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso – ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69) – avanti al giudice civile da un consigliere della Regione Puglia contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'interno – Prefettura di Bari e la Regione Puglia, a seguito del decreto 23 aprile 2014 con cui il Presidente del Consiglio dei ministri aveva dichiarato la sospensione del consigliere dalla carica, a causa di una condanna penale non definitiva per i reati di falso e abuso d'ufficio, emessa il 13 febbraio 2014. Dopo che il Tribunale ordinario di Bari aveva dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate dal ricorrente, la Corte d'appello ha invece sollevato le questioni sopra indicate, sospendendo anche l'efficacia del decreto di sospensione dalla carica.

1.1.– Quanto alla prima questione, il rimettente ricorda che la legge delega (legge 6 novembre 2012, n. 190, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione») prevede tra i principi e criteri direttivi, all'art. 1, comma 64, lettera m), quello di «disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica». Tale norma sarebbe violata dal citato art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, che contempla la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva. Secondo la corte d'appello, non si potrebbe andare contro il chiaro dettato letterale del criterio direttivo, né questo sarebbe illogico, in quanto dai lavori preparatori della legge delega emergerebbe che il comma 64, lettera m), riferisce «la sospensione alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive». Al Governo «non era consentito [...] di regolare la fattispecie in modo inconfutabilmente creativo, secondo una logica diversa, certamente condivisibile e più aderente allo scopo generale che si intendeva perseguire, ma ben al di là del mandato conferito dalla legge delega».

1.2.– Quanto alla seconda questione, il rimettente osserva che, quand'anche dovesse ritenersi che la sospensione dalla carica costituisca un effetto di natura amministrativa della condanna penale, si tratterebbe comunque di un effetto afflittivo conseguente a condanna pronunciata per un reato consumato in data antecedente a quella dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012, in violazione degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo con riferimento all'art. 7 della CEDU. Sebbene lo scopo delle norme sia quello di allontanare dall'amministrazione della cosa pubblica, anche in via cautelare, chi si sia reso moralmente indegno, andrebbe tuttavia considerato che tale obiettivo collide con i diritti, tutelati dall'art. 51 Cost., di accesso alle cariche elettive e di esercizio delle funzioni connesse alla carica, diritti che non potrebbero essere in concreto garantiti «se non nell'ambito delle garanzie costituzionali tutte, di modo che è parte necessaria consustanziale del diritto il divieto di retroattività delle norme sanzionatorie, disciplinato dall'art. 11 delle preleggi».

1.3.– Quanto alla terza questione, il rimettente rileva che l'art. 1 del d.lgs. n. 235 del 2012 prevede per i parlamentari nazionali ed europei la soglia della condanna a due anni di reclusione, al di sotto della quale non si determina l'incandidabilità, e osserva che la disparità di trattamento dei consiglieri regionali, per i quali la soglia non opera, non sembra giustificata dalla diversa situazione istituzionale e funzionale degli uni e degli altri, apparendo irragionevole che gli eletti in competizioni locali ricevano un trattamento più severo.

2.– Nel giudizio costituzionale si è tempestivamente costituito l'appellante nel giudizio a quo, F.A., con memoria depositata il 22 dicembre 2015, che tiene conto della sentenza della

Corte costituzionale n. 236 del 2015, riguardante sempre la c.d. “legge Severino”.

Con riferimento alla prima questione, F.A. nega che l’art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012 implicitamente preveda la sospensione per il caso di condanna non definitiva. Dai lavori preparatori risulterebbe che la sospensione era prevista per le cariche elettive e la decadenza per quelle non elettive, sempre sulla base di una condanna definitiva. La ratio di tale distinzione starebbe nella corrispondenza del regime previsto per gli eletti al Consiglio regionale con la temporaneità dell’incandidabilità dei parlamentari, ai sensi dell’art. 1, comma 64, lettere a), b) e c), e nell’esigenza di limitare il sacrificio del diritto politico, derivante da un voto popolare.

Con riferimento alla seconda questione, l’appellante nel giudizio a quo, in considerazione della intervenuta pronuncia n. 236 del 2015, si limita a citare un contributo dottrinale, secondo il quale non sarebbe corretto sostenere che si tratti della disciplina dello status di un membro di un consesso pubblico, per escludere la natura sanzionatoria della decadenza. Ogni sanzione si tradurrebbe, invece, nella riduzione della capacità giuridica e della capacità di agire del soggetto inciso.

Con riferimento alla terza questione, F.A. deduce che il differente trattamento riservato ai parlamentari e agli eletti nelle competizioni locali non trova giustificazione nell’esercizio della discrezionalità legislativa. Di essa sarebbe evidente l’irragionevolezza intrinseca ed estrinseca, visto che per le cariche oggettivamente più importanti il rigore si attenua e per quelle oggettivamente meno importanti si inasprisce.

La parte privata, inoltre, si sofferma su tre ulteriori profili di possibile incostituzionalità.

Il primo starebbe nella mancata previsione della durata dell’incandidabilità anche per le cariche elettive regionali (come per le cariche nazionali): si lamenta la violazione degli artt. 3, 76 e 77, primo comma, Cost., per irragionevolezza e disparità di trattamento nell’esercizio della funzione legislativa delegata, e l’ulteriore violazione dell’art. 51 Cost. da parte della legge delega.

Il secondo profilo attiene alla mancata previsione della sospensione per le cariche nazionali ed europee: si lamenta la violazione dell’art. 1, comma 64, lettera m), della legge delega e, dunque, dell’art. 76 Cost.

Il terzo profilo riguarda l’aggiunta dell’abuso d’ufficio come reato ostativo, nonostante la possibilità di ampliamento dei reati ostativi fosse prevista dalla legge delega, secondo la parte, solo per le elezioni comunali e provinciali, ai sensi dell’art. 1, comma 64, lettera h).

2.1.– Con atto depositato il 29 dicembre 2015 è tempestivamente intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato.

Questa ha negato che sussista eccesso di delega, citando la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 14 febbraio 2014, n. 730, che ha dichiarato manifestamente infondata analoga questione di legittimità costituzionale. La difesa erariale sottolinea l’insufficienza del criterio letterale di interpretazione, evidenziando che la previsione della sospensione in caso di condanna definitiva equivarrebbe all’eliminazione della stessa sospensione, essendo invece da escludere che la legge delega intendesse sopprimere l’istituto della sospensione, previsto da tempo nell’ordinamento italiano.

Quanto alla seconda questione, la difesa erariale – richiamando l’orientamento manifestato dalla Corte costituzionale su disposizioni analoghe (si citano, in particolare, le sentenze n. 25 del 2002, n. 132 del 2001, n. 206 del 1999, nn. 295, 184 e 118 del 1994) – replica che, sia la misura della sospensione da una carica, sia quelle della incandidabilità e della decadenza,

lungi dall'avere carattere sanzionatorio, costituirebbero conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate, ovvero per il loro mantenimento. Anche da ultimo (sentenza n. 236 del 2015), la Corte avrebbe ribadito la natura cautelare della sospensione dalla carica, che risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso la quale il soggetto colpito presta servizio. Tale qualificazione escluderebbe che sia violato il divieto di applicazione retroattiva di sanzioni penali sancito dagli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 7 della CEDU.

Infine, con riferimento alla terza questione, l'Avvocatura dello Stato nega che l'omessa previsione della soglia minima della condanna, prevista dall'art. 1 del d.lgs. n. 235 del 2012 solo per i membri del Parlamento, violi l'art. 3 Cost., non apparendo configurabile, per il diverso livello istituzionale, un'equiparazione della posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali a quella dei membri del Parlamento (è citata la sentenza n. 407 del 1992, resa sulle previgenti norme che prevedevano la sospensione dalla carica solo nei confronti dei consiglieri provinciali e regionali).

2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza.

In essa l'Avvocatura dello Stato contesta l'«interpretazione angustamente letterale» dell'art. 1, comma 64, lettera m), della legge delega e richiama la citata sentenza del Consiglio di Stato n. 730 del 2014, nonché la giurisprudenza costituzionale sull'interpretazione delle leggi di delega, concludendo che la disciplina delle cause di sospensione e di decadenza, contenuta nel d.lgs. n. 235 del 2012, sarebbe coerente con la ratio della legge delega.

Ribadisce che, non venendo in rilievo una norma di natura sanzionatoria, nemmeno in senso lato, risulta assolutamente arbitraria l'evocazione, quali parametri di costituzionalità asseritamente violati, dell'art. 25, secondo comma, e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU.

Quanto alla censurata disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'incandidabilità dei parlamentari nazionali e europei, l'Avvocatura dello Stato richiama la sentenza n. 106 del 2004 [recte: 2002] e un orientamento del Consiglio di Stato che ha considerato manifestamente infondate eccezioni di illegittimità costituzionale analoghe a quella in esame.

3.– Il Tribunale ordinario di Napoli, prima sezione civile, con ordinanza del 22 luglio 2015 ha sollevato quattro questioni di legittimità costituzionale.

La prima riguarda l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012 e corrisponde all'eccesso di delega già denunciato dalla Corte d'appello di Bari, con l'aggiunta di un ulteriore profilo: poiché nel caso di specie la condanna non definitiva ha preceduto l'elezione, si lamenta che l'art. 8, comma 1, violerebbe l'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012, non solo perché tale norma contemplerebbe la sospensione solo «in caso di sentenza definitiva di condanna», ma anche perché la sentenza, secondo la medesima norma, dovrebbe essere «successiva alla candidatura o all'affidamento della carica».

In secondo luogo il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art 7 della CEDU, nella parte in cui non prevede la sospensione dalla carica solo per sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la sua entrata in vigore. La questione corrisponde, anche negli argomenti, alla censura di violazione del divieto di retroattività sollevata dalla Corte d'appello di Bari.

Con la terza questione il Tribunale ordinario di Napoli lamenta che l'applicazione

retroattiva dell'art. 8, comma 1, in relazione all'art. 7, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 235 del 2012, si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.

