

15 GIUGNO 2016

“Basta la parola!”

L'interpretazione letterale del
Consiglio di Stato sulla deroga al
divieto del terzo mandato
consecutivo del sindaco uscente.

Nota al parere n. 179 del 2016.

di Vincenzo Tondi della Mura
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università del Salento



“Basta la parola!”

L’interpretazione letterale del Consiglio di Stato sulla deroga al divieto del terzo mandato consecutivo del sindaco uscente.

Nota al parere n. 179 del 2016*

di Vincenzo Tondi della Mura

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università del Salento

1. Con il parere n. 179 del 2016 la Prima Sezione del Consiglio di Stato è intervenuta su una questione, che ben esprime la tensione interpretativa e politico-giudiziaria degli ultimi decenni in merito al rapporto spesso controverso fra elettorato passivo e giudizio penale, se non proprio fra rappresentanza locale e azione giudiziaria; rapporto al cui delicato bilanciamento è rimesso il grado di efficienza, legalità e legittimità del sistema democratico locale e il cui assetto è stato definito a più riprese dal Legislatore, sia pure con continue zone d’ombra bisognevoli di chiarimento. Fra queste, per l’appunto, si pone quella appena chiarita dall’Organo consultivo, riguardante il rapporto fra la sospensione di diritto dalla carica di sindaco, disciplinata dalla c.d. legge Severino (artt. 10 e 11 del d. lgs. n. 235 del 2012), e il divieto per il sindaco uscente del terzo mandato consecutivo, disposto dal Testo unico degli enti locali (art. 51 del d. lgs. n. 267 del 2000).

Si tratta di una questione relativamente recente e priva di uno specifico precedente giurisprudenziale. Essa è stata risolta dal Consiglio di Stato in modo lineare per il tramite solamente del primo dei parametri ermeneutici dell’art. 12 delle preleggi, quello dell’interpretazione letterale della disposizione interessata. Rilievo, quest’ultimo, doppiamente significativo. Infatti, a fronte della convulsa stratificazione legislativa imposta dalle contingenze della politica e dalle reazioni mediatiche suscitate dagli episodi di malaffare amministrativo, il rilievo non solamente attesta la

* Articolo sottoposto a referaggio.

coerenza sistematica mostrata dall'ordinamento; più ancora, evidenza come l'equilibrio legislativo fra le opposte istanze costituzionali sia conseguibile anche in quelle fattispecie più delicate, che presentano maggiore rischio di reciproco sconfinamento e d'irrimediabile lesione degli interessi protetti.

E' il caso, per l'appunto, affrontato dal parere in esame. Questo ha ristabilito in via interpretativa l'equilibrio fra elettorato passivo e giudizio penale; ha scongiurato l'eventualità che le condanne non definitive del sindaco uscente possano prolungare oltre il dovuto i relativi effetti indiretti, restringendo inutilmente i diritti politici dell'amministratore eventualmente destinatario di una successiva sentenza di assoluzione o di proscioglimento.

2. Il rapporto normativo intercorrente fra le disposizioni oggetto del parere del Consiglio di Stato era suscettibile di una duplice interpretazione, formale o sostanziale, a seconda dell'insistenza da riporre sui soli interessi della comunità locale e dell'amministrazione territoriale, ovvero sul bilanciamento fra gli stessi e quelli della rappresentanza locale. L'incertezza interpretativa era speculare alla comprensione delle priorità perseguite dal legislatore: se incentrate maggiormente sulla tutela della libertà di voto dei cittadini (art. 48 cost.) e dell'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), ovvero se finalizzate a favorire il relativo bilanciamento con il diritto di eleggibilità del sindaco uscente (art. 51 Cost.) e con il connesso diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti al compimento del mandato conferito nelle elezioni (C. cost., n. 48/2003, § 2.2.).

Nel primo senso parevano propendere le disposizioni variamente vincolanti il mandato del sindaco. In caso di condanna non definitiva per uno dei reati contro la pubblica amministrazione, infatti, la legge Severino prevede la sospensione di diritto dalla carica di sindaco sino a una successiva sentenza di proscioglimento o di assoluzione anche non definitiva (artt. 10 e 11 del d. lgs. n. 235 del 2012). Si tratta di una misura doppiamente restrittiva sia del principio di non colpevolezza (art. 27, comma 2, Cost.), sia del richiamato diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti al compimento del mandato conferito nelle elezioni (art. 51 e C. cost., n. 48/2003). Essa trova la propria ragione di legittimità nella provvisorietà del provvedimento cautelare, costituendo uno stato transitorio, necessariamente limitato nel tempo e destinato a concludersi con la definitiva cessazione dall'incarico, ovvero con la reintegrazione nelle funzioni (cfr. Cons. Stato, III Sez., 14 febbraio 2014. n. 730). In tal senso la misura di sospensione è finalizzata a consentire



nell'immediato e sino a una diversa valutazione del giudice penale la tutela dell'imparzialità dell'ente locale (art. 97 Cost.).

