

Prof. Avv. Giuseppe Abbamonte

Tel. 081/7611115

Prof. Avv. Pietro Rescigno

Tel. 06/474831

**PARERE SULL'INCIDENZA DELLA CONDANNA
DI PRIMO GRADO PER ABUSO DI UFFICIO
SULL'ELEZIONE A PRESIDENTE DELLA
GIUNTA REGIONALE DELL'ON.LE VINCENZO
DE LUCA.**

In risposta ad una cortese richiesta dell'on. Vincenzo De Luca, vengono qui svolte, per essere quindi esaminate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, talune considerazioni critiche in ordine all'incidenza, sulla carica elettiva di Presidente della Giunta regionale della Campania, della sentenza non definitiva di condanna per abuso di ufficio del 21.02.2015, in virtù della legge delegata (D.Lgs. 235/2012), nota come Legge Severino. Quest'ultima, in sede di esercizio della delega (L. 190/2012) per il riordino e l'integrazione delle cause di incapacità elettorali passive, ha contemplato anche il reato di abuso di ufficio.

Valgano, in breve, le osservazioni seguenti:

I. La legge delegata, che nel sistema delle fonti normative deve considerarsi assieme alla delega, a quest'ultima attribuendo anzi il carattere di fonte sovraordinata, è viziata da innegabile, patente eccesso, sotto un duplice profilo: in primo luogo per l'inspiegabile deroga che per il reato di abuso di ufficio essa opera rispetto al *generale* principio del carattere definitivo dell'accertamento giudiziale del reato; in secondo

luogo, con riguardo alle figure di reato di cui viene rimessa alla discrezionalità del legislatore delegato la eccezionale individuazione in aggiunta a quelle contemplate nella delega, per la inequivoca mancanza del carattere che devono rivestire i reati suscettibili della detta individuazione, nel senso del grave allarme sociale che ne provoca la concreta verifica.

In particolare il costante (consapevolmente e ragionevolmente voluto dalla delega) carattere *definitivo* della sentenza di condanna non giustifica la contraddizione in cui incorre – se non si tratta, ipotesi verosimile, di mera distrazione o di difetto di coordinamento – la specifica, più grave disciplina del reato di abuso di ufficio.

Di quest'ultimo, se la incoerente parificazione di sentenze non definitive e definitive non dovesse considerarsi casuale ed errata, nemmeno può giustificarsi l'uso della (limitata) discrezionalità accordata al legislatore delegato col ravvisare nella particolare fattispecie ragioni di grave allarme sociale, solo che si consideri la uniforme giurisprudenza sul concetto di allarme sociale e altresì la casistica sull'abuso di ufficio e le

materie di consueto riferimento, dalla circolazione stradale alla tutela dell'ambiente che determinano l'interesse della collettività ma senza le tensioni e i terrori evocati dalla formula dell'*allarme* sociale.

La duplice, inammissibile estensione operata dal Governo nell'esercizio della delega, al reato di abuso di ufficio (che non rientra tra quelli di grave allarme sociale), ed altresì a sospensioni dalla carica per sentenze di condanna non definitive, è viziata radicalmente per eccesso di delega di carattere oggettivo, chiaramente rilevabile con il solo procedimento interpretativo di mera indole negativa, da compiersi dall'autorità investita del potere di esame e applicazione.

Del resto già l'ordine giudiziario, in sede di delibazione cautelare di provvedimenti di inibizione temporanea dalle cariche pubbliche locali per sentenze non definitive di abuso di ufficio (art. 323 c.p.), ha censurato la legittimità costituzionale dell'estensione arbitrariamente operata con legge delegata, rimettendo la questione al vaglio della Corte Costituzionale per

eccesso di delega, violazione dei principi di irretroattività (art. 7 CEDU) e disparità di trattamento (tra amministratori locali e parlamentari), e ripristinando intanto la carica (ordinanza T.A.R. Campania – Sez. I n. 1801/2014); Corte di Appello di Bari – Sez. I del 27.01.2015).

2. Sembrano altresì giustificate brevi considerazioni critiche circa le distinte nozioni – irriducibili ad unità sotto il mero profilo dell'inefficacia – di incandidabilità (che stampa e politici hanno tradotto in 'impresentabilità', con l'abituale disprezzo dello stile non solo linguistico), sospensione e decadenza.