La quarta questione riguarda l'art. 1, comma 1, lettera b), in relazione all'art. 7, comma 1, lettera c), e all'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012 e corrisponde, anche nelle motivazioni, alla censura di disparità di trattamento normativo già sollevata dalla Corte d'appello di Bari in relazione alla mancanza di una soglia di pena superiore a due anni di reclusione in caso di condanna per abuso d'ufficio, prevista per i soli parlamentari nazionali e europei.

Le questioni sono sorte a seguito di un ricorso ex art. 700 del codice di procedura civile proposto – nel corso di un giudizio promosso avanti al giudice civile ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011 e dell'art. 702-bis cod. proc. civ. – dal Presidente della Regione Campania contro la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno – Prefettura di Napoli, a seguito del decreto 26 giugno 2015 con cui il Presidente del Consiglio dei ministri dichiarava la sospensione del Presidente regionale appena eletto (il 18 giugno 2015), in conseguenza di una precedente condanna penale non definitiva per il reato di abuso d'ufficio, per fatti risalenti al 2008.

3.1.– Quanto alla prima questione, il rimettente ricorda che il sindacato sul vizio di eccesso di delega spetta alla Corte costituzionale e cita, a sostegno dell'eccesso di delega, i lavori preparatori e gli argomenti utilizzati nell'ordinanza della Corte d'appello di Bari.

3.2.– Il rimettente ripropone argomenti analoghi a quelli utilizzati dalla Corte d'appello di Bari anche a sostegno della seconda questione.

3.3.– Quanto alla terza questione, il Tribunale ordinario di Napoli – richiamando un'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania che ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012 – afferma che l'art. 51 Cost., nell'affidare alla legge la disciplina dell'esercizio del diritto di elettorato passivo, lo consentirebbe nei limiti fisiologici entro i quali alla legge stessa è consentito operare, cioè non retroattivamente. Infatti, essendo il divieto di retroattività di cui all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale uno dei principi su cui si fonda l'efficacia della legge nel tempo, la sua violazione costituirebbe anche violazione del diritto che la Costituzione espressamente la chiama a disciplinare e proteggere.

3.4.– Con la quarta questione il rimettente nega che sia ragionevole trattare più severamente gli organi locali rispetto a quelli nazionali, apparendo semmai logico il contrario. Ricorda, altresì, che anche gli organi regionali esercitano funzioni legislative.

4.– Con atto depositato il 19 gennaio 2016 si è costituito V.D.L., ricorrente nel giudizio a quo.

Egli osserva preliminarmente che la questione relativa alla violazione del principio di irretroattività della norma penale sancito all'art. 25 Cost. non sarebbe pregiudicata dalla sentenza n. 236 del 2015, la quale ha scrutinato tale profilo solo con riferimento al distinto parametro costituzionale dell'art. 51, secondo comma, Cost. La sospensione del mandato elettivo rientrerebbe nella nozione di pena ai sensi degli artt. 6 e 7 della CEDU, giacché, al di là della sua indubbia funzione cautelare, essa presenterebbe anche un concorrente e inscindibile carattere afflittivo, con effetti non ripristinabili, stante che il periodo di mandato nel quale opera sarebbe irreversibilmente compromesso (a differenza di quanto avviene nel caso della sospensione del rapporto di impiego – cui si riferirebbe la «decisione n. 142/96» –, per il quale al proscioglimento seguono adeguate misure ripristinatorie).

Quanto all'eccesso di delega, V.D.L. evidenzia che la legge delega precludeva di attribuire rilevanza alle condanne precedenti l'elezione e che la sospensione del Presidente neo-eletto, prima della formazione della Giunta, si tradurrebbe «in un impedimento permanente del funzionamento della Regione, con effetti dissolutori». La sospensione per una condanna antecedente, operando automaticamente, si convertirebbe in una sanzione decadenziale, incompatibile con la presunzione di innocenza di cui all'art. 27 Cost.

Inoltre, il ricorrente nel giudizio a quo si sofferma su un ulteriore profilo di eccesso di delega, consistente nella previsione della sospensione in caso di abuso d'ufficio, che non rientrerebbe tra i reati di «grave allarme sociale» di cui all'art. 1, comma 64, lettera h), della legge n. 190 del 2012.

Infine, la disparità di trattamento con i parlamentari non sarebbe giustificata, considerato che la riforma del Titolo V della Costituzione avrebbe parificato le assemblee regionali e legislative, riconoscendo ai consiglieri regionali le stesse prerogative e "guarentigie" dei parlamentari. L'art. 1, comma 64, lettera h), della legge n. 190 del 2012 avrebbe imposto al legislatore delegato una coerenza di regimi tra parlamentari nazionali e consiglieri regionali, che non si rinverrebbe nella disciplina in esame. All'identità di funzioni legislative dovrebbe pertanto corrispondere un trattamento speculare in tema di sospensione e decadenza dalla carica.

4.1.– Si sono costituiti davanti alla Corte alcuni intervenienti nel giudizio a quo.

4.1.1.– Con atto depositato il 28 dicembre 2015 si è costituito S.A. La sua difesa riproduce le deduzioni svolte per conto di una degli intervenienti nel giudizio di costituzionalità deciso dalla sentenza n. 236 del 2015.

4.1.2.– Con atto depositato il 14 gennaio 2016, si è successivamente costituito F.M., al fine di argomentare l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

Egli nega, in primo luogo, che l'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 sia affetto da eccesso di delega, in quanto i criteri direttivi della delega andrebbero intesi alla luce della complessiva ratio della delega e, inoltre, i presupposti di cui all'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012 sarebbero collegati solo alla decadenza, non alla sospensione.

Sotto altro profilo, ricorda che la sentenza n. 236 del 2015 ha già chiarito che la disciplina della sospensione dalla carica non ha carattere sanzionatorio, né retroattivo. La misura in esame non sarebbe neppure qualificabile come sanzione ai sensi dell'art. 7 della CEDU, dato che l'effetto sospensivo discende direttamente dalla legge e ha finalità cautelativa. L'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012, inoltre, non presenterebbe alcun profilo di retroattività, perché il fatto cui applicare la norma è la condizione di condannato in primo grado, non la condotta per cui è stata emessa la condanna.

La disciplina del d.lgs. n. 235 del 2015 sarebbe immune dal vizio di disparità di trattamento denunciato dal rimettente per la diversità di status tra consiglieri regionali e parlamentari, conseguente alla differenza tra le funzioni svolte. L'interveniente ricorda, in particolare, che al consiglio regionale sono attribuite anche funzioni amministrative, tali da rendere la posizione dei consiglieri non assimilabile a quella dei parlamentari.

F.M., poi, sollecita un obiter dictum della Corte, «in ordine alla possibilità di emanare provvedimenti cautelari in contrasto con disposizioni normative sospettate di incostituzionalità ma non ancora invalidate».

4.1.3.– Si sono ancora costituiti, con atto depositato il 19 gennaio 2016, sette consiglieri regionali del Movimento 5 Stelle (V.C. e altri sei). Essi sostengono l'infondatezza delle questioni di costituzionalità sopra esposte, con argomenti che sostanzialmente corrispondono a

quelli esposti nella memoria di F.M.

Inoltre segnalano che il Tribunale ordinario di Napoli, con ordinanza del 28 dicembre 2015, ha sospeso il giudizio di merito ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), senza però sollevare la questione di costituzionalità: ciò che implicherebbe l'inammissibilità della questione sollevata in sede cautelare.

4.1.4.– Con atto depositato il 19 gennaio 2016, si sono infine costituiti il Movimento difesa del cittadino, A.L. e G.G.. Con riferimento ai primi due soggetti, però, il Tribunale ha dichiarato l'intervento inammissibile con la stessa ordinanza di rimessione. Essi sostengono la manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sopra esposte.

Quanto all'eccesso di delega, argomentano che il Parlamento non intendeva diminuire il livello di tutela, eliminando l'istituto della sospensione cautelare, né attribuire all'elezione un effetto di «lavacro» di precedenti condanne. Il riferimento alla condanna definitiva successiva all'elezione, contenuto nell'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012, riguarderebbe esclusivamente la decadenza.

A sostegno del carattere non retroattivo e della natura non sanzionatoria della disciplina dei limiti all'esercizio dell'elettorato passivo, le parti richiamano la sentenza n. 236 del 2015, alcuni precedenti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, un'ordinanza del Tribunale ordinario di Palermo, nonché le decisioni della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica, che persino per la interdizione definitiva e per la decadenza hanno escluso qualsivoglia valenza sanzionatoria.

La censurata disparità di trattamento tra consiglieri regionali e parlamentari sarebbe esclusa in radice dal fatto che il rimettente pone a confronto i diversi istituti della sospensione dalle cariche regionali e dell'incandidabilità alla carica di deputato o senatore. Inoltre, gli intervenienti ricordano che la Corte, con la sentenza n. 407 del 1992, ha respinto un'analoga questione relativa alle norme previgenti, argomentando dal diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali interessati (è citato anche un orientamento del Consiglio di Stato, che ha escluso qualsiasi contrasto della disciplina in esame con l'art. 3 Cost.).

4.2.– Con atto depositato il 19 gennaio 2016 è tempestivamente intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale segnala innanzi tutto che contro l'ordinanza che aveva disposto la misura cautelare è stato proposto regolamento preventivo di giurisdizione, dichiarato inammissibile dalla Corte di cassazione, sezioni unite, con ordinanza n. 23542 del 18 novembre 2015.

L'Avvocatura dello Stato nega, poi, che l'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 sia affetto da eccesso di delega, in quanto occorrerebbe tener conto della ratio della legge n. 190 del 2012, volta a prevenire l'illegalità nella pubblica amministrazione in attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva con legge 3 agosto 2009, n. 116, e della Convenzione penale sulla corruzione, stipulata a Strasburgo il 27 gennaio 2009, ratificata e resa esecutiva con legge 28 giugno 2012, n. 110. Né sarebbe sostenibile la tesi che la sospensione vada riferita alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive: la sospensione sarebbe una misura cautelare prevista per il caso di condanna non definitiva, anche precedente l'elezione. La difesa erariale cita al riguardo la sentenza del Consiglio di Stato n. 730 del 2014, che ha dichiarato manifestamente infondato il dubbio di eccesso di delega.

