

*Riflessione*

# — La nozione di “sanzione penale” e il caso *Galan*

*The notion of “criminal sanction” and the Galan case*

*di Maria Rosaria Donnarumma*

---

**Abstract.** *La decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 17 giugno 2021 nel caso Galan c. Italia è molto importante, perché esamina la problematica della ineleggibilità o decadenza da cariche elettive con specifico riferimento alla normativa vigente in Italia, e conferma, secondo un costante indirizzo giurisprudenziale, che tali misure non sono assimilabili a sanzioni penali e, quindi, non soggiacciono al principio della irretroattività della legge penale.*

*Ciò in perfetta sintonia con la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, ormai consolidata nel senso che le misure in causa, compresa quella cautelare della sospensione dal mandato, «ancorché collegate alla commissione di un illecito, non hanno carattere sanzionatorio e rappresentano solo conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche pubbliche» in uno Stato democratico di diritto.*

**Abstract.** *The judgment of the European Court of Human Rights of June 17, 2021 in Galan v. Italy is very important. The case considers the problem of ineligibility or forfeiture from elected offices with specific reference to the legislation in force in Italy, and confirms, according to a constant jurisprudential orientation, that such measures are not comparable to criminal sanctions and, therefore, are not subject to principle of non-retroactivity of criminal law.*

*This is in perfect harmony with the jurisprudence of the Italian Constitutional Court, now consolidated in the sense that the measures in question, including the precautionary measure of suspension from the mandate, "although connected to the commission of a criminal offense, are not sanctioning and represent only consequences of the cessation of a subjective requirement for access to public office" in a democratic State of Law.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare le sentenze n. 236 del 2015, n. 276 del 2016, n. 35 del 2021. – 3. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, in particolare la decisione del 17 giugno 2021, *Galan c. Italia*. – 4. Considerazioni conclusive.

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The jurisprudence of the Constitutional Court, in particular the judgments n° 236 of 2015, n° 276 of 2016, n° 35 of 2021. – 3. The jurisprudence of the European Court of Human Rights, in particular the judgment of June 17, 2021, *Galan v. Italy*. – 4. Concluding remarks.

## 1. Introduzione.

La decisione della Corte europea dei diritti dell’uomo del 17 giugno 2021 nel caso *Galan c. Italia* è di estremo interesse, perché affronta la tematica della nozione di “sanzione penale” e del connesso principio di non retroattività della legge penale, nel confronto con una diversa tematica, quale quella della incandidabilità o decadenza da mandati elettivi.

Ciò alla luce di un esame approfondito della propria pregressa e consolidata giurisprudenza, nonché della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana.

## 2. La giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare le sentenze n. 236 del 2015, n. 276 del 2016, n. 35 del 2021.

La giurisprudenza della Corte costituzionale è ormai consolidata nel senso che «le misure dell’incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive [...] – afferma testualmente il giudice – ancorché collegate alla commissione di un illecito, non hanno carattere sanzionatorio e rappresentano solo conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l’accesso alle cariche pubbliche»<sup>1</sup>.

Già nella sentenza n. 118 del 1994 la Corte costituzionale, nel pronunciarsi sulla decadenza automatica da alcuni mandati elettivi a seguito di una condanna definitiva per determinati reati, sebbene in virtù di una disposizione legislativa successiva alla data delle elezioni, aveva negato trattarsi di sanzioni o di effetti della condanna penale, quest’ultima essendo un «mero presupposto oggettivo cui è collegato un giudizio di “indegnità morale” a ricoprire determinate cariche elettive»<sup>2</sup>.

Altrettanto dicasi per la sospensione, misura cautelare tesa ad evitare il «sospetto di inquinamento [...] degli apparati pubblici» e, quindi, garantirne la credibilità<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 35 del 2021, *considerato in diritto*, punto 3.2.3.

<sup>2</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 118 del 1994, *considerato in diritto*, punto 3.1.

<sup>3</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 236 del 2015, *considerato in diritto*, punto 4.3.2.

