CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Consiglio d'Europa
Strasburgo, Francia

58 428/13

RICORSO

Silvio Berlusconi c. Italia

presentato in applicazione dell'articolo 34 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e degli articoli 45 e 47 del Regolamento della Corte

I – LE PARTI

A. IL RICORRENTE

1. Cognome: **BERLUSCONI** 2. Nome: **SILVIO**
3. Nazionalità: **italiana** 4. Sesso: **maschile**
5. Data e luogo di nascita: **29 settembre 1936, Milano**
6. Domicilio: **Via del Plebiscito, n. 102 - Roma**
7. Indirizzo attuale: ***idem***
8. Professione: **Senatore della Repubblica italiana**
9. Recapiti per le comunicazioni: Via San Martino, 30 – 20862 Arcore (MB)
tel. +39 039 6013868 fax +39 039 617962

Via del Plebiscito, 102 – 00187 Roma
Tel. +39 06 6786982 fax +39 06 6783238

contro

B. L'ALTA PARTE CONTRAENTE

REPUBBLICA ITALIANA

II - ESPOSIZIONE DEI FATTI

Il sottoscritto Sen. Dr. Silvio Berlusconi, nato a Milano (Italia) il 29 settembre 1936 e residente a Roma (Italia), via del Plebiscito n. 102, cittadino italiano, espone quanto segue.

***

1. L'esponente (di seguito "ricorrente") ricopre attualmente la carica di senatore presso il Senato della Repubblica italiana. L'elezione a senatore è avvenuta in data 24 febbraio 2013 e ratificata dalla Corte di appello del Molise in data 1° marzo 2013. Si osservi che il ricorrente era stato eletto in tutte le circoscrizioni senatoriali italiane, consentendolo la legge elettorale, quale leader del proprio schieramento politico (il Popolo della Libertà). Nei termini previsti dalla legge, il Sen. Berlusconi ha optato per il circondario del Molise.

2. Con sentenza n. 35729 del 1° agosto 2013, depositata il 29 agosto 2013 (**doc. 1**), la Corte di cassazione, Sezione feriale, ha rigettato il ricorso proposto dal ricorrente (**doc. 2**) e da altri coimputati avverso la sentenza n. 3232 della Corte d'appello di Milano l'8 maggio 2013 (**doc. 3**), che aveva confermato la sentenza n. 10956 del Tribunale di Milano il 26 ottobre 2012 (**doc. 4**), rendendo irrevocabile la statuizione di condanna dello stesso ricorrente alla pena di anni quattro di reclusione per il reato di frode fiscale previsto e punito dall'art. 2 del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, di cui tre oggetto di indulto per effetto della l. 31 luglio 2006, n. 241. La stessa Corte di cassazione, invece, annullava la sentenza impugnata limitatamente alla statuizione relativa alla condanna alla pena accessoria dell'interdizione temporanea per anni cinque dai pubblici uffici, per violazione dell'art. 12, comma 2, d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, disponendo la trasmissione degli atti ad altra sezione della Corte d'appello di Milano perché rideterminasse la pena accessoria nei limiti temporali fissati da detto art. 12, ai sensi dell'art. 133 c.p.

3. Il 2 agosto 2013, la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano notificava al ricorrente un "**ordine di esecuzione per la carcerazione**" (**doc. 5**) sulla base della predetta sentenza del Tribunale di Milano, divenuta irrevocabile il 1° agosto 2013, disponendo contestualmente la sospensione dell'esecuzione ai sensi dell'art. 656, comma 5, c.p.p.

4. Già in data 2 agosto 2013, la stessa Procura della Repubblica aveva inviato una nota alla Presidenza del Senato della Repubblica, recante comunicazione, a norma degli **artt. 1 e 3 del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235**, dell'estratto della predetta sentenza di condanna emessa dal Tribunale di Milano il 26 ottobre 2012. Lo stesso giorno, il Presidente del Senato trasmetteva la predetta nota alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato per il seguito di competenza (**doc. 6**).

5. Con una comunicazione dell'8 agosto 2013 (**doc. 7**), il Presidente della Giunta (Sen. Dario Stefano) informava il ricorrente della ricezione della nota trasmessa

dall'autorità giudiziaria alla Presidenza del Senato e della sua facoltà, in virtù dei principi desumibili dall'art. 8, comma 2, del Regolamento per la verifica dei poteri della Giunta, di presentare osservazioni entro 20 giorni dal ricevimento della comunicazione e di prendere visione degli atti giudiziari menzionati presso la Segreteria della Giunta, dando così avvio alla procedura per la declaratoria della decadenza dalla carica di senatore (così come asseritamente imposto dall'art. 3 del d.lgs. n. 235/2012). Nel termine assegnatogli, il ricorrente depositava una nota difensiva con allegati sei pareri *pro veritate* resi da insigni giuristi costituzionalisti, penalisti e processualpenalisti, che venivano successivamente pubblicati *on-line* da alcuni quotidiani nazionali. Trattasi, segnatamente, dei pareri: del prof. avv. Giovanni Guzzetta (**doc. 8**), della prof.ssa Antonella Marandola (**doc. 9**), del prof. avv. Roberto Nania (**doc. 10**), del prof. avv. Gustavo Pansini (**doc. 11**), del prof. Giorgio Spangher (**doc. 12**), e dei prof. avv. Beniamino Caravita di Toritto, prof. avv. Giuseppe de Vergottini e prof. avv. Nicolò Zanon (**doc. 13**).

6. Secondo l'autorità giudiziaria, dunque, sarebbero pienamente operanti nei confronti del ricorrente, per effetto della condanna di cui sopra, le disposizioni del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, recante *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'art. 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190* (c.d. "**Decreto Severino**"). Tale decreto è stato adottato in attuazione della l. 6 novembre 2012, n. 190, recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, che delegava il Governo all'emanazione di un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane (cfr. art. 1, comma 63, l. n. 190/2012).

7. Il **Decreto Severino** introduce diversi elementi di novità nella legislazione italiana. In particolare, l'**art. 1** di tale Decreto prevede la nuova fattispecie della "**incandidabilità**" come effetto automatico che si produce *ex lege* nei confronti di tre categorie di condannati, ovvero:

a) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale (ovvero, rispettivamente, delitti di stampo mafioso e con finalità di terrorismo);

b) 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 (ovvero delitti contro la pubblica amministrazione);

c) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell'art. 278 c.p.p.

8. Il ricorrente rientra nella categoria di soggetti contemplati dalla lett. c), avendo riportato una condanna alla pena di anni quattro di reclusione per un delitto non colposo per il quale era prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni[1]. Benché, dunque, la Corte d'appello di Milano debba ancora procedere alla determinazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, entro i limiti (da un minimo di un anno ad un massimo di tre anni) individuati dalla Corte di cassazione sulla base dell'art. 12, comma 2, d.lgs. n. 74/2000, **il ricorrente risulta attualmente sottoposto alla misura della incandidabilità per un periodo minimo di sei anni**, che gli preclude di essere incluso nelle liste elettorali per le elezioni al Parlamento nazionale, al Parlamento europeo, ai consigli regionali, provinciali e comunali. In tal senso si è espressa l'autorità giudiziaria (provvedendo a trasmettere la sentenza di condanna alla Camera di appartenenza per le determinazioni di sua competenza) e la stessa maggioranza dei componenti della Giunta del Senato, che hanno già reso pubblico il loro punto di vista in merito alla questione della **decadenza** del ricorrente dalla carica di senatore per effetto della sopravvenuta incandidabilità (**doc. 14**).

9. **L'art. 3 del Decreto Severino prevede**, infatti, che, qualora una causa di incandidabilità di cui all'art. 1 sopravvenga o comunque sia accertata nel corso del mandato elettivo, la Camera di appartenenza "delibera ai sensi dell'art. 66 della Costituzione" e che, a tal fine, le sentenze definitive di condanna di cui all'art. 1, emesse nei confronti di deputati o senatori in carica, sono immediatamente comunicate, a cura del pubblico ministero presso il giudice indicato nell'art. 665 c.p.p., alla Camera di rispettiva appartenenza.

10. Il d.lgs. n. 235/2012 è entrato in vigore il 5 gennaio 2013. Tuttavia, la misura dell'incandidabilità sancita da tale normativa verrebbe applicata al ricorrente per un fatto di reato consumatosi nel 2004 ed accertato nel merito da una sentenza del Tribunale di Milano che è pure essa anteriore rispetto all'entrata in vigore della predetta normativa.

[1] Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, "è punito con la reclusione da un anno e sei mesi **a sei anni** chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, avvalendosi di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, indica in una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte elementi passivi fittizi".

III. ESPOSIZIONE DELLE VIOLAZIONI DELLA CEDU E DEI SUOI PROTOCOLLI LAMENTATE DAL RICORRENTE

Il sottoscritto, Sen. Dr. Silvio Berlusconi, ritiene che l'applicazione nei suoi confronti delle citate disposizioni del d.lgs. n. 235/2012 in tema di incandidabilità e di decadenza dal mandato parlamentare comporti la violazione dell'art. 7 CEDU (principio di legalità delle sanzioni penali, dell'art. 3 del Protocollo n. 1 alla CEDU (diritto a libere elezioni), letto anche congiuntamente all'art. 14 CEDU (divieto di discriminazione), e dell'art. 13 CEDU (diritto ad un ricorso interno effettivo), per le ragioni che vengono qui di seguito succintamente esposte, così come richiesto dall'*Istruzione pratica sull'introduzione dei ricorsi individuali* adottata dal Presidente della Corte ai sensi dell'art. 32 del Regolamento di procedura.

Ci si riserva sin d'ora ogni più ampio diritto di integrare, modificare e ampliare nel prosieguo della procedura le doglianze formulate nel presente ricorso nel rispetto dei termini previsti dall'art. 35, par. 1, CEDU.