Del pari, in caso di prosecuzione di due mandati consecutivi da parte del sindaco uscente, il Testo unico degli enti locali prevede che l'amministratore non sia immediatamente rieleggibile per la medesima carica (art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 267 del 2000); ciò al fine "di favorire il ricambio ai vertici dell'amministrazione locale ed evitare la soggettivizzazione dell'uso del potere dell'amministratore locale, in modo da spezzare il vincolo personale tra elettore ed eletto e per sostituire alla personalità del comando l'impersonalità di esso ed evitare il clientelismo" (Cass. civ., I Sez., 29 marzo 2013, n. 7949; 12 febbraio 2008, n. 3383; 29 marzo 2013, n. 7949). Ipotesi, questa, già formulata dalla precedente legge n. 81 del 1993 e sostanzialmente confermata dalla presente, così da controbilanciare il mandato di forte legittimazione politica e di accentramento politico-amministrativo con una serie di strumenti e di controlimiti amministrativi. Di qui, per l'appunto, la configurazione del divieto del terzo mandato quale "causa tipizzata d'ineleggibilità originaria", preclusiva non già della mera candidabilità, bensì della stessa eleggibilità del soggetto che versi in essa, perché ostativa all'espletamento del terzo mandato consecutivo (Cass. civ., n. 3383/2008 e n. 11895/2006).

Rispetto a una tale insistenza legislativa sulle ragioni della libertà di voto dei cittadini e dell'imparzialità dell'amministrazione, tuttavia, si pone la deroga al divieto del terzo mandato consecutivo, sancita dal Legislatore a vantaggio del bilanciamento con gli altri principi coinvolti. La disposizione consente eccezionalmente un terzo mandato, nel caso in cui "uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie" (art. 51, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000). La deroga si conforma al principio costituzionale per cui l'eleggibilità è la regola e l'ineleggibilità è l'eccezione (C. cost., n. 141/1996). Ogni restrizione elettorale, d'altro canto, è ammissibile solamente nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango parimenti costituzionale, per il resto rimanendo subordinata al vincolo della riserva assoluta di legge (Cass., I sez. civ., n. 21685/2012 e n. 13181/2007) e al criterio di «stretta interpretazione» (C. cost., n. 141/1996, ma già n. 49/1969).

Ed è nella prospettiva esposta che occorre leggere il rapporto fra le due previsioni dell'art. 51 Tuel: nel secondo comma, scopo della restrizione dell'elettività passiva è quello d'impedire al sindaco uscente di porre a repentaglio il libero esercizio del diritto di voto dei cittadini e l'imparzialità dell'amministrazione, lucrando con un terzo mandato il vantaggio elettorale maturato in quelli



trascorsi; nel terzo comma, per contro, scopo della riespansione dell'elettività passiva è quello di evitare un inutile sacrificio dell'eleggibilità in assenza delle relative ragioni restrittive, posto che l'esigua durata della carica non è suscettibile di provocare le paventate lesioni della libertà di voto. Piuttosto che insistere sull'astratta tutela degli interessi pubblici coinvolti, pertanto, il Legislatore ha riportato sul piano della realtà politica il bilanciamento fra il diritto di libertà di voto degli elettori e il diritto di eleggibilità del sindaco uscente; ha ritenuto che la restrizione del secondo non possa avvenire in modo assoluto e indiscriminato, bensì condizionato alla sofferenza (quantomeno presuntiva) del primo. Di conseguenza, ha considerato che le condizioni di *captatio benevolentiae* e di *metus potestatis* nei confronti degli elettori, possano realisticamente maturare solamente dopo il decorso di un certo periodo di tempo dall'insediamento del sindaco, complessivamente quantificato in sette anni, sei mesi e un giorno; prima di tale scadenza, infatti, mancando il presupposto del paventato pregiudizio, ogni restrizione del diritto elettorale passivo sarebbe irragionevole in quanto non necessaria.