Secondo l'Avvocatura dello Stato non sarebbero violati né l'art. 25, secondo comma, né

l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, in quanto l'istituto della sospensione dalla carica elettiva per sentenza non definitiva di condanna non sarebbe assimilabile ad una sanzione penale, sicché, nel caso della sospensione che consegua (come nella specie) alla condanna per un reato commesso prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012, non si porrebbe un problema di violazione del principio di irretroattività.

L'interveniente osserva che, in via generale, la giurisprudenza della Corte costituzionale (sono citate le sentenze n. 25 del 2002, n. 206 del 1999 e n. 118 del 1994), della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato si sarebbe costantemente espressa nel senso che gli istituti che limitano l'esercizio del diritto di elettorato passivo, quali l'incandidabilità, l'ineleggibilità o la decadenza conseguenti a sentenze penali di condanna, attengono alle condizioni di accesso alle cariche elettive e non alle conseguenze penali dei reati. La sentenza n. 236 del 2015 avrebbe ribadito il carattere non sanzionatorio dell'istituto della sospensione dalla carica elettiva.

Secondo l'Avvocatura dello Stato l'istituto della sospensione dalla carica elettiva a seguito di sentenza penale di condanna di primo grado contempererebbe ragionevolmente opposti interessi di pari dignità costituzionale, quali sono, da un lato, il diritto di elettorato passivo e, dall'altro, il potere del legislatore di fissare i requisiti di eleggibilità e permanenza nella carica in modo da garantire la salvaguardia dell'integrità della funzione elettiva.

Sulla disparità di trattamento con i parlamentari, l'Avvocatura dello Stato eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione con riferimento alla violazione degli artt. 76 e 77 Cost., per mancanza di motivazione, e rileva che comunque l'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012 non fornisce alcuna indicazione specifica sulle soglie di pena al di sopra delle quali dovrebbero operare le misure della sospensione e della decadenza dalle cariche elettive, a differenza di quanto prevede la lettera a) del comma 64, in tema di incandidabilità temporanea alla carica di parlamentare.

Un'altra ragione di inammissibilità, per irrilevanza, deriverebbe dal fatto che la sospensione oggetto del giudizio a quo ha riguardato la carica del Presidente della Giunta regionale, che non svolge funzioni legislative, sicché non sarebbe ravvisabile l'identità di situazione con i membri del Parlamento.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato richiama anche in questo caso la sentenza n. 407 del 1992 e il conforme orientamento del Consiglio di Stato, che ha ritenuto ragionevole la differenziazione tra la disciplina dell'incandidabilità alle elezioni regionali e quella dell'incandidabilità al Parlamento.

4.3.– V.D.L. ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza.

In essa osserva che la legge delega avrebbe attribuito al Governo il potere di prevedere la sospensione dalla carica elettiva per reati commessi dopo l'elezione, con conseguente illegittimità per eccesso di delega del decreto legislativo che attribuisce le stesse conseguenze anche a reati commessi prima. L'eccesso di delega vi sarebbe inoltre per il fatto che la "legge Severino" collega la sospensione ad una condanna non definitiva, condanna non definitiva che, nel caso di V.D.L., è stata per di più riformata in appello. È contestato, poi, l'automatismo della sospensione.

Sulla violazione del principio di irretroattività delle norme sanzionatorie, il ricorrente nel giudizio a quo afferma che la sanzione della sospensione dalla carica elettiva dovrebbe essere assimilata, per l'effetto che produce, alla sanzione amministrativa di sospensione dagli uffici amministrativi, e ricorda che il nostro sistema sanzionatorio si basa sul principio di legalità: principio che per le sanzioni si traduce storicamente e sistematicamente nel vincolo di anteriorità della legge sanzionatrice rispetto al fatto sanzionato (art. 25 Cost. e art. 1 della

legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale»).

Sulla disparità di trattamento, osserva che l'irragionevolezza della disciplina differenziata a favore dei parlamentari sarebbe eliminabile mediante la sua estensione agli eletti nelle competizioni regionali.

4.4.– Anche F.M. ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza, nella quale osserva che il sopravvenuto proscioglimento di V.D.L. in sede penale non determina l'irrilevanza della questione, perché, qualora la Corte la ritenesse infondata, la domanda di merito proposta al Tribunale ordinario di Napoli dovrebbe essere respinta.

4.5.– In una successiva memoria illustrativa, il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce la necessità di adottare un'interpretazione teleologico-sistematica della norma delegante, richiamando la giurisprudenza costituzionale sull'interpretazione delle leggi di delega ed evidenziando che la legge n. 190 del 2012 ha lo scopo di rendere più efficace il contrasto dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Inoltre, l'Avvocatura dello Stato osserva che la sospensione, avendo natura transitoria, dovrebbe essere collegata a presupposti parimenti transitori.

Con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, comma primo, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, l'Avvocatura dello Stato afferma che, anche in applicazione dei criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, l'istituto della sospensione dalla carica elettiva non rientrerebbe nella nozione convenzionale di pena, in quanto essa: non è qualificata dal legislatore come sanzione penale; non ha finalità punitiva ma cautelare; non produce conseguenze gravi per l'accusato, in ragione del suo carattere provvisorio e limitato nel tempo.

5.– Il Tribunale ordinario di Messina, con ordinanza del 14 settembre 2015 ha sollevato tre questioni di legittimità costituzionale, nel corso di un giudizio promosso da un consigliere (V.L.M.) del Comune di Graniti contro la Prefettura di Messina, a seguito del decreto con cui il Prefetto aveva dichiarato la sospensione del consigliere dalla carica ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012. Con la medesima ordinanza, il Tribunale ha sospeso l'efficacia del decreto prefettizio.

Le questioni hanno ad oggetto l'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012. Tale disposizione (recante la rubrica «Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità») statuisce che «[s]ono 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 (rubricato «Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali»), al comma 1, dispone che «[n]on 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 […] c) 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».

Con la prima questione il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11 del d.lgs. n. 235 del 2012, nella parte in cui consente la sospensione dalla carica in relazione a reati consumati prima della sua entrata in vigore, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. Gli argomenti utilizzati ricalcano quelli utilizzati a sostegno della stessa censura nell'ordinanza della Corte d'appello di Bari.

Il Tribunale ordinario di Messina ritiene, altresì, che l'applicazione retroattiva dell'art. 11, comma 1, lettera a), in relazione all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, si ponga in

contrasto con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. I termini della questione coincidono con quelli sviluppati, sulla stessa questione, nell'ordinanza del Tribunale ordinario di Napoli.

Con la terza questione il rimettente contesta il vizio di eccesso di delega, in quanto, in violazione dell'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012, l'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012 collega la sospensione alla sentenza non definitiva di condanna.

6.– Con atto depositato il 23 febbraio 2016 è tempestivamente intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale premette che, nel caso di specie, un problema di irretroattività neppure si porrebbe e che difetterebbe di conseguenza il requisito della rilevanza della questione. Nel 2004, epoca della commissione del fatto reato (peculato), l'ordinamento già prevedeva la sospensione dalla carica elettiva a fronte di sentenza di condanna di primo grado, ai sensi dell'art. 59, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), trasfuso nell'attuale art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012.

Subordinatamente, l'Avvocatura dello Stato si sofferma sull'infondatezza della prima e seconda questione, nonché del lamentato eccesso di delega, riproponendo i medesimi argomenti utilizzati nell'atto di intervento dimesso nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli.

6.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato un'ulteriore memoria in prossimità dell'udienza.

Sui profili dell'eccesso di delega e della violazione del divieto di retroattività delle norme penali, la difesa erariale ripropone gli argomenti svolti nella memoria integrativa depositata nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli.

Considerato in diritto

1.– La Corte d'appello di Bari, il Tribunale ordinario di Napoli e quello di Messina hanno sollevato (con ordinanze iscritte rispettivamente ai nn. 278 e 323 del registro ordinanze 2015 e al n. 11 del registro ordinanze 2016) complessivamente quattro questioni di costituzionalità con riferimento al 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), c.d. "legge Severino". In particolare, i giudici hanno contestato – nell'ambito di giudizi promossi da soggetti sospesi dalla carica politica (rispettivamente, di consigliere della Regione Puglia, di Presidente della Regione Campania e di consigliere del Comune di Graniti) a seguito di condanne penali non definitive – le norme che contemplano la sospensione dalle cariche politiche nelle regioni e negli enti locali in caso di condanna non definitiva per determinati reati: l'art. 8, comma 1, e l'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012. In collegamento con l'art. 8, comma 1, vengono censurati anche l'art. 1, comma 1, lettera b) e l'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012.

L'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 (rubricato «Sospensione e decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali») statuisce, al comma 1, che «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate all'articolo 7, comma 1: a) coloro che hanno riportato una condanna non

definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 1, lettere a), b) e c)».

L'art. 7 (rubricato «Incandidabilità alle elezioni regionali»), al comma 1, dispone che «[n]on possono essere candidati alle elezioni regionali, e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, amministratore e componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali […] c) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti, consumati o tentati, 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».

L'art. 11, comma 1, lettera a), (rubricato «Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità») statuisce che «[s]ono 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 (rubricato «Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali»), al comma 1, dispone che «[n]on 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 […] c) 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».

Nella vicenda pugliese, il consigliere regionale, eletto nel maggio 2010, è stato condannato il 13 febbraio 2014 a un anno e otto mesi di reclusione (e a cinque anni di interdizione dai pubblici uffici), per falso e abuso d'ufficio commessi nel 2008. Nel secondo caso, il Presidente della Regione Campania è stato condannato il 21 gennaio 2015, cioè prima dell'elezione (avvenuta il 18 giugno 2015), per un reato di abuso d'ufficio risalente al 2008. Infine, nella vicenda di Messina il consigliere comunale è stato condannato il 10 dicembre 2013, prima dell'elezione avvenuta nel giugno 2015, per falso e peculato commessi nel 2004.

Con la prima questione si lamenta la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione (eccesso di delega). Essa è sollevata in tutte e tre le ordinanze di rimessione e comprende due distinti profili: a) se l'art. 8, comma 1, e l'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012 violino l'art. 1, comma 64, lettera m), della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), là dove prevedono la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva (profilo presente in tutti i giudizi); b) se l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012 violi l'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012, là dove non limita la sospensione dalla carica alle condanne successive alla candidatura (profilo presente nel solo giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli).

La seconda questione (sollevata in tutte e tre le ordinanze di rimessione) è proposta con riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 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), che sarebbero violati in quanto gli artt. 7, comma 1, 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012 non prevedono la sospensione solo per sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore.

La terza questione (sollevata dal Tribunale ordinario di Napoli e da quello di Messina) ricalca, quanto ad oggetto della censura (sospensione dalla carica per reati commessi prima dell'entrata in vigore della "legge Severino"), quella appena illustrata e, quanto ad argomenti usati, quella proposta dal Tribunale regionale amministrativo per la Campania e già dichiarata infondata da questa Corte con la sentenza n. 236 del 2015: si lamenta che l'applicazione

retroattiva degli artt. 8, comma 1 – in relazione all'art. 7, comma 1, lettera c) – e 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012 si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.

Infine, con la quarta questione (sollevata dalla Corte d'appello di Bari e dal Tribunale ordinario di Napoli), i giudici lamentano che gli artt. 1, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettera c), e 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012 determinerebbero una disparità di trattamento, non prevedendo – ai fini della sospensione dalla carica in caso di condanna per uno dei reati previsti – una soglia di pena superiore ai due anni, come è stabilito per i parlamentari nazionali ed europei ai fini dell'incandidabilità. I parametri invocati sono gli artt. 3, 51, 76 e 77 Cost.

2.– I giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo a oggetto le medesime disposizioni o disposizioni simili, censurate in riferimento a parametri e per motivi in gran parte coincidenti.

3.– In via preliminare, va ribadito quanto stabilito nell'ordinanza della quale è stata data lettura in udienza, allegata al presente provvedimento, sull'inammissibilità della costituzione del Movimento difesa del cittadino e di A.L.: tali soggetti non sono legittimati a partecipare al giudizio costituzionale quali parti del giudizio a quo davanti al Tribunale ordinario di Napoli, poiché il loro intervento in esso è stato dichiarato inammissibile con la stessa ordinanza di rimessione.

3.1.– Prima di entrare nel merito delle questioni, occorre osservare che nel giudizio promosso dalla Corte d'appello di Bari la parte privata si è soffermata su tre ulteriori profili di possibile incostituzionalità, non presenti nell'ordinanza di rimessione. Il primo starebbe nella mancata previsione della durata dell'incandidabilità anche per le cariche elettive regionali (come per le cariche nazionali), con conseguente violazione degli artt. 3, 51, 76 e 77 Cost.; il secondo attiene alla mancata previsione della sospensione per le cariche nazionali ed europee, in asserito contrasto con l'art. 76 Cost.; il terzo riguarda l'aggiunta dell'abuso d'ufficio come reato ostativo, in asserito contrasto con l'art. 76 Cost.

Anche nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli il ricorrente nel giudizio a quo ha evidenziato un ulteriore profilo di eccesso di delega (assente nell'ordinanza di rimessione), consistente nella previsione della sospensione in caso di abuso d'ufficio, che non rientrerebbe tra i reati di «grave allarme sociale» previsti all'art. 1, comma 64, lettera h), della legge n. 190 del 2012.

Tali questioni sono inammissibili, in quanto non sollevate dai giudici rimettenti. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti dell'ordinanza di rimessione, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza (ex plurimis, sentenze n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 271 del 2011, n. 236 e n. 56 del 2009, n. 86 del 2008).

3.2.– Sempre in via preliminare, occorre, infine, dare conto del fatto che, nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, una parte privata ha segnalato che il giudice a quo, con ordinanza del 28 dicembre 2015, ha sospeso il giudizio di merito ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), senza però sollevare la questione di costituzionalità: ciò che implicherebbe l'inammissibilità della questione sollevata in sede cautelare. Tale eccezione appare infondata, per l'irrilevanza delle vicende successive del giudizio a quo, ai sensi dell'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (ex multis, sentenze n. 242 e 162 del 2014, n. 154 e n. 120 del 2013, n. 274 del 2011), e perché il Tribunale non ha fatto altro che

ribadire la sospensione già disposta in sede cautelare.

4.– Nel merito, la questione di eccesso di delega, con riferimento al primo profilo sopra illustrato (presente in tutte le ordinanze), non è fondata.

La Corte d'appello di Bari (i cui argomenti sono ripresi nelle altre due ordinanze) ricorda che la legge delega n. 190 del 2012 prevede tra i principi e criteri direttivi, all'art. 1, comma 64, lettera m), quello di «disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica», e ritiene che tale norma sia violata dagli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, che contemplano la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva, anche precedente la candidatura. Il rimettente, così come gli altri due giudici a quibus, invoca la lettera della disposizione e i lavori preparatori della legge delega, dai quali emergerebbe che il comma 64, lettera m), riferisce «la sospensione alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive» (entrambe in caso di condanna definitiva).

4.1.– È opportuno ripercorrere brevemente l'evoluzione della normativa in materia di incandidabilità, decadenza e sospensione dalle cariche politiche, a partire dalla 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).

Per tutelare la «trasparenza dell'attività delle regioni e degli enti locali» (così il Titolo del Capo II della legge), l'art. 15 della legge n. 55 del 1990 prevedeva la sospensione degli amministratori regionali, provinciali e comunali che risultassero sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall'art. 416-bis del codice penale, ovvero a una misura di prevenzione, anche non definitiva, perché indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso. Alla sospensione seguiva la decadenza in conseguenza del passaggio in giudicato della sentenza o della definitività del provvedimento di applicazione della misura di prevenzione.

In seguito, ritenendo tale disciplina insufficiente ad arginare il fenomeno delle infiltrazioni di stampo mafioso all'interno degli organi degli enti territoriali, il legislatore ha provveduto – con la legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali) – da un lato, attraverso l'istituto della incandidabilità alle elezioni, a impedire che persone gravemente indiziate di reati di stampo mafioso potessero ricoprire cariche elettive, dall'altro, a estendere l'ambito dei reati ostativi, comprendendo in esso anche quelli legati agli stupefacenti e alle armi, nonché alcuni reati contro la pubblica amministrazione. All'epoca, peraltro, i presupposti dell'incandidabilità e della sospensione erano i medesimi (provvedimenti precedenti la condanna definitiva, diversi a seconda del tipo di reato) e il secondo istituto trovava applicazione quando le cause di incandidabilità si verificavano dopo l'elezione, ferma restando la decadenza dalla carica al momento del passaggio in giudicato della condanna (art. 15, commi 1, 4-bis e 4-quinquies, della legge n. 55 del 1990).

Dopo modifiche minori introdotte 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), la materia è stata sostanzialmente ridisciplinata dalla legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della L. 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni). A seguito della sentenza di questa Corte n. 141 del 1996, che dichiarò illegittimo l'art. 15 della legge n. 55 del 1990, là dove prevedeva l'incandidabilità prima della condanna definitiva (in quanto si trattava di una misura irreversibile che, per il suo carattere sproporzionato, assumeva «i caratteri di una sanzione anticipata»), la legge n. 475 del 1999 collegò l'incandidabilità alla condanna definitiva, mentre causa della sospensione dalla carica rimase la condanna non definitiva; la durata della sospensione fu però limitata a diciotto mesi. Le norme fin qui illustrate sono poi confluite negli artt. 58 e 59 del decreto

legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

In seguito, a fronte del permanere di una situazione di grave e diffusa illegalità nella pubblica amministrazione, la legge delega n. 190 del 2012 ha previsto una serie di misure per prevenire e reprimere tali fenomeni, fra le quali l'estensione dell'incandidabilità e della decadenza ai parlamentari e alle cariche di governo e l'ampliamento dei reati ostativi. Il d.lgs. n. 235 del 2012 ha dunque riordinato la materia, dando attuazione alla legge n. 190 del 2012.

4.2.– Come si evince dall'analisi delle norme e della giurisprudenza di questa Corte, se in origine lo scopo della disciplina era quello «di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali», avendo come finalità «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» (sentenza n. 407 del 1992), successivamente il carattere di diffusa illegalità nella pubblica amministrazione indusse ad allargare l'ambito soggettivo e oggettivo della disciplina, a tutela degli interessi costituzionali protetti dagli artt. 54, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.

Sin dall'adozione della legge n. 55 del 1990, peraltro, l'ordinamento ha sempre previsto la sospensione dalla carica politica per provvedimenti (relativi ai reati ostativi) precedenti la condanna definitiva e la decadenza dalla carica al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Dunque, prima della legge delega n. 190 del 2012, il regime della sospensione e della decadenza non ha mai conosciuto la previsione che i giudici a quibus imputano all'art. 1, comma 64, lettera m), ossia la sospensione dalla carica elettiva solo in caso di condanna definitiva. Questo significa che, nella prospettiva dei rimettenti, prevedendo la sospensione solo come conseguenza della condanna definitiva, il legislatore delegante avrebbe avuto l'intenzione di innovare in modo significativo la situazione previgente, non solo dunque estendendo l'incandidabilità ai parlamentari e ampliando i reati ostativi, ma anche abolendo la sospensione cautelare e la stessa decadenza dalle cariche elettive, nel senso che la condanna non definitiva non avrebbe dovuto produrre alcuna conseguenza e quella definitiva avrebbe determinato solo la sospensione dalla carica elettiva e non la decadenza (decadenza che, invece, si sarebbe verificata a carico dei titolari di cariche non elettive).

L'intenzione di innovare così radicalmente il regime della sospensione e della decadenza e, in definitiva, di "ammorbidire" gli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione non trova tuttavia riscontro nella chiara lettera della legge delega. A differenza di altri criteri direttivi, che esprimono univocamente una volontà innovativa (art. 1, comma 64, lettere a, b, f, h, della legge n. 190 del 2012), il comma 64, lettera m), non menziona affatto l'eliminazione della sospensione cautelare e della decadenza dalle cariche elettive.

La formulazione del comma 64, lettera m), del resto, non è tale da escludere un'interpretazione in continuità con il regime precedente, secondo la quale la legge delega non intendeva affatto stravolgere l'assetto anteriore. Il sintagma successivo a «decadenza» («dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica») può infatti essere riferito solo alla decadenza stessa e non anche alla sospensione, che resterebbe così affidata alla disciplina di riordino del legislatore delegato senza la precisazione espressa dal citato sintagma, da intendere riservata al solo istituto della decadenza.

In mancanza di una chiara formulazione letterale della norma delegante e di fronte alla possibilità di attribuirle due diversi sensi, il suo esatto significato va individuato con i consueti criteri ermeneutici, che fanno riferimento al testo della legge in cui si inserisce e alla sua ratio.

In relazione all'interpretazione delle leggi di delega, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ribadire fra l'altro «come […] il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua ratio consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente (ex plurimis, sentenze n. 134 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000)» (sentenza n. 210 del 2015; v. anche le sentenze n. 98 del 2015, n. 229 e n. 50 del 2014, n. 119 del 2013, n. 341 del 2007, n. 425 del 2000).

4.3.– Sotto il profilo testuale, si può osservare, in primo luogo, che, se la legge delega avesse inteso privare di qualsiasi effetto la condanna di primo grado e differenziare, come sostengono i rimettenti, le conseguenze della condanna definitiva in corso di mandato a seconda del carattere elettivo o meno della carica (sospensione dalla carica elettiva e decadenza dalla carica non elettiva), verosimilmente essa avrebbe enunciato tale criterio distintivo in modo espresso. Il silenzio del comma 64, lettera m), sul punto si può spiegare con la considerazione che il criterio di distinzione tra sospensione e decadenza doveva restare quello applicato sin dal 1990: sospensione dalla carica prima della condanna definitiva e decadenza dopo il passaggio in giudicato della condanna.

Sono significativi a questo riguardo sia il titolo della legge n. 190 del 2012 («Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»), sia l'art. 1, commi 63 e 64, i quali, rispettivamente prefigurando la disciplina in parola e indicando l'oggetto del decreto legislativo, utilizzano espressioni come «testo unico» di «riordino» e «armonizzazione della vigente normativa». Si tratta di riferimenti che devono essere considerati nell'interpretazione della lettera m) (la quale, come visto, a differenza di altri criteri direttivi, sopra citati, espressamente innovativi, ha una formulazione ambigua) e che conducono a ravvisare nella previsione relativa alla disciplina della sospensione l'intento di affidare al legislatore delegato compiti di riordino e armonizzazione degli istituti esistenti. In casi del genere, «se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, […] la conseguenza [è] che i principi sono quelli già posti dal legislatore» (sentenze n. 341 del 2007 e n. 53 del 2005), il che esclude l'illegittimità della scelta attuata dal Governo di conservazione dell'istituto nei suoi caratteri essenziali e del suo semplice adattamento alle innovazioni introdotte su altri versanti dalla nuova disciplina.

4.4.– Il vizio di eccesso di delega può essere escluso anche sulla base di considerazioni di carattere logico-sistematico.

In primo luogo, l'abolizione della sospensione cautelare e della decadenza dalle cariche elettive contrasterebbe, sia con la finalità generale della legge n. 190 del 2012, sia con la finalità del comma 64, sopra illustrate, perché segnerebbe un arretramento negli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

In secondo luogo, secondo i rimettenti, l'ipotesi di applicare la sospensione alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive (entrambe in caso di condanna definitiva) si giustificherebbe sulla base di una corrispondenza con il carattere temporaneo dell'incandidabilità previsto dalle lettere a) e b) dell'art. 1, comma 64, della legge n. 190 del 2012; per cui, in altri termini, come la condanna definitiva precedente l'elezione comporta un'incandidabilità temporanea, così la condanna definitiva successiva all'elezione dovrebbe comportare la mera sospensione dalla carica elettiva, e non la decadenza.

In realtà, l'incandidabilità temporanea prevista alle lettere a) e b) riguarda solo i parlamentari (come risulta espressamente dall'art. 1, comma 64, della legge n. 190 del 2012 e dall'art. 13 del d.lgs. n. 235 del 2012), mentre l'incandidabilità alle cariche politiche nelle regioni e negli enti locali è definitiva, salva la riabilitazione (art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 235 del 2012). Dunque, la tesi dei rimettenti non favorirebbe l'omogeneità del regime della sospensione con quello dell'incandidabilità ma, al contrario, condurrebbe a una evidente

disarmonia, in quanto la condanna definitiva produrrebbe un effetto definitivo (l'incandidabilità) se emessa prima dell'elezione e un effetto provvisorio (la sospensione) se emessa dopo l'elezione. Una analoga disarmonia è già stata censurata da questa Corte, a proposito della norma che sanciva l'incandidabilità a seguito di provvedimenti precedenti la condanna definitiva (art. 15 della legge n. 55 del 1990), con la considerazione che «[q]uelle stesse situazioni che – se presenti al momento dell'elezione – determinano, ai sensi del comma 1, l'ineleggibilità di coloro che vi si trovano, qualora invece sopravvengano dopo l'elezione comportano la mera sospensione dell'eletto, e non la decadenza (comma 4-bis), mentre questa consegue solo alla condanna definitiva (comma 4-quinquies)», e che «[s]ono dunque evidenti l'incongruenza e la sproporzione di una misura irreversibile come la non candidabilità, in forza di quei presupposti ai quali la legge attribuisce fisiologicamente – ove sopravvenuti – l'effetto meramente sospensivo» (sentenza n. 141 del 1996).

In terzo luogo, non è plausibile che il legislatore delegante intendesse abolire un istituto (la sospensione cautelare) di cui in diverse occasioni questa Corte ha riconosciuto la piena legittimità in quanto rispondente a diversi interessi costituzionali (v., prima della legge n. 190 del 2012, le sentenze n. 352 del 2008, n. 25 del 2002, n. 141 del 1996 e n. 407 del 1992; dopo la legge delega, le sentenze n. 236 del 2015 e n. 118 del 2013), definendolo anche – come visto – effetto "fisiologico" della condanna non definitiva (sentenza n. 141 del 1996).

In quarto luogo, si può osservare che, secondo la prospettiva dei rimettenti, il soggetto titolare di carica elettiva, condannato in via definitiva per un reato ostativo, sarebbe sospeso dalla carica e, dunque, potrebbe eventualmente riprendere la propria funzione nel corso dello stesso mandato, se di durata maggiore della sospensione, ma non potrebbe candidarsi alle elezioni successive perché la condanna definitiva fa scattare l'incandidabilità. L'incongruità di tale soluzione concorre a respingere l'ipotesi interpretativa dei rimettenti.

Infine, i lavori preparatori della legge n. 190 del 2012, invocati dai giudici a quibus, non forniscono indizi univoci, dal momento che, accanto ad alcuni spunti a favore dell'interpretazione sostenuta dai rimettenti (carenti, peraltro, sul piano della consapevolezza dei rilevanti effetti innovativi che sarebbero discesi da tale interpretazione del criterio direttivo), si riscontrano significativi elementi in senso contrario. Da un lato, risulta che nel corso dei lavori preparatori non si sia mai fatto cenno a una volontà di abolizione della sospensione cautelare e della decadenza, mentre è sottolineato che le innovazioni consistevano nell'estensione dell'incandidabilità ai parlamentari nazionali ed europei e nell'ampliamento dei reati ostativi, in una prospettiva di rafforzamento (e non di indebolimento) della tutela degli enti pubblici. Dall'altro lato, il parere del Comitato per la legislazione della Camera presupponeva che sia la sospensione che la decadenza si riferissero alle cariche elettive.

Si può ancora rilevare che neppure le commissioni parlamentari in sede consultiva hanno avuto alcun dubbio sul significato del comma 64, lettera m), che hanno inteso pacificamente in senso conservativo del regime previgente e, dunque, senza incertezze sulla conformità ad esso degli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, del decreto.

L'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012 è pertanto da interpretare nel senso che il periodo che segue «decadenza di diritto» (cioè, «dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica») si riferisce solo alla decadenza e non alla sospensione.

4.5.– Come detto, il Tribunale ordinario di Napoli solleva anche la questione se l'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 violi l'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012, là dove non limita la sospensione dalla carica alle condanne successive alla candidatura. La questione di eccesso di delega non è fondata nemmeno con riferimento a questo profilo.

Si tratta, in realtà, di un profilo privo di autonomia rispetto al primo, appena esaminato.

Una volta appurato che l'inciso «sentenza definitiva di condanna» si riferisce solo alla decadenza e non alla sospensione, ne segue inevitabilmente che nemmeno il requisito temporale relativo alla condanna («successiva alla candidatura») può essere applicato alla sospensione.

5.– I giudici a quibus dubitano della legittimità costituzionale delle norme che prevedono la sospensione dalla carica degli amministratori regionali (art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012) e locali (art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012) che abbiano riportato una condanna non definitiva per uno dei reati in esse previsti, poiché, in violazione degli articoli 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo, in relazione all'art. 7 della CEDU), la loro applicazione non è limitata alle sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore.

5.1.– Con riguardo all'ordinanza del Tribunale ordinario di Messina, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce il difetto di rilevanza della questione, dal momento che nel 2004 – epoca nella quale il ricorrente nel giudizio a quo si sarebbe reso colpevole di peculato – l'ordinamento già prevedeva per tale reato la sospensione dalla carica elettiva a fronte di sentenza di condanna di primo grado (art. 59, primo comma, lettera a, del d.lgs. n. 267 del 2000, trasfuso nell'attuale art. 11, primo comma, lettera a, del d.lgs. n. 235 del 2012).

L'eccezione è fondata nei termini che seguono.

L'ordinanza del Tribunale ordinario di Messina non fa riferimento al titolo di reato per cui vi è stata condanna non definitiva. Tale insufficiente descrizione della fattispecie si traduce in un'insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione.

La questione, infatti, sarebbe rilevante solo se avesse per oggetto un nuovo reato ostativo, che prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012 non faceva scattare la sospensione dalla carica per la medesima durata, a seguito di condanna non definitiva. Con riguardo invece ai reati già considerati come ostativi dalla disciplina anteriore al d.lgs. n. 235 del 2012 – tra i quali l'art. 59 del previgente d.lgs. n. 267 del 2000 comprendeva anche il peculato – non sarebbe prospettabile in radice la retroattività della sospensione dalle cariche, anche qualora la si qualificasse come sanzione penale, in quanto al momento della commissione del reato l'ordinamento già prevedeva la stessa misura per la medesima fattispecie. Tra la norma allora in vigore e l'attuale sussiste infatti un rapporto di continuità.

La lacuna nella motivazione dell'ordinanza del giudice a quo impedisce a questa Corte di operare il necessario controllo sulla rilevanza della questione, determinandone l'inammissibilità.

5.2.– Nel merito, le restanti questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di appello di Bari e dal Tribunale ordinario di Napoli in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., non sono fondate.

L'art. 25, secondo comma, Cost. riferisce il principio di stretta legalità soltanto alla pena, disponendo che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Anche con riguardo alle misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto questa Corte ha affermato che sussiste «l'esigenza della prefissione ex lege di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione) di esse» (sentenza n. 447 del 1988), e ha inoltre precisato come la necessità «che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» risulti pur sempre «ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 78 del 1967).

Da ultimo, ha affermato che il principio, desumibile dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, secondo cui tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto è «desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., il quale – data l'ampiezza della sua formulazione ("Nessuno può essere punito…") – può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (sentenza n. 196 del 2010; nello stesso senso anche la successiva pronuncia n. 104 del 2014).

Nondimeno, il principio di irretroattività valido per le pene e per le misure amministrative di carattere punitivo-afflittivo non è predicabile nei confronti delle disposizioni censurate, per la natura non punitiva di quanto in esse previsto.

Prendendo in esame le stesse previsioni del d.lgs. n. 235 del 2012, questa Corte ha escluso che «le misure della incandidabilità, della decadenza e della sospensione abbiano carattere sanzionatorio», rappresentando esse solo «conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate». La sospensione dalla carica, in particolare, «risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio» e, trattandosi di sospensione, costituisce «misura sicuramente cautelare» (sentenza n. 236 del 2015, la quale si colloca nel solco tracciato dalle precedenti sentenze n. 25 del 2002, n. 206 del 1999 e n. 295 del 1994).

5.3.– I giudici rimettenti censurano le norme impugnate anche per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per il tramite di un parametro convenzionale, l'art. 7 della CEDU, che osterebbe all'applicazione retroattiva della sospensione dalla carica, in quanto sanzione penale ai fini e per gli effetti della Convenzione.

Al riguardo i rimettenti si limitano a considerare che, sebbene la sospensione dalla carica costituisca un effetto di natura amministrativa della condanna penale, si tratterebbe comunque di un effetto afflittivo conseguente a condanna pronunciata per un reato consumato in data antecedente a quella dell'entrata in vigore.

Tale motivazione – povera di argomenti di supporto e di richiami alla giurisprudenza della Corte EDU – è appena sufficiente a superare la soglia minima dell'ammissibilità e lo è solo perché essa individua, sia pure in modo implicito, nel ritenuto carattere di "afflittività" della misura uno dei criteri identificativi della nozione di "pena" in senso convenzionale, coniati dalla Corte di Strasburgo.

5.4.– Questa Corte è dunque chiamata a verificare se la sospensione dalle cariche elettive locali prevista dalla disposizione censurata sia compatibile con il principio di irretroattività delle sanzioni di cui all'art. 7 CEDU, la cui applicabilità presuppone l'utilizzo di autonomi criteri elaborati dalla giurisprudenza europea per definire la nozione di pena.

Nella sua ormai quarantennale giurisprudenza in tema, la Corte di Strasburgo ha individuato tre figure sintomatiche della natura penale di una sanzione (i cosiddetti criteri "Engel"): la qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale; la natura della sanzione, alla luce della sua funzione punitiva-deterrente; la sua severità, ovvero la gravità del sacrificio imposto (sentenza 8 giugno 1976, Engel c. Olanda; i principi da essa enunciati sono stati confermati da molte sentenze successive: 26 marzo 1982, Adolf c. Austria, paragrafo 30; 9 febbraio 1995, Welch c. Regno Unito, paragrafo 27; 25 agosto 1987, Lutz c. Germania, paragrafo 54; 21 febbraio 1984, Öztürk c. Germania, paragrafo 50; 22 febbraio 1996, Putz c. Austria, paragrafo 31; 21 ottobre 1997, Pierre-Bloch c. Francia, paragrafo 54; 24 settembre 1997, Garyfallou AEBE c. Grecia, paragrafo 32).

Come ribadito da ultimo nella sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia, questi criteri sono «alternativi e non cumulativi», ma ciò non impedisce di adottare un «approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una "accusa in materia penale" (Jussila c. Finlandia [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX)» (paragrafo 94) .

5.5.– La qualificazione sostanziale come pena, nel senso della nozione elaborata dalla Corte di Strasburgo, di una misura prevista dall'ordinamento interno che incida negativamente nella sfera del destinatario, comporta che siano applicabili ad essa le garanzie previste dalla CEDU, quali in particolare: il diritto al giusto processo in materia civile e penale (art. 6); il principio nulla poena sine lege (art. 7); il divieto del bis in idem (art. 4, paragrafo 1, del Protocollo n. 7).

Spetta nondimeno a questa Corte «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009). In altri termini, spetta a essa di apprezzare la giurisprudenza europea formatasi sulla norma conferente, «in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009)» (sentenza n. 236 del 2011; da ultimo, sentenza n. 193 del 2016).

Con particolare riferimento al diritto di elettorato passivo e alla protezione riconosciuta ad esso dalla Convenzione, gli Stati contraenti godono di un ampio margine di apprezzamento, che tiene conto, tra l'altro, delle peculiarità storiche, politiche e culturali di ciascun ordinamento. La Corte europea ha precisato che, per quanto concerne il diritto di candidarsi alle elezioni, e cioè il versante "passivo" dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1, la valutazione delle sue restrizioni deve essere ancora più prudente di quanto non debba essere l'esame delle restrizioni al diritto di voto, vale a dire l'elemento "attivo" degli stessi diritti. Ciò in quanto il diritto di presentarsi alle elezioni deve poter essere circondato nella sua disciplina ad opera del legislatore nazionale da cautele ancora più rigorose rispetto a quelle predisposte nella disciplina del diritto di voto (sentenze 6 ottobre 2005, Hirst c. Regno Unito n. 2, paragrafi 57-62; 16 marzo 2006, Zdanoka c. Lettonia, Grande Camera, paragrafo 115).

5.6.– In assenza di precedenti specifici della Corte EDU relativi a normative che, come quella censurata e con modalità simili a quelle in essa previste, facciano derivare da condanne penali la perdita dei requisiti di candidabilità e di mantenimento della carica, per valutare la compatibilità con l'art. 117, primo comma, Cost. della normativa oggetto del presente giudizio occorre fare applicazione dei citati criteri di qualificazione della misura da essa disposta come sanzione penale ai sensi della Convenzione stessa.

5.6.1.– Escluso, per le ragioni esposte sopra (paragrafo 5.2.), che la sospensione di diritto dalla carica abbia natura penale nel diritto interno, è necessario verificare se ricorrano gli altri due criteri concorrenti, attinenti rispettivamente alla sostanza punitiva della misura e alla gravità del sacrificio imposto.

La natura punitiva della misura si desume, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, da un complesso di elementi, tra i quali principalmente il tipo di condotta sanzionata, il nesso fra la misura inflitta e l'accertamento di un reato, la presenza di beni e interessi tradizionalmente affidati alla sfera penale, il procedimento con il quale la misura è adottata.

Scopo della misura della sospensione dalla carica prevista dal d.lgs. n. 235 del 2012 è,

nelle intenzioni del legislatore, come visto, esclusivamente quello di tutelare la pubblica funzione in attesa che l'accertamento penale si consolidi nel giudicato. Si tratta di una misura tipicamente interinale, di mera anticipazione dell'effetto interdittivo derivante dal giudicato, anch'esso parimenti non diretto a finalità punitive. Tale effetto trova il suo fondamento nella valutazione, compiuta dal legislatore, delle condizioni che sconsigliano provvisoriamente la permanenza dell'eletto in una determinata carica pubblica, al fine di sottrarre l'ufficio a dubbi sulla onorabilità di chi lo riveste che potrebbero metterne in discussione il prestigio e pregiudicarne il buon andamento.