Nella sentenza n. 236 del 2015 la Corte era chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'articolo 11, comma 1, *sub a*) del decreto legislativo n. 235 del 31 dicembre 2012<sup>4</sup>. Un tale decreto (c.d. legge Severino), recante il testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo, era stato adottato a seguito della delega contenuta nell'articolo 1, comma 63, della legge n. 190 del 6 novembre 2012 (c.d. legge anticorruzione).

Il giudice rimettente (TAR della Campania) fondava il dubbio di legittimità appellandosi a tre profili: *a*) il carattere a suo avviso sanzionatorio della misura di sospensione dalla carica; *b*) l'applicazione retroattiva; *c*) l'adozione della misura a seguito di una condanna non definitiva<sup>5</sup>.

La Corte innanzi tutto ricorda che, nel pronunciarsi sulla normativa antecedente il decreto legislativo n. 235 del 2012, essa ha costantemente escluso che le norme su incandidabilità, decadenza, sospensione da cariche elettive rivestano carattere sanzionatorio. «Tali misure – ribadisce la Corte – non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento». E ciò «nell'ambito di quel potere di fissazione dei "requisiti" di eleggibilità, che l'art. 51, primo comma, della Costituzione riserva [...] al legislatore»<sup>6</sup>.

Per quanto concerne il principio di irretroattività e, in particolare, la tesi di una sua "costituzionalizzazione" in tutti i casi in cui la Costituzione preveda una riserva di legge per la disciplina di diritti inviolabili, la Corte nega la fondatezza della tesi al di fuori dell'ambito di applicazione dell'articolo 25, comma 2. Le leggi possono avere efficacia retroattiva, purché nel rispetto dei «fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma» e dei principi di ragionevolezza e uguaglianza, nonché di tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti<sup>7</sup>.

Infine, sul profilo della sospensione dalla carica a seguito di una condanna non definitiva, la Corte ribadisce che «di fronte a una grave situazione di illegalità nella pubblica amministrazione [...] non è irragionevole ritenere che una condanna (non definitiva) per determinati delitti [...] susciti l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente il condannato dalla carica, per evitare un "inquinamento" dell'amministrazione»<sup>8</sup>.

Nella sentenza n. 276 del 2016 la Corte è ancora una volta chiamata a pronunciarsi sulle norme del decreto legislativo n. 235 del 2012 che contemplano la sospensione dalle cariche politiche in caso di condanna non definitiva per determinati reati<sup>9</sup>. Tra i motivi di

---

<sup>4</sup> L'articolo 11 verte sulla "sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità".

<sup>5</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 236 del 2015, *considerato in diritto*, punto 4.

<sup>6</sup> *Idem*, punto 4.1.

<sup>7</sup> *Idem*, punto 4.3.1.

<sup>8</sup> *Idem*, punto 4.3.2.

<sup>9</sup> Precisamente l'art. 8, comma 1, e l'art. 11, comma 1, *sub a*), nonché, in collegamento con la disposizione di cui al citato art. 8, l'art. 1, comma 1, *sub b*) e l'art. 7.

ricorso merita particolare attenzione la questione concernente l'eccesso di delega sollevata nelle ordinanze dei tre giudici rimettenti<sup>10</sup>.

I giudici si appellavano in particolare all'articolo 1, comma 64, della legge n. 190 del 2012 che, nell'enunciare i criteri direttivi della delega conferita al Governo ai sensi del comma 63 per provvedere «al riordino e all'armonizzazione della vigente normativa», precisava alla lettera m) testualmente: «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».

Di qui l'illazione dei giudici *a quibus* che la disposizione si riferisse sia alla decadenza che alla sospensione, onde la violazione della delega negli articoli del decreto legislativo contemplanti la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva, anche precedente la candidatura<sup>11</sup>.

Non potendo contestare l'evidente ambiguità letterale del testo, la Corte costituzionale, seguendo i criteri ermeneutici da essa costantemente adottati nell'interpretazione delle leggi di delega onde individuarne la *ratio*, esamina innanzi tutto l'evoluzione della normativa su incandidabilità, decadenza e sospensione da cariche politiche a partire dalla legge n. 55 del 1990<sup>12</sup> fino alla legge delega n. 190 del 2012, e constata che «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»<sup>13</sup>.