Di qui il problema interpretativo riguardante il rapporto fra la sospensione di diritto dalla carica di sindaco (artt. 10 e 11, legge Severino) e il divieto di rieleggibilità per il terzo mandato consecutivo (art. 51, Tuel); problema concernente la computabilità del periodo di sospensione sindacale ai fini del calcolo del tempo preclusivo alla rieleggibilità per il terzo mandato consecutivo (due anni, sei mesi e un giorno). Esso può essere affrontato in senso formale o sostanziale, a seconda dell'effettività da negare o da riconoscere alla durata del mandato del sindaco uscente: nell'un caso, considerando la sospensione di diritto dell'amministratore locale quale mero "impedimento temporaneo e personale" e, in quanto tale, irrilevante per gli effetti di cui all'art. 51, comma 3, Tuel, si da computare il relativo periodo nel calcolo della durata del mandato; nell'altro caso, al contrario, considerando la sospensione di diritto dell'amministratore locale quale causa non intenzionale dell'interruzione dell'esercizio delle funzioni di sindaco e, in quanto tale, rilevante per gli effetti in questione, si da sottrarre il relativo periodo dal calcolo in questione.

3. La questione della computabilità del periodo di sospensione dalla carica di sindaco ai fini della limitazione dei successivi mandati era già stata variamente affrontata dal Consiglio di Stato (I Sez., 13 aprile 2005, n. 1137) e dalla Corte di Cassazione (I Sez. civ., 26 marzo 2015, n. 6128) alla luce del principio di effettività e del criterio di «stretta interpretazione».

L'Organo consultivo era intervenuto con un parere riguardante la sospensione prefettizia in attesa del decreto ministeriale di scioglimento del consiglio comunale (art. 141, comma 7, Tuel). Le considerazioni erano state stringenti e consequenziali. Esse avevano preso le mosse dagli effetti della sospensione prefettizia sull'amministrazione dell'ente. Il relativo provvedimento, infatti, "sottraendo agli organi elettivi l'amministrazione dell'ente" e assegnando quest'ultima a un organo straordinario, produce "una situazione non dissimile da quella che si realizza nell'ipotesi della gestione commissariale conseguente allo scioglimento". Di talché, preso atto che durante il periodo di sospensione "il sindaco perde l'effettivo esercizio delle funzioni", l'Organo consultivo aveva tratto le relative conclusioni in ordine alla tutela dell'interesse pubblico protetto dall'art. 51 Tuel: "Ragioni di intrinseca coerenza, congiunte alla considerazione che il fine della norma è di evitare che i poteri spettanti al vertice dell'amministrazione siano esercitati troppo a lungo dallo stesso soggetto, inducono a ritenere che il periodo della sospensione, durante il quale il sindaco perde l'effettivo esercizio delle funzioni, non concorre a concretare la durata del mandato ostativa, secondo il disposto dell'art. 51, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, della rieleggibilità".

Sottesa alle argomentazioni del Consiglio di Stato, dunque, era stata l'interpretazione sistematica del terzo comma dell'art. 51, tale da coniugare la ratio della disposizione (favorire il ricambio dei vertici politici dell'amministrazione locale) con le "ragioni d'intrinseca coerenza" essenziali alla relativa operatività. Di qui la conclusione secondo cui l'interesse protetto dalla disposizione non avrebbe potuto ricevere alcuna lesione dalla terza candidatura del sindaco uscente, nel caso di un secondo mandato svolto per la maggior parte del tempo solo formalmente e non in senso effettivo. In senso analogo, si era pure pronunciata la Corte di Cassazione sempre in tema d'ineleggibilità e di gestione commissariale conseguente allo scioglimento anticipato del Consiglio comunale (art. 141, comma 1, n. 3, Tuel). Anche la Suprema Corte aveva insistito sull'essenzialità dei principi di effettività e di stretta interpretazione al fine della comprensione dei due commi dell'art. 51. Aveva chiarito che la regola del divieto d'ineleggibilità per il terzo mandato (art. 51, comma 2) "prescinde dalla consecutività dell'effettivo espletamento delle funzioni di sindaco, con l'unica eccezione introdotta dallo stesso art. 51, comma 3". Già in altre occasioni, del resto, essa aveva spiegato come il rapporto tra i due commi fosse "di regola ed eccezione, nel senso che a rendere possibile un mandato ulteriore consecutivo - significativamente individuato dalla legge come il «terzo» - è l'eventualità che i due mandati precedenti abbiano avuto una durata effettiva (complessivamente) inferiore a sette anni, sei mesi e un giorno" (Cass., n. 21685/2012). Di talché la differenza fra le

due previsioni sarebbe stata da ricercare nel fatto che nel secondo comma, “la norma limitativa [della regola costituzionale dell’eleggibilità] prescinde dalla consecutività dell’effettivo espletamento delle funzioni di sindaco” (Cass., n. 6128/2015).