Nella giurisprudenza della Corte EDU si rinvengono decisioni che hanno collocato al di fuori della sfera penale talune restrizioni del diritto di elettorato passivo, per quanto collegate alla commissione di un illecito, in ragione della loro finalità principale di proteggere l'integrità di una pubblica istituzione (sentenze 6 gennaio 2011, Paksas c. Lituania; 24 giugno 2008, Adamsons c. Lettonia, paragrafo 114; 16 marzo 2006, Zdanoka c. Lettonia, Grande Camera, paragrafi 122, 130 e 133). Più precisamente la Corte di Strasburgo ha escluso la natura penale della misura dell'incandidabilità, quando sia diretta ad assicurare un corretto svolgimento delle elezioni parlamentari. E ciò anche se una misura dello stesso contenuto – l'esclusione dalla candidabilità – sia prevista dalla legge penale come sanzione "ancillare" o "aggiuntiva" a una sanzione penale principale, giacché in questo secondo caso, a differenza del primo, essa deriva la sua natura penale dalla sanzione principale alla quale accede (sentenza 21 ottobre 1997, Pierre Bloch c. Francia, paragrafo 56).

Nella decisione preliminare sulla ricevibilità del 30 maggio 2006, Matyjek c. Polonia, la Corte EDU ha sì concluso per la natura penale della perdita della "qualificazione morale" – irrogata all'esito del c.d. "procedimento di lustrazione", per la falsità della dichiarazione, presentata dal candidato a ricoprire le posizioni specificate dalla legge polacca che lo disciplina (essenzialmente cariche elettive di livello nazionale), in merito alla sua eventuale collaborazione con i servizi segreti del regime comunista – ma ciò ha statuito sull'accertato presupposto che il procedimento adottato nel caso concreto non avesse altro scopo che sanzionare l'autore della falsa dichiarazione (paragrafo 56 della sentenza).

Più in generale, occupandosi di sanzioni amministrative, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha escluso che si configurino come "penali", nel significato convenzionale del termine, quelle misure che soddisfano generiche pretese risarcitorie o che sono essenzialmente dirette a ripristinare la situazione di legalità restaurando l'interesse pubblico leso (sentenza 7 luglio 1989, Tre Traktörer Aktiebolag c. Svezia, paragrafo 46).

La stessa mancanza di discrezionalità in capo all'autorità amministrativa chiamata ad accertare l'intervenuta causa di sospensione, la quale consegue automaticamente alla sentenza penale di condanna, senza che sia necessaria una deliberazione diretta a graduare la misura calibrandola sulle specifiche caratteristiche del caso concreto, costituisce un indice ulteriore del fatto che l'incapacità giuridica temporanea di cui si discute non consegue a un giudizio di riprovazione personale, ma è semplicemente diretta a garantire l'oggettiva onorabilità di chi riveste la funzione di cui si tratta.

La sentenza Welch c. Regno Unito del 1995 – in cui si legge che «il punto di partenza per ogni valutazione sulla sussistenza di una pena consiste nel determinare se la misura in questione è imposta a seguito [«following» nella versione inglese e «à la suite» nella versione francese] di una condanna per un illecito penale» (paragrafo 28) – non si attaglia alla fattispecie normativa qui in esame.

In primo luogo, il collegamento fra la prevista sospensione e l'accertamento penale (non definitivo) non attesta una funzione repressiva della prima, come si evince, non solo dalla strutturale provvisorietà della misura, ma soprattutto dal fatto che sia la sua applicazione che la sua durata prescindono dalla pena irrogata in concreto dal giudice. Essa inoltre produce i

suoi effetti indipendentemente dalla limitazione del diritto di elettorato passivo derivante dall'applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

In secondo luogo, mentre nel caso Welch la confisca collegata al reato di traffico di stupefacenti era chiaramente diretta a neutralizzare gli effetti della condotta illecita sanzionata, nel nostro caso il fatto di reato accertato può non avere alcuna incidenza (nemmeno temporale) sull'esercizio del mandato, e la sospensione costituisce, non uno sviluppo "interno" di quanto statuito nella condanna, ma solo l'oggettivo presupposto perché si produca un effetto ulteriore e distinto, destinato a operare in modo autonomo ed "esterno" rispetto all'azione pubblica di repressione penale.

5.6.2.– Esclusa la natura punitiva e in questo senso "penale" della sospensione, occorre passare al terzo indice, riguardante la gravità delle conseguenze sfavorevoli per colui che ne è colpito. La Corte di Strasburgo ha chiarito che per valutare tale gravità si deve fare riferimento al massimo edittale e non alla misura effettivamente irrogata nei confronti di chi instaura il giudizio avverso lo Stato (sentenza 30 marzo del 2004, Hirst c. Regno Unito n. 1; sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia; sentenza 22 maggio 1990, Weber c. Svizzera, paragrafo 34). Il rigore di una misura punitiva dipende inoltre dalla sua capacità di incidere sulla posizione del destinatario: ciò che rileva, cioè, è la dimensione soggettiva e non quella oggettiva della pretesa punitiva (sentenza 1° febbraio 2005, Ziliberberg c. Moldova, paragrafo 34).

La sospensione dalla carica prevista nella disposizione all'esame di questa Corte è limitata a diciotto mesi, decorsi i quali la sospensione stessa viene meno. La circostanza che, nonostante la delicatezza dell'interesse pubblico tutelato, la misura intacchi solo una porzione circoscritta del mandato elettivo depone nel senso di una sua limitata severità, sia in termini oggettivi di durata, sia in termini soggettivi di detrimento della reputazione. Che il grado di gravità della misura non sia idoneo a ricondurla nell'ambito di ciò che a tali fini va considerato come "penale" è confermato dal precedente Pierre Bloch, in cui l'ineleggibilità per un anno – comminata a seguito della violazione di norme sui limiti di spesa della campagna elettorale – è stata ritenuta, anche per la sua durata, non assimilabile a una sanzione di carattere penale. Il periodo massimo di sospensione previsto dalla norma censurata è accostabile per ordine di grandezza a quello considerato nella sentenza Bloch, sicché anche sotto tale profilo i riferimenti alla giurisprudenza di Strasburgo non conducono a riconoscere alla misura in esame natura "penale" convenzionale.

In definitiva è assente, nella sospensione dalla carica qui in esame, quel connotato di "speciale" gravità, necessario perché la misura che non presenta finalità deterrente e punitiva possa essere assimilata, sul piano della sua afflittività, a una sanzione penale o a una sanzione amministrativa.

5.7.– In conclusione, dal quadro delle garanzie apprestate dalla CEDU come interpretate dalla Corte di Strasburgo non è ricavabile un vincolo ad assoggettare una misura amministrativa cautelare, quale la sospensione dalle cariche elettive in conseguenza di una condanna penale non definitiva, al divieto convenzionale di retroattività della legge penale. Mentre è compatibile con quel quadro la soluzione adottata dal legislatore italiano con la finalità di evitare «che la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione [possa] 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"» (sentenza n. 236 del 2015).

Anche la questione della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (in relazione all'art. 7

della CEDU) non è dunque fondata.

6.– Il Tribunale ordinario di Napoli e quello di Messina ritengono altresì violati gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., poiché gli artt. 8 e 11 del d.lgs. n. 235 del 2012 non si applicano alle sole sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore, mentre l'art. 51 Cost., nell'affidare alla legge la disciplina dell'esercizio del diritto di elettorato passivo, lo consentirebbe solo nei limiti fisiologici entro i quali alla legge stessa è permesso di operare, cioè non retroattivamente (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale).

La questione sollevata dal Tribunale ordinario di Messina è inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, in ragione di quanto già osservato in precedenza (paragrafo 5.1.).

Nel merito, la questione che si esamina in quanto sollevata dal Tribunale ordinario di Napoli è già stata dichiarata infondata da questa Corte con la sentenza n. 236 del 2015, e va pertanto respinta per gli stessi motivi, e segnatamente per l'infondatezza della tesi, sostenuta dal rimettente, della "costituzionalizzazione" del principio di irretroattività in tutti i casi in cui la Costituzione riserva alla legge la disciplina di diritti inviolabili. Come più volte affermato nella giurisprudenza di questa Corte, infatti, «al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., […] 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)» (sentenza n. 236 del 2015).

7.– La Corte d'appello di Bari e il Tribunale ordinario di Napoli sollevano, in termini sostanzialmente identici e con riferimento agli stessi parametri (artt. 3, 51, 76 e 77 Cost.), la questione di disparità di trattamento fra gli eletti ai consigli regionali (oltre ai presidenti delle giunte regionali) e gli eletti al Parlamento nazionale ed europeo.

Le censure possono quindi essere esaminate congiuntamente.

I giudici a quibus rilevano che ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 235 del 2012 non sono candidabili alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica «coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale», delitti tra i quali rientra l'abuso d'ufficio (art. 323 cod. pen.). La stessa disciplina vale per i candidati al Parlamento europeo, in forza del rinvio all'art. 1 del d.lgs. n. 235 del 2012 contenuto nel successivo art. 4.

Un'analoga soglia non è invece prevista dall'art. 7, comma 1, lettera c), alla cui stregua non possono essere candidati alle elezioni regionali e non possono comunque ricoprire la carica – tra le altre – di Presidente della giunta regionale, coloro che hanno riportato condanna definitiva per una serie di delitti contro la pubblica amministrazione, compreso l'abuso d'ufficio.

Di conseguenza, per i consiglieri regionali e per coloro che ricoprono le altre cariche previste dall'art. 7, comma 1, lettera c), la sospensione e la decadenza di diritto disciplinate dall'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 si applicano anche nel caso di condanna per abuso d'ufficio – rispettivamente, non definitiva e definitiva – pari o inferiore a due anni di reclusione, al di sotto cioè della soglia che fa scattare l'incandidabilità temporanea dei parlamentari.

Questa disparità di trattamento non sarebbe giustificata dalla diversa situazione

istituzionale e funzionale dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali, apparendo irragionevole, ad avviso dei rimettenti, che gli eletti in competizioni locali ricevano un trattamento più severo.

7.1.– In via preliminare, si deve innanzitutto chiarire quali sono le norme oggetto di censura.

Il riferimento fatto dalla Corte d'appello di Bari al «comma 1 dell'art. 7 lett. c) Legge 190/2012» riguarda, in realtà, l'art. 7, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 235 del 2012, appena citato, che il giudice a quo pone «in relazione» all'art. 8, comma 1, lettera a), dello stesso decreto legislativo.

Entrambe le norme sono espressamente menzionate dal Tribunale ordinario di Napoli, che «in relazione» a esse estende la questione anche all'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 235 del 2012. Tuttavia, quest'ultima è la disposizione che, secondo i rimettenti, funge da tertium comparationis idoneo a dimostrare la prospettata lesione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza, pertanto essa non può costituire allo stesso tempo l'oggetto della censura.

Nei giudizi principali, inoltre, deve essere direttamente applicato l'art. 8, comma 1, lettera a), poiché si controverte di sospensioni derivanti da sentenze di condanna non definitive. L'art. 7, comma 1, lettera c), in tema di incandidabilità da condanna definitiva, rileva solo come norma alla quale il citato art. 8 rinvia per individuare le cariche soggette alla sospensione e la platea dei reati per i quali la condanna non definitiva fa scattare la misura.

La questione deve quindi essere circoscritta all'art. 8, comma 1, lettera a).

7.2.– Sempre in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della questione sollevata dal Tribunale ordinario di Napoli.

Nell'ordinanza di rimessione, il giudice a quo non fa menzione dell'entità della pena alla quale il destinatario della misura di sospensione è stato condannato in via non definitiva per abuso d'ufficio. Questa mancanza si traduce in una insufficiente descrizione della fattispecie, che preclude il controllo sulla rilevanza della questione, in quanto la disparità di trattamento normativo censurata dal giudice a quo rileverebbe ai fini della decisione del processo principale solo se in concreto la pena inflitta fosse pari o inferiore a due anni di reclusione.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie – non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell'atto di rimessione – determina l'inammissibilità della questione per omessa o insufficiente motivazione sulla rilevanza (ex plurimis, sentenze n. 128 del 2014, n. 338 del 2011, ordinanza n. 176 del 2014).

Deve essere altresì dichiarata l'inammissibilità della questione sollevata dalla Corte d'appello di Bari con riferimento alla violazione degli artt. 76 e 77 Cost.

Il giudice a quo motiva sulla non manifesta infondatezza esponendo solo le ragioni a sostegno della irragionevolezza della disparità di trattamento normativo, senza fornire alcun argomento di supporto all'ulteriore invocazione degli artt. 76 e 77 Cost., già posti a fondamento dell'autonoma censura relativa all'eccesso di delega (sull'inammissibilità della questione per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza riferita ai parametri indicati dal giudice a quo, ex plurimis sentenza n. 133 del 2016, ordinanze n. 93 del 2016 e n. 52 del 2015).

7.3.– Di conseguenza, l'esame nel merito va limitato alla questione sollevata dalla Corte d'appello di Bari e, in questo ambito, alla violazione degli artt. 3 e 51 Cost. Anche quest'ultimo parametro, sul diritto di elettorato passivo, è evocato senza l'esposizione di autonome ragioni,

con la conseguenza che si deve ritenere che il rimettente ne lamenti la lesione solo quale ulteriore conseguenza della violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Nel merito, la questione non è fondata.

Questa Corte, con la sentenza n. 407 del 1992, è già pervenuta in un caso analogo a una decisione di non fondatezza sulla considerazione della diversità delle situazioni soggettive messe a confronto.

In quell'occasione, l'oggetto del giudizio era costituito, tra gli altri, dai commi 4-bis e 4-ter dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, introdotti dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992.

La legge n. 16 del 1992 aveva modificato la disciplina della legge n. 55 del 1990 in materia di elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali introducendo nuove cause di incandidabilità in relazione, tra il resto, a condanne anche non definitive per delitti di particolare gravità (associazione di tipo mafioso o finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, altri delitti concernenti dette sostanze, ovvero in materia di armi, alcuni delitti commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione). Le medesime situazioni comportavano che i soggetti considerati non potessero comunque ricoprire una serie di cariche elettive, anche di secondo grado, e di altri incarichi di competenza regionale o locale.

I commi 4-bis e 4-ter stabilivano che, qualora dette condizioni fossero sopravvenute all'elezione o alla nomina, ciò avrebbe comportato «l'immediata sospensione dalle cariche», da adottare con procedure diverse a seconda dei casi.

Queste disposizioni furono impugnate, tra l'altro, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto nel prevedere la sospensione nei soli confronti di consiglieri e assessori regionali e provinciali e non anche dei titolari di analoghe cariche statali, quali i membri del Parlamento e del Governo, avrebbero realizzato un irragionevole trattamento differenziato a favore di questi ultimi.

Questa Corte ha ritenuto che «non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati», con la conseguenza che «certamente non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali» (sentenza n. 407 del 1992).

Non vi sono motivi per discostarsi da queste conclusioni per il caso in esame, nel quale la censura ha una portata più ristretta, limitandosi al rilievo che le condizioni di applicabilità della sospensione e della incandidabilità sono differenziate per le cariche negli organi degli enti territoriali, da un lato, e la posizione di membro del Parlamento nazionale ed europeo, dall'altro, in relazione alla misura della pena inflitta. Inoltre, lo statuto dei membri del Parlamento è assistito da garanzie costituzionalmente presidiate, che porrebbero limiti all'estensione con legge ordinaria dell'istituto della sospensione del mandato parlamentare.

Sotto diverso profilo, si osserva che nemmeno il fatto che i consigli regionali esercitino anch'essi funzioni legislative – come sostiene una delle parti intervenute – fa venire meno la diversità del loro livello istituzionale e funzionale rispetto al Parlamento – sede esclusiva della rappresentanza politica nazionale, che «imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002) – e della condizione, per molti e decisivi aspetti oggettivamente differente, dei componenti dei due organi legislativi.

Quanto alla tesi secondo la quale sarebbe irragionevole assicurare un trattamento

differenziato a favore dei membri del Parlamento, in quanto titolari delle cariche oggettivamente più importanti, essa non considera che la finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione perseguita dalla disciplina in esame può anzi giustificare un trattamento più severo per le cariche politico-amministrative locali. La commissione di reati che offendono la pubblica amministrazione può infatti rischiare di minarne l'immagine e la credibilità e di inquinarne l'azione (ex plurimis, sentenza n. 236 del 2015) in modo particolarmente incisivo al livello degli enti regionali e locali, per la prossimità dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la diffusività del fenomeno in tale ambito. Va sottolineato in particolare che parte delle funzioni svolte dai consiglieri regionali ha natura amministrativa e che essa giustifica un trattamento di maggiore severità nella valutazione delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione.

A ciò si aggiunga che la stessa eterogeneità degli istituti messi a confronto (sospensione e incandidabilità) rende l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 235 del 2012, in tema di incandidabilità alla carica di parlamentare a seguito di condanna definitiva, inidoneo a fungere da tertium comparationis, restando così esclusa, anche per questa ragione, la violazione del principio di parità di trattamento (ex plurimis, sentenze n. 215 e n. 155 del 2014; n. 234 del 2008).

Come si è visto, la sospensione ha natura cautelare, sicché rispetto a essa «non è comunque prospettabile […] un'esigenza di proporzionalità rispetto al reato commesso, ma piuttosto rispetto alla possibile lesione dell'interesse pubblico causata dalla permanenza dell'eletto nell'organo elettivo: non si pone quindi un problema di "adeguatezza" della misura rispetto alla gravità del fatto, ma piuttosto rispetto all'esigenza cautelare (sentenza n. 206 del 1999)» (sentenza n. 25 del 2002, sull'analoga sospensione già prevista dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990). Alla stessa esigenza cautelare non è preordinato l'istituto dell'incandidabilità alla carica di parlamentare per condanna definitiva. È pertanto ragionevole che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia scelto di subordinarne l'applicazione per determinati reati, come quelli contro la pubblica amministrazione, all'entità della pena inflitta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera c), 8, comma 1, e 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), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 4, secondo comma, 25, secondo comma, 51, primo comma, 97, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 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, dal Tribunale ordinario di Messina, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51, 76 e 77 Cost., dal Tribunale ordinario di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., dalla Corte d’appello di Bari, con l’ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., dalla Corte d’appello di Bari, dal Tribunale ordinario di Napoli e dal Tribunale ordinario di Messina, con le ordinanze indicate in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera c), 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 4, secondo comma, 25, secondo comma, 51, primo comma, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 7 della CEDU, dalla Corte d’appello di Bari e dal Tribunale ordinario di Napoli, con le ordinanze indicate in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., dalla Corte d’appello di Bari, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 4 OTTOBRE 2016

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dal Tribunale di Napoli, prima sezione civile, con ordinanza del 22 luglio 2015 (reg. ord. n. 323 del 2015), si sono costituiti come parti del giudizio a quo, tra gli altri, il Movimento difesa del cittadino, A. L. e G. G. (con atto depositato il 19 gennaio 2016);

che questi soggetti sono intervenuti nel giudizio principale, prima della pronuncia dell'ordinanza di rimessione;

che, con riferimento al Movimento difesa del cittadino e ad A. L., il Tribunale ha dichiarato l'intervento inammissibile;

che, in base all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul

funzionamento della Corte costituzionale), e all'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale possono costituirsi i soggetti che erano parti del giudizio a quo al momento dell'ordinanza di rimessione (ex multis, sentenze n. 223 del 2012 e n. 356 del 1991, ordinanze allegate alle sentenze n. 236 e n. 24 del 2015);

che il Movimento difesa del cittadino e A. L., pertanto, non sono legittimati a partecipare al giudizio costituzionale quali parti del giudizio a quo, poiché il loro intervento in esso è stato dichiarato inammissibile con la stessa ordinanza di rimessione;

che l'atto di costituzione del Movimento difesa del cittadino e di A. L. va, dunque, dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'atto di costituzione del Movimento difesa del cittadino e di A. L. nel presente giudizio di costituzionalità.

F.to: Paolo Grossi, 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.