Da un tale costante indirizzo normativo non è possibile prescindere nell'interpretare la legge delega del 2012, tanto più ove si consideri che l'oggetto del decreto delegato è individuato testualmente, come già ricordato, nel riordino e armonizzazione della vigente normativa. Inoltre, ove la legge delega avesse inteso innovare e privare di effetto la condanna di primo grado, essa avrebbe dovuto enunciarlo espressamente<sup>14</sup>.

A ciò si aggiungano considerazioni di carattere logico-sistematico, tra cui, *in primis*, l'osservazione che l'abolizione della sospensione cautelare contrasterebbe con la finalità generale della legge n. 190 e «segnerebbe un arretramento negli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione»<sup>15</sup>.

Di qui la conclusione della Corte secondo cui la disposizione presente nell'articolo 1, comma 64, *sub m)* della legge si riferisce solo alla decadenza, e non alla sospensione<sup>16</sup>, onde il rigetto nel merito della questione concernente l'eccesso di delega.

---

<sup>10</sup> La Corte d'appello di Bari, il Tribunale ordinario di Napoli, il Tribunale ordinario di Messina.

<sup>11</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 276 del 2016, *considerato in diritto*, punto 4.

<sup>12</sup> E leggi successive n. 16 del 1992, n. 30 del 1994, n. 475 del 1999, nonché decreto legislativo n. 267 del 2000, artt. 58 e 59.

<sup>13</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 276 del 2016, *considerato in diritto*, punto 4.2.

<sup>14</sup> *Idem*, punti 4.2 e 4.3.

<sup>15</sup> *Idem*, punto 4.4.

<sup>16</sup> *Idem*, punto 5.

Circa gli ulteriori motivi di ricorso e, in particolare, la ricorrente questione concernente il principio di irretroattività di cui all'articolo 25, comma 2, della Costituzione e all'articolo 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Corte, nel ribadire che le misure contemplate dal decreto legislativo non hanno carattere sanzionatorio, richiama a sostegno i c.d. "criteri Engel", enunciati dalla Corte di Strasburgo per individuare la natura penale di una sanzione nella decisione Engel c. Olanda dell'8 giugno 1976. Di qui un ulteriore motivo per dichiarare la questione infondata.

Nella più recente sentenza n. 35 del 2021 il giudice rimettente (Tribunale ordinario di Genova) solleva questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 235 del 2012 sotto un duplice profilo: a) violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni; b) violazione, nel contemplare l'applicazione della misura cautelare della sospensione come automatica conseguenza della condanna penale non definitiva per determinati reati, dei principi di cui all'articolo 3 ("Diritto a libere elezioni") del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione EDU.

Ci soffermiamo ovviamente sulla questione *sub b*). Secondo il giudice *a quo* l'articolo 3 del Protocollo, nell'interpretazione della Corte EDU, consentirebbe di limitare il diritto di elettorato passivo solo a seguito di un «processo decisorio individualizzato», quale tendenzialmente quello giurisdizionale<sup>17</sup>.

La Corte contesta una tale interpretazione, appellandosi a una vasta casistica della giurisprudenza del giudice di Strasburgo<sup>18</sup>.

Innanzitutto la Corte EDU ha precisato che i diritti di elettorato attivo e passivo non sono diritti assoluti, ma passibili di "limitazioni implicite" da parte degli Stati, ovviamente nel rispetto del principio di legalità e degli obiettivi e garanzie previsti dalla Convenzione.

Per quanto riguarda in particolare il diritto di elettorato passivo, il sindacato di proporzionalità da parte della Corte EDU, ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo, sulle misure restrittive adottate da uno Stato, è meno stringente di quello esercitato per il diritto di elettorato attivo. Il controllo è infatti contenuto nei limiti dell'accertamento della non arbitrarietà delle misure nazionali, in quanto in tale ipotesi è in giuoco la peculiare esigenza di garantire la stabilità ed effettività di un sistema democratico, nel quadro del concetto di «democrazia capace di difendere se stessa»<sup>19</sup>.