L’insistenza dimostrata dall’Organo consultivo e dalla Suprema Corte sul principio di effettività è dunque essenziale per comprendere la ratio della disposizione. Sempre, del resto, l’ordinamento commisura la giuridicità della norma all’attitudine della stessa a trovare rispondenza nella concretezza storica degli interessi presi in considerazione.

In entrambe le pronunce a essere determinante non è stata tanto la durata formale del mandato svolto dal sindaco, quanto, piuttosto, la durata effettiva dello stesso; quest’ultima dovendo essere tale da consentire il pieno e continuato esercizio delle funzioni titolate, sì da potere concretamente provocare quelle condotte potenzialmente lesive degli interessi costituzionalmente protetti.

4. In linea con la prospettiva tratteggiata, il Consiglio di Stato ha affrontato il problema interpretativo riguardante il rapporto fra la sospensione di diritto dalla carica di sindaco e il divieto di rieleggibilità per il terzo mandato consecutivo. La soluzione individuata è derivata da un’interpretazione solo letterale del dato normativo, per giunta motivata in modo scarno ed essenziale; tale, tuttavia, da rendere inutile il ricorso agli ulteriori parametri ermeneutici, attesa la piena conformità delle risultanze interpretative ai principi coinvolti.

L’art. 12 delle preleggi, del resto, nello stabilire una gradualità fra i parametri contemplati, pone gli stessi in un regime non di concorrenza, bensì di approfondimento progressivo e sussidiario, in modo da favorire il conseguimento di un risultato interpretativo sensato, coerente e non contraddittorio. L’interpretazione letterale, per tale via, è chiamata a cogliere “il senso” del discorso legislativo, per come desumibile dal “significato proprio delle parole” colte nel loro insieme, le une “in connessione” e in funzione delle altre. L’eventuale intervento degli ulteriori parametri è rimesso all’esigenza di verificare la congruenza del risultato conseguito; più che estendere, restringere, o mutare altrimenti il senso letterale della disposizione, esso mira solamente a determinare il senso della disposizione in rapporto al discorso legislativo integralmente considerato, adeguando il relativo linguaggio al complesso normativo. Tanto più che, diversamente, non si perverrebbe all’individuazione della “precisa disposizione” da applicare, bensì all’imposizione dispotica e irragionevole di una disposizione con un significato privo di senso.



Nella prospettiva ermeneutica tratteggiata si pone il parere in commento. La Sezione consultiva ha opportunamente condizionato la risoluzione del quesito a una previa questione interpretativa; ha preliminarmente richiamato la necessità di “stabilire se, nell’inciso finale del terzo comma – «causa diversa dalle dimissioni volontarie» – ricada l’ipotesi del sindaco sospeso di diritto dalla carica di sindaco ai sensi degli articoli 10 ed 11 del decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235”. Ha così evidenziato le opposte conseguenze derivanti dalla soluzione prescelta: per un verso, “optando per la soluzione positiva, ossia ritenendo che la sospensione a seguito di condanna penale costituisca «causa diversa dalle dimissioni volontarie»”, si sarebbe dovuto tener conto del periodo di sospensione ai fini del calcolo della durata del mandato; per altro verso, al contrario, “optando per la soluzione negativa, ossia ritenendo che la sospensione a seguito di condanna penale non costituisca «causa diversa dalle dimissioni volontarie»”, non si sarebbe dovuto tener conto del periodo di sospensione ai fini del calcolo della durata del mandato.

Ricondotto il problema a una questione preliminare di ordine interpretativo, la Sezione consultiva ha optato per la prima delle due soluzioni. Determinante è stata l’“applicazione del noto principio secondo cui «in claris non fit interpretatio». Il parere ha chiarito la linearità di una tale opzione, “essendo palese che il significato proprio delle parole secondo la connessione tra di esse non consenta di accostare alle dimissioni volontarie dalla carica la sospensione di diritto conseguente ad una condanna penale”.

La diversa soluzione, del resto, avrebbe contrastato con il criterio di «stretta interpretazione», che vincola l’intera disciplina e che impedisce estensioni ermeneutiche non dovute. “L’interpretazione estensiva di una disposizione, nella specie volta ad assimilare la sospensione ope legis alle dimissioni volontarie dalla carica, può aver luogo, infatti, solo quando il testo – nelle sue componenti lessicali o sintattiche – presenti margini d’ambiguità, il che nella fattispecie in esame non è”. La diversa interpretazione, fra l’altro, avrebbe generato “una grave incertezza ermeneutica, non essendo affatto chiaro come del periodo di sospensione [avrebbe dovuto] tenersi conto ai fini del calcolo della durata del mandato. Se cioè nel senso di aggiungere quel periodo a quello effettivamente trascorso in carica, ovvero nel senso di ridurre proporzionalmente il periodo di tempo al di sotto del quale è possibile un terzo mandato”.

Chiarito il senso della disposizione oggetto del quesito consultivo ed esclusa ogni opposta ipotesi interpretativa, la Sezione consultiva ha concluso per la computabilità del periodo di sospensione di

diritto dalla carica di sindaco, ai fini del calcolo del tempo preclusivo alla rieleggibilità per il terzo mandato consecutivo.

5. La conclusione del Consiglio di Stato rappresenta l'esito di un ragionamento scarno, essenziale e, soprattutto, coerente con le risultanze interpretative ricavabili dagli ulteriori parametri ermeneutici non impiegati nella specie.

Analoga, anzitutto, è la soluzione derivante dall'interpretazione sistematica del terzo comma dell'art. 51, Tuel. L'inciso finale della disposizione («causa diversa dalle dimissioni volontarie») non può non comprendere tutte le cause di cessazione del mandato variamente ipotizzabili. La previsione delle sole dimissioni volontarie quale unica eccezione alla riespansione dell'eleggibilità è finalizzata a impedire che il sindaco utilizzi lo strumento delle dimissioni, atto personalissimo, per potere aggirare il divieto del secondo comma e poter competere alle successive elezioni. In tal senso, essa dimostra il carattere omnicomprensivo e residuale della norma, insuscettibile di restrizione da parte dell'interprete; evidenzia la necessità di un criterio non solo cronologico per il computo temporale del mandato sindacale; conferma che non è sufficiente il mero decorso del tempo ai fini della preclusione della terza candidatura, essendo piuttosto necessaria l'effettività di un tale decorso, tale da rendere detta durata pienamente funzionale all'esercizio delle funzioni coinvolte.

Parimenti analoga alla conclusione del Consiglio di Stato è la risultanza dell'interpretazione in senso costituzionalmente conforme della disposizione in esame. Come evidenziato, la previsione del terzo comma dell'art. 51, Tuel, è speculare al principio costituzionale per cui l'eleggibilità è la regola e l'ineleggibilità l'eccezione. La riespansione dell'elettività passiva del sindaco uscente, di conseguenza, può essere limitata solamente in funzione della tutela delle contrapposte esigenze pubbliche, dimostrandosi diversamente lesiva del criterio di «stretta interpretazione». Anche per tale via si conferma la necessità di calcolare in senso effettivo e non solo formale la durata in carica del mandato del sindaco.

Il rilievo trova conferma in quanto previsto dal legislatore nella stessa legge Severino. Dopo avere passato in rassegna i casi di sospensione di diritto, l'art. 11 precisa al terzo comma che «Nel periodo di sospensione i soggetti sospesi, ove non sia possibile la sostituzione ovvero fino a quando non sia convalidata la supplenza, non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata». E' lo stesso legislatore, dunque,

a chiarire che la permanenza in carica dei soggetti sospesi è da intendere in senso solamente formale, essendo insuscettibile di produrre immediati effetti giuridici.

Di qui, per l'appunto, l'illegittimità di una restrizione della rieleggibilità del sindaco uscente non funzionale alla tutela degli altri interessi costituzionali parimenti coinvolti, in quanto lesiva dei principi di sovranità popolare (art. 1 Cost.) e di partecipazione politica (artt. 3, comma 2, e 48 Cost.), oltretutto del diritto di rappresentare in condizioni di parità l'elettorato locale nel governo del territorio (artt. 51, 2 e 3 Cost.).

C'è poi un ulteriore rilievo di costituzionalità, che interessa il caso di specie.