La legge delega (art. 1 co. 64 lett. *m* L. 190/2012) ha delimitato il potere delegato del Governo, in tema di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche pubbliche, unicamente per sentenze di condanna intervenute successivamente alla assunzione della carica.

La legge delegata, a sua volta, in tema di sospensione delle cariche di Presidente della Giunta regionale, Assessore e Consigliere regionale (art. 8), coerentemente con il potere delegato del Parlamento si è letteralmente espressa solo per le

condanne che sopravvengono al conferimento del mandato elettivo. La norma è scritta, infatti, nei seguenti termini: “Sono sospesi di diritto dalle cariche coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti” (art. 8 co. I).

All’evidenza, la norma restrittiva si riferisce unicamente alle sentenze di condanna successive alla assunzione della carica. Le condanne precedenti al conferimento del mandato elettivo, pertanto, non rilevano in termini di sospensione della carica successivamente assunta; e tanto meno sono ammesse estensioni della normativa inibitoria primaria, che ha ad oggetto limitazioni del diritto di elettorato passivo dei cittadini, assistito dalla più ampia garanzia costituzionale.

In assenza di una norma espressa, di fonte primaria, che limiti tassativamente l’esercizio delle cariche pubbliche elettive anche per le condanne non definitive precedenti al conferimento del mandato elettivo, la sospensione della carica di Presidente della Giunta Regionale non può essere applicata al De Luca, la cui condanna risale al gennaio del 2015, e dunque precede la candidatura, la elezione e la eventuale assunzione della carica

di Governatore della Regione Campania.

La condanna del De Luca è peraltro scaturita dall'abnorme durata del processo di primo grado. Al riguardo è appena necessario rammentare che le sovraordinate norme costituzionali, europee e comunitarie obbligano alla tempestiva decisione dei giudizi. Il diritto di ottenere una pronuncia in tempi ragionevoli è affermato solennemente e senza eccezioni nell'art. 111 Cost., che corrisponde all'art. 6 della CEDU e all'art. 47 della Carta della Comunità Europea.

Non si vede come di fronte alle sovraordinate e vincolanti garanzie di procedimento ragionevolmente breve possa ritenersi comminata una incapacità elettorale sulla base di una sentenza di primo grado intervenuta a distanza di sette anni dalla contestazione del fatto, e applicando una norma delegata (quindi di fonte governativa) di efficacia circoscritta nei limiti della delega parlamentare. Ed invero, nel caso, verrebbe pronunciata la sospensione contro le norme sul "giusto processo", e alla stregua di una norma delegata della quale il Governo stesso in sede interpretativa è dotato del potere -

dovere correttivo nel rispetto della legge di delega. Si rammenta che nella specie i fatti risalgono al 2008 ed il processo in primo grado è durato più del doppio degli anni necessari per la riabilitazione (art. 179 c.p.) che avrebbe rimosso ogni formale impedimento.

3. Fermo quanto esposto, deve aggiungersi che la sospensione o decadenza dalla carica non può avere effetto automatico, e ciò per le insuperabili ragioni che di seguito si esprimono. L'art. 8 del D.Lgs. 235/2012 ha 'procedimentalizzato' l'applicazione della sospensione attraverso varie fasi dirette all'accertamento del presupposto inibitorio:

- comunicazione al Prefetto competente, a cura della Cancelleria o del PM della decisione che comporta la sospensione;
- comunicazione del Prefetto al Presidente del Consiglio dei Ministri;
- acquisizione dei pareri del Ministero per gli Affari Regionali e del Ministero dell'Interno;
- decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che accerta

l'esistenza o meno della causa di sospensione;

- notifica del provvedimento di sospensione, da parte del Prefetto al Consiglio Regionale;

- presa d'atto del Consiglio Regionale, con adozione dei provvedimenti conseguenti.

Solo alla conclusione di tale procedimento la sospensione diviene efficace e, dunque, opponibile al soggetto colpito dalla misura inibitoria.

In proposito l'orientamento della Corte di Cassazione, sul punto, più volte si esprime nel senso che:

- la sospensione di diritto dalla carica, a seguito di condanna non definitiva, non decorre dalla data di pubblicazione della sentenza di condanna, ma dalla comunicazione del provvedimento di sospensione, e *"...ciò sulla base dell'interpretazione letterale e della "ratio" della disposizione...secondo cui l'intervento del Prefetto non è meramente dichiarativo, ma costitutivo dell'efficacia della sospensione"* (Sez. I n. 16052 dell'8.07.2009);

- che, per gli Amministratori regionali, in particolare, la

sospensione diviene efficace solo a seguito della delibera adottata dal Consiglio regionale, successivamente alla notifica del provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, che accerta la sospensione (Sez. I – n. 17020 del 12.11.2003);

- che le stesse SS.UU., nel recente contenzioso sulla giurisdizione nella controversa sospensione del Sindaco di Napoli, pur affermando la giurisdizione del giudice ordinario, hanno ribadito che l'atto di accertamento della causa di sospensione ha effetti costitutivi (SS.UU. 11131/2015).

Su queste premesse si può trarre una ulteriore conclusione nel senso che l'applicazione della Legge Severino non solo non è automatica, ma altresì che l'effetto inibitorio temporaneo potrebbe, a tutto concedere, decorrere soltanto dalla data della delibera del Consiglio Regionale di presa d'atto, con conseguente conservazione degli atti politici ed amministrativi medio tempore assunti dal De Luca, prima della applicazione della misura inibitoria temporanea.

In ogni caso e per finire, l'applicazione dell'art. 8 del D.Lgs 235/2012, non può mai comportare la definitiva caducazione

degli organi elettivi regionali, democraticamente eletti.

L'art. 8, infatti, riveste carattere di misura di inibizione provvisoria, essendo fondata su un accertamento di colpevolezza non ancora definitivo, che non può comportare decadenze (definitive) di "status" o di organi pubblici (al pari delle distinte fattispecie dell'art. 7 del D.Lgs. 235/2012, correlate a condanne definitive).

L'applicazione dell'art. 8, in conseguenza, dovrà essere contemperata con l'imprescindibile garanzia di piena funzionalità degli organi regionali, con salvaguardia delle attività statutarie di insediamento e costituzione di tutti gli organi regionali ed adempimenti preliminari, ai sensi degli artt. 28 - 46 dello Statuto e dell'art. 4 Regolamento di Organizzazione e Funzionamento del Consiglio Regionale della Campania.

In tale direzione milita una interpretazione dell'art. 8 del D.Lgs. 235/2012 coerente con i principi costituzionali, che escludono radicalmente che condanne non definitive (art. 27 Cost.) possano tradursi in cause di definitiva estinzione degli "status"

di cariche pubbliche elettive (Corte Costituzionale n. 141/96, in relazione art. 15 L. 55/90, in tema di reati mafiosi).

Una diversa interpretazione conduce all'aberrante introduzione di una causa di decadenza (dalla carica) in luogo della prescritta sospensione, derivante da una condanna non definitiva, con evidenti ricadute sulla legittimità costituzionale delle disposizioni della Legge Severino e delle misure applicative di fonte governativa (artt. 27 e 51 Cost. in relazione art. 97 Cost.).

Le osservazioni che precedono vorrebbero contribuire ad evitare esiti incompatibili con i principi dell'ordinamento, a cominciare dalla durata dei processi e dagli eccessi della legge delegata, che il Governo è legittimato a rilevare. Di conseguenza, non potrà essere disposta la sospensione del De Luca dalla carica e ancor meno potranno impedirsi gli atti di nomina degli organi istituzionali della Regione ed, in particolare, della Giunta Regionale e del Vice Presidente.

La sospensione, infatti, non può provocare definitive decadenze, pregiudicando il mandato elettorale conferito al Presidente della

Prof. Avv. Giuseppe Abbamonte
Prof. Avv. Pietro Rescigno

Giunta Regionale ed ai Consiglieri Regionali della Campania,
investiti della funzione elettiva in una istituzione completa di
tutte le componenti.

Con ogni disponibilità ad integrare e chiarire il nostro pensiero,
salutiamo cordialmente.

Napoli - Roma, 18 giugno 2015

Prof. Avv. Pietro Rescigno

Prof. Avv. Giuseppe Abbamonte

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is 'P. Rescigno' and the signature on the right is 'Giuseppe Abbamonte'. Both signatures are written in a cursive, flowing style.