Per quanto concerne la necessità, affermata dal rimettente, di subordinare i limiti al diritto di elettorato passivo alla valutazione di un giudice, la Corte costituzionale fa notare che solo in una decisione il giudice di Strasburgo si è espresso in tal senso<sup>20</sup>, mentre nei suoi sviluppi più recenti e consolidati la giurisprudenza europea si è pronunciata per la libertà di scelta dello Stato contraente, sempre ovviamente con il limite di un corretto bilanciamento, da parte del legislatore, degli interessi in giuoco e del divieto di introdurre restrizioni generali e indiscriminate<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 35 del 2021, *considerato in diritto*, punto 3.

<sup>18</sup> *Idem*, punto 3.2.

<sup>19</sup> Cfr. Corte EDU, sent. del 16 marzo 2006, *Ždanoka c. Lettonia*, par. 100.

<sup>20</sup> Cfr. Corte EDU, sent. dell'8 aprile 2010, *Frodl c. Austria*, parr. 34 e 35.

<sup>21</sup> Cfr., ad es., Corte EDU, sent. del 22 maggio 2012, *Scoppola c. Italia*, parr. da 97 a 102.

Ciò premesso, il controllo della Corte costituzionale si incentra sull'esame della norma censurata sotto i profili di un'eventuale arbitrarietà della scelta legislativa e della proporzionalità e corretto bilanciamento tra interessi operato dal legislatore.

La scelta legislativa supera agevolmente il controllo di non arbitrarietà poiché – afferma testualmente il giudice – «la prevista restrizione del diritto di elettorato passivo non presenta portata né generalizzata né indiscriminata, essendo circoscritta a una precisa e alquanto limitata categoria di soggetti, costituita da coloro che hanno subito condanne per determinati tipi di reati [...] particolarmente gravi o di specifico rilievo in funzione dell'attitudine a incidere sull'immagine e l'onorabilità della pubblica amministrazione»<sup>22</sup>.

Sotto il profilo della proporzionalità e del corretto bilanciamento, dopo aver ribadito che le misure dell'incandidabilità, decadenza e sospensione dalle cariche elettive, ancorché collegate alla commissione di un illecito, non hanno carattere sanzionatorio e che la sospensione dalla carica è una misura cautelare, dettata per tutelare gli interessi costituzionali di cui agli articoli 54 e 97 della Costituzione, la Corte riconosce alla scelta legislativa il requisito della proporzionalità e del ragionevole bilanciamento tra valori. Trattasi, infatti, di «una misura caratterizzata da una strutturale provvisorietà e dalla gradualità nel tempo dei propri effetti», nonché «destinata a cessare immediatamente nel caso di sopravvenuti non luogo a procedere, proscioglimento o assoluzione dell'eletto»<sup>23</sup>.

Alla luce di quanto precede la Corte conclude per la non fondatezza della questione<sup>24</sup>.

### **3. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare la decisione del 17 giugno 2021, *Galan c. Italia*.**

La Corte europea dei diritti dell'uomo, chiamata a decidere sul ricorso contro l'Italia di Giancarlo Galan, dichiarato dalla Camera dei deputati, il 17 aprile 2016, decaduto dal mandato parlamentare per sopravvenuta causa di ineleggibilità (condanna definitiva del 2 luglio 2015 per fatti di corruzione commessi tra il 2008 e il 2011 durante l'esercizio della carica di presidente della regione Veneto), si pronuncia il 17 giugno 2021, all'unanimità, per l'irricevibilità del ricorso, sulla base di un esame dettagliato "in fatto" e "in diritto" della problematica.

Dopo aver riassunto i fatti quali esposti dal ricorrente, la Corte cita le norme pertinenti del diritto interno italiano (norme costituzionali, legge n. 190 del 2012, decreto legislativo n. 235 del 2012, norme penali e di procedura penale, norme dei regolamenti parlamentari), nonché esamina la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 35 del 2021, *considerato in diritto*, punto 3.2.2.

<sup>23</sup> *Idem*, punto 3.2.3.

<sup>24</sup> *Idem*, punto 3.2.4.

<sup>25</sup> Cfr. Corte EDU, sent. del 17 giugno 2021, *Galan c. Italia*, parr. da 22 a 47.