Occorre considerare che la sospensione amministrativa disposta dall'art. 11 della legge Severino trova la propria ragione di legittimità nella provvisorietà del relativo provvedimento cautelare. La duplice restrizione disposta da quest'ultimo, con riguardo sia al principio costituzionale di presunzione di non colpevolezza (art. 27, comma 2, Cost.), sia al diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni (art. 51 e C. cost., n. 48/2003), è giustificata dalla tutela di un diverso interesse costituzionale; mira a consentire la tutela dell'imparzialità dell'ente locale (art. 97 Cost.) in via immediata e presuntiva, prevenendo ulteriori reati contro l'amministrazione seguenti quelli già accertati dalla sentenza di condanna di primo grado del sindaco uscente. Non per nulla, il sesto comma dell'art. 11 della legge Severino prevede che "la sospensione cessa nel caso in cui nei confronti dell'interessato [...] venga emessa sentenza, anche se non passata in giudicato, [...] di assoluzione"; previsione che, per l'appunto, conferma la provvisorietà del provvedimento di sospensione, finalizzato a una restrizione *rebus sic stantibus* degli interessi costituzionali richiamati, al punto che la cessazione della sospensione nemmeno necessita del passaggio in giudicato della sentenza di assoluzione di secondo grado.

Nel caso di specie, per contro, l'eventuale computabilità del periodo di sospensione prefettizia nel calcolo del tempo preclusivo del terzo mandato, si dimostrerebbe attuativa del combinato disposto di due articoli diversi per ratio, parametri costituzionali e sfera di applicazione: l'uno (l'art. 11, commi 1 e 5 della legge Severino), proiettato nel presente e limitato alla provvisorietà dell'atto affittivo, al fine di fornire un'immediata tutela dell'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.); l'altro (l'art. 51, comma 3, Tuel), proiettato nel futuro e destinato a condizionare il programma di governo della successiva amministrazione locale in presenza delle circostanze cronologiche prefissate dal legislatore, al fine d'impedire l'inquinamento della votazione cittadina (art. 48 Cost.) e la conseguenza lesione dell'imparzialità amministrativa (art. 97 Cost.).

La norma risultante dal combinato disposto dei due articoli richiamati, pertanto, sarebbe irragionevole, presentando una commistione di finalità disomogee, tale da sovvertire la ratio di ciascuna delle stesse e da ledere i parametri costituzionali singolarmente presi a riferimento. Per di più, essa verrebbe a prolungare temporalmente l'effetto afflittivo perseguito dalla legge Severino (la sospensione temporanea della carica di sindaco), estendendo detta afflittività oltre il periodo preso in considerazione del legislatore, vale a dire dopo la sentenza di assoluzione di secondo grado. Originerebbe l'inedita figura di un provvedimento dagli effetti paradossali: provvisorio in quelli diretti e perdurante in quelli indiretti. Pur decaduto per il sopravvenuto provvedimento di cessazione della sospensione, detto provvedimento continuerebbe a produrre effetti finalizzati a favorire ope legis il ricambio di un sindaco già assolto penalmente dall'accusa di reati contro la pubblica amministrazione, oltreché meritevole di portare a compimento il proprio programma di governo. Una tale combinazione, in definitiva, sarebbe illegittima per violazione dell'art. 27, comma 2, degli artt. 51, comma 1, 2 e 3 Cost., nonché dei connessi principi di riserva assoluta di legge e di «stretta interpretazione».

6. E così, in definitiva, impiegando solo il primo dei parametri ermeneutici dell'art. 12 delle preleggi, il Consiglio di Stato ha rimarcato quell'equilibrio fra elettorato passivo e giudizio penale sancito dal Legislatore, così come evincibile dalle risultanze interpretative degli ulteriori parametri non impiegati nella specie. Per giunta, intervenendo in via interpretativa sulle disposizioni intese singolarmente e nel relativo rapporto, anziché sul combinato disposto fra le stesse, l'Organo consultivo ha assicurato l'elasticità normativa della fattispecie; ha scongiurato l'ipotesi che gli errori e/o gli sconfinamenti dell'azione giudiziaria possano risolversi in restrizioni inutilmente perduranti e indebitamente penalizzanti la rappresentanza locale.

E' un tale equilibrio, del resto, a consentire quella flessibilità del sistema, necessaria a evitare quei massimalismi che, invece, spesso hanno segnato l'efficienza, la legittimità e la democraticità delle esperienze amministrative locali (e non solo).