

Rivista N°: 3/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2018

AUTORE: Carla Di Martino*

LA C.D. LEGGE SEVERINO ED IL DIRITTO A LIBERE ELEZIONI: I MOTIVI IMPERATIVI DI ORDINE DEMOCRATICO GIUSTIFICANO L'APPLICAZIONE DEL DECRETO AGLI ELETTI IN CORSO DI MANDATO

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'art. 3 del I protocollo: campo di applicazione e diritti garantiti. 3. Legislazione elettorale retroattiva e tutela del legittimo affidamento di eletti ed elettori: i casi Lykourazos c. Grecia e Paschalidis Koutmeridis e Zaharakis c. Grecia; 4. La legge Severino e i motivi imperativi di ordine democratico che giustificano l'applicazione ai mandati in corso. 5. La consonanza con l'orientamento della Corte costituzionale sul tema; 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Com'è noto, nell'ambito del caso *Berlusconi c. Italia*¹, è stato sottoposto al vaglio della Corte EDU il d.lgs. n. 235 del 2012. Questo, chiamato più spesso – ancorché impropriamente – legge Severino, connette all'accertamento definitivo della commissione di alcuni

* Dottoranda di ricerca in Pluralismi giuridici: prospettive antiche ed attuali, dell'Università degli Studi di Palermo.

¹ Il ricorso è reperibile su *penalecontemporaneo.it*. Eletto a senatore in data 24 febbraio 2013, è stato condannato definitivamente ad agosto dello stesso anno per il reato di frode fiscale alla pena di anni quattro di reclusione e alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per anni due. Versando in condizione di incandidabilità per il minimo legale previsto dalla c.d. legge Severino, pari a sei anni, l'ex senatore è stato dichiarato decaduto dalla carica elettiva nel novembre 2013. Silvio Berlusconi non è stato per altro l'unico esponente della politica italiana ad essere stato dichiarato incandidabile e per questo essere stato dichiarato sospeso o decaduto dalla carica. Si ricordi anche il caso De Luca, governatore della Campania, accusato di abuso d'ufficio e peculato, poi condannato con sentenza non definitiva alla pena di un anno, quindi sospeso dall'incarico di Presidente della Giunta regionale ed in ultimo assolto perché il fatto non sussiste dalla Corte d'appello di Salerno, con sentenza confermata in Cassazione. Ed ancora si pensi alla sospensione di Fabiano Amati dalla carica di consigliere della Regione Puglia, condannato con sentenza non definitiva a ventisei mesi per abuso di ufficio e falso dal Tribunale di Brindisi. In ultimo, si ricordi il caso che ha riguardato Luigi De Magistris, sindaco di Napoli, sospeso dopo essere stato condannato con pronuncia non definitiva ad un anno e tre mesi per il reato di abuso di ufficio.

reati l'incandidabilità del condannato². Nella visione del legislatore, infatti, la perpetrazione di uno degli illeciti penali elencati³ provverebbe l'idoneità della persona che se n'è resa responsabile ad "inquinare" lo svolgimento delle funzioni pubbliche attribuite agli organi politici considerati; ed anche la sua indegnità morale. Così, troverebbe giustificazione la disposizione della sua incapacità elettorale assoluta⁴. Ma anche la previsione di decadenza⁵ e sospensio-

² Non si tratta per altro del primo testo normativo in materia di incandidabilità conseguente a pronunce definitive di condanna. Prima della legge Severino, disciplinava la materia, seppur escludendo dal suo ambito di applicazione le cariche nazionali, l'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), dalla legge 12 gennaio 1994, n. 30 (Disposizioni modificative della legge 19 marzo 1990, n. 55, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, e della legge 17 febbraio 1968, n. 108, in materia di elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario), e dalla legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della L. 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni). Infine, il riferimento è all'art. 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

³ Così, a titolo esemplificativo, il testo normativo in esame prende in considerazione per quanto concerne le cariche di livello nazionale i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale; delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale; i delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell'articolo 278 del codice di procedura penale. In relazione alle cariche regionali e locali, invece, il decreto considera il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 73 del citato testo unico, concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplosive, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati; i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, diversi da quelli indicati alla lettera a); delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale; delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio; delitti non colposi per i quali sia stata inflitta una condanna con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione.

⁴ L'incandidabilità è descritta quale incapacità elettorale assoluta, in G. RIVISECCHI, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità con la carica di membro del Parlamento*, in Rivista AIC [Associazione italiana dei costituzionalisti]. - 2011, n. 3, 4. L'autore rileva che l'incandidabilità sarebbe la *carezza di un requisito soggettivo essenziale per l'accesso alle cariche, che preclude l'esercizio dell'elettorato passivo e rende nulla l'eventuale elezione*. Sul tema dell'incandidabilità, si vedano anche N. LUPO, G. RIVISECCHI, *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 19 (2013), n. 6, 590-600; F. PINTO, *Principi generali ed elettorato passivo*, in F. PINTO, S. D'ALFONSO (a cura di), *Incandidabilità ineleggibilità, incompatibilità e status degli amministratori locali. Cause ostative al mandato, aspettative, permessi, indennità, Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali coordinati da L. Vandelli*, Commento Parte I – Titolo III – Capo II art. 55-70 – Capo IV art. 76-87, Rimini, Maggioli, 2001, 73 ss; M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in M. RAVERAIRA (a cura di) *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, 31.

⁵ All'art. 3, per quanto concerne la ipotesi di incandidabilità sopravvenuta nel corso del mandato elettivo parlamentare, il decreto dispone: Qualora una causa di incandidabilità di cui all'articolo 1 sopravvenga o comunque sia accertata nel corso del mandato elettivo, la Camera di appartenenza delibera ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione. A tal fine le sentenze definitive di condanna di cui all'articolo 1, emesse nei confronti di deputati o senatori in carica, sono immediatamente comunicate, a cura del pubblico ministero presso il giudice indicato nell'articolo 665 del codice di procedura penale, alla Camera di rispettiva appartenenza. Se l'accertamento della causa di incandidabilità interviene nella fase di convalida degli eletti, la Camera interessata, anche nelle more della conclusione di tale fase, procede immediatamente alla deliberazione sulla mancata convalida. Nel caso in cui rimanga vacante un seggio, la Camera interessata, in sede di convalida del subentrante, verifica per quest'ultimo l'assenza delle condizioni soggettive di incandidabilità di cui all'articolo 1. La decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali e locali è disciplinata agli articoli 8 e 11.

ne⁶ dalla carica, rispettivamente per incandidabilità *sopravvenuta* alla nomina o all'elezione – e cioè per chi sia condannato con pronuncia definitiva in corso di mandato – e per quanti siano stati condannati per uno dei reati dai quali discenderebbe incandidabilità, ma solo con pronuncia non definitiva.

Nel ricorso, si sa, si prospetta principalmente la violazione degli articoli 7 della Convenzione e 3 del protocollo n. 1. Per entrambi, motivo della lesione sarebbe l'applicazione retroattiva della normativa in questione.

A tal proposito, è noto che il decreto contenga una disposizione che limita il suo ambito di applicazione a condanne pronunciate in data successiva alla sua entrata in vigore: l'art. 16. In questo senso, sembrerebbe operare esclusivamente per il futuro. Se si guarda però al *tempus commissi delicti* e, quindi, al momento della realizzazione delle condotte materiali penalmente rilevanti – alle quali connette incandidabilità, decadenza o sospensione dalla carica – queste possono essere state poste in essere prima della sua adozione. Per cui, nell'istanza presentata alla Corte di Strasburgo se ne sostiene l'efficacia anche per il passato.