La Corte richiama altresì il diritto e la prassi internazionali pertinenti, ivi compresi i rapporti e gli studi della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, c.d. Commissione di Venezia, e i rapporti sull'Italia elaborati dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)<sup>26</sup>.

Infine, per il diritto comparato, ricorda che, secondo i dati a sua disposizione concernenti trentacinque Stati membri del Consiglio d'Europa, la quasi totalità di tali Stati prevede procedure di decadenza o cessazione anticipata dal mandato, riconducibili a due modelli principali: a) decisione rimessa all'assemblea di appartenenza; b) decisione pronunciata da un organo giurisdizionale<sup>27</sup>.

Passando quindi all'esame "in diritto" dei fatti in causa, la Corte si sofferma sulle singole violazioni della normativa europea (artt. 7, 13 e 14 della Convenzione, art. 3 del Protocollo n. 1) invocate dal ricorrente.

#### A. Violazione dell'articolo 7 della Convenzione<sup>28</sup>.

La Corte richiama innanzi tutto i criteri da essa enunciati onde circoscrivere la nozione di "pena" ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della Convenzione, con il conseguente principio della irretroattività. A tal fine si rifà in particolare alla decisione del 21 ottobre 2013, *Del Rio Prada c. Spagna* (paragrafi. 77-93).

La qualifica di "pena", come quella di "accusa in materia penale" ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione, devono essere valutate dalla Corte nei casi singoli autonomamente e al di là delle apparenze e del *nomen iuris*, rifacendosi in particolare, per decidere sul carattere penale o meno della censura in causa, ai seguenti profili: a) previsione della misura a seguito di una condanna penale; b) natura e obiettivo della misura; c) sua qualifica nel diritto interno; d) procedura per la sua adozione; e) gravità della misura.

Onde illustrare i criteri alla luce delle applicazioni pratiche, la Corte cita molteplici contenziosi simili a quello sottoposto al suo esame e le relative decisioni<sup>29</sup>, per lo più escludenti dall'applicazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione le misure della ineleggibilità o della perdita di un mandato elettivo, misure rientranti per principio nel campo dei diritti politici ed elettorali.

Indi la Corte passa alla valutazione del caso di specie alla luce dei criteri enunciati<sup>30</sup>:

---

<sup>26</sup> *Idem*, parr. da 48 a 59.

<sup>27</sup> *Idem*, parr. 60 e 61.

<sup>28</sup> *Idem*, parr. da 63 a 97 (Conv., art. 7, *Nulla poena sine lege*, comma 1: «Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso»).

<sup>29</sup> *Idem*, parr. da 71 a 79.

<sup>30</sup> *Idem*, parr. da 84 a 97.

a) le misure assunte nei confronti del ricorrente, cioè la decadenza dal mandato parlamentare nell'aprile 2016 e l'incandidabilità, hanno come precedente necessario la condanna penale del luglio 2015;

b) circa la natura e il fine delle misure di cui alla legge italiana n. 190/2012 e al decreto legislativo n. 235/2012, la Corte osserva che, secondo i rapporti esplicativi delle due fonti legislative, le misure si inquadrano in una più ampia azione perseguente l'obiettivo di lottare contro l'illegalità e la corruzione. Peraltro il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) si è felicitato con l'Italia per l'approvazione della legge n. 190/2012. La Corte sottolinea l'importanza da essa attribuita, nel valutare il carattere penale o meno di una misura, al fine perseguito dalle autorità nazionali, come la vasta casistica giurisprudenziale citata conferma;

c) per quanto concerne la qualifica delle misure in diritto interno, la Corte attribuisce peso rilevante alla posizione assunta dalla Corte costituzionale italiana, in particolare nelle sentenze n. 236 del 2015 e n. 276 del 2016, secondo cui le misure in questione non hanno carattere sanzionatorio, ma sono conseguenza del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso e l'esercizio di cariche elettive. Circa poi l'assimilazione operata dal ricorrente della misura della incandidabilità alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici (art. 28 c.p.), la Corte nega l'assimilabilità stante le differenze per base giuridica, durata e conseguenze per i diritti dell'individuo;