***

A. VIOLAZIONE DELL'ART. 7 CEDU (*NULLA POENA SINE LEGE*), PERCHÉ L'APPLICAZIONE NEI CONFRONTI DEL RICORRENTE DELLE DISPOSIZIONI DEL D.LGS. N. 235/2012 IN TEMA DI INCANDIDABILITÀ E CONSEGUENTE DECADENZA DAL MANDATO PARLAMENTARE A SEGUITO DI CONDANNA PER FATTI COMMESSI ANTERIORMENTE ALLA SUA ENTRATA IN VIGORE È CONTRARIA AL DIVIETO DI RETROATTIVITÀ DELLE SANZIONI PENALI

B. VIOLAZIONE DELL'ART. 7 CEDU (*NULLA POENA SINE LEGE*), PERCHÉ L'APPLICAZIONE NEI CONFRONTI DEL RICORRENTE DELLE DISPOSIZIONI DEL D.LGS. N. 235/2012 IN TEMA DI INCANDIDABILITÀ E CONSEGUENTE DECADENZA DAL MANDATO PARLAMENTARE LEDE IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ, SUFFICIENTE PREDETERMINAZIONE E PROPORZIONALITÀ DELLE SANZIONI PENALI

1. La natura "penale" delle disposizioni del d.lgs. n. 235/2012 in materia di incandidabilità e decadenza dal mandato parlamentare

1. L'art. 7 CEDU consacra, come è noto, il principio di legalità dei delitti e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), che costituisce un "elemento essenziale dello Stato di diritto" e "occupa un posto primordiale nel quadro del sistema di protezione della Convenzione", come attestato dal fatto che, ai sensi dell'art. 15 CEDU, esso non consente alcuna deroga neppure in tempo di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione (cfr. *Scoppola c. Italia (n. 3)* [GC], sentenza 17 settembre 2009, § 92, *K.A. e A.D. c. Belgio*, sentenza 17 febbraio 2005, § 51, e *Veeber c. Estonia (n. 2)*, sentenza 21 gennaio 2003, § 31). Tale principio è riconosciuto a livello europeo anche dall'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché a livello

internazionale dall'art. 15 del Patto per i diritti civili e politici.

2. Secondo la consolidata giurisprudenza di codesta Corte, il principio di legalità impone che all'accusato non sia comminata una **pena più grave** rispetto a quella prevista al tempo in cui il reato è stato commesso (cfr., a titolo esemplificativo, *Gabarri Moreno c. Spagna*, sentenza 22 luglio 2003, § 23, *Ecer e Zeyrek c. Turchia*, sentenza 27 febbraio 2001, §§ 31-36, e *Valico s.r.l. c. Italia*, decisione 21 marzo 2006, ricorso n. 70074/01). Nello stesso senso si è pronunciato anche il Comitato dei diritti umani in relazione all'analoga disposizione contenuta nell'art. 15, par. 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici (cfr. *Westerman c. Paesi Bassi*, decisione 13 gennaio 1999, ricorso n. 682/1996, e *Gombert c. Francia*, decisione 11 aprile 2003, ricorso n. 987/2001, ove il Comitato ha ribadito che la pena concretamente irrogata non può essere più grave rispetto a quella prevista dalla normativa vigente al momento della commissione del fatto). L'oggetto e lo scopo di tale garanzia è quello di assicurare una **"protezione effettiva contro le sanzioni arbitrarie"** (cfr. *Del Rio Prada c. Spagna*, sentenza 10 luglio 2012, § 45, e *S.W. c. Regno Unito*, sentenza 22 novembre 1995, § 35).

3. L'applicabilità dell'art. 7 CEDU presuppone il previo accertamento in ordine alla **natura "penale" della sanzione** da effettuarsi sulla base degli autonomi criteri di qualificazione elaborati dalla giurisprudenza europea per la definizione delle nozioni di materia penale, accusa penale, reato e pena (cfr., ad es., *Adolf c. Austria*, sentenza 26 marzo 1982, § 30, e *Welch c. Regno Unito*, sentenza 9 febbraio 1995, § 27).

4. I tre criteri principali utilizzati dalla Corte per la qualificazione penalistica di una sanzione, c.d. criteri *Engel* dal nome del caso in cui furono per la prima volta precisati (cfr. *Engel e altri c. Paesi Bassi*, sentenza 9 giugno 1976, §§ 82-83), sono: *a)* la qualificazione dell'illecito operata dal diritto interno; *b)* la natura dell'illecito; *c)* la gravità della sanzione.

4.1. Per quanto riguarda il primo criterio, esso è alternativo e non cumulativo rispetto a quelli relativi alla natura dell'illecito e della gravità della sanzione, nel senso che l'eventuale qualificazione amministrativa, disciplinare o civile di una sanzione ad opera del diritto interno non ne comporta automaticamente l'esclusione dall'ambito di applicazione *ratione materiae* dell'art. 7 CEDU, essendo necessario accertare la presenza degli altri due criteri (cfr. *Jussila c. Finlandia* [GC], sentenza 23 novembre 2006, §§ 30-31; *Ezeh e Connors c. Regno Unito* [GC], sentenza 9 ottobre 2003, §§ 82-86; *Janosevic c. Svezia*, sentenza 23 luglio 2002, § 67).

4.2. Il secondo criterio ("natura dell'illecito") richiede, tra l'altro, un'analisi del tipo di comportamento sanzionato dalla norma, della struttura di quest'ultima, della proiezione comparatistica della violazione, delle regole procedurali applicate per l'accertamento dell'illecito, della particolare qualifica dei soggetti attivi. In linea di principio, sono considerate "penali" le norme che, indirizzandosi ad una generalità di destinatari (cfr. *Anghel c. Romania*, sentenza 4 ottobre 2007, § 51), risultino caratterizzate da un contenuto sostanzialmente punitivo e/o da una dimensione intrinsecamente afflittiva (cfr. *Lutz c. Germania*, sentenza 25 agosto 1987, § 54, e *Ozturk c. Germania*,

sentenza 21 febbraio 1984, § 53).

4.3. Il terzo e ultimo criterio ("gravità della sanzione") – anch'esso alternativo e non cumulativo – impone di valutare **l'entità della sanzione concretamente inflitta** e le ripercussioni che essa ha per il soggetto che la subisce (cfr., ad es., *Lauko c. Slovacchia*, sentenza 2 settembre 1998, § 58, e *Garyfallou Aebe c. Grecia*, sentenza 24 settembre 1997, § 34).

5. E' pacifico che l'applicazione dei predetti criteri possa condurre la Corte ad attribuire natura "penale" a sanzioni che sono qualificate come amministrative, civili o disciplinari dal diritto interno dello Stato contraente, così come, ad esempio, è accaduto in Italia relativamente alla confisca per lottizzazione abusiva prevista dalla legislazione urbanistica (cfr. *Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia*, decisione 30 agosto 2007, ricorso n. 75909/01) e relativamente alle sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (cfr. *Menarini Diagnostic s.r.l. c. Italia*, sentenza 27 settembre 2011, §§ 38-45); in Polonia per il c.d. procedimento di "lustrazione" comportante interdizione dall'accesso a pubblici uffici (cfr. *Matyjek c. Polonia*, 30 maggio 2006, ricorso n. 38184/03); in Germania per le infrazioni nell'ambito della circolazione stradale (cfr. *Ozturk*, cit.); in Francia per la decurtazione dei punti dalla patente (cfr. *Malige c. Francia*, sentenza 23 settembre 1998, § 38 ss.) e sempre in Francia per le sanzioni interdittive e pecuniarie irrogate dalla Commissione bancaria (cfr. *Dubus S.A. c. Francia*, sentenza 11 giugno 2009, §§ 33-38).

6. Ebbene, **l'applicazione dei "criteri Engel"** al caso di specie induce senza dubbio a qualificare come avente **natura di "sanzione penale"** ai sensi della Convenzione **la previsione dell'incandidabilità** per effetto di condanna definitiva rientrante tra quelle contemplate dall'art. 1 del d.lgs. n. 235/2012 **e la conseguente decadenza dal mandato parlamentare** nel caso di incandidabilità sopravvenuta.

6.1. Relativamente al primo criterio, giova anzitutto ricordare come i pareri resi da illustri giuristi italiani (ed allegati al presente ricorso) siano tutti concordi nel ritenere che l'incandidabilità debba essere qualificata come **"sanzione penale" alla stregua del diritto interno**. Ciò consentirebbe di ritenere senz'altro operante nel caso di specie il divieto di irretroattività sancito dall'art. 7 CEDU.

6.2. Se è pur vero che né la legge delega, né il d.lgs. n. 235/2012 qualificano espressamente come "penale" la sanzione in esame, essi fanno tuttavia riferimento a diversi elementi del diritto penale sostanziale e processuale. I commi 63 e ss. della l. 6 novembre 2012, n. 190, richiamano, infatti, le disposizioni del codice penale relative alle misure interdittive, alle soglie della pena, alle sentenze di condanna definitive o passate in giudicato, alle decisioni di patteggiamento, sottintendendo una certa assimilazione della sanzione in oggetto alle pene accessorie già disciplinate dalla legislazione penale italiana.

6.3. A ben vedere, l'ordinamento italiano già conosceva, ai sensi degli artt. 28 e ss. c.p. e nella previsione di leggi speciali, situazioni in parte assimilabili a quelle della sanzione in esame, qualificate espressamente dal legislatore come "pene accessorie" sulla

cui natura "penale", anche ai sensi della CEDU, non sussiste alcun dubbio. L'art. 28 in particolare, disciplina la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, perpetua o temporanea, la quale comporta, tra l'altro, la perdita del diritto di elettorato o di eleggibilità in qualsiasi comizio elettorale e di ogni altro diritto politico. L'interdizione temporanea non può avere una durata inferiore a un anno, né superiore a cinque.

6.4. Come esposto nella parte in fatto, il Tribunale di Milano aveva applicato al ricorrente la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici per la durata di anni cinque con statuizione confermata dalla Corte di appello ma poi annullata, con rinvio, dalla Corte di cassazione, in ragione dell'erronea applicazione della norma generale dell'art. 28 c.p., anziché di quella speciale di cui all'art. 12 del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 (che limita ad anni tre la durata massima dell'interdizione)[2]. In ogni caso, entrambe le citate disposizioni normative regolamentano la sanzione dell'interdizione dai pubblici uffici e, quindi, anche l'impossibilità di accedere alla candidatura, qualificandola formalmente come "pena accessoria".