Brevemente sul punto può dirsi che, a detta della difesa del ricorrente, la retroattività del decreto – intesa nel senso che si è appena detto, come applicabilità ad illeciti penali posti in essere anteriormente alla sua adozione – contrasterebbe con il principio convenzionale *nulla poena sine lege*. Nell'interpretazione che ne ha dato la Corte di Strasburgo, tale principio vieterebbe l'operatività anche per il passato delle leggi che dispongono misure affittivo-punitiva, a prescindere dalla loro qualificazione formale interna⁷. E dunque, il divieto di re-

⁶ La sospensione in caso di condanna definitiva è regolata dagli articoli 8 e 11 del decreto, rispettivamente per quanto concerne le cariche regionali e locali. Tali disposizioni stabiliscono che dà luogo alla sospensione non solo la pronuncia non definitiva per uno dei delitti alla cui commissione consegue l'incandidabilità, ma anche la condanna di primo grado, confermata in grado di appello, ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo, pronunciata dopo l'elezione o la nomina ed infine l'applicazione con provvedimento non definitivo di una misura di prevenzione per l'essere indiziato ad appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a) e b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. In ogni caso, la legge Severino sancisce che la sospensione di diritto consegue, altresì, quando è disposta l'applicazione di una delle misure coercitive di cui agli articoli 284, 285 e 286 del codice di procedura penale nonché di cui all'articolo 283, comma 1, del codice di procedura penale, quando il divieto di dimora riguarda la sede dove si svolge il mandato elettorale. Stabilisce poi che nel periodo di sospensione i soggetti sospesi, fatte salve le diverse specifiche discipline regionali, non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata. La sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi. La cessazione non opera, tuttavia, se entro il termine di cui al precedente periodo l'impugnazione in punto di responsabilità è rigettata anche con sentenza non definitiva. In quest'ultima ipotesi la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto. La sospensione cessa nel caso in cui nei confronti dell'interessato venga meno l'efficacia della misura coercitiva di cui al comma 1, ovvero venga emessa sentenza, anche se non passata in giudicato, di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione o provvedimento di revoca della misura di prevenzione o sentenza di annullamento ancorché con rinvio. In tal caso la sentenza o il provvedimento di revoca devono essere pubblicati nell'albo pretorio e comunicati alla prima adunanza dell'organo che ha proceduto all'elezione, alla convalida dell'elezione o alla nomina.

⁷ Cfr. le sentenze, Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, par. 82; Jussila c. Finlandia, 23 novembre 2006, par. 30; Zaicevs c. Lettona, 31 luglio 2007, par. 31; Grande Stevens c. Italia, 4 marzo 2014, par. 94. Nella prima delle citate pronunce, al par. 82, dopo aver messo in luce l'autonomia della nozione di *criminal charge* convenzionale, da quella interna, la Corte di Strasburgo sottolinea: *Hence, the Court must specify, limiting itself to the sphere of military service, how it will determine whether a given "charge" vested by the State in question - as in the present case - with a disciplinary character nonetheless counts as "criminal" within the meaning of Article 6 (art. 6). In this connection, it is first necessary to know whether the provision(s) defining the offence charged be-*

troattività sarebbe esteso a tutte le normative che sanciscono conseguenze pregiudizievoli per chi ha posto in essere un illecito, qualora queste, per la loro natura ed il loro grado di severità, presentino un carattere non dissimile da quello proprio delle sanzioni *formalmente* penali. Scopo della giurisprudenza EDU è, com'è evidente, evitare la "truffa delle etichette", e cioè che dietro norme formalmente non penali si celino sanzioni *sostanzialmente* penali che sfuggono alle garanzie apprestate dalla Convenzione.

Nella prospettiva del ricorrente, il decreto avrebbe come effetto quello di aggiungere una risposta *punitiva* alla commissione di alcuni fatti di reato anteriori alla sua entrata in vigore. Ed il carattere afflittivo della incandidabilità deriverebbe dalla sua durata (non breve; pari ad almeno sei anni ed al massimo corrispondente al doppio del massimo della pena dell'interdizione dai pubblici uffici, raddoppiata ed aumentata ancora di un terzo) e dalla natura pubblica degli interessi che il legislatore ha inteso perseguire attraverso la sua adozione (quali la prevenzione del corretto funzionamento degli organi elettivi considerati). Pertanto, la legge Severino dovrebbe ritenersi in contrasto con la Convenzione.

Com'è noto, in punto di violazione del divieto di retroattività penale da parte della normativa in questione, si è già pronunciata la Consulta, che però non ha accolto la ricostruzione cui si è appena fatto cenno. Anzi, i giudici costituzionali sulla scorta di quanto già affermato nella loro giurisprudenza pregressa⁸, hanno escluso a monte il carattere sanzionatorio delle misure della incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalla carica. Queste non costituirebbero – a detta della Corte costituzionale – 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*.

*long, according to the legal system of the respondent State, to criminal law, disciplinary law or both concurrently. This however provides no more than a starting point. The indications so afforded have only a formal and relative value and must be examined in the light of the common denominator of the respective legislation of the various Contracting States. The very nature of the offence is a factor of greater import. When a serviceman finds himself accused of an act or omission allegedly contravening a legal rule governing the operation of the armed forces, the State may in principle employ against him disciplinary law rather than criminal law. In this respect, the Court expresses its agreement with the Government. However, supervision by the Court does not stop there. Such supervision would generally prove to be illusory if it did not also take into consideration the degree of severity of the penalty that the person concerned risks incurring. In a society subscribing to the rule of law, there belong to the "criminal" sphere deprivations of liberty liable to be imposed as a punishment, except those which by their nature, duration or manner of execution cannot be appreciably detrimental. The seriousness of what is at stake, the traditions of the Contracting States and the importance attached by the Convention to respect for the physical liberty of the person all require that this should be so. Sul tema, ex multis, v. M. ALLENA, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU*. in *federalismi.it* n. 4/2017, A. MASSARO, *Europeizzazione del diritto penale e razionalizzazione del sistema sanzionatorio: il superamento dei "doppi binari" nazionali nel segno sostanzialistico-funzionale della "materia penale"*, in *penalecontemporaneo.it*, F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2017; F. MAZZACUVA, *La materia penale e il "doppio binario" della Corte europea: le garanzie al di là delle apparenze*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 1899 ss.; si v. inoltre V. MANES, *Art. 7*, in S. BARTOLE, P. DE SENA e V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, 259 ss.; M. SCOLETTA, *La legalità penale nel sistema europeo dei diritti fondamentali*, in C. E. PALIERO - F. VIGANÒ (a cura di), *Europa e diritto penale*, Milano, 2013, 273 ss.*

⁸ Si vedano le sentenze n. 25 del 2002, n. 132 del 2001, n. 206 del 1999, n. 295, n. 184 e n. 118 del 1994

Ed infatti, secondo la Consulta, *non si tratta 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*⁹. Ciò nell'ambito di quel potere di fissazione dei "requisiti" di eleggibilità, che l'art. 51, primo comma, della Costituzione riserva appunto al legislatore¹⁰. 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 definitiva¹¹.

Sul punto, dunque, sarà interessante comprendere come si orienteranno i giudici europei, ai quali spetta "l'ultima parola" in ordine alla decisione sulla violazione o meno del parametro convenzionale. E, quindi, se questi si mostreranno dello stesso avviso o di avviso contrario rispetto ai giudici costituzionali; ed in quest'ultimo caso quali saranno le conseguenze della loro pronuncia.

La retroattività della legge Severino, poi, si porrebbe in contrasto con l'esigenza di garantire il diritto di elettorato passivo, inteso sia come diritto di presentarsi validamente alle competizioni elettorali, sia come diritto a mantenere la carica fino alla sua naturale scadenza. Il c.d. *right to stand for election* godrebbe – a detta della difesa di Berlusconi – di una tutela rafforzata nel sistema delle garanzie convenzionali; cosicché questo potrebbe essere limitato solo nel rigoroso rispetto del principio di legalità.

Nell'istanza presentata ai giudici europei dei diritti umani si evidenzia, però, che tanto l'incandidabilità quanto la decadenza dal mandato parlamentare sarebbero deficitarie proprio sotto tale profilo. Ed infatti, entrambe le misure non risulterebbero sufficientemente prevedibili, in ragione dell'operatività anche rispetto a fatti di reato commessi prima dell'entrata in vigore del decreto. Applicazione retroattiva della legge che, quindi, avrebbe impedito al ricorrente

⁹ In questo senso si esprime nella sent. 236 del 2015, ma v. anche sent. n. 295 del 1994

¹⁰ Così anche nella sent. 25 del 2002

¹¹ Sent. 236 del 2015. In tema esiste una ricchissima letteratura. *Ex multis*, cfr. G. RIVOCCHI, "Legge Severino", atto secondo: la conformità a Costituzione delle norme sulla sospensione delle cariche politiche locali, in *Giur. cost.*, 2016, 2385 ss.; S. BISSARO, *La Corte costituzionale alle prese con la giurisprudenza della Corte Edu: una prova difficile (e forse neppure necessitata) in materia di incandidabilità*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2017; M. E. COGNIZZOLI, *Caso De Magistris: la Corte Costituzionale dichiara l'infondatezza della questione di legittimità della cd. Legge Severino*, in *penalecontemporaneo.it*, 4 dicembre 2015; L. LONGHI, *Il caso de Magistris*, in *federalismi.it*, n. 3 del 2016; G. MAROLDA, *La non irragionevolezza della "legge Severino": nota a margine della sent. n. 236/2015 della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 30 gennaio 2016; C. MARCHESE, *Legge Severino: la Corte si pronuncia ... e resta nel solco dei suoi passi!* in *forumcostituzionale.it*, 26 gennaio 2016; A. MANNA, *L'incandidabilità sopravvenuta nel corso del mandato parlamentare e l'irretroattività della norma penale*, in *Archivio Penale*, n. 1/2014, pp. 51 ss.; F. S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in *osservatorioaic.it*, 6 febbraio 2016; G. MENEGUS, *La sospensione di diritto ex "Legge Severino" supera ancora una volta il vaglio della Corte. Nota a margine della sent. n. 276/2016*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2017; C. NARDOCCI, *Sulla (in)convenzionalità della incandidabilità sopravvenuta e della decadenza dal mandato parlamentare: spunti a partire dal caso Berlusconi c. Italia*, in *federalismi.it*, n. 17/2017; V. PUPO, *La disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *rivistaaic.it*, n. 1/2017; V. PUPO, *La "legge Severino" al primo esame della Corte costituzionale: la natura non sanzionatoria della sospensione dalla carica elettiva e la ragionevolezza del bilanciamento*, in *forumcostituzionale.it*, 14 maggio 2016; P. TORRETTA, *"Legge Severino". La Corte conferma la sua legittimità costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, 129 ss.; N. ZANON, *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità*, in *forumcostituzionale.it*, 8 gennaio 2008

di sapere preventivamente che dalla perpetrazione degli illeciti penali sarebbe derivata anche l'applicazione della misura restrittiva del suo diritto di presentarsi alle elezioni così prolungata, e la decadenza dal mandato parlamentare.

Quest'ultimo aspetto della supposta inconvenzionalità della normativa in materia di incandidabilità – e, quindi, quello che attiene alla lesione del diritto di elettorato passivo, così come inteso dalla giurisprudenza di Strasburgo – è probabilmente quello meno dibattuto in dottrina, ma ugualmente non privo di spunti interessanti.

Oggetto del presente contributo è se il sistema di garanzie convenzionali consenta che una legge determini retroattivamente le condizioni per l'accesso o il mantenimento dalla carica – disponendo la decadenza dell'eletto che non le possedeva. Ovvero se le stesse, una volta individuate all'atto dello svolgimento della competizione elettorale, debbano poi rimanere immutate. Com'è evidente, infatti, normative che rideterminano i requisiti per la partecipazione alle elezioni e per la conservazione del mandato causano una lesione del diritto dell'eletto a mantenere la carica ricevuta sino alla sua naturale scadenza; frustrano le aspettative degli elettori ad essere rappresentati dai soggetti votati alle urne e validamente eletti secondo la normativa del tempo delle competizioni elettorali. Ma soprattutto intervengono, modificandolo, sul risultato elettorale.

Senza voler anticipare troppo quanto si dirà nel proseguo, può fin d'ora dirsi che i diritti di elettorato attivo e passivo, sanciti all'art. 3 del I protocollo addizionale alla CEDU, non sono ritenuti dalla giurisprudenza europea diritti assoluti. Ciononostante, se la Corte di Strasburgo è ferma nel ritenere astrattamente ammissibile la limitazione della loro tutela, è anche vero che sottopone ogni restrizione ad uno stretto scrutinio di convenzionalità.

Per quanto in questa sede interessa, e con la precisazione che si sono reperite pochissime pronunce sul tema, sembra che i giudici europei sostengano l'idea che una normativa possa modificare le condizioni di accesso e di mantenimento delle cariche elettive retroattivamente, solo in presenza di *motivi imperativi per l'ordine democratico*.

Pur non essendo mai stati puntualmente definiti, questi sarebbero interessi pubblici primari, in un dato momento storico, non tutelabili se non mediante l'adozione di leggi che abbiano per effetto quello di far cessare anticipatamente dalla carica soggetti eletti validamente, per la normativa vigente all'atto delle elezioni.

Se così è, il discorso relativo alla convenzionalità, in relazione all'art. 3 del protocollo n. 1, della legge Severino – che nasce come misura anti-corruzione – ruota intorno alla possibilità di considerare la lotta contro tale fenomeno, nonché le esigenze di tutela del corretto funzionamento degli organi elettivi, ragioni sufficienti a giustificare la sua applicazione ai mandati in corso.

Se così è, poi – e quindi se il ragionamento della Corte di Strasburgo si esaurisce nel bilanciamento tra le esigenze di ordine pubblico tutelate dalla normativa in questione ed il diritto individuale dell'eletto a mantenere la carica elettiva – allora il vaglio operato dai giudici europei non sarebbe poi così lontano dal ragionamento già seguito dalla Corte costituzionale, quando chiamata a giudicare della legittimità costituzionale del decreto, in relazione alla supposta violazione dell'art. 51 Cost. – e quindi della garanzia costituzionale del diritto di elettorato passivo.

Anche i giudici delle leggi, infatti, hanno “salvato” il decreto dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale rilevando la preminenza degli interessi tutelati dalla normativa in questione – trasparenza e buon andamento della pubblica amministrazione e dignità nello svolgimento dei mandati elettivi – rispetto agli interessi particolari degli eletti. Prevalenza che, da quanto sembra evincersi nelle sentenze della Consulta sul tema, esisterebbe sempre in astratto – e quindi nel bilanciamento con i primi, i secondi soccomberebbero in ogni tempo. Ma sarebbe ancor più evidente in un periodo come quello attuale in cui la corruzione è avvertita come un fenomeno dilagante e da più parti si chiede all'Italia di intervenire con misure correttive, che possano porvi rimedio.

In questo senso, la Consulta ha riconosciuto che qualora la legge Severino non avesse avuto applicazione immediata, la stessa non avrebbe potuto perseguire le finalità per le quali è stata adottata. La retroattività, dunque – da elemento da stigmatizzare – diventa *unico* strumento per consentire alla normativa di “servire allo scopo” per il quale è approvata.

2. L'art. 3 del I protocollo: campo di applicazione e diritti garantiti

Come si è detto, dal punto di vista delle garanzie accordate dalla Convenzione EDU, il diritto a libere elezioni è sancito all'art. 3 del I protocollo addizionale. Questo impone alle Alte Parti contraenti di impegnarsi ad organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo¹². I giudici europei considerano “corpo legislativo” *qualsiasi organo elettivo al quale sia assegnato il potere di adottare atti normativi oppure che sia sufficientemente coinvolto nel procedimento di formazione di atti normativi e sempre a condizione che agli atti da esso adottati sia assegnato rango primario nella gerarchia delle fonti interne*¹³. Secondo la Corte EDU, dunque, è sempre necessaria una valutazione dell'impianto costituzionale di ciascuno Stato coinvolto, della posizione dell'organo considerato all'interno dell'ordinamento giuridico e della natura degli atti posti in essere dallo stesso, per individuare se le garanzie di cui al parametro convenzionale citato trovino o meno applicazione¹⁴.

In relazione all'ordinamento italiano, sembrerebbero rimanere esclusi dalla nozione di corpo legislativo i Consigli comunali e provinciali, non dotati del potere di adottare atti normativi primari. Diverso è il discorso relativo ai Consigli regionali. A questi, l'art. 117 del testo costituzionale attribuisce il potere di esercizio della funzione legislativa, mediante l'approvazione di leggi pari-ordinate a quelle statali. E, per tale ragione, sembrerebbe che

¹² La disposizione normativa statuisce: *the High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.*

¹³ M. STARITA, *Art. 3, Protocollo addizionale*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, 854.

¹⁴ *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, sentenza del 2 marzo 1987, par. 53.

l'art. 3 possa trovare per essi applicazione¹⁵. Il primo rilievo è, allora ed in generale, che non è possibile vagliare la convenzionalità dell'intera disciplina normativa in materia di incandidabilità rispetto all'art. 3 del I protocollo addizionale; ma solo di quella parte attinente ai componenti delle Camere nazionali e dei Consigli regionali. Siccome per questi ultimi, poi, la previsione dell'incandidabilità scaturente da condanne definitive per la commissione di uno dei reati elencati era già contenuta in precedenti normative (e non pare che l'elencazione delle fattispecie penali considerate sia mutata), allora l'indagine relativa alla (in)convenzionalità della applicazione della disciplina ai mandati in corso, e quindi della supposta retroattività della stessa – per lesione dei diritti di elettorato attivo e passivo – non può che arrestarsi esclusivamente sul piano statale, con l'analisi della posizione dei componenti delle Camere nazionali.

A detta della Corte europea dei diritti umani, l'articolo 3 del Protocollo n. 1 consacra uno dei principi fondamentali di qualsiasi regime politico che sia realmente democratico e riveste, pertanto, un'importanza capitale nel sistema della Convenzione¹⁶. Si legge spesso nelle pronunce dei giudici di Strasburgo che, in effetti, la democrazia rappresenta un elemento fondamentale dell'ordine pubblico europeo¹⁷. Questi pongono a più riprese l'accento sul ruolo dello Stato in quanto ultimo garante della democraticità del Paese ed evidenziano come tale ruolo implichi l'adozione di misure positive, volte ad assicurare che il corpo elettorale possa esprimersi alle urne liberamente e democraticamente¹⁸.

Libere elezioni e libertà di espressione, ed in particolare la libertà di dibattito politico, costituiscono *insieme* il fondamento di qualsivoglia regime democratico. Ciò spiega la ragione per la quale la Corte di Strasburgo sostiene che l'art. 3 sia complementare alle altre disposizioni della Convenzione che proteggono diritti civili e politici – quali, ad esempio, l'articolo 10 che garantisce il diritto alla libertà di espressione o l'articolo 11 che salvaguarda il diritto alla libertà di riunione e di associazione. Tra tutte queste disposizioni esisterebbe un denominatore comune, che è la necessità di garantire il rispetto del pluralismo d'opinione, attraverso l'esercizio delle libertà civili e politiche¹⁹.

Pur concorrendo a garantire lo stesso principio-valore del pluralismo di opinione, la norma in esame presenta una differenza macroscopica rispetto alle altre citate: essa è redatta in termini di obblighi per le Alte Parti contraenti e non di diritti o libertà da assicurare agli individui. Ciò ha fatto a lungo ritenere che dall'enunciato non potesse ricavarsi la garanzia di diritti individuali specifici. Tuttavia la Corte, attraverso l'analisi dei lavori preparatori

¹⁵ Tale soluzione trova per altro conforto in almeno una pronuncia della Corte EDU. Il riferimento è a *Sante Santoro c. Italia*, 1 luglio 2004, par. 52. In quella sede, i giudici europei hanno sostenuto: *The Court notes that, under Articles 117 and 121 § 2 of the Constitution, the regional councils are competent to enact, within the territory of the region to which they belong, laws in a number of pivotal areas in a democratic society, such as administrative planning, local policy, public health, education, town planning and agriculture (see paragraph 35 above). The Court therefore considers that the Constitution vested competence and powers in the regional councils that are wide enough to make them a constituent part of the legislature in addition to the parliament. This has not been contested by the Government*

¹⁶ *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 2 marzo 1987, par. 47

¹⁷ *Ždanoka c. Lettonia [GC]*, n. 58278/00, par. 98 e 103

¹⁸ *Informationsverein Lentia e altri c. Austria*, 24 novembre 1993, par. 38

¹⁹ *Ādamsons c. Lettonia*, 24 giugno 2008, par. 111

dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, nonché dell'interpretazione che è conferita a tale disposizione nel sistema complessivo della Convenzione, ad oggi riconosce che l'articolo ha ad oggetto il diritto di voto e quello di candidarsi alle elezioni²⁰. A tali diritti, però, non attribuisce il carattere dell'assolutezza; ciò rende la loro garanzia limitabile da parte dei legislatori nazionali²¹, ancorché nel rispetto di alcune condizioni.

Anzitutto, la Corte EDU dà rilievo alla circostanza che la disposizione non contenga una lista tassativa di scopi legittimi che giustificano la restrizione dei diritti elettorali e che non sia sottoposta alla lista di cui agli articoli da 8 a 11. Per un verso, allora, evidenzia che gli Stati sono liberi nella determinazione delle finalità che legittimano l'applicazione di una misura limitativa dei diritti elettorali. Per altro, sostiene che la compatibilità tra queste, il principio di supremazia del diritto e gli obiettivi generali della Convenzione debba risultare confermata dalle specifiche circostanze del caso concreto²². Poi, afferma di non dovere applicare i tradizionali criteri di necessità o di bisogno sociale imperativo, utilizzati invece nel quadro degli articoli da 8 a 11²³. Ma che, quando viene sottoposta alla sua cognizione una questione relativa la violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, il suo giudizio si esaurisce nella verifica dell'*arbitrarietà o mancanza di proporzionalità* della misura limitativa del diritto elettorale; e nel diverso esame della sussistenza di una *lesione della libertà di espressione dell'opinione della popolazione*²⁴.

Così facendo, la Corte EDU attribuisce ampio margine di apprezzamento agli Stati contraenti²⁵. E lo spazio di manovra di cui questi godono risulta ancor più esteso se si considera che – a detta dei giudici europei – è necessario che ogni legislazione elettorale sia valutata alla luce dell'evoluzione politica del paese interessato; e che caratteristiche che sono inaccettabili per un determinato sistema possono essere giustificate se riferite ad un sistema diverso²⁶.

Ultimo rilievo è che, però, la Corte si riserva il potere di decidere in ultima istanza sul rispetto dei requisiti dell'articolo 3 del Protocollo n. 1²⁷. Ed in particolare se le condizioni cui sono subordinati il diritto di voto o quello di presentarsi come candidato alle elezioni riducano i diritti in oggetto al punto da pregiudicarli nella sostanza e privarli della loro effettività; se perseguano uno scopo legittimo; e se i mezzi impiegati non siano sproporzionati. In particolare, a detta dei giudici di Strasburgo, nessuna delle condizioni deve ostacolare la libera espressione del popolo relativamente alla scelta del corpo legislativo; esse devono riflettere, o comunque non contraddire, la necessità di mantenere l'integrità e l'effettività di una procedura elettorale diretta a determinare la volontà della popolazione attraverso il suffragio universale²⁸.

²⁰ Lithgow e altri c. Regno Unito, 8 luglio 1986, par. 71

²¹ Labita c. Italia, 6 aprile 2000, par. 201

²² Golder c. Regno Unito, 21 febbraio 1975, par. 38

²³ Castells c. Spagna, 23 aprile 1992, par. 43 ss

²⁴ Yumak e Sadak c. Turchia, 8 luglio 2008, par. 109

²⁵ Zdanoka c. Lettonia, 17 giugno 2004, par. 103

²⁶ Tănase c. Moldavia, 27 aprile 2010, par. 157

²⁷ Yabloko Russian United Democratic Party e altri c. Russia, 8 novembre 2016, par. 71

²⁸ Melnitchenko c. Ucraina, 19 ottobre 2004, par. 56

3. Legislazione elettorale retroattiva e tutela del legittimo affidamento di eletti ed elettori: i casi *Lykourazos c. Grecia* e *Paschalidis Koutmeridis e Zaharakis c. Grecia*

Per quanto in questa sede interessa, a detta della Corte EDU, la garanzia disposta all'art. 3 del I protocollo addizionale impone che, una volta svolte le competizioni elettorali e quindi operata in maniera libera e democratica la scelta del corpo elettorale, questa non possa essere messa in discussione *da nessuna ulteriore modificazione nell'organizzazione delle elezioni, eccetto che in presenza di ragioni imperative per l'ordine democratico*²⁹.

Si è giunti, quindi, al nodo centrale del problema.

Che sia messa in discussione la scelta dei votanti in ordine ai loro rappresentanti, infatti, può essere l'effetto dell'applicazione di una normativa sopravvenuta al momento delle elezioni. Ciò segnatamente quando questa ridetermina le condizioni per rivestire la carica elettiva, comminando la decadenza dal mandato a chi non le possieda. Nel caso, la normativa ha l'effetto di mutare la composizione dell'organo elettivo – dal quale “escono” uno o più soggetti che, invece, erano stati validamente scelti dal corpo elettorale alle urne, in ottemperanza alla disciplina vigente all'epoca delle elezioni. Ed essa ha l'effetto di frustrare tanto l'aspettativa dell'eletto (o degli eletti) a conservare il mandato sino alla sua naturale scadenza, quanto quella degli elettori ad essere rappresentati dalla persona sulla quale è ricaduta la decisione di voto. Tali due esigenze costituiscono logico corollario rispettivamente del diritto di candidarsi e del diritto di voto, che perderebbero di effettività qualora il risultato elettorale potesse essere modificato in un momento successivo allo svolgimento delle elezioni.

Come si diceva, per la Corte EDU, può giustificare l'adozione di normative del tipo di quella in esame esclusivamente la presenza di motivi imperativi per l'ordine democratico. Questi sembrano non essere stati definiti puntualmente dalla giurisprudenza di Strasburgo. Potrebbe però ugualmente dirsi che essi rappresentano interessi di ordine generale avvertiti in un determinato momento storico come irrealizzabili o non tutelabili se non a mezzo di una disciplina che si applichi anche ai mandati in corso.

Il rapporto tra l'applicazione di una nuova normativa, idonea a provocare la cessazione anticipata della carica elettiva, e la tutela dei diritti di cui all'art. 3 è esaminato dalla Corte di Strasburgo in almeno due casi: *Lykourazos c. Grecia* e *Paschalidis Koutmeridis e Zaharakis c. Grecia*.

Il primo trae origine dal ricorso presentato da un parlamentare greco, interdetto dalla carica in ragione di una sentenza della *Special Supreme Court* greca, la quale aveva fatto applicazione di una norma costituzionale entrata in vigore (2003) in epoca successiva alle elezioni a seguito delle quali era risultato eletto (2000). Segnatamente, l'art. 57 del testo costituzionale greco, così come revisionato nel 2000, disponeva l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e l'esercizio di ogni altra professione. Questa poi trovava applicazione a decorrere dal 1 gennaio 2003 – in ragione della norma transitoria contenuta all'art. 113 della Costituzione greca. Sorta una controversia tra una votante, la signora Apostolou, e l'istante, nel

²⁹ Yumak e Sadak c. Turchia, 8 luglio 20008, par.109

febbraio 2003, e chiamata a decidere del caso, la Corte speciale greca aveva accertato l'impossibilità per quest'ultimo di cumulare il mandato elettivo con lo svolgimento dell'attività forense e aveva dichiarato la sua *disqualification*. Il signor Lykourazos agiva, quindi, dinanzi i giudici di Strasburgo, lamentando la lesione del suo diritto di elettorato passivo e del diritto a mantenere la carica sino alla sua naturale scadenza.

In quella sede, la Corte EDU condanna la Grecia, per la lesione dell'aspettativa legittima riposta da eletti ed elettori alla conservazione del risultato elettorale, a mezzo dell'applicazione retroattiva della normativa costituzionale sopravvenuta, in assenza di una ragione imperativa invocata a sua giustificazione. Più esattamente, nel passaggio più rilevante della pronuncia, i giudici europei sostengono: *the Court cannot overlook the fact that the applicant was elected in conditions which were not open to criticism, that is, in accordance with the electoral system and Constitution as in force at the material time. Neither the applicant, as candidate, nor his electors could have imagined that the former's election would be called into question and held to be flawed while his term of office was still in progress on account of a disqualification arising from the parallel exercise of a professional activity. [...] In the final analysis, the Court considers that the disqualification in question came as a surprise both to the applicant and to his electors during the said term of office. [...] In those circumstances, the Court concludes that, by considering the applicant's election under the new Article 57 of the Constitution without taking into account that he had been elected in 2000 in full accordance with the law, the Special Supreme Court had caused him to forfeit his seat and had deprived his constituents of the candidate whom they had chosen freely and democratically to represent them for four years in Parliament, in breach of the principle of legitimate expectation. In this connection, the Court notes that the Government have not advanced any ground of pressing significance to the democratic order that could have justified the immediate application of the absolute disqualification. This situation is therefore in breach of the very substance of the rights guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1. Consequently, there has been a violation of this provision.*

Emerge quindi quella necessità che sussista il c.d. *pressing significance to the democratic order* di cui si è detto, che, da solo, è idoneo a giustificare una norma retroattiva, la cui applicazione ha come effetto quello di frustrare i diritti garantiti dall'art. 3 del I protocollo.

Il fatto che il Governo non abbia nel caso invocato alcun interesse di ordine democratico a giustificazione della disciplina normativa ha quindi determinato la condanna dello Stato.

Alla stessa conclusione giungono i giudici europei nella pronuncia resa per il secondo dei casi citati: *Paschalidis Koutmeridis e Zaharakis c Grecia*.

In quella sede, la Corte EDU giudica dell'istanza depositata da tre parlamentari greci, privati dei seggi assegnati dopo le elezioni, in ragione di una decisione della Corte suprema speciale greca che aveva proceduto ad una nuova ripartizione dei seggi nella circoscrizione di Pella. Nello specifico, l'Alta giurisdizione elettorale aveva affermato che, secondo gli articoli 98, 99 e 100 della legge elettorale in vigore, il quoziente elettorale era calcolato senza tener conto delle schede bianche. Procedendo ad una nuova interpretazione della legislazione in causa, aveva negato la conformità alla Costituzione degli articoli controversi, con una

maggioranza di 6 voti contro 5, considerando che questi attentavano ai principi fondamentali della sovranità popolare e dell'uguaglianza dei voti ed erano dunque incostituzionali.

I ricorrenti denunciavano che la sentenza n. 12/2005 della Corte suprema speciale, che re-interpretava e poi applicava la legge elettorale, aveva avuto l'effetto di mettere in discussione, in modo retroattivo ed arbitrario, la scelta degli elettori. In particolare, essi invocavano il fatto che la legislazione elettorale e la giurisprudenza delle giurisdizioni superiori prevedevano in maniera chiara che le schede bianche non dovevano essere prese in considerazione nel conto dei voti validi per il calcolo del quoziente elettorale. Dunque, il mutamento imprevedibile della giurisprudenza, effettuato con la sentenza controversa, aveva costituito una modificazione del sistema elettorale, idonea a ledere il legittimo affidamento sia dei candidati che degli elettori.

Nel caso, la Corte EDU ammette di accordare un peso particolare a vari elementi. In primo luogo, alla circostanza che i ricorrenti si fossero presentati come candidati e che fossero stati eletti conformemente alla legge elettorale in vigore, come essa era interpretata costantemente dalla Corte suprema speciale e dal Consiglio di Stato – interpretazione secondo la quale il quoziente elettorale era calcolato senza tenere conto delle schede bianche. Dunque, i ricorrenti riponevano una aspettativa legittima a che trovasse applicazione tale legislazione e a che il risultato delle loro elezioni fosse deciso sulla base della stessa. Questi non avrebbero mai potuto immaginare – a detta dei giudici europei – che la loro elezione poteva essere annullata a seguito di un *revirement* giurisprudenziale. In effetti, il fatto che la Corte suprema speciale avesse deciso di rivedere la sua giurisprudenza consolidata da lungo tempo e di dichiarare la legislazione pertinente contraria alla Costituzione era per i ricorrenti imprevedibile. A complicare ulteriormente la situazione, il Parlamento greco *medio tempore* aveva approvato una nuova disposizione, l'articolo 1 della legge n. 34/2006, secondo la quale le schede bianche non dovevano essere computate. Inoltre, secondo la Corte di Strasburgo, il mutamento di indirizzo era tale da alterare la volontà espressa dagli elettori. Ed infatti, scegliendo di consegnare scheda bianca, una parte degli elettori della circoscrizione maggiore della Macedonia centrale si augurava di esprimere una disapprovazione diretta contro tutte le formazioni politiche. In ragione del cambiamento di orientamento in ordine alla interpretazione della legge elettorale, però, i loro voti bianchi avevano assunto un significato diverso ed erano stati considerati quali voti positivi a beneficio di ogni partito politico.

Poiché il Governo non aveva invocato alcun motivo imperativo per l'ordine democratico, che potesse giustificare l'ingerenza nel diritto dei ricorrenti ad essere eletti al Parlamento e di esercitare il loro mandato, la Corte condanna la Grecia per la violazione dell'art. 3 del I protocollo.

4. La legge Severino e i motivi imperativi di ordine democratico che giustificano l'applicazione ai mandati in corso

Nonostante sembra siano solo due le pronunce sul tema, esse paiono consegnare all'interprete una indicazione chiara: l'applicazione di una normativa elettorale agli eletti in corso di mandato non può frustrare le esigenze di questi alla conservazione della carica sino

alla sua scadenza e la diversa esigenza degli elettori a non veder mutata la composizione dell'organo elettivo, così come risultante all'indomani delle elezioni. A meno che non sussistano motivi imperativi di ordine democratico che giustificano l'operatività per il passato della disciplina. La conseguenza, infatti, alla loro assenza, è l'accertamento della violazione delle garanzie di cui all'art. 3 del I protocollo addizionale e la condanna dello Stato che se n'è reso responsabile.

Ritornando alla questione relativa alla legge Severino, allora, occorre domandarsi se al momento della sua entrata in vigore esistessero ragioni pubbliche tali da giustificare la previsione della incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalla carica per gli eletti in corso di mandato. Solo l'esito positivo di tale accertamento infatti, come si è detto, darebbe dimostrazione della legittimità della lesione (o per lo meno della restrizione della garanzia) dei diritti elettorali dei soggetti decaduti dalla carica.

Com'è noto, il decreto si inserisce tra le misure per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Occorre, quindi, verificare se all'atto dell'entrata in vigore del decreto tali fenomeni fossero avvertiti, per la loro pericolosità, di entità tale da poter rappresentare un motivo imperativo di ordine democratico.

Sembrebbero deporre in senso favorevole alcuni dati pubblicati precedentemente o in momento immediatamente successivo all'entrata in vigore del decreto. Tra questi, anzitutto, il *Corruption Perception Index*³⁰ del 2011, che collocava l'Italia al sessantanovesimo posto alla soglia dei Paesi fortemente corrotti, immediatamente dopo il Ghana. Nella stessa direzione, il primo *report* della Commissione europea sulla lotta alla corruzione, pubblicato il 3 febbraio 2014, nell'allegato riferito all'Italia, stimava percentuali elevatissime di percezione della corruzione come fenomeno dilagante in Italia³¹. Ma attestava anche un importante impatto della corruzione nel quotidiano da parte degli italiani. Si legge nella relazione: *la mancanza di fiducia nelle istituzioni pubbliche, dunque, risulta molto diffusa. E, secondo i dati raccolti dal sondaggio, le figure pubbliche verso le quali vi è maggior sfiducia sono i partiti politici, i politici nazionali, regionali e locali e i funzionari responsabili dell'aggiudicazione degli appalti pubblici e del rilascio delle licenze edilizie. Il 92% delle imprese italiane partecipanti al sondaggio Eurobarometro 2013 sulla corruzione nel mondo imprenditoriale ritiene che favoritismi e corruzione impediscano la concorrenza commerciale in Italia (contro una media UE del 73%); il 90% che la corruzione e le raccomandazioni sia il modo più facile per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 69%); il 64% che le conoscenze politiche siano l'unico modo per riuscire negli affari (contro una media UE del 47%).*

Allo stesso modo, il *Global Competitiveness Report*³² 2013-2014 rilevava che la distrazione di fondi pubblici dovuta alla corruzione, il favoritismo dei pubblici ufficiali e la pro-

³⁰ L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. Lo fa basandosi sull'opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli "puliti".

³¹ Secondo lo speciale Eurobarometro del 2013, circa il 97% dei rispondenti italiani (la seconda percentuale dell'Unione in ordine di grandezza).

³² Presentato dal World Economic Forum, analizza la competitività di 138 Paesi attraverso il Global Competitiveness Index, costruito su 12 parametri principali: istituzioni, infrastrutture, contesto macroeconomico,

gressiva perdita di credibilità etica della classe politica agli occhi dei cittadini avrebbero dovuto ritenersi le note più dolenti della *governance* in Italia. E nella stessa direzione, la Corte dei conti italiana faceva notare come i costi diretti totali della corruzione ammontassero a 60 miliardi di euro l'anno (pari a circa il 4% del PIL). Nel 2012 e nel 2013 il presidente della Corte dei conti esprimeva preoccupazione per l'impatto della corruzione sull'economia nazionale. A suo dire, infatti, quello stato di corruzione andava ad incidere negativamente su un'economia nazionale già colpita dalle conseguenze della crisi economica.

Il rapporto 2012 della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione³³, poi, puntava il dito sull'esistenza di costi economici indiretti (derivanti per esempio dai ritardi amministrativi, dal cattivo funzionamento dei pubblici uffici, dall'inefficienza o addirittura dall'inutilità delle opere e dei servizi pubblici, dalla perdita di competitività, dal calo degli investimenti ecc.), che sarebbero andati ad aggiungersi ai costi diretti della corruzione stimati dalla Corte dei conti. Per le grandi opere pubbliche i costi indiretti erano stimati attorno al 40% dei costi dell'appalto. Secondo alcuni studi sullo sviluppo dell'economia sommersa, la percentuale in Italia raggiungeva il 21,5% del PIL nel 2012.

Dati, quindi, che sembrerebbero tutti attestare la straordinarietà del problema della corruzione in Italia al tempo dell'entrata in vigore della legge Severino; e sembrerebbero, dunque, confermare l'esistenza dei motivi imperativi per l'ordine democratico richiesti dai giudici europei ai fini della giustificazione della sua efficacia immediata.

5. La Corte costituzionale e la legge Severino

Nel senso di riconoscere l'esistenza di ragioni pubbliche sufficienti a giustificare la normativa in questione è anche la giurisprudenza costituzionale riguardante il d.lgs. n. 235 del 2012.

Com'è noto e per quanto in questa sede interessa, con ordinanza n. 1181 del 2014, il Tar Campania aveva sollevato questione di legittimità costituzionale³⁴, chiedendo alla Consulta di pronunciarsi sulla compatibilità tra la previsione costituzionale di cui all'art. 51 Cost. e la legge Severino.

Nel ragionamento condotto dal giudice remittente, nell'affidare alla legge l'individuazione dei requisiti per l'accesso alle cariche pubbliche, la disposizione costituzionale da ultimo richiamata avrebbe consentito alla fonte primaria di porre la disciplina positiva

salute e istruzione primaria, istruzione superiore e formazione, efficienza del mercato del lavoro, efficienza del mercato dei beni, grado di sviluppo del mercato finanziario, capacità tecnologica, dimensione del mercato, complessità del settore business e innovazione.

³³ Istituita dal Ministro Filippo Patroni Griffi con decreto del 23 dicembre 2011. Il Rapporto descrive l'analisi del fenomeno, i profili internazionali e le proposte di riforma.

³⁴ Nell'ambito della causa proposta da Luigi De Magistris, avverso il provvedimento n. 87831 del 1° ottobre 2014 del Prefetto della Provincia di Napoli che aveva accertato ai sensi dell'art. 11, comma 5, del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 la sussistenza della causa di sospensione dalla carica di cui al medesimo art. 11, primo comma, lettera a).

per l'esercizio del diritto di elettorato passivo nei soli limiti *fisiologici* entro i quali alla legge stessa sarebbe stato consentito operare, e quindi non retroattivamente. La forza di tale assunto, poi, si sarebbe intensificata tenuto conto della natura sanzionatoria delle cause ostative di cui al d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 – tra cui figura la sospensione dalla carica applicata al ricorrente – attesa l'inderogabilità assoluta del principio di irretroattività nell'ambito di istituti e regimi in buona parte assimilabili alle sanzioni penali. In più, proprio per l'assenza di una norma transitoria, non sarebbe stato possibile in via interpretativa al giudice del merito risolvere la questione della legittimità costituzionale del superamento del limite costituito dal divieto di retroattività della legge. Infine, il dubbio di compatibilità costituzionale aveva riguardato la sussistenza di un eccessivo sbilanciamento in favore della previsione normativa di tale misura cautelativa di salvaguardia della moralità dell'amministrazione pubblica rispetto all'ampio *favor* da riconoscersi alle facoltà di pieno esercizio del diritto soggettivo di elettorato passivo di cui all'art. 51, primo comma della Costituzione. Questo avrebbe dovuto ritenersi inviolabile ai sensi dell'art. 2 della Carta; posto a fondamento del funzionamento delle istituzioni democratiche repubblicane, secondo quanto previsto dall'art. 97, secondo comma; ed espressione del dovere di svolgimento di una funzione sociale che sia stata frutto di una libera scelta del cittadino, ai sensi dell'art. 4, secondo comma.

Con la sentenza n. 236 del 2015, prima pronuncia sul tema, la Corte costituzionale ha escluso che dall'art. 51 della Costituzione possa trarsi un divieto generale di retroattività. Perciò, le leggi retroattive che intervengono nella materia elettorale sono assoggettate agli stessi limiti ed alle medesime condizioni di ammissibilità di ogni legge che operi per il passato e che non intervenga *in malam partem* nella materia penale – non ponendosi, dunque, in contrasto con quanto disposto dall'art. 25, II comma, della Costituzione. Si tratta di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio conaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

In punto di compatibilità tra la garanzia costituzionale dell'elettorato passivo e il decreto, la Corte costituzionale ha sostenuto che la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione può incidere sugli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche il dovere di adempierle con disciplina ed onore. Ad avviso dei giudici delle leggi, quindi, ben può il legislatore, nel disciplinare i requisiti per l'accesso e il mantenimento delle cariche che comportano l'esercizio di quelle funzioni, ricercare un bilanciamento tra gli interessi in gioco: ossia tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, dall'altro. Tanto più che il dovere, fissato a garanzia di questo secondo interesse, di svolgere con onore le funzioni pubbliche incombe precisamente sui destinatari della protezione offerta dall'art. 51 Cost., vale a dire – per quanto qui rileva – sugli eletti. D'altro canto, la Consulta, pronun-

ciandosi su misure dello stesso tipo di quella prevista dalla norma censurata, aveva già ritenuto che il bilanciamento dei valori coinvolti effettuato dal legislatore non avrebbe potuto appalesarsi irragionevole se *“fondato essenzialmente sul sospetto di inquinamento o, quanto meno, di perdita dell’immagine degli apparati pubblici, che può derivare dalla permanenza in carica del consigliere eletto, che abbia riportato una condanna, anche se non definitiva, per i delitti indicati e sulla constatazione del venir meno di un requisito soggettivo essenziale per la permanenza dell’eletto nell’organo elettivo”*³⁵. In tale prospettiva, quindi, nell’esercizio della sua discrezionalità, il legislatore avrebbe legittimamente ritenuto che una condanna per abuso d’ufficio faccia sorgere l’esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l’eletto dalla carica, a tutela degli interessi appena indicati.

La Consulta, poi, pronunciandosi sulla idoneità delle esigenze sottese all’adozione della normativa in materia di incandidabilità a giustificarne l’applicazione immediata ha rilevato: *“nemmeno sotto tale profilo, tuttavia, la norma censurata può essere considerata frutto di un bilanciamento irragionevole degli interessi in gioco, dal momento che anche l’applicazione immediata delle nuove cause ostative in essa previste – a chi sia stato eletto prima della sua entrata in vigore – costituisce ragionevole risposta all’esigenza alla quale la normativa stessa tende a corrispondere. Di fronte a una grave situazione di illegalità nella pubblica amministrazione, infatti, non è irragionevole ritenere che una condanna (non definitiva) per determinati delitti (per quanto qui interessa, contro la pubblica amministrazione) susciti l’esigenza cautelare di sospendere temporaneamente il condannato dalla carica, per evitare un “inquinamento” dell’amministrazione e per garantire la “credibilità” dell’amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l’istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall’“ombra” gravante su di essa a causa dell’accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l’istituzione stessa opera. Tali esigenze sarebbero vanificate se l’applicazione delle norme in questione dovesse essere riferita soltanto ai mandati successivi alla loro entrata in vigore”*.

Le finalità pubbliche che la legge Severino intende perseguire – e nello specifico la necessità di risolvere la grave situazione di illegalità nella pubblica amministrazione – dunque, non solo legittimano la scelta del legislatore di rendere applicabile la stessa ai mandati in corso, ma addirittura la rendono obbligata. Trattasi quindi di esigenze generali atte addirittura ad imporre al legislatore l’applicazione retroattiva della disciplina normativa.

E la Corte costituzionale è giunta alla medesima conclusione nelle altre due decisioni adottate in materia; e segnatamente nelle sentenze nn. 276 del 2016 e 214 del 2017.

Nella prima, i giudici delle leggi hanno sostenuto che dal quadro delle garanzie apprestate dalla CEDU come interpretate dalla Corte di Strasburgo non sia ricavabile un vincolo ad assoggettare una misura amministrativa cautelare, quale la sospensione dalle cariche elettive in conseguenza di una condanna penale non definitiva, al divieto convenzionale di retroattività della legge penale. Si legge nella decisione che *“è compatibile con quel quadro*

³⁵ Corte cost. sentenze n. 118 del 2013, n. 257 del 2010, n. 352 del 2008, n. 25 del 2002, n. 206 del 1999, n. 141 del 1996

la soluzione adottata dal legislatore italiano con la finalità di evitare che la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione [possa] comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche "il dovere di adempierle con disciplina ed onore".

Nella seconda, invece, la Consulta ha messo in luce, quanto alle finalità della normativa, come il legislatore con la disciplina in esame abbia inteso essenzialmente contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e, in generale, perseguire l'esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare. Tale scelta si sarebbe fondata – elemento che per altro sarebbe emerso chiaramente nei lavori preparatori – su dati di esperienza oggettivi, i quali dimostrano che i fenomeni che si intendono arginare trovano in tale ambito le loro principali manifestazioni: pertanto, non può certamente ritenersi viziata da irragionevolezza.

La legittimità costituzionale della scelta operata dal legislatore in ordine all'applicazione immediata del decreto Severino, allora, dipende dalla ritenuta primarietà delle istanze poste a fondamento dell'adozione della normativa in materia di incandidabilità, rispetto all'esigenza dell'eletto a conservare la carica elettiva fino alla sua naturale scadenza. Ciò in armonia – come si è detto – con la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui, eccettuata la materia penale, non possono ritenersi inammissibili leggi retroattive che hanno come effetto quello di preservare interessi e valori costituzionali preminenti nel bilanciamento con altrettanti interessi di rango costituzionale inevitabilmente lesi dalla retroattività della disciplina normativa (certezza del diritto e legittimo affidamento degli individui, in primis).

Tale riconosciuta primarietà non costituisce una novità nel panorama della giurisprudenza costituzionale; anzi, in tempo anteriore all'approvazione del decreto Severino, la Consulta si era già pronunciata in questo senso.

Si ricorderà, infatti, che quando chiamata per la prima volta a pronunciarsi sulla compatibilità al testo costituzionale dell'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali) – disposizione che ha, per prima, dettato un'ampia disciplina riguardante la eleggibilità e la permanenza in carica di amministratori e dipendenti delle regioni e degli enti locali, nonché dei titolari di incarichi per cui l'elezione o la nomina sia di competenza degli organi regionali, provinciali e comunali, in relazione a condanne penali o alla sottoposizione a procedimenti penali o a misure di prevenzione – la Consulta ha escluso che questo dovesse ritenersi costituzionalmente illegittimo.

In quella occasione il problema era di valutare l'ammissibilità dell'intervento del legislatore statale in una materia che, ad avviso della ricorrente Provincia autonoma di Trento, più propriamente avrebbe dovuto ritenersi di sua competenza, in quanto incidente sull'ordinamento degli uffici provinciali (art. 8, n. 1, dello Statuto speciale), e sulle competenze attribuite alla giunta provinciale in tema di vigilanza e tutela sulle amministrazioni comuna-

li, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sui consorzi e sugli altri enti o istituti locali, "compresa la facoltà di sospensione e scioglimento dei loro organi in base alla legge".

Nella pronuncia, i giudici delle leggi hanno sostenuto che la *ratio legis* fosse quella di "costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali". L'intervento dello Stato, dunque, era essenzialmente diretto a fronteggiare una "situazione di grave emergenza (che ha imposto tutto un complesso di misure - in vari settori dell'ordinamento - nel cui ambito va inserita anche la legge in esame), emergenza che coinvolge interessi ed esigenze dell'intera collettività nazionale, connessi a valori costituzionali di primario rilievo, in quanto strettamente collegati alla difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica"³⁶. Da ciò, la conclusione che fosse necessario ritenere sussistenti, nella specie, quei requisiti che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (cfr., fra le altre, sentt. nn. 243 del 1987, 459 del 1989, 36 del 1992), legittimano l'intervento legislativo dello Stato anche quando questo venga ad incidere su materie in linea di principio di competenza regionale o provinciale.

In linea con tale indirizzo, nel 1994, i giudici delle leggi hanno rilevato come non potessero ritenersi lesi gli art. 51, primo comma, e 3 della Costituzione, dall'art. 1, primo comma, della legge 18 gennaio 1992, n. 16. Ed infatti: "alla luce della ratio della normativa come sopra individuata, non appare, invero, affatto irragionevole che questa operi con effetto immediato anche in danno di chi sia stato legittimamente eletto prima della sua entrata in vigore: costituisce, infatti, frutto di una scelta discrezionale del legislatore certamente non irrazionale l'aver attribuito all'elemento della condanna irrevocabile per determinati gravi delitti una rilevanza così intensa, sul piano del giudizio di indegnità morale del soggetto, da esigere, al fine del miglior perseguimento delle richiamate finalità di rilievo costituzionale della legge in esame, l'incidenza negativa della disciplina medesima anche sul mantenimento delle cariche elettive in corso al momento della sua entrata in vigore"³⁷.

Ancora, nel 1999, la Consulta ha rilevato – con specifico riferimento art. 15, comma 4-septies della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come sostituito dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali) – "è in relazione alla specificità di siffatti rischi di inquinamento degli apparati amministrativi, e alla necessità di troncare anche visibilmente ogni legame che possa far apparire l'amministrazione, agli occhi del pubblico, come non immune da tali infiltrazioni criminali, che si può giustificare la scelta drastica di considerare incompatibile con l'interesse pubblico la permanenza nell'ufficio o nella funzione di persone sulle quali gravi un'accusa per questo tipo di delitti; operando per legge e in via generale l'apprezzamento dell'esigenza cautelare, e così sottraendo la stessa amministrazione ai rischi di condi-

³⁶ Corte costituzionale, sent. n. 407 del 1992

³⁷ Sent. 118 del 1994

zionamenti diretti o indiretti derivanti dalla stessa presenza delle organizzazioni criminali, che potrebbero alterarne le valutazioni”³⁸.

Degna di nota appare poi la sentenza n. 132 del 2001, nella quale i giudici delle leggi, trovatisi a giudicare della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni) ha evidenziato come la norma in questione perseguisse finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, di tutela della libera determinazione degli organi elettivi, di buon andamento e trasparenza delle amministrazioni pubbliche; finalità – dice la Corte costituzionale – “di indubbio rilievo costituzionale”, connesse “a valori costituzionali di rilevanza primaria”.

Ancora e nella stessa direzione, nel 2008, la Consulta ha chiarito: “*le misure previste da tale disposizione – incandidabilità ad una serie di cariche elettive, decadenza di diritto dalle medesime a seguito di sentenza di condanna, passata in giudicato, per determinati reati, nonché sospensione automatica in caso di condanna non definitiva per gli stessi – sono dirette ad assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell'intera collettività. Con questa disciplina, il legislatore ha inteso essenzialmente contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e, in generale, perseguire l'esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare. Questa Corte ha già riconosciuto come i delitti contemplati dall'art. 15 fanno «sorgere immediatamente il sospetto di un inquinamento dell'apparato pubblico da parte di quelle organizzazioni criminali, la cui pericolosità sociale va al di là della gravità dei singoli delitti che vengono commessi o contestati»: le misure repressive così configurate operano, dunque, in relazione alla specificità di siffatti rischi di inquinamento degli apparati amministrativi, e alla necessità di troncane anche visibilmente ogni legame che possa far apparire l'amministrazione, agli occhi del pubblico, come non immune da tali infiltrazioni criminali*”³⁹.

Ed allora e conclusivamente è evidente come per la Corte costituzionale il clima particolare nel quale sono approvate le disposizioni in tema di incandidabilità e, segnatamente, le esigenze di far fronte ad una situazione di grave illegalità nella pubblica amministrazione e di ripristinare la fiducia individuale nelle istituzioni, rendano necessitata l'applicazione immediata della normativa.

Dunque, non solo non si profila alcun problema di irragionevolezza della disciplina normativa in considerazione della circostanza che essa opera anche per gli eletti in corso di mandato, ma le istanze di tutela della integrità degli organi elettivi posseggono rilievo tale da imporre tale scelta legislativa. Se così è, irragionevole non è l'applicazione immediata delle disposizioni in materia di incandidabilità; viceversa, sarebbe irragionevole – e quindi contra-

³⁸ Sentenza n. 206 del 1999

³⁹ Sentenza n. 352 del 2008

ria tanto all'art. 3 della Costituzione quanto alla garanzia costituzionale dell'elettorato passivo, di cui all'art. 51 Cost., la restrizione dell'ambito di operatività della stessa esclusivamente ai nuovi eletti – che imporrebbe l'applicazione della normativa in un periodo storico evidentemente diverso e posteriore da quello nel quale questa è approvata, con la possibilità di un mutamento, anche radicale, della situazione in cui versa il sistema.

6. Conclusioni

Per quanto si è detto e conclusivamente, le giurisprudenze della Corte di Strasburgo e della Corte costituzionale relative all'ammissibilità dell'applicazione immediata di leggi elettorali la quale provochi la cessazione anticipata dalla carica per l'eletto sembrano convergere verso un'unica direzione: che sia giustificata la loro adozione solo qualora sussistano imperativi motivi pubblici.

Da un lato, la Corte EDU si è mostrata attenta nel difendere l'affidamento legittimo di eletti ed elettori nella immodificabilità del risultato elettorale. Ed infatti, a dire dei giudici europei, l'esito delle competizioni elettorali ingenera nei soggetti sui quali è ricaduta la scelta del corpo elettorale ed in quest'ultimo la convinzione che il mandato rappresentativo sia conservato sino – tendenzialmente – alla sua naturale scadenza.

La protezione delle aspettative dei votanti e dei votati costituisce logico corollario rispettivamente della tutela del diritto di voto e del diritto di candidarsi, i quali perderebbero di effettività qualora il risultato elettorale potesse essere modificato in un momento successivo allo svolgimento delle elezioni.

Per giustificare l'applicazione immediata della normativa elettorale che dispone nuove e più stringenti condizioni di candidabilità, facendo discendere dal loro mancato possesso la decadenza dell'eletto, allora, secondo la Corte di Strasburgo, è necessario sussistano motivi imperativi di ordine democratico, unici in grado di prevalere nel bilanciamento con le istanze dei privati.

Allo stesso modo, la Consulta, al momento di giudicare della legittimità costituzionale di normative elettorali di contorno che disponevano l'interruzione del mandato per sopravvenute condizioni di incandidabilità o ineleggibilità, ha dato rilievo alle ragioni sottese all'adozione della disciplina, considerandole preminenti nel temperamento con l'esigenza di tutela dei singoli (eletti ed elettori) solo qualora impellenti o "gravi". Ed in linea con tale indirizzo, ha respinto più volte le censure di incostituzionalità sollevate con riferimento alla c.d. legge Severino, rimarcando come la situazione (per l'appunto) "di grave illegalità nella pubblica amministrazione" – a fronte della quale questa è stata approvata – fosse in grado di legittimare l'ingerenza con il diritto dei votati di preservare la carica elettiva fino alla sua naturale cessazione. Ed anzi, quando chiamata a giudicare della legittimità del decreto n. 235 del 2012, ha rilevato che l'urgenza nella risoluzione di tale citata problematica rende addirittura necessitata la sua applicazione agli eletti in corso di mandato. A detta dei giudici delle leggi, infatti, proprio in ragione dell'indifferibilità dell'esigenza di reperire adeguata soluzione alla questione *de qua* sarebbe irragionevole attendere il rinnovo degli organi elettivi. E sembra non potersi preannunciare una decisione di segno diverso della Corte EDU, alla quale è sta-

to chiesto di pronunciarsi sulla compatibilità tra la legge Severino e l'art. 3 del I protocollo addizionale della Convenzione nell'ambito del caso Berlusconi c. Italia. Pare, infatti, ci si possa attendere una sentenza che sia nel senso di riconoscere la sussistenza di adeguati motivi imperativi di ordine democratico, idonei – per le ragioni che sono state analizzate – a giustificare l'operatività del decreto Severino agli eletti in corso di mandato e quindi la restrizione della garanzia del diritto a conservare la carica elettiva fino alla sua naturale scadenza.