d) la procedura che ha portato alla decadenza del ricorrente dal mandato parlamentare si è svolta attraverso tre fasi, davanti al Comitato permanente per le incompatibilità, alla Giunta delle elezioni e alla Camera dei deputati, con ampio dibattito e secondo regole precise fissate dalla Costituzione e dal regolamento della Camera;

e) circa la gravità delle misure la Corte, dopo aver ribadito il peso non determinante del profilo, osserva che nel caso di specie le misure hanno indubbiamente conseguenze sul piano politico per il ricorrente, ma ciò non è sufficiente per la qualifica di "sanzione penale", tanto più che esse non incidono sul diritto attivo di voto.

Alla luce di quanto precede la Corte conclude che le misure contestate non sono assimilabili a sanzioni penali ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione e, quindi, rigetta il motivo di ricorso in applicazione dell'articolo 35, commi 3 e 4, della Convenzione.

## **B. Violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1<sup>31</sup>.**

La Corte premette che l'articolo 3 del Protocollo consacra un principio fondamentale per un regime democratico, quale l'impegno degli Stati ad organizzare periodicamente delle libere elezioni, con i connessi diritti soggettivi di voto attivo e passivo.

---

<sup>31</sup> *Idem*, parr. da 98 a 136 (Protocollo n. 1, art. 3, Diritto a libere elezioni: «Le Alte Parti contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»).



Richiamando le linee essenziali della sua giurisprudenza, la Corte sottolinea che per il diritto passivo di voto e la legislazione elettorale gli Stati dispongono di una grande latitudine, legata a fattori storici e politici propri a ciascuno Stato.

Mentre per altri diritti civili, consacrati negli articoli da 8 a 11 della Convenzione e, in particolare, negli articoli 10 (libertà di espressione) e 11 (libertà di riunione e di associazione), il controllo di conformità è abbastanza rigido, stante anche il loro inquadramento in limiti esplicitamente enunciati nelle singole disposizioni, i criteri di conformità sono meno stretti per quanto concerne l'articolo 3 del Protocollo. Si tratta in tal caso di una "limitazione implicita", riassumentesi nell'obbligo di compatibilità con il principio del primato del diritto e con gli obiettivi generali della Convenzione.

Pertanto la Corte, ove è chiamata a pronunciarsi, si ispira essenzialmente a due criteri: a) assenza di arbitrarietà e rispetto del criterio di proporzionalità; b) non violazione della libertà di espressione nella scelta del corpo legislativo<sup>32</sup>.

Passando all'applicazione dei principi enunciati al caso di specie, la Corte dà un rapido sguardo alla normativa italiana in materia, sottolineando come fin dal 1990, con la legge n. 50, fossero state previste restrizioni, a livello locale, del diritto di elettorato passivo, onde escludere dall'amministrazione persone che avrebbero potuto nuocere alla credibilità delle istituzioni. La legge n. 190 del 2012 e il decreto delegato n. 235 hanno colmato la lacuna legislativa, estendendo la normativa restrittiva ai membri del parlamento<sup>33</sup>.

Quindi la Corte esamina singolarmente le misure della incandidabilità e della decadenza dal mandato<sup>34</sup>, escludendo per entrambe, in base a quanto testé osservato, la violazione del principio di prevedibilità, eccipita tra l'altro dal ricorrente.

Circa la incandidabilità, la misura è corredata da adeguate garanzie, quali la previa esistenza di una condanna penale definitiva; la non applicazione generalizzata, ma limitata a una certa categoria di persone e in funzione della natura dei reati; l'obiettivo di tutelare l'integrità del processo democratico; il limite temporale nell'applicazione.

Di qui la conclusione che la misura non può essere considerata arbitraria, né sproporzionata.

Per quanto concerne la decadenza dal mandato parlamentare, affidata all'assemblea di appartenenza (art. 66 della Costituzione italiana), «è del tutto ragionevole – afferma la Corte – che il Parlamento sia dotato, per la difesa dell'ordinamento democratico, di un potere di controllo del suo funzionamento e del diritto di escludere dal proprio seno ogni membro che abbia infranto, come nel caso di specie, attraverso una condotta penalmente riprovevole, il rispetto del principio di legalità»<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> *Idem*, parr. da 102 a 105. In particolare la Corte cita il caso *Ždanoka c. Lettonia* (v. *supra* nota 19), par. 115.

