

Miniscalco c. Italia – Prima sezione – 17 giugno 2021 (ricorso n. 55093 del 2013)

Incandidabilità ai sensi del decreto legislativo n. 235 del 2012 – Sentenza di condanna intervenuta prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo – *Nullum crimen sine lege* (art. 7 CEDU) – Ricorso per violazione – Inammissibilità.

Incandidabilità ai sensi del decreto legislativo n. 235 del 2012 – Sentenza di condanna intervenuta prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo – Violazione dell'elettorato passivo (art. 3, Prot. 1) – Non sussiste.

E' inammissibile il ricorso per violazione dell'art. 7 CEDU contro la decisione delle autorità nazionali di dichiarare l'incandidabilità di un soggetto condannato in via definitiva per abuso d'ufficio, in epoca anteriore all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012.

Non viola il diritto di elettorato passivo, di cui all'art. 3 Prot. 1, la decisione delle autorità nazionali di dichiarare l'incandidabilità di un soggetto condannato in via definitiva per abuso d'ufficio in epoca anteriore all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012.

Fatto. Marcello Miniscalco intendeva candidarsi a consigliere regionale del Molise, nelle elezioni del 2013. AI fini del decreto legislativo n. 235 del 2012 (c.d. legge Severino) aveva attestato – onde dimostrare la mancanza di cause d'incandidabilità – di non aver riportato condanne per i reati ivi indicati.

La sua attestazione risultò falsa, avendone invece egli riportate tre, due a seguito di patteggiamento e una a seguito di rito ordinario, in un periodo antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012. Dato che – però – l'art. 16 del citato decreto legislativo inserisce le sentenze di patteggiamento come cause ostative alla candidatura solo se successive alla sua entrata in vigore, il motivo per cui Miniscalco fu dichiarato incandidabile dall'ufficio centrale regionale per il Molise riposava solo sulla condanna per abuso d'ufficio riportata in via ordinaria. Egli fece ricorso al TAR e poi al Consiglio di Stato, uscendone soccombente in entrambi i casi.

Sicché il Miniscalco adì la Corte EDU per violazione dell'art. 7, in ragione della pretesa violazione del principio dell'irretroattività, e dell'art. 3 del Protocollo 1, in materia di diritto all'elettorato passivo.

Diritto. Con la sentenza della Prima sezione del 17 giugno 2021, la Corte di Strasburgo dichiara – all'unanimità - inammissibile la prima doglianza e infondata la seconda.

Ripercorrendo le tappe della giurisprudenza costituzionale italiana in ordine alle misure legislative interne inerenti agli impedimenti all'elettorato passivo, la Corte EDU prende atto che l'incandidabilità non può essere assimilata a una pena e neanche a una misura *lato sensu* sanzionatoria o, comunque, connotata da elementi afflittivi.

Sotto questo aspetto, la Corte EDU esclude che possano essere applicabili al caso presente i dettami della sentenza *Rio Prada* del 2013 (n. 50 della sentenza)¹; la pronuncia d'incandidabilità è viceversa soltanto la risultante della verifica dei requisiti negativi per la candidatura. In questo senso, i giudici di Strasburgo valorizzano (nn. 67 e ss.) le sentenze della Corte costituzionale sia precedenti alla legge Severino (e dunque riferite a cause

¹ Al proposito, v. i raggugli contenuti nel *Quaderno* 16 (2019), pag. 40, nota 49.

analoghe d'incandidabilità) sia concernenti proprio la legge Severino, richiamate anche dal Consiglio di Stato, nella pronuncia resa su ricorso del Miniscalco².

In particolare, la Corte di Strasburgo indica nella sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2015, la quale aveva infatti affermato: “Questa Corte ha chiarito che tali misure 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: «nelle ipotesi legislative di decadenza e anche di sospensione obbligatoria dalla carica elettiva previste dalle norme denunciate non si tratta affatto di “irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l’ufficio pubblico elettivo” (sentenza n. 295 del 1994), nell’ambito di quel potere di fissazione dei “requisiti” di eleggibilità, che l’art. 51, primo comma, della Costituzione riserva appunto al legislatore» (sentenza n. 25 del 2002). In sostanza il legislatore, operando le proprie valutazioni discrezionali, ha ritenuto che, in determinati casi, una condanna penale precluda il mantenimento della carica, dando luogo alla decadenza o alla sospensione da essa, a seconda che la condanna sia definitiva o non definitiva” (v. punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

Con particolare riferimento al profilo della presunta violazione dell’elettorato passivo, la Corte EDU riconosce che la disciplina sull’incandidabilità costituisce un’interferenza sul pieno dispiegamento di tale diritto ma non è persuasa che si tratti di una misura priva di scopo legittimo e di proporzione (v. nn. 94 e ss.).

La finalità di contrastare la corruzione e di garantire l’integrità del procedimento elettorale, assicurandosi anche che ai *munera publica* accedano persone libere da condizionamenti viene ritenuta del tutto sufficiente (e anzi lodevole, se è vero come è vero che il GRECO – nel suo *addendum* sulla conformità della legislazione italiana - aveva preso atto con soddisfazione dell’adozione dei provvedimenti legislativi noti come legge Severino, v. n. 66 della sentenza).

La misura dell’incandidabilità è – per tali motivi – anche proporzionata, considerate altresì le garanzie procedurali che assistono la persona che ne è attinta, come peraltro il contenzioso amministrativo svoltosi attesta nel caso in questione (v. n. 71)³.

La sentenza è divenuta definitiva il 17 settembre 2021.

² Consiglio di Stato (sez. V), 6 febbraio 2013, n. 695.

³ In data 18 maggio 2021, la medesima Prima sezione della Corte aveva reso una decisione d’irricevibilità sul ricorso n. 63772 del 2016 – avanzato per motivi analoghi – inerente alla decadenza dichiarata dalla Camera dei deputati il 27 aprile 2016 di Giancarlo Galan, per incandidabilità sopravvenuta.