6.5. L'evidente similarità tra "incandidabilità" e pena accessoria della "interdizione dai pubblici uffici" non dovrebbe lasciare alcun dubbio circa la natura penalistica delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 235/2012 che qui si contesta, anche in assenza di un'espressa qualificazione in tal senso ad opera della legge. D'altro canto, tale dato trova preciso e puntuale riscontro, da un lato, nel richiamo alla sentenza di riabilitazione ai sensi dell'art. 17 c.p. e ss. quale unica causa di estinzione anticipata della sanzione (art. 15, comma 3) e, dall'altro, nella previsione che limita l'operatività delle nuove norme in tema di incandidabilità e decadenza alle sole sentenze di patteggiamento emesse successivamente alla loro entrata in vigore (art. 16, comma 1).

7. Ma anche a voler supporre che le disposizioni di cui al d.lgs. n. 235/2012 non possano qualificarsi come aventi carattere penale alla stregua del diritto interno, resterebbe comunque possibile ricondurle alla nozione autonoma convenzionale di "materia penale" alla stregua degli altri due criteri alternativi previsti dalla giurisprudenza di codesta Corte.

7.1. Per quanto riguarda, specificamente, la natura dell'illecito, è pacifico che le misure afflittive qui censurate siano direttamente e univocamente riconducibili alla

[2] L'art. 12 del d.lgs. n. 74/2000 prevede testualmente quanto segue: "1. La condanna per taluno dei delitti previsti dal presente decreto importa: *a)* l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a tre anni; *b)* l'incapacità' di contrattare con la pubblica amministrazione per un periodo non inferiore ad un anno e non superiore a tre anni; *c)* l'interdizione dalle funzioni di rappresentanza e assistenza in materia tributaria per un periodo non inferiore ad un anno e non superiore a cinque anni; *d)* l'interdizione perpetua dall'ufficio di componente di commissione tributaria; *e)* la pubblicazione della sentenza a norma dell'articolo 36 del codice penale. 2. La condanna per taluno dei delitti previsti dagli articoli 2, 3 e 8 importa altresì l'interdizione dai pubblici uffici per un periodo non inferiore ad un anno e non superiore a tre anni, salvo che ricorrano le circostanze previste dagli articoli 2, comma 3, e 8, comma 3".

pronunzia di una condanna per reati sanzionati dal codice penale italiano. Al pari della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, l'incandidabilità si fonda sull'accertamento di colpevolezza operato dal giudice penale (pur conseguendo a tale accertamento in modo automatico e non per effetto di statuizione del giudice stesso) e trova la sua *ratio legis* proprio nell'esigenza di aggravare le conseguenze sanzionatorie del reato, precludendo l'accesso alle cariche elettive per un periodo più lungo rispetto a quello coperto dall'eventuale pena accessoria interdittiva.

7.2. A questo riguardo, codesta Corte ha già avuto modo di chiarire che il rapporto di "pertinenzialità" di una sanzione rispetto ad un fatto di reato comporta tendenzialmente la qualificazione della sanzione stessa come avente natura penale, anche quando essa costituisca conseguenza automatica della condanna pronunciata dal giudice penale (in questo senso cfr., in particolare, *Maliqe*, cit., § 38). Non ha, dunque, alcun pregio la possibile obiezione secondo cui la condanna definitiva sarebbe soltanto l'*occasio* da cui dipendono effetti non riconducibili alla nozione di sanzione penale, soprattutto ove si tenga conto del fatto che, come si è detto, l'incandidabilità prevista dal d.lgs. n. 235/2012 mira esattamente a rendere più gravose le conseguenze sanzionatorie di determinate condanne, ampliando gli effetti tipici delle pene accessorie eventualmente disposte dal giudice.

7.3. Per quanto concerne infine il criterio della **gravità della sanzione**, è sufficiente considerare, da un lato, l'ampiezza degli effetti temporali dell'incandidabilità, che si protrae *ex lege* per un periodo pari al doppio della pena accessoria dell'interdizione temporanea e, comunque, per un **periodo minimo di sei anni** indipendentemente dalla durata di quest'ultima, potendo così incidere sul diritto di elettorato passivo per ben due legislature consecutive; e, dall'altro, l'estensione degli effetti oggettivi della stessa, che precludono l'accesso alla totalità delle cariche pubbliche di carattere elettivo. La sanzione in esame, dunque, incide sul diritto di elettorato passivo della persona, e in ultima analisi sulla sua libertà politica, in modo talmente profondo e invasivo da non poter non essere considerata di "estrema gravità" ai fini della sua qualificazione penalistica convenzionale.

7.4. Quanto si è sin qui esposto trova significativa conferma nella giurisprudenza di codesta Corte, la quale ha riconosciuto la **natura sanzionatoria penale dell'incandidabilità e della decadenza dal mandato parlamentare**, ritenendo applicabile il capo "penale" dell'art. 6 CEDU al c.d. procedimento di lustrazione previsto dalla legislazione polacca. Al riguardo, la Corte ha osservato come "il divieto di praticare certe professioni (politiche o giuridiche) per un lungo periodo di tempo può avere un impatto molto grave sulla persona, privandola della possibilità di continuare la sua vita professionale. Ciò potrebbe essere meritato (...), ma non altera la valutazione della gravità della sanzione inflitta", con la conseguenza che tale sanzione "**deve essere considerata come avente almeno in parte un carattere punitivo e deterrente**" (cfr. *Matyjek c. Polonia*, decisione del 30 maggio 2006, ricorso n. 38184/03, §§ 55-56, concernente un'incandidabilità di durata decennale con relativa decadenza dal mandato parlamentare).

7.5. Analogamente, la Corte non ha avuto esitazioni nel qualificare come avente natura "essenzialmente afflittiva" la perdita dei diritti elettorali conseguente alla dichiarazione di fallimento, essendo essa diretta a "devalorizzare e punire il fallito in quanto individuo indegno e coperto di infamia" (cfr. *Taiani c. Italia*, sentenza 20 luglio 2006, § 40). E cioè esattamente la finalità che perseguono le disposizioni del d.lgs. n. 235/2012 in materia di incandidabilità e decadenza dal mandato parlamentare.

7.6. Né al fine di escludere la natura sanzionatoria penale dell'incandidabilità che ha colpito il ricorrente può utilmente invocarsi il precedente della Corte relativo al caso *Pierre Bloch*, concernente la vicenda di un candidato alle elezioni per l'Assemblée Nationale, il quale, avendo violato le norme sui limiti di spesa della campagna elettorale, si era visto comminare la sanzione dell'ineleggibilità di un anno, per una legislatura, relativamente ad una sola Camera, a seguito di un giudizio svoltosi di fronte al Conseil constitutionnel.

7.7. Vero è che, in questo caso, la Corte aveva ritenuto che la misura dell'ineleggibilità non fosse assimilabile ad una sanzione di carattere penale. Tuttavia, ciò è stato possibile in ragione del fatto che detta misura era stata applicata all'esito di un procedimento di carattere non penale, svoltosi dinanzi al Conseil constitutionnel, e che essa aveva una portata assai limitata perché precludeva l'accesso ad una sola Camera per la durata di un solo anno. Nel caso di specie, invece, la sanzione di cui si duole il ricorrente viene applicata a seguito di un accertamento compiuto nell'ambito di un procedimento penale, ha una durata di non meno di sei anni, preclude l'accesso ad ogni carica di tipo politico, nel Parlamento nazionale, nel Governo, nelle Regioni, negli enti locali e nel Parlamento europeo.

2. La violazione del divieto di applicazione retroattiva di norme che introducono un trattamento sanzionatorio più gravoso rispetto a quello previsto dalla legge al momento della commissione del reato

8. Una volta chiarita l'applicabilità al caso di specie del principio *nulla poena sine lege* sancito dall'art. 7 CEDU, è agevole concludere nel senso che tale principio è stato violato ai danni del ricorrente per effetto della ritenuta operatività nei suoi confronti delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 235/2012.

9. Come si ricava dalla lettura del capo di imputazione su cui si è cristallizzato l'accertamento di colpevolezza del Tribunale di Milano (**doc. 4**), i fatti contestati al ricorrente sarebbero accaduti fra il 1995 e il 1998. Gli effetti delle asserite maggiorazioni di costo dei diritti televisivi acquistati si sarebbero riverberati nel tempo in ragione di ammortamenti quinquennali, protrattisi negli anni 2002 e 2003. L'ultimo momento consumativo del reato si sarebbe, quindi, perfezionato il **26 ottobre 2004**, con il deposito della dichiarazione annuale 2003.

10. La sentenza del Tribunale di Milano che ha accertato i fatti in oggetto è stata emessa in data **26 ottobre 2012**, confermata dalla Corte di appello di Milano l'8 maggio 2013 e divenuta irrevocabile a seguito della sentenza della Corte di cassazione del 1°

agosto 2013.

11. Il decreto di cui il ricorrente si duole in questa sede è stato promulgato il **31 dicembre 2012** e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 3 del 4 gennaio 2013, divenendo così efficace il **5 gennaio 2013**. La legge delega, da cui tale decreto trae origine, è stata approvata il **6 novembre 2012** e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 265 del 13 novembre 2012, divenendo così efficace il **28 novembre 2012**.

12. Trattasi, dunque, di date tutte successive alla sentenza del Tribunale di Milano del 26 ottobre 2012 che ha accertato, nel merito, i fatti contestati. Di talché non solo le norme censurate non erano vigenti al momento della asserita commissione del reato (26 ottobre 2004), ma neppure durante lo svolgimento del giudizio di merito dinanzi al Tribunale di Milano.

13. D'altro canto, anche nel prosieguo del processo nessuna menzione o nuova contestazione vi è mai stata sul punto, con la conseguenza che al ricorrente non è mai stato consentito di svolgere alcuna difesa in merito al prodursi di tale significativo aggravamento delle conseguenze sanzionatorie. Ciò è chiaramente desumibile dalla lettura delle sentenze della Corte di appello di Milano e della Corte di cassazione, che proprio in tema di applicazione delle misure interdittive hanno lungamente disquisito (cfr., rispettivamente, p. 182 e pp. 203-206), senza però mai citare la normativa in questione.

14. Ciò poteva indurre ragionevolmente a ritenere che, anche secondo i giudici di appello e di legittimità, le nuove e più gravose "sanzioni" previste dal d.lgs. n. 235/2012 non avrebbero potuto trovare applicazione nei confronti del ricorrente in applicazione del divieto di irretroattività in materia penale graniticamente sancito dall'art. 25, comma 2, Cost. e dall'art. 7 CEDU. Tuttavia, pur nel contrasto con tali fondamentali principi dello Stato di diritto, la Procura di Milano ha, invece, ritenuto che le disposizioni in tema di incandidabilità e decadenza dal mandato parlamentare siano pienamente operanti nei confronti del ricorrente, provvedendo alla trasmissione dell'estratto della sentenza di condanna alla Presidenza del Senato ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 235/2012.

15. In conclusione, è documentalmente provato che la normativa in discussione, che ha determinato un significativo aggravamento sanzionatorio ai danni del ricorrente, è entrata in vigore successivamente alla commissione dei fatti per cui è stata accertata la sua penale responsabilità ed anche successivamente allo svolgimento del processo di merito, non essendo mai neppure evocata nel corso del giudizio.

3. La violazione del principio di determinatezza e prevedibilità della sanzione penale

16. Un ulteriore profilo di violazione del principio di legalità delle pene, oltre a quello poc'anzi esposto, concerne il difetto di determinatezza, prevedibilità e proporzionalità delle modalità di applicazione della sanzione dell'incandidabilità e della conseguente decadenza dal mandato parlamentare. Secondo una giurisprudenza consolidata, l'art. 7 CEDU non si limita, infatti, a vietare l'applicazione retroattiva delle norme e sanzioni penali, ma consacra altresì il principio per cui i reati e le pene devono essere "chiaramente definiti dalla legge", in modo tale che gli interessati possano prevedere quali siano gli atti e le omissioni che ne comportano la responsabilità penale ed a quali sanzioni essi potrebbero andare incontro (cfr., ad es., *Del Rio Prada c. Spagna*, sentenza 10 luglio 2012, § 46, *Gurguchiani c. Spagna*, sentenza 15 dicembre 2009, § 29, e *Cantoni c. Francia*, sentenza 15 novembre 1996, § 29).

17. Poiché, infatti, la logica della pena e della punizione esigono l'esistenza di un legame di natura psicologica (coscienza e volontà), che permetta di ravvisare un elemento di rimproverabilità nella condotta dell'autore materiale dell'infrazione (cfr., per tutti, *Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia*, sentenza 20 gennaio 2009, §§ 116-117), è assolutamente indispensabile che il quadro normativo vigente consenta all'individuo di conoscere in anticipo quali sanzioni potrebbero conseguire alla commissione di certi atti.

18. Nel caso di specie, occorre anzitutto ricordare che, già prima dell'adozione del d.lgs. n. 235/2012, l'ordinamento italiano contemplava la sanzione dell'interdizione dai pubblici uffici, con impossibilità di accedere alle cariche politiche e con la perdita del diritto di elettorato attivo e passivo. In effetti, il citato decreto fa espressamente salva l'applicazione delle limitazioni all'elettorato attivo e passivo derivanti dalle norme generali e speciali in tema di pene accessorie. Tuttavia, tali norme prevedono presupposti e limiti edittali diversi rispetto a quelli di cui al d.lgs. n. 235/2012, senza che il legislatore si sia preoccupato di attuare un adeguato coordinamento delle varie disposizioni onde consentire al cittadino di orientare correttamente la propria condotta.

19. A ciò si aggiunga l'assoluto difetto di determinazione e prevedibilità in ordine alla sanzione della **decadenza dal mandato parlamentare** che l'art. 3 del d.lgs. n. 235/2012 demanda in via esclusiva al giudizio della Camera di appartenenza da esprimersi ai sensi dell'art. 66 Cost. Considerando, infatti, che la misura in questione non discende in modo diretto ed automatico dall'applicazione della legge, ma richiede una "delibera" (e non già una mera "presa d'atto") dell'assemblea parlamentare, è evidente che manca nella specie qualsiasi predeterminazione dei casi in cui tale "delibera" può essere adottata. Ma su tale profilo si avrà modo di tornare più diffusamente nel paragrafo seguente, trattando della doglianza relativa all'indebita limitazione del diritto di essere eletti e di preservare il seggio parlamentare.

C) VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DEL PROTOCOLLO N. 1 ALLA CEDU (DIRITTO A LIBERE ELEZIONI), LETTO ANCHE CONGIUNTAMENTE ALL'ART. 14 CEDU (DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE), PERCHÉ L'INCANDIDABILITÀ PREVISTA DAL D.LGS. N. 235/2012 COSTITUISCE UNA RESTRIZIONE DEL DIRITTO DI ELETTORATO PASSIVO DEL RICORRENTE, CHE NON SODDISFA I REQUISITI DI LEGALITÀ E DI PROPORZIONALITÀ RISPETTO ALLO SCOPO PERSEGUITO E CHE VIOLA IL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE.

D) VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DEL PROTOCOLLO N. 1 ALLA CEDU (DIRITTO A LIBERE ELEZIONI), IN QUANTO LA DECADENZA DAL MANDATO PARLAMENTARE PER INCANDIDABILITÀ SOPRAVVENUTA PREVISTA DALL'ART. 3 DEL D.LGS. N. 235/2012 LEDE IN MANIERA IRREVERSIBILE IL DIRITTO DEL RICORRENTE DI CONTINUARE A RIVESTIRE LA CARICA DI PARLAMENTARE E LA LEGITTIMA ASPETTATIVA DEL CORPO ELETTORALE ALLA PERMANENZA IN CARICA DELLO STESSO PER TUTTA LA DURATA DELLA LEGISLATURA PER CUI È STATO DEMOCRATICAMENTE ELETTO, ESSENDO LA DECISIONE SULLA DECADENZA VIZIATA DA MANIFESTO CARATTERE DI ARBITRARIETÀ E SPROPORZIONE.

1. Il ricorrente ritiene che l'applicazione nei suoi confronti delle disposizioni del d.lgs. n. 235/2012 in tema di incandidabilità alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, del Parlamento europeo e dei consigli regionali sia contraria all'art. 3 del Protocollo n. 1 alla CEDU, a norma del quale

> "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".

2. E' pacifico nella giurisprudenza di codesta Corte che – al di là della formulazione testuale – tale disposizione tuteli il **diritto di elettorato passivo** nei "corpi legislativi", inteso sia come diritto di candidarsi sia come diritto di preservare il mandato elettivo fino alla sua scadenza (cfr., a titolo esemplificativo, *Paksas c. Lituania* [GC], sentenza 6 gennaio 2011, § 96; *Hirst c. Regno Unito*, sentenza 6 ottobre 2005, §§ 57-58; *Zdanoka c. Lettonia*, sentenza 6 marzo 2006, §§ 102-103; e *Tanase c. Moldova* [GC], sentenza 26 maggio 2009, §§ 154-155). Così come è pacifico che rientrano nella nozione di "corpo legislativo", ai sensi dell'art. 3 del Protocollo n. 1, non soltanto il **Parlamento nazionale** (cfr., ad es., *Saccomanno e altri c. Italia*, decisione 13 marzo 2012, ricorso n. 11583/08, e *Vincenzo Taiani c. Italia*, sentenza 13 luglio 2006, § 28 ss.), ma anche il **Parlamento europeo** (cfr., ad es., *Matthews c. Regno Unito*, sentenza 18 febbraio 1999, § 45 ss.; *mutatis mutandis*, cfr. *Occhetto c. Italia*, decisione 12 febbraio 2013, ricorso 14507/07) ed i **Consigli regionali** (cfr. *Vito Sante Santore c. Italia*, sentenza 1 luglio 2004, § 52).

3. La giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito che il diritto di elettorato passivo e il diritto dell'eletto di esercitare il mandato conferitogli dal corpo elettorale possono essere soggetti a **limitazioni** da parte delle autorità statali, a condizione che tali limitazioni siano **previste dalla legge**, perseguano uno **scopo legittimo** e siano **proporzionate** rispetto allo scopo perseguito, e sempre che esse non finiscano per pregiudicare l'essenza stessa dei diritti in questione, privandoli di qualsiasi effettività e compromettendo la libera espressione del popolo nella scelta dei corpi legislativi (cfr., ad

es., *Labita c. Italia*, sentenza 6 aprile 2000, § 201, *Gitonas e altri c. Grecia*, sentenza 1 luglio 1997, § 39, *Matthews*, cit., § 63). Qualsiasi misura delle autorità nazionali che incida su tali diritti, escludendone o limitandone la titolarità o comprimendone le modalità di esercizio da parte di determinati individui, ricade dunque nella sfera della protezione offerta dall'art. 3 del Protocollo n. 1 e può essere assoggettata al sindacato di codesta Corte mediante ricorso individuale.

3.1. Per quanto riguarda il requisito della "legalità", non è certo sufficiente che la misura di ingerenza abbia fondamento in una norma del diritto interno, ma anche che tale norma soddisfi determinate caratteristiche qualitative minime, tra cui soprattutto l'accessibilità e la **prevedibilità** degli effetti giuridici che può produrre (cfr. *Tanase*, cit., § 163, e *Calmanovici c. Romania*, sentenza 1 luglio 2008, § 150). In presenza di disposizioni normative ambigue o dal contenuto non sufficientemente predeterminato e in assenza di una giurisprudenza chiarificatrice, gli individui non sono posti nella condizione di regolare la propria condotta né di prevedere quali loro comportamenti possono comportare una restrizione dei diritti politici (cfr., per tutti, *Seyidzade c. Azerbaijan*, sentenza 3 dicembre 2009, §§ 32-33 e 37).

3.2. Per quanto riguarda, invece, il requisiti della "proporzionalità", la Corte ha attribuito rilievo, tra l'altro: *a*) all'esistenza nel diritto interno di una serie di garanzie destinate a proteggere la persona interessata da decisioni arbitrarie; *b*) alla durata della privazione del diritto di elettorato passivo ed alla possibilità di una revisione nel tempo della misura medesima; *c*) al peculiare contesto politico locale nel cui ambito si inscrive la misura contestata (cfr., per tutti, *Paksas*, cit., § 108-109). L'assenza di "arbitrarietà" della misura presuppone, in particolare, che le decisioni e le procedure domestiche assicurino "sufficienti salvaguardie contro l'arbitrio", che tali decisioni siano "sufficientemente motivate" e che le categorie di soggetti colpite dalla misura limitativa dell'elettorato passivo siano definite in modo "molto preciso" a livello legislativo (cfr. *Seyidzade*, cit., § 36).

3.3. Dalla giurisprudenza di codesta Corte si evince chiaramente che il diritto di un membro del Parlamento di preservare la propria carica elettiva per tutta la durata del suo mandato gode di una **protezione rafforzata** nel quadro dell'art. 3 del Protocollo n. 1, in quanto strettamente funzionale all'esigenza di preservare **l'integrità della volontà del corpo elettorale espressa attraverso il voto e il principio di rappresentatività democratica**. Diversamente dalla privazione del diritto di elettorato passivo, l'eventuale destituzione dal mandato parlamentare non intacca soltanto un interesse facente capo al titolare della carica considerato *uti singuli*, ma anche un interesse della collettività degli elettori considerata nel suo complesso, mettendo in gioco il rispetto dei cardini della rappresentatività democratica e della sovranità popolare (cfr. *Kavakci c. Turchia*, sentenza 5 aprile 2007, § 41, *Lykourezos c. Grecia*, sentenza 15 giugno 2006, § 50, e *Selim Sadak c. Turchia*, sentenza 11 giugno 2002, § 33; analogamente, cfr. Comm. eur., *Ganchev c. Bulgaria*, dec. 25 novembre 1996, ricorso n. 28858/95, e *Gualieder c. Slovacchia*, dec. 10 settembre 1999, ricorso n. 36909/97).

3.4. Di conseguenza, la Corte ha adottato un metro valutativo di maggiore severità allorché si tratti di misure incidenti sul diritto al mandato parlamentare, prescrivendo condizioni più restrittive per la legittimità delle decisioni che vi pongono anticipatamente fine. Segnatamente, accanto ai tradizionali requisiti costituiti dallo scopo legittimo della restrizione e dalla proporzionalità dei mezzi impiegati, la destituzione dal mandato parlamentare deve soddisfare alcune ulteriori condizioni e, cioè: *a*) deve essere disposta da un organo che possa offrire un minimo di **garanzie di imparzialità**; *b*) deve fondarsi su disposizioni normative dotate di **sufficiente precisione**; *c*) deve essere decisa all'esito di una procedura idonea a garantire una **valutazione equa ed oggettiva e ad evitare qualsiasi abuso di potere** (cfr. *Podkolzina c. Lettonia*, sentenza 9 aprile 2002, § 35).

3.5. In ogni caso, qualsiasi limitazione dei diritti elettorali tutelati dall'art. 3 del Protocollo n. 1 deve rispettare il **principio di non discriminazione** sancito dall'art. 14 CEDU, che comporta non soltanto il divieto di trattare diversamente persone che versano in situazioni "comparabili" senza giustificazioni oggettive e ragionevoli (cfr. *Sukhovetskyy c. Ucraina*, sentenza 28 marzo 2006, §§ 7073), ma anche il divieto di trattare allo stesso modo persone le cui situazioni sono sensibilmente diverse (cfr. *Thlimmenos c. Grecia* [GC], sentenza 6 aprile 2000, § 44).

4. Ebbene, alla luce dei suddetti principi, è ferma convinzione del ricorrente che e limitazioni introdotte dal d.lgs. n. 235/2012 con riferimento alla candidabilità alle elezioni al Parlamento nazionale, al Parlamento europeo e ai Consigli regionali e le conseguenze che tali limitazioni producono sulla continuità del mandato parlamentare già conferito mediante libere elezioni **non soddisfino alcuna delle predette condizioni**. Con ogni più ampia riserva di sviluppare nel prosieguo della presente procedura le proprie difese sul punto, il ricorrente si limita in questa sede a formulare i seguenti rilievi.

5. Tanto la misura della "incandidabilità" (che incide sul diritto di elettorato passivo) quanto la misura della "decadenza dal mandato parlamentare" (che incide sul rispetto della volontà del corpo elettorale) risultano deficitarie dal punto di vista del **principio di legalità**.

5.1. In primo luogo, entrambe tali misure non risultano sufficientemente "prevedibili" atteso che le autorità italiane ritengono che esse possano applicarsi nel caso di specie con effetto retroattivo, e cioè come conseguenza di una condanna penale riguardante fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 235/2012. Già si è detto, infatti, come l'applicazione retroattiva di tali disposizioni legislative si ponga in contrasto con il principio di legalità delle sanzioni penali sancito dall'art. 7 CEDU (§§ A-B), il che comporta che le misure contestate nel presente ricorso devono ritenersi, già soltanto per questo motivo, prive di base legale anche ai sensi dell'art. 3 del Protocollo n. 1 (cfr., *mutatis mutandis*, *Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia*, sentenza 20 gennaio 2009, § 137).

5.2. Ma anche a prescindere dalla dedotta violazione dell'art. 7 CEDU, è certo che il ricorrente non poteva in alcun modo prevedere, allorché ha posto in essere le condotte contestate, che una sua eventuale condanna penale avrebbe comportato una limitazione

così prolungata del suo diritto di elettorato passivo e addirittura la sua decadenza dal mandato parlamentare.

5.2. In secondo luogo, per quanto concerne specificamente la decadenza dal mandato parlamentare, il difetto di legalità si apprezza anche come mancanza di una chiara e tassativa predeterminazione normativa delle cause che possono comportare tale decadenza. A ben vedere, infatti, la decadenza dal mandato parlamentare non consegue automaticamente all'applicazione della legge (diversamente da quanto accade in altri Stati europei[3]), bensì ad un'apposita delibera della Camera di appartenenza cui è costituzionalmente riservato, ai sensi dell'art. 66 Cost., il compito di "giudicare" sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità sopravvenute.

5.3. Lo stesso art. 3 del d.lgs. n. 235/2012, lungi dal disporre esso stesso la decadenza *ope legis* dal mandato parlamentare nel caso di incandidabilità sopravvenuta, si limita a stabilire che, qualora una causa di incandidabilità sopravvenga o comunque sia accertata nel corso del mandato elettivo, la Camera di appartenenza "delibera ai sensi dell'art. 66 della Costituzione" (e non "delibera la decadenza"). Ne risulta che, nel caso di specie, il Senato conserva un potere discrezionale in ordine all'adozione della misura della decadenza nei confronti del ricorrente il cui esercizio non soggiace ad alcuna chiara previsione normativa. Ciò è confermato dalla circostanza che, ai sensi dell'art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 235/2012, i consiglieri regionali decadono "di diritto" dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

5.4. Dovendosi evitare ogni forma di abuso e di arbitrio suscettibile di intaccare l'effettivo rispetto della volontà del corpo elettorale e la rappresentatività democratica che attraverso di essa si esprime, è chiaro che la discrezionalità delle autorità chiamate a decidere sulla decadenza dalla carica di un parlamentare debba essere alquanto circoscritta. Soltanto attraverso l'**enunciazione preventiva in termini espressi e non ambigui delle cause di decadenza dal mandato parlamentare** e la **predisposizione di adeguati controlli sull'oggettiva sussistenza di tali cause** è possibile evitare che le relative decisioni – specie quando affidate alle stesse assemblee parlamentari – siano animate da motivazioni politiche e si tramutino in uno strumento attraverso il quale le contingenti maggioranze politiche possano alterare la composizione delle assemblee e la volontà del corpo elettorale.

6. Ma anche a voler ritenere che le misure contestate nel presente ricorso soddisfino i requisiti qualitativi della previsione legale, esse risulterebbero comunque "sproporzionate" rispetto alle finalità perseguite.

6.1. Per quanto concerne l'incandidabilità, che opera immediatamente per effetto dell'applicazione retroattiva del d.lgs. n. 235/2012, un primo profilo di irragionevolezza

[3] Cfr., ad es., art. 81 della Costituzione della Slovacchia, art. 160 della Costituzione del Portogallo, art. 81 della Costituzione dell'Ucraina, art. 72 della Costituzione della Bulgaria e art. 71 della Costituzione di Cipro, tutte norme che dispongono la decadenza *ipso jure* dal mandato parlamentare nell'ipotesi di condanna definitiva per taluni reati (fatti salvi gli eventuali controlli giurisdizionali).

incidente sul rispetto del giusto equilibrio tra gli interessi in gioco riguarda l'individuazione normativa delle condanne cui è ricollegata tale sanzione. In particolare, l'art. 1, comma 1, lett. *c*), del d.lgs. n. 235/2012 commina indiscriminatamente l'incandidabilità per un periodo minimo di sei anni a tutti coloro che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, a prescindere, dunque, dal tipo di reato presupposto e senza alcuna graduazione in base alla gravità della pena. Chi avesse commesso un reato di calunnia, ad esempio, per il quale fosse condannato ad una pena di due anni e sei mesi, senza pene accessorie, incorrerà automaticamente nella incandidabilità per sei anni, al pari di chi avesse commesso atti di terrorismo o reati di tipo mafioso.

6.2. Come codesta Corte ha più volte ribadito, il principio di proporzionalità sostanziale esige un **legame percettibile e sufficiente** tra la sanzione e la condotta dell'individuo interessato (cfr., ad es., *Frodl c. Austria*, sentenza 8 aprile 2010, §§ 34-35, *Calmanovici*, cit., §§ 151-154, e *Hirst*, cit., § 71), il che non soltanto rende incompatibili con l'art. 3 del Protocollo n. 1 ogni restrizione "automatica e indiscriminata", ma presuppone che la decisione sulla perdita dell'elettorato passivo sia adottata da un giudice tenendo conto di tutte le "circostanze particolari del caso" e che esista un "legame tra l'offesa commessa e le questioni relative alle elezioni e alle istituzioni democratiche" (cfr. *Frodl*, cit., § 34, e *Hirst*, cit., § 82).

6.3. Ebbene, nel caso di specie, il d.lgs. n. 235/2012 prevede una **limitazione automatica, indiscriminata ed assai prolungata nel tempo** per tutti coloro che siano stati condannati a pene superiori ai due anni (per reati puniti con pena edittale non inferiore nel massimo a quattro anni), senza operare alcun distinguo in funzione del tipo di reato commesso, della gravità della sanzione irrogata e dell'eventuale applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, e senza consentire alcuna possibilità di revisione nel tempo della misura in questione (che cessa solamente nel caso di intervenuta riabilitazione del condannato secondo quanto previsto dall'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 235/2012).

6.4. Un ulteriore profilo, che contribuisce ad alterare il "giusto equilibrio" tra tutela del diritto di elettorato passivo e interesse generale e che si ricollega strettamente a quello poc'anzi descritto, è costituito dalla **durata eccessiva della incandidabilità** (cfr., *a contrario*, *M.D.U. c. Italia*, decisione 28 gennaio 2003, ricorso n. 58540/00). Come si è detto, infatti, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 235/2012 l'incandidabilità ha effetto "per un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici comminata dal giudice", ma "in ogni caso", cioè anche quando non sia comminata alcuna pena accessoria interdittiva, essa "non è inferiore a **sei anni**".

6.5. Come si evince dai lavori preparatori del provvedimento normativo qui censurato, la predeterminazione normativa di una durata minima di sei anni

dell'incandidabilità avrebbe la finalità di impedire al soggetto condannato di candidarsi alle elezioni politiche per **almeno due legislature consecutive.** Sennonché la fissazione di tale durata minima appare priva di giustificazione ragionevole e "sproporzionata" rispetto alla finalità perseguita, atteso che, da un lato, essa impedisce qualsiasi modulazione in funzione della gravità dell'accertata condotta illecita e, dall'altro, la restrizione del diritto di elettorato passivo che ne deriva può concretamente spiegare i propri effetti per ben più di due legislature, ove queste – come spesso accade nella prassi politica italiana –abbiano durata inferiore a quella naturale di cinque anni prevista dalla Costituzione.

6.6. D'altro canto, pur riconoscendo in linea di principio l'ammissibilità di restrizioni al diritto di elettorato passivo derivante dalla commissione di reati, codesta Corte ha osservato assai significativamente come la decisione di impedire ad un uomo delle istituzioni di far parte del parlamento "**sia in primo luogo materia per gli elettori, che hanno l'opportunità di scegliere alle elezioni se rinnovare la loro fiducia nella persona interessata**" (cfr. *Paksas*, cit., § 104).

6.7. Nel caso del ricorrente, l'incandidabilità per un periodo minimo di sei anni (indipendentemente da quale sarà la durata della pena accessoria dell'interdizione stabilita dalla Corte di appello) risulta tanto più intollerabile ove si consideri l'esiguità della pena da scontare (un anno) a seguito dell'applicazione dell'indulto, le gravissime ripercussioni che l'incandidabilità produce sul prosieguo della "carriera" politica del ricorrente, anche in ragione della sua età (77 anni), ma soprattutto il fatto che egli è il *leader* indiscusso da quasi venti anni di una delle principali forze politiche italiane e che la sua "espulsione" dallo scenario politico avrebbe l'effetto di avvantaggiare i partiti avversari e di alterare, così, la composizione della rappresentanza parlamentare del corpo elettorale.

6.8. Per quanto riguarda, invece, la decadenza dal mandato parlamentare, le esigenze di "proporzionalità" debbono essere valutate in modo ancora più stringente in considerazione della dimensione "collettiva" e "istituzionale" del diritto del titolare del mandato parlamentare di preservare la propria carica elettiva. Un conto è, infatti, stabilire *ex ante* eventuali restrizioni al diritto di elettorato passivo, altro è porre termine al mandato parlamentare una volta che questo sia stato conferito all'esito delle consultazioni elettorali, per effetto di **circostanze sopravvenute che non incidano sulla regolarità dell'iniziale investitura.** In tale ultimo caso, l'interesse pubblico alla regolamentazione dello *status* di parlamentare e delle cause di decadenza dal mandato deve conciliarsi con l'interesse pubblico alla preservazione dell'integrità delle assemblee parlamentari e del voto espresso dal corpo elettorale.

6.9. Con riserva di ogni più puntuale e ampia deduzione sul punto, il ricorrente si limita in questa sede a rilevare come l'attribuzione in via esclusiva alla Camera di appartenenza del potere di "deliberare" sulla sua decadenza dal mandato parlamentare non risponda a quelle esigenze di "equità procedurale" e di protezione contro gli "abusi" indicate da codesta Corte. In particolare, affidare al Parlamento il compito di decidere la

sorte del mandato parlamentare si presta, per sua natura, ad **arbitrii** (e, cioè, a decisioni condizionate da valutazioni contingenti di natura politica delle forze dominanti che compongono la maggioranza parlamentare), specie quando – come nel caso di specie – non sia accompagnata dalla preventiva enunciazione, in termini di sufficiente precisione, delle cause che possono determinare la decadenza anticipata dalla carica elettiva per effetto di circostanze sopravvenute (come, ad esempio, una condanna penale) che non incidono sulla regolare investitura popolare del parlamentare eletto.

6.10. Nonostante, infatti, varie proposte di riforma presentate nelle passate legislature (fra cui si segnala quella della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali che, nel testo presentato alle Camere nel novembre 1997, prevedeva la possibilità di un ricorso alla Corte costituzionale avverso la decisione della Camera in tema di decadenza di un parlamentare[4]), ancora oggi manca nell'ordinamento italiano qualsiasi forma di **controllo esterno sulle delibere delle Camere *ex* art. 66 Cost. da parte di un organo che assicuri garanzie minime di imparzialità**. Tale lacuna – che invece non è presente nella maggior parte degli altri Stati europei[5] – **compromette** in radice la possibilità di rendere "decisioni eque ed oggettive" in tema di decadenza dal mandato parlamentare e si presta inevitabilmente a prevaricazioni delle forze politiche che riescono ad aggregare la maggioranza dei voti, come dimostra il caso del ricorrente sulla cui decadenza evidentemente pesa il radicato, radicale, non celato, irriducibile sentimento di **ostilità politica delle componenti parlamentari avversarie**.

6.11. In altre parole, affidando alla Camera il potere discrezionale di decidere la decadenza dal mandato per effetto della sopravvenuta incandidabilità conseguente all'applicazione del d.lgs. n. 235/2012, la permanenza in carica del parlamentare ed il rispetto della volontà espressa dal corpo elettorale finiscono per essere esposti a **pericolose manipolazioni, in cui le ragioni del diritto possono essere facilmente**

[4] Già nella XII legislatura (15 aprile 1994 – 8 maggio 1996) erano state presentate ben 7 proposte di legge costituzionale di riforma dell'art. 66 Cost. (cfr. Atti Camera nn. 393, 3213, 3223, 3264, 3301, 3383, 3660), volte ad affidare la competenza a decidere sulla verifica dei titoli di ammissione dei membri delle Camere alla Corte di cassazione, o alla Corte costituzionale, o a prevedere la possibilità di ricorrere avverso le decisioni prese dalle Camere. Anche nella XIV legislatura sono state presentate alcune proposte di legge costituzionale volte a modificare l'art. 66 della Costituzione (Atti Camera, p.d.l. n. 1144, 2426, 2587, 2939; Atti Senato, p.d.l. n. 1693), in modo da garantire l'imparzialità delle decisioni assunte dalle Camere: in particolare, in A. C., n. 1146, si prevede l'istituzione di organi di garanzia con il compito di proporre all'Assemblea le deliberazioni in tema di titoli di ammissione, di cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

[5] Cfr., ad es., l'art. 59 della Costituzione della Francia che demanda al *Conseil Constitutionnel* la competenza a dichiarare la decadenza (operante *ipso jure*) dal mandato parlamentare per effetto di una causa sopravvenuta di ineleggibilità; l'art. 141 della Costituzione dell'Austria e l'art. 84 della Costituzione della Turchia che attribuiscono alla Corte costituzionale la competenza a decidere sull'eventuale decadenza dal mandato per effetto della perdita delle condizioni di eleggibilità; l'art. 100, comma 1, lett. c), della Costituzione della Grecia che assegna tale competenza ad una Corte Suprema Speciale; l'art. 41 della Costituzione della Germania che prevede attribuisce alla Corte costituzionale funzioni di controllo sulle decisioni assunte dal Parlamento in tema di decadenza.

piegate al servigio di obiettivi politici. E nel caso di specie, vi sono elementi sufficienti per convincersi che, in effetti, gli obiettivi politici hanno prevalso sulle ragioni del diritto o, quanto meno, ne hanno orientato i percorsi applicativi al deliberato scopo di espungere dal corpo dei rappresentanti il *leader* di uno dei principali partiti italiani.

7. Da ultimo, le misure limitative dei diritti elettorali qui contestate risultano palesemente **discriminatorie**, in quanto, per un verso, comportano un trattamento del ricorrente meno favorevole rispetto a quello applicabile ad altri soggetti che versano in condizioni analoghe e, per altro verso, riservano al ricorrente un trattamento uguale a quello previsto per altri soggetti che versano in condizioni significativamente diverse.

7.1. Sotto il primo profilo, basti osservare come l'incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, sancita dall'art. 4 del d.lgs. n. 235/2012, non operi uniformemente nei confronti di tutti i titolari del diritto di elettorato passivo, secondo quanto stabilito dagli artt. 22 e 23 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dall'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ed infatti, le cause di incandidabilità – avendo come presupposto determinate categorie di condanne (individuate mediante riferimento alle fattispecie incriminatrici previste dalla legislazione penale italiana ovvero ai limiti edittali di pena) – non possono operare per coloro che (siano essi cittadini italiani o cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea residenti in Italia) abbiano riportato all'estero condanne definitive per reati analoghi o a pene superiori ai due anni.

7.2. Ne consegue che i cittadini italiani o di altri Stati membri dell'Unione europea condannati all'estero per reati di frode fiscale simili a quello per cui è stato condannato il ricorrente potrebbero (in assenza di diversa disciplina) candidarsi alle elezioni al Parlamento europeo nelle circoscrizioni elettorali italiane in cui risiedono, in violazione tra l'altro del principio sancito dalle citate disposizioni primarie del diritto dell'Unione europea secondo cui il diritto di eleggibilità al Parlamento europeo spetta ad "ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino (...) alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato".

7.3. Lo stesso profilo discriminatorio nell'esercizio del diritto di elettorato passivo assume contorni ancora più gravi e ingiustificati con riferimento all'incandidabilità al Parlamento nazionale (e alla conseguente decadenza dal mandato parlamentare in caso di sopravvenuta incandidabilità), di cui agli artt. 1 e 3 del d.lgs. n. 235/2012, atteso che tali disposizioni resterebbero inoperanti nei confronti di cittadini italiani che siano stati condannati all'estero per reati di frode fiscale simili a quello per cui è stato condannato il ricorrente in Italia, i quali, dunque, (in assenza di diversa disciplina) non soltanto potrebbero candidarsi alle elezioni politiche nazionali, ma non potrebbero neppure essere dichiarati decaduti in caso di condanna sopravvenuta all'elezione.

7.4. Sotto il secondo profilo, è sufficiente osservare come il ricorrente subisca, per effetto di quanto disposto dall'art. 13 del d.lgs. n. 235/2012, una limitazione del diritto di elettorato passivo pari ad almeno sei anni, indipendentemente dall'entità della pena

accessoria interdittiva inflittagli dalla Corte d'appello di Milano (comunque non superiore a tre anni, stante il *dictum* della Suprema Corte). Per effetto di tale automatismo, il ricorrente viene trattato – dal punto di vista delle restrizioni del diritti di elettorato passivo – allo stesso modo di altri soggetti che hanno commesso reati molto più gravi o che hanno riportato condanne molto più pesanti, senza alcuna giustificazione oggettiva e ragionevole.

E. VIOLAZIONE DELL'ART. 13 CEDU (DIRITTO AD UN RICORSO EFFETTIVO), IN QUANTO L'ORDINAMENTO ITALIANO NON PREVEDE ALCUN RIMEDIO INTERNO ACCESSIBILE ED EFFETTIVO PER FAR VALERE I DEDOTTI PROFILI DI INCOMPATIBILITÀ CON LA CEDU DELLE DISPOSIZIONI DEL D.LGS. N. 235/2012 IN TEMA DI INCANDIDABILITÀ E DELLA DECISIONE DELLA CAMERA DI APPARTENENZA IN MERITO ALLA DECADENZA DEL RICORRENTE PER INCANDIDABILITÀ SOPRAVVENUTA

1. Ai sensi dell'art. 13 CEDU,

> **"Diritto ad un ricorso effettivo**
>
> Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati ha diritto ad 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".

2. La disposizione in questione impone agli Stati contraenti l'obbligo di offrire alle persone che sono sottoposte alla sua "giurisdizione" (art. 1 CEDU) la possibilità di far valere le proprie doglianze di violazione dei diritti garantiti dalla CEDU e dai suoi Protocolli e di ottenere che esse siano "esaminate con sufficienti garanzie procedurali e in modo completo da un foro domestico appropriato che offra adeguate garanzie di indipendenza e imparzialità" (cfr., da ultimo, *Milen Kostov c. Bulgaria*, sentenza 3 settembre 2013, § 20; in senso conforme, tra le tante, *Kudla c. Polonia* [GC], sentenza 26 ottobre 2000, § 157 ss.). Per giurisprudenza costante di codesta Corte, tale ricorso interno deve essere "accessibile" ed "effettivo" (*Ihan c. Turchia* [GC], sentenza 27 giugno 2000, § 97).

3. Premesso che la violazione dell'art. 13 CEDU può essere censurata da chiunque possa vantare un "grief défendable" ("arguable claim") ai sensi della Convenzione (*Klass c. Germania*, sentenza 6 settembre 1978, § 64, e *Rice c. Regno Unito*, sentenza 27 aprile 1988, § 52), il ricorrente si lamenta nel caso di specie di non disporre di alcun rimedio interno, avente i caratteri di accessibilità ed effettività richiesti dalla Corte, attraverso cui far valere la dedotta violazione dell'art. 7 CEDU e dell'art. 3 P1 CEDU, letti anche congiuntamente all'art. 14 CEDU, conseguente alla ritenuta applicabilità retroattiva nei suoi confronti delle disposizioni del d.lgs. n. 235/2012 in tema di incandidabilità e di decadenza dal mandato parlamentare.

4. Per quanto concerne l'incandidabilità (che, come si è detto, discende

immediatamente dall'applicazione delle disposizioni legislative censurate a seguito dell'intervenuta condanna definitiva), il ricorrente non può impugnare direttamente dinanzi alla giurisdizione costituzionale la legge o l'atto avente forza di legge da cui si assumono discendere effetti contrari alla CEDU, né può eventualmente ottenere la diretta disapplicazione delle disposizioni censurate da parte del giudice comune, essendo tale disapplicazione al momento preclusa secondo l'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., sentenze n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007).

4.1. Relativamente all'attivazione del sindacato di costituzionalità, vero è che codesta Corte ha ritenuto in passato che l'art. 13 CEDU non possa interpretarsi nel senso di imporre allo Stato l'introduzione di un ricorso diretto di costituzionalità (cfr. sentenza 19 ottobre 2005, *Roche c. Regno Unito*, § 137); ma è vero anche che, pur in assenza di accesso diretto al giudice costituzionale, l'art. 13 CEDU deve comunque garantire che, nel caso di una doglianza "difendibile" ai sensi della CEDU, gli interessati abbiano a disposizione un rimedio per far valere tale doglianza dinanzi ad un'autorità competente.

4.2. Ebbene, nel caso di specie è pacifico che **il ricorrente non dispone di alcun rimedio accessibile per contestare la legittimità dell'applicazione nei suoi confronti del d.lgs. n. 235/2012**, invocandone il contrasto con la CEDU. Al riguardo, codesta Corte ha avuto modo di affermare ripetutamente che "nel sistema giuridico italiano, un individuo non gode di accesso diretto alla Corte costituzionale" e che, pertanto, l'eventuale formulazione di una questione di costituzionalità dinanzi ad una giurisdizione "non costituisce un ricorso (...) di cui la Convenzione esige l'esaurimento" (cfr. sentenza 26 luglio 2011, *Pozzi c. Italia*, § 17, e sentenza 26 luglio 2011, *Paleari c. Italia*, § 19; in senso conforme, cfr. sentenza 19 dicembre 1989, *Brozicek c. Italia*, § 34, sentenza 26 febbraio 1993, *Padovani c. Italia*, § 20, e sentenza 28 luglio 1999, *Immobiliare Saffi c. Italia* [GC], § 42).

4.3. Per altro verso, il ricorrente non potrebbe ottenere la diretta disapplicazione della norma interna ritenuta contraria alla CEDU da parte della Giunta del Senato o da parte del giudice comune eventualmente investito di un ricorso avverso la decisione di accertamento dell'incandidabilità. Come noto, infatti, a partire dalle citate sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la Corte costituzionale ha categoricamente escluso una siffatta possibilità, riservando a se stessa il compito di espungere dall'ordinamento giuridico, con effetti *erga omnes*, quelle norme che siano ritenute insanabilmente contrarie alle disposizioni convenzionali.

5. Per quanto concerne la sanzione della decadenza dal mandato parlamentare per sopravvenuta incandidabilità, già si è avuto modo di rilevare come l'ordinamento italiano assegni in via esclusiva alla Camera di appartenenza il potere di pronunciarsi, con effetti costitutivi, sulla decadenza dal mandato parlamentare anche nel caso di sopravvenuta perdita della condizione di incandidabilità ai sensi del d.lgs. n. 235/2012. Infatti, il

sopravvenire in corso di legislatura di una condanna tra quelle contemplate dall'art. 1 del d.lgs.n. 235/2012 **non comporta automaticamente** la decadenza dal mandato parlamentare la quale consegue, invece, ad una **"delibera" assunta discrezionalmente dai competenti organi parlamentari.**

5.1. Non è necessario spendere molte parole per dimostrare che la garanzia del diritto ad un ricorso effettivo sancita dall'art. 13 CEDU è stata del tutto disattesa nel caso di specie. Basti, infatti, osservare come avverso la decisione con cui la Camera di appartenenza pronuncia la decadenza dal mandato di un suo componente per causa di incandidabilità sopravvenuta **non sia previsto, nell'ordinamento italiano, alcun rimedio avente i caratteri di effettività richiesti dall'art. 13 CEDU, per farne valere l'eventuale contrasto con la garanzia del diritto tutelato dall'art. 3 del Protocollo n. 1 o da altre disposizioni convenzionali.**

5.2. Il ricorrente non ha, dunque, la possibilità di sottoporre la decisione della Camera al controllo di un organo terzo ed imparziale che ne valuti la legittimità alla luce della CEDU e del diritto interno, ma è costretto a subire le determinazioni, anche unilaterali e politicamente condizionate, delle forze parlamentari a lui contrarie.

5.3. D'altro canto, si è già osservato come la scelta di affidare in via esclusiva ad un organo politico la decisione in ordine alla permanenza in carica di un parlamentare non sia di per se stessa idonea ad assicurare quelle adeguate garanzie di imparzialità ed oggettività di giudizio che la giurisprudenza di questa Corte ritiene indispensabili per il rispetto del diritto del parlamentare a preservare il proprio mandato e della legittima aspettativa del corpo elettorale alla permanenza in carica del parlamentare per tutta la durata della legislatura per cui è stato democraticamente eletto (cfr. §§ C-D). Il che rende ancora più stringente la necessità di apprestare un rimedio in grado di offrire al parlamentare ed al corpo elettorale **un'adeguata protezione anche avverso eventuali decisioni arbitrarie delle maggioranze politiche** di volta in volta rappresentate in Parlamento.

IV. ESPOSIZIONE RELATIVA AL RISPETTO DELLE PRESCRIZIONI DI CUI ALL'ART. 35 DELLA CONVENZIONE

1. Il ricorrente ritiene pienamente soddisfatte tutte le condizioni di ricevibilità per la proposizione del presente ricorso ai sensi degli artt. 34 e 35 CEDU.

2. Per quanto concerne, in particolare, la regola del **previo esaurimento dei ricorsi interni** di cui all'art. 35, par. 1, CEDU, tale regola non trova applicazione nel caso di specie in quanto, come si è già detto, il ricorrente non dispone di alcun rimedio accessibile, adeguato ed effettivo per far valere a livello nazionale la violazione dei diritti CEDU conseguente all'applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 235/2012 di cui si duole nel presente ricorso.

2.1. Secondo quanto ripetutamente affermato da codesta Corte, il sindacato di legittimità costituzionale – così come attualmente configurato nell'ordinamento italiano – non costituisce un rimedio "accessibile" di cui è richiesto il previo esaurimento ai sensi dell'art. 35, par. 1, CEDU (cfr., ad es., sentenza 26 luglio 2011, *Pozzi c. Italia*, § 16, e sentenza 26 luglio 2011, *Paleari c. Italia*, § 18).

2.2. A ciò si aggiunga che, proprio in tema di incandidabilità, codesta Corte ha già avuto modo di **escludere** che l'interessato abbia l'onere – ai fini del previo esaurimento – di contestare in sede giudiziaria la decisione delle autorità competenti che ne abbiano rifiutato la candidatura ad una consultazione elettorale per effetto di una condizione di incandidabilità stabilita dalla legge (cfr. *Paksas c. Lituania* [GC], sentenza 6 gennaio 2011, §§ 73-78).

2.3. Analogamente, il ricorrente non dispone di alcun rimedio interno avente carattere di effettività per contestare la decisione della Camera di appartenenza di disporne la decadenza dal mandato parlamentare ai sensi del combinato disposto dell'art. 3 d.lgs. n. 235/2012 e dell'art. 66 Cost.

2.4. Come si è già detto, infatti, avverso la decisione della Camera di appartenenza **non è prevista alcuna forma di ricorso** dinanzi ad un organo terzo e imparziale, né la Giunta del Senato (e lo stesso Senato cui spetta la decisione definitiva al riguardo) può considerarsi una "istanza nazionale" dotata dei necessari requisiti di "effettività" ai fini dell'applicazione della regola del previo esaurimento, così come interpretata dalla giurisprudenza di codesta Corte.

3. Con riguardo al rispetto del **termine semestrale** di cui all'art. 35, par. 1, CEDU, esso può farsi decorrere nella specie dal **1° agosto 2013**, e cioè dalla data in cui è divenuta irrevocabile – a seguito della pronuncia della Corte di cassazione – la sentenza di condanna del ricorrente resa dal Tribunale di Milano il 26 ottobre 2012 e comportante gli effetti di cui agli artt. 1 e ss. del d.lgs. n. 235/2012.

3.1. Fermo restando che la denunziata violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1 ha carattere "continuativo" (cfr., in questo senso, cfr. *Paksas*, cit., §§ 82-83), il termine di sei mesi può, dunque, ritenersi pienamente rispettato nel caso di specie, dal momento che il

presente ricorso viene introdotto entro e non oltre i sei mesi dalla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza di condanna cui le contestate disposizioni del d.lgs. n. 235/2012 ricollegano l'incandidabilità e la decadenza dal mandato parlamentare.

V. ALTRE ISTANZE INTERNAZIONALI INVESTITE DELLA CAUSA

Il ricorrente non ha sottoposto ad un'altra istanza internazionale di inchiesta o di regolamento le doglianze oggetto del presente ricorso.

VI. ESPOSIZIONE RELATIVA ALL'OGGETTO DEL RICORSO E DOMANDE PROVVISORIE A TITOLO DI EQUA SODDISFAZIONE

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, fatta salva ogni ulteriore deduzione in fatto ed in diritto ed ogni ulteriore doglianza che il sottoscritto ricorrente riterrà di formulare nel prosieguo della procedura, anche alla luce delle decisioni definitive del Senato in merito alla sua decadenza dal mandato parlamentare, il ricorrente chiede alla Corte:

A) **in via preliminare,** disporre la trattazione prioritaria del presente ricorso ai sensi dell'art. 41 del Regolamento di procedura della Corte, in quanto avente ad oggetto una "importante questione di interesse generale" in grado di avere notevoli implicazioni per i sistemi giuridici interni e per il sistema europeo (e che, quindi, trascende la dimensione puramente interna: cfr. cat. II delle categorie di priorità della Corte);

B) **nel merito,** accogliere le doglianze enunciate nel presente ricorso e dichiarare la responsabilità dello Stato italiano per la violazione

   a. dell'**art. 7 CEDU,** perché l'applicazione nei confronti del ricorrente delle disposizioni del d.lgs. n. 235/2012 in tema di incandidabilità e conseguente decadenza dal mandato parlamentare a seguito di condanna per fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore è contraria al divieto di retroattività delle sanzioni penali;

   b. dell'**art. 7 CEDU,** perché l'applicazione nei confronti del ricorrente delle disposizioni del d.lgs. n. 235/2012 in tema di incandidabilità e conseguente decadenza dal mandato parlamentare lede il principio di legalità, sufficiente predeterminazione e proporzionalità delle sanzioni penali;

   c. dell'**art. 3 del Protocollo n. 1, letto anche congiuntamente all'art. 14 CEDU,** perché l'incandidabilità prevista dal d.lgs. n. 235/2012 costituisce una restrizione del diritto di elettorato passivo del ricorrente, che non soddisfa i requisiti di legalità e proporzionalità rispetto allo scopo perseguito e che viola il divieto di discriminazione (inteso anche come divieto di trattare in modo uguale situazioni significativamente diverse);

d. dell'**art. 3 del Protocollo n. 1**, perché la decadenza dal mandato parlamentare per incandidabilità sopravvenuta lede in maniera irreversibile il diritto del ricorrente, nella sua veste di *leader* di uno dei maggiori partiti politici italiani, di continuare a rivestire la carica di parlamentare e la legittima aspettativa del corpo elettorale alla permanenza in carica dello stesso per tutta la durata della legislatura per cui è stato democraticamente eletto, e perché la decisione sulla decadenza è viziata da manifesto carattere di arbitrarietà e sproporzione, essendo tra l'altro affidata ad un organo politico in difetto di qualsiasi possibilità di controllo esterno da parte di un'istanza indipendente e imparziale;

e. dell'**art. 13 CEDU**, perché il ricorrente non dispone di alcun rimedio accessibile ed effettivo per far valere le doglianze relative alla violazione dell'art. 7 CEDU, dell'art. 14 CEDU e dall'art. 3 del Protocollo n. 1;

C) a titolo di riparazione, trattandosi di violazioni aventi ripercussioni gravissime sulla libera espressione del corpo elettorale e sul funzionamento delle istituzioni democratiche (ripercussioni suscettibili di prodursi anche nei confronti di soggetti diversi dal ricorrente, che vengano a trovarsi in situazioni analoghe, condannare lo Stato italiano, ai sensi dell'art. 46, par. 1, CEDU, all'adozione di tutte quelle misure, sia di carattere individuale sia di carattere generale, necessarie per rimuovere integralmente gli effetti pregiudizievoli delle lamentate violazioni della CEDU e le relative cause. Ciò al fine di assicurare il venir meno dell'indebita limitazione del diritto di elettorato passivo del ricorrente e la sua possibilità di partecipare alle prossime consultazioni elettorali;

D) con riserva di formulare, entro i termini previsti dall'art. 60 del Regolamento di procedura della Corte, ogni altra domanda relativa alle misure di riparazione.

VII. DOCUMENTI ALLEGATI

1. Sentenza della Corte di cassazione n. 35729 del 1° agosto 2013
2. Ricorso per cassazione del ricorrente
3. Sentenza della Corte di appello di Milano n. 3232 dell'8 maggio 2013
4. Sentenza del Tribunale di Milano n. 10956 del 26 ottobre 2012
5. Ordine di esecuzione per la carcerazione e contestuale sospensione
6. Comunicazione del Presidente del Senato al ricorrente
7. Comunicazione del Presidente della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato al ricorrente
8. Parere del prof. avv. Giovanni Guzzetta
9. Parere della prof.ssa Antonella Marandola
10. Parere del prof. avv. Roberto Nania
11. Parere del prof. avv. Gustavo Pansini
12. Parere del prof. Giorgio Spangher
13. Parere del prof. avv. Beniamino Caravita di Toritto, prof. avv. Giuseppe de Vergottini e prof. avv. Nicolò Zanon
14. Estratto da "La Stampa.it" del 2 settembre 2013 ove sono riportate le posizioni dei membri della Giunta

VIII. DICHIARAZIONE E FIRMA

Dichiaro in coscienza e fede che, per quanto a mia conoscenza, le informazioni riportate nel presente formulario di ricorso sono esatte.

Roma, 7 settembre 2013

Firma del ricorrente