<sup>33</sup> *Idem*, parr. da 106 a 112.

<sup>34</sup> *Idem*, parr. da 113 a 136.

<sup>35</sup> *Idem*, par. 121.

La decadenza dal mandato, nel sistema italiano, è inoltre corredata da garanzie tali da escludere l'arbitrarietà: svolgimento in tre fasi, esame approfondito, dibattito, trasparenza.

La Corte conclude quindi per la manifesta infondatezza del motivo di ricorso, onde il suo rigetto.

C. Violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 in connessione con l'articolo 14 della Convenzione<sup>36</sup>.

Il ricorrente denunciava altresì un trattamento discriminatorio ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione, nel confronto con quanto previsto per i parlamentari europei o gli amministratori locali.

La Corte sottolinea che una differenza di trattamento ai sensi dell'articolo 14 è discriminatoria solo ove manchi una «giustificazione oggettiva e ragionevole». Ciò non può affermarsi nel caso del decreto legislativo n. 235/2012, che prevede situazioni oggettive, giustificanti l'applicazione delle misure in funzione dei reati commessi e delle condanne inflitte.

La Corte conclude quindi per la manifesta infondatezza del motivo di ricorso, onde il suo rigetto.

D. Violazione dell'articolo 13 della Convenzione<sup>37</sup>

Il ricorrente eccepiva infine l'assenza nel diritto italiano di un «ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale» ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, identificando l'istanza nazionale necessariamente con quella giurisdizionale.

La Corte smentisce una tale interpretazione, affermando che l'articolo 13 esige il carattere "effettivo" del ricorso, non un'istanza necessariamente giurisdizionale. Ciò tanto più che «la separazione dei poteri dello Stato è uno dei pilastri dell'ordinamento democratico, e l'autonomia e la sovranità del Parlamento sono importanti attributi dello stesso ordinamento democratico».

Alla luce di quanto precede, e considerate le garanzie previste dalla procedura parlamentare italiana, impostata su una triplice convalida, la Corte giudica il motivo di ricorso manifestamente infondato, onde il rigetto.

---

<sup>36</sup> *Idem*, parr. da 137 a 141 (Conv., art. 14, Divieto di discriminazione: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione»).

<sup>37</sup> *Idem*, parr. da 142 a 154 (Conv., art. 13, Diritto a un ricorso effettivo: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali»).

#### 4. Considerazioni conclusive.

Già prima della decisione *Galan c. Italia* la Corte europea dei diritti dell'uomo, come anche la Commissione, avevano in più occasioni sostenuto che le misure della ineleggibilità o decadenza da cariche elettive esulavano dal campo del diritto penale.

Nel caso *Estrosi c. Francia* del 30 giugno 1995 la Commissione aveva escluso che l'ineleggibilità avesse rilevanza penale, rientrando essa piuttosto nella regolamentazione dell'esercizio di un diritto politico. Altrettanto dicasi nel caso *Tapie c. Francia*, deciso dalla Commissione il 13 gennaio 1997, o nel caso *Pierre-Bloch c. Francia*, deciso dalla Corte il 21 ottobre 1997. Non diversamente per gli effetti della dissoluzione di partiti politici nei casi *Refah Partisi e altri c. Turchia* del 3 ottobre 2000 e *Sobaci c. Turchia* del 1° giugno 2006.

La decisione *Galan c. Italia* è di grande rilievo perché in essa si esamina dettagliatamente la normativa italiana alla luce dell'indirizzo giurisprudenziale della Corte europea, e si conferma la priorità data, nel rigettare i motivi di ricorso, non al profilo afflittivo delle misure, bensì al profilo della tutela dell'interesse pubblico e della lotta contro il rischio di inquinamento delle istituzioni elettive in uno Stato democratico di diritto.

Ciò in perfetta sintonia con la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana.