

# FRANCIA

di Paolo Passaglia

## 1. Condanne penali ed *inéligibilité*

Nell'ordinamento francese, per tradizione, non è prevista una normativa specifica sugli effetti che le condanne in sede penale possono avere sulla titolarità e sull'esercizio di cariche elettive. Questa regola è stata soltanto di recente e solo in maniera molto parziale derogata (v. *infra*, par. 2). Sul tema, dunque, vale, essenzialmente, la disciplina più generale dell'«*inéligibilité*», che, a sua volta, con riferimento alle limitazioni dell'elettorato passivo discendenti da condanne, è in buona misura comune a quella del godimento del diritto di elettorato attivo.

Il sistema è basato sul presupposto che per l'accesso a cariche elettive è condizione imprescindibile l'iscrizione sulle liste elettorali: il fondamento normativo primo della disciplina è quindi rintracciabile nell'art. L. 6 del Codice elettorale, ai termini del quale «non debbono essere iscritti sulle liste elettorali, per il periodo stabilito dalla sentenza, coloro ai quali i tribunali hanno vietato [l'esercizio de] il diritto di voto e di essere eletti, in applicazione delle leggi che autorizzano tale divieto».

Il divieto giudiziale di esercitare i propri diritti elettorali si inquadra essenzialmente nell'istituto dell'«*interdiction des droits civiques, civils et de famille*»<sup>1</sup>, previsto all'art. 131-26 del Codice penale. Tra i diritti oggetto di questa *interdiction* figurano, ai primi due posti dell'elencazione tracciata nell'articolo, «*le droit de vote*» e «*l'éligibilité*». Ai termini del 2° comma dell'art. 131-26, l'*interdiction* «non può eccedere la durata di dieci anni in caso di condanna per un crimine e la durata di cinque anni in caso di condanna per un delitto»<sup>2</sup>. Il giudice può pronunciare l'*interdiction* in relazione a tutti i diritti contemplati nell'elenco o solo per una parte di essi (3° comma). Si precisa, infine, nel 4° comma dell'articolo, che «l'*interdiction* del diritto di voto o l'ineleggibilità pronunciate [...] comportano il divieto o l'incapacità di esercitare una funzione pubblica».

---

<sup>1</sup> La locuzione è di difficile traduzione, almeno alla lettera. L'istituto si sostanzia, comunque, in una sospensione dei diritti civili e politici che vengono specificati nella disposizione codicistica menzionata nel testo.

<sup>2</sup> Nel diritto penale francese, i reati si distinguono in tre categorie, in ragione della loro gravità: le *contraventions*, i *délits* ed i *crimes*.

L'*interdiction des droits civiques, civils et de famille* è una «*peine complémentaire*», che, per essere applicata, deve essere specificamente prevista in relazione al singolo delitto o al singolo crimine (art. 131-10 del Codice penale).

In concreto, i reati per i quali la pena complementare dell'*interdiction* viene applicata sono indicati nel Codice penale, ma con specifico riferimento alla componente dell'*interdiction* rappresentata dall'ineleggibilità vengono in rilievo anche le disposizioni del Codice elettorale (e segnatamente gli articoli L. 117, LO. 135-1 e L. 558-43), che specificano i reati elettorali per i quali questa sanzione è applicabile.

Tra le disposizioni del Codice elettorale, sino al 2010, una particolare importanza, per il tema qui trattato, era da riconoscersi all'art. L. 7, inserito dall'art. 10 della legge n. 95-65 del 19 gennaio 1995, che così recitava: «non devono essere iscritte sulle liste elettorali, per un periodo di cinque anni dalla data in cui la condanna è divenuta definitiva, le persone condannate per uno dei reati previsti dagli articoli da 432-10 a 432-16, 433-1, 433-2, 433-3 e 433-4 del Codice penale o per il delitto di ricettazione legato ad uno di questi reati, definito dagli articoli 321-1 e 321-2 del Codice penale».

Con tale disposizione, si prevedeva, dunque, la sospensione quinquennale dell'elettorato attivo e passivo come conseguenza automatica della condanna definitiva per uno dei seguenti reati:

- concussione (art. 432-10);
- corruzione passiva ed abuso di relazioni di ufficio commessi da persone che esercitano una funzione pubblica (art. 432-11);
- conservazione di interessi impropri in un'impresa o in altro da parte di chi esercita una funzione pubblica (articoli 432-12 e 432-13);
- violazione da parte di chi esercita una funzione pubblica della eguaglianza tra gli aspiranti e della libertà di accesso ai mercati pubblici ed alle concessioni di servizi pubblici (art. 432-14);
- sottrazione o sviamento nell'utilizzo di beni pubblici (articoli 432-15 e 432-16);
- corruzione attiva ed abuso di relazioni di ufficio commessi da privati (articoli 433-1 e 433-2);
- minacce ed atti di intimidazione commessi contro persone che esercitano una funzione pubblica (art. 433-3);

– sottrazione o sviamento nell'utilizzo di beni affidati ad un depositario pubblico (articoli 432-15 e 432-16)<sup>3</sup>.

L'art. L. 7 del Codice elettorale non è più in vigore, essendo stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dal *Conseil constitutionnel* con la decisione n. 2010-6/7 QPC, dell'11 giugno 2010, sulla quale si avrà modo di tornare *infra*, par. 3.

Per concludere questa sommaria rassegna sulle fattispecie di impedimento all'esercizio dell'elettorato attivo e passivo a seguito di una decisione giudiziale, è da rilevare che l'ineleggibilità può anche derivare, in casi particolari, da una pronuncia che non sia di condanna in sede penale: il riferimento va, in special modo, a quanto previsto dal Codice elettorale in merito alla ineleggibilità per una durata massima di tre anni che colpisce il candidato che abbia commesso gravi violazioni della disciplina sul finanziamento delle campagne elettorali. A seconda dell'elezione di cui si tratti, le violazioni sono sanzionate con l'ineleggibilità dal giudice amministrativo (con riferimento alle elezioni c.d. amministrative: articoli L. 118-3 e L. 118-4) ovvero dal *Conseil constitutionnel* (relativamente alle elezioni c.d. politiche: articoli LO. 136-1 e 136-3)<sup>4</sup>.

## 2. Condanne penali e titolarità di una carica elettiva

Se l'ineleggibilità è una condizione che si apprezza al momento dell'elezione, ben può darsi, però, il caso in cui il titolare di una carica elettiva venga a trovarsi, nel corso del suo mandato, in una condizione di ineleggibilità, e dunque in una situazione che, se si fosse prodotta prima dell'elezione, la avrebbe invalidata (è, questo, tipicamente il caso di una condanna penale subita nel corso del mandato). Di fronte ad una siffatta eventualità, il diritto positivo prevede l'istituto della decadenza dalla carica elettiva.

Con la sola eccezione del Presidente della Repubblica, la cui destituzione fuoriesce completamente dagli schemi tipici del contenzioso elettorale<sup>5</sup>, la

---

<sup>3</sup> Con riguardo alla portata dell'art. L. 7 ed all'applicazione che di esso è stata fatta, v., anche per ampi riferimenti, B. MALIGNER, *Code électoral. Édition 2015*, Paris, Dalloz, 2014, 9 ss.

<sup>4</sup> Con riguardo al riparto di giurisdizione in materia elettorale, sia consentito rinviare a P. PASSAGLIA, *La giustizia elettorale in Francia: un delicato equilibrio tra complessità ed efficacia*, in *Federalismi.it*, n. 14, 15 luglio 2015, 4 ss.; per quanto attiene alle sanzioni discendenti dalla violazione della disciplina sul finanziamento, v., in part., *ivi*, 37 ss.

<sup>5</sup> Ai termini dell'art. 68, 1° comma, della Costituzione, come modificato nel 2007, «il Presidente della Repubblica può essere destituito solo in caso di inadempimento ai propri doveri incompatibile con l'esercizio del proprio mandato»; «la destituzione viene pronunciata dal Parlamento riunito in Alta Corte di Giustizia». Nella dottrina italiana, v. M. CAVINO,

decadenza si produce *ipso jure*, ma richiede comunque una dichiarazione. Su questo aspetto si hanno differenziazioni a seconda della carica elettiva ricoperta. Per i parlamentari, la *déchéance* richiede la «*constatation*» da parte del *Conseil constitutionnel*, su istanza dell'assemblea di appartenenza, del ministro della giustizia o, in caso di condanna penale, del pubblico ministero presso la giurisdizione che ha pronunciato la sentenza (art. LO. 136 del Codice elettorale)<sup>6</sup>. Per tutte le altre cariche elettive, la decadenza – che per i consiglieri municipali, dipartimentali e regionali viene denominata *démission d'office* – viene dichiarata dal rappresentante dello Stato competente per territorio e, dalla notifica di tale dichiarazione, decorrono dieci giorni per il reclamo presso il *tribunal administratif* (con possibilità di ulteriore ricorso al *Conseil d'État*) nel caso dei consiglieri municipali e dipartimentali (rispettivamente, art. L. 236 ed art. L. 205) o per il ricorso al *Conseil d'État* per i consiglieri regionali (art. L. 341).

Se si eccettuano le norme appena menzionate, relative essenzialmente al procedimento volto a far valere l'ineleggibilità sopravvenuta nel corso del mandato, le previsioni concernenti i presupposti di tale ineleggibilità e gli effetti delle condanne penali sulla titolarità e sull'esercizio di cariche elettive si ricavano, come si è accennato, principalmente dal regime generale delle ineleggibilità. L'art. L. 7 del Codice elettorale, tuttavia, prima di essere espunto dall'ordinamento, mostrava un'attenzione particolare a che le condanne per determinati reati che colpissero i pubblici funzionari fossero corroborate da un periodo di esclusione dei condannati dalla vita politica che assicurasse una congrua distanza temporale tra le condotte penalmente rilevanti ed il momento in cui il relativo autore potesse di nuovo essere parte attiva del circuito elettorale.

Si andava, in tal modo, a penalizzare chi, per il fatto di essere investito di una funzione pubblica, avesse arrecato, con la sua condotta penalmente rilevante, un *vulnus* alle istituzioni, anche in termini di fiducia dei consociati e di moralità dell'azione pubblica<sup>7</sup>: non a caso, l'art. L. 7 era stato introdotto, nel 1995, a

---

L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008), Milano, Giuffrè, 2008, 161 ss.; A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica: evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, Giappichelli, 2010, 205 ss.

<sup>6</sup> Questo procedimento, espressamente previsto per i deputati dell'Assemblea nazionale, si applica anche ai senatori, in ragione del rinvio operato dall'art. LO. 296 del Codice elettorale.

<sup>7</sup> Sul tema, v., per un inquadramento generale e per ampi riferimenti giurisprudenziali, S. CECCALDI, *Les conséquences d'une condamnation pénale sur l'entrée et le maintien dans la fonction publique*, in *JuriConseil*, 2 novembre 2011, consultabile *on line* alla pagina [www.juriconseil.com/category/publications](http://www.juriconseil.com/category/publications), che tratta peraltro solo parzialmente dell'ineleggibilità, concentrandosi soprattutto sulla pena complementare rappresentata dal divieto di esercizio di una funzione pubblica di cui all'art. 131-27 del Codice penale, le cui «asprezze» (tra cui la possibilità di pronunciare una condanna perpetua) risultano mitigate in riferimento alle

seguito del c.d. «*rapport Rozès*», reso dalla «Commissione incaricata di ricercare gli strumenti per meglio combattere la corruzione».

La pronuncia del *Conseil constitutionnel*, pur se motivata su profili altri rispetto alla tutela di questa esigenza, aveva avuto la conseguenza di eliminare la previsione normativa che all'esigenza rispondeva nella maniera più diretta ed esplicita. Non a caso, nel programma elettorale di François Hollande per le presidenziali del 2012 figurava un impegno per rafforzare la reazione dell'ordinamento nei confronti di fatti di corruzione posti in essere da titolari di cariche elettive<sup>8</sup>.

Questo impegno non ha trovato un riscontro puntuale nella legge n. 2013-907, del' 11 ottobre 2013, relativa alla trasparenza della vita pubblica, nel senso che la modifica apportata dall'art. 27, par. I, della legge è andata oltre quanto indicato – in forma, invero, forse un po' riduttiva – nel programma. Si è, infatti, introdotto l'art. 131-26-1 del Codice penale, ai termini del quale, «nei casi previsti dalla legge, ed in deroga al 7° alinea dell'art. 131-26 [sulla durata massima dell'*interdiction*], la pena dell'ineleggibilità menzionata al n. 2 dello stesso articolo può essere pronunciata per una durata massima di dieci anni nei confronti di una persona che esercita una funzione di membro del Governo o una carica pubblica elettiva al momento dei fatti».

Con questa novella legislativa, si è introdotto un regime *ad hoc*, derogatorio *in pejus* rispetto alla regola generale, per i titolari di cariche pubbliche elettive (o comunque dalla forte valenza politica). In concreto, l'applicazione della pena complementare resta affidata, sia sull'*an* che – soprattutto – sul *quantum*, alla discrezionalità del giudice: in tal senso, la previsione legislativa si è adeguata alle indicazioni provenienti dalla già citata decisione del *Conseil constitutionnel* sull'art. L. 7 del Codice elettorale, sulla quale conviene, a questo punto, soffermarsi.

---

cariche elettive: non a caso, il 3° comma dell'articolo esclude l'applicabilità dello stesso alle funzioni elettive.

<sup>8</sup> Trattavasi, peraltro, di un semplice incremento della durata dell'ineleggibilità: «Porterò la durata dell'ineleggibilità dei titolari di cariche elettive condannati per fatti di corruzione a dieci anni» (v. l'impegno n. 49 del programma, consultabile *on line* alla pagina [www.parti-socialiste.fr/articles/engagement-49](http://www.parti-socialiste.fr/articles/engagement-49)).

### 3. La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. L. 7 del Codice elettorale: l'*inéligibilité* come sanzione penale

Il 7 maggio 2010, la Corte di cassazione, con due distinte decisioni, ha sottoposto al *Conseil constitutionnel* la *question prioritaire de constitutionnalité* avente ad oggetto l'art. L. 7 del Codice elettorale, sollevando il dubbio in ordine alla compatibilità dell'articolo con «i diritti e libertà che la Costituzione garantisce» (art. 61-1 della Costituzione)<sup>9</sup>.

In particolare, le parti dei giudizi *a quibus* che avevano richiesto il promovimento della questione in via incidentale denunciavano il contrasto della previsione della sanzione del divieto di iscrizione sulle liste elettorali con i principi di necessità e di individualizzazione delle pene sanciti dall'art. 8 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789<sup>10</sup>.

Il *Conseil constitutionnel*, nella decisione n. 2010-6/7 QPC, dell'11 giugno 2010<sup>11</sup>, ha accolto la questione di costituzionalità, sviluppando a sostegno della propria decisione la seguente motivazione (*considérants* 4 e 5):

«4. [...] il principio di individualizzazione delle pene, che deriva [dall'art. 8 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789], implica che la pena la quale comporta il divieto di essere iscritti sulle liste elettorali e l'incapacità di esercitare una funzione pubblica che ne consegue possa essere applicata solo se il giudice la abbia espressamente disposta, tenendo conto delle circostanze proprie di ciascun caso;

«5. [...] il divieto di iscrizione sulle liste elettorali imposto dall'articolo L. 7 del Codice elettorale mira, in particolare, a reprimere più severamente certi fatti

---

<sup>9</sup> In linea teorica, l'articolo sottoposto al giudizio del *Conseil* poteva dirsi essere già stato oggetto di controllo, in via preventiva, nel quadro della decisione sul ricorso promosso dal Primo ministro avverso la legge n. 95-65, del 19 gennaio 1995, che tale articolo aveva introdotto. Il *Conseil constitutionnel*, nella decisione n. 95-363 DC, dell'11 gennaio 1995, aveva genericamente escluso che disposizioni diverse da quelle specificamente esaminate (quindi anche quella che reintroduceva l'art. L. 7 del Codice elettorale) fossero contrarie alla Costituzione: una tale affermazione, tuttavia, essendo stata resa nella parte motiva della decisione, ma non nel dispositivo, è stata ritenuta ininfluenza sul controllo in via incidentale che veniva adesso sollecitato.

<sup>10</sup> L'articolo così recita: «La Legge deve stabilire solo pene strettamente ed evidentemente necessarie e nessuno può essere punito se non in virtù di una Legge stabilita e promulgata anteriormente al delitto, e legalmente applicata».

<sup>11</sup> Una versione tradotta in italiano della decisione è consultabile *on line* sul sito del *Conseil constitutionnel*, alla pagina [www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/20106\\_7QPCit20106qpc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/20106_7QPCit20106qpc.pdf).

qualora siano commessi da persone depositarie della pubblica autorità, incaricate di una funzione di servizio pubblico o investite di un mandato pubblico elettivo; [...] comporta l'incapacità di esercitare una funzione pubblica elettiva di una durata pari a cinque anni; [...] costituisce una sanzione avente carattere afflittivo; [...] questa pena privativa dell'esercizio del diritto di voto consegue automaticamente alle condanne penali, senza che il giudice che decida di queste misure debba pronunciarla espressamente; [...] non può nemmeno farne variare la durata; [...] anche se l'interessato può essere, in tutto o in parte, ed anche immediatamente, esonerato da questa incapacità alle condizioni definite al 2° comma dell'art. L. 132-21 del Codice penale, questa possibilità non può, di per sé, assicurare il rispetto delle esigenze che derivano dal principio di individualizzazione delle pene; [...] di conseguenza, l'articolo L. 7 del Codice elettorale viola questo principio e deve essere dichiarato contrario alla Costituzione».

La motivazione, assai stringata secondo la tradizione delle giurisdizioni francesi, può essere utilmente integrata dalle considerazioni svolte nel *Commentaire* della decisione redatto dalla Segreteria generale del *Conseil*<sup>12</sup> e, per questo, dotato di una particolare attendibilità in ordine alla corrispondenza con la *ratio decidendi* anche nelle parti in cui quest'ultima è rimasta implicita.

Nel *Commentaire* si ha cura di rilevare che la cancellazione dalle liste elettorali «non era una mera misura di sicurezza destinata a “moralizzare” il mondo politico», ma era stata concepita «come una sanzione afflittiva» ed «il suo obiettivo era di tipo repressivo», come dimostrato dal fatto che fosse «legata alla decisione di una giurisdizione ed alla valutazione della colpevolezza dell'interessato»<sup>13</sup>.

Il constatato carattere afflittivo della sanzione – peraltro già sancito dalla giurisprudenza anteriore, anche dello stesso *Conseil*<sup>14</sup> – comportava la necessità

---

<sup>12</sup> Il *Commentaire* è consultabile anche *on line* sul sito del *Conseil constitutionnel*, alla pagina [www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/20106\\_7QPCccc\\_6qpc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/20106_7QPCccc_6qpc.pdf).

<sup>13</sup> Cfr. il *Commentaire de la décision n° 2010-6/7 QPC – 11 juin 2010*, cit., 3. Si noti che l'orientamento ormai consolidato del *Conseil* è nel senso di escludere che il carattere afflittivo di una sanzione sia rintracciabile soltanto in ambito penalistico: si pensi, ad esempio (ed in particolare), a quanto stabilito già nella decisione n. 82-155 DC, del 30 dicembre 1982, secondo cui i principi costituzionali in materia di pene «non riguarda[no] soltanto le pene applicate dalle giurisdizioni repressive, ma si estend[ono] necessariamente a qualunque sanzione avente carattere afflittivo, anche se il legislatore ha ritenuto di dover lasciare il compito di pronunciarla ad una autorità di natura non giurisdizionale».

<sup>14</sup> Il riferimento va, in particolare, alla decisione n. 2004-3390/3395/3397 SEN, del 2 dicembre 2004, sulla quale, v. anche *infra*, par. seguente.

che essa dovesse rispettare i principi sanciti dall'art. 8 della Dichiarazione del 1789, testo normativo avente rango costituzionale.

Sulla scorta di questo inquadramento, la cancellazione dalle liste elettorali doveva rispondere ai dettami imposti dai principi di necessità e di individualizzazione delle pene, principi, questi, dai quali il *Conseil* ha ricavato, tra l'altro, il divieto di «pene automatiche». Proprio dal riferimento a questa giurisprudenza emergeva la ragione dell'incostituzionalità dell'art. L. 7, che recava una «ineleggibilità automatica di cinque anni, non modulabile»<sup>15</sup>, in una forma dunque che lo stesso Codice penale espressamente escludeva, sebbene con una norma, quella dell'art. 132-21, 1° comma, entrata in vigore anteriormente rispetto all'art. L. 7, e dunque derogabile in applicazione del criterio della *lex posterior*<sup>16</sup>.

A temperare il rigore della previsione oggetto del giudizio si poneva la possibilità di esonero dalla pena, prevista in via generale dall'art. 132-21 del Codice penale, il cui 2° comma così recita: «qualunque persona colpita da una qualsiasi *interdiction*, decadenza o incapacità che deriva in via automatica, in applicazione di disposizioni particolari, da una condanna penale, può, nella sentenza di condanna o in sentenza successiva, essere esonerata in tutto o in parte, anche per ciò che attiene alla durata, da questa *interdiction*, decadenza o incapacità, alle condizioni stabilite dal Codice di procedura penale». Un siffatto temperamento è stato dal *Conseil* considerato insufficiente a rendere conforme l'art. L. 7 ai principi costituzionali, giacché l'automatismo nell'irrogazione della pena complementare precludeva comunque, almeno in prima battuta, qualunque valutazione delle circostanze del caso di specie<sup>17</sup>.

#### 4. Il divieto di norme retroattive

La qualificazione della cancellazione dalle liste elettorali (e la connessa ineleggibilità a seguito di condanna penale) alla stregua di una sanzione afflittiva, con la conseguente applicazione ad essa dell'art. 8 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 rende pacifica l'applicazione del principio di irretroattività delle norme di sfavore, esplicitata anche dall'art. 112-1 del Codice

---

<sup>15</sup> Così il *Commentaire de la décision n° 2010-6/7 QPC*, cit., 4.

<sup>16</sup> Ai termini dell'art. 132-21, 1° comma, «l'*interdiction* relativa a tutti o a parte dei *droits civiques, civils et de famille* menzionati all'art. 131-26 non può, malgrado qualunque disposizione contraria, derivare automaticamente da una condanna penale».

<sup>17</sup> Cfr. il *Commentaire de la décision n° 2010-6/7 QPC*, cit., 5.



penale, secondo cui «sono punibili solo i fatti costitutivi di un reato alla data in cui sono stati commessi» (1° comma) e «possono essere pronunciate solo le pene legalmente applicabili alla stessa data» (2° comma), con la sola eccezione per cui «le disposizioni nuove si applicano ai reati commessi prima della loro entrata in vigore e che non abbiano dato luogo ad una condanna passata in giudicato, quando sono meno severe delle disposizioni precedenti» (3° comma).

Durante la vigenza dell'art. L. 7 del Codice elettorale, il *Conseil constitutionnel* aveva avuto occasione, nel 2004, di fare applicazione di questo principio nella sua qualità di giudice elettorale. Nella specie, veniva contestata l'eleggibilità di una senatrice che era stata condannata nel 2002, con sentenza divenuta definitiva, per uno dei reati indicati dall'art. L. 7 (in particolare, trattavasi della violazione della eguaglianza tra gli aspiranti e della libertà di accesso ai mercati pubblici ed alle concessioni di servizi pubblici, di cui all'art. 432-14 del Codice penale). I fatti per cui la condanna era stata pronunciata risalivano al 1994, ed erano dunque anteriori all'entrata in vigore della legge del 19 gennaio 1995 che aveva introdotto l'art. L. 7. In ragione di questa circostanza, il *Conseil*, nella decisione n. 2004-3390/3395/3397 SEN, del 2 dicembre 2004, aveva escluso la sussistenza di una fattispecie di ineleggibilità.

La statuizione del *Conseil* non aveva fatto altro che applicare la regola dell'applicazione nel tempo delle norme sanzionatorie derivante dall'art. 8 della Dichiarazione del 1789, nello specifico confermata dalla stessa legge del 19 gennaio 1995, che, non stabilendo alcunché in ordine alla sua efficacia temporale, aveva implicitamente escluso la propria applicazione retroattiva.

Ad analoga valutazione si presta, ad esempio, un'altra normativa sfavorevole, quale quella che ha introdotto nel Codice penale il precitato art. 131-26-1: neppure la legge del 11 ottobre 2013 reca, infatti, alcuna previsione retroattiva.

Come notazione conclusiva sul punto, può rilevarsi che, nel silenzio delle novelle legislative, la irretroattività è da ritenersi riferita ai fatti per i quali si venga condannati. Non si opera, in effetti, alcuna salvaguardia relativamente all'anteriorità dell'assunzione della carica elettiva rispetto all'entrata in vigore della legge penale sfavorevole.

## **5. *Inéligibilité* e presupposti della decadenza dalla carica elettiva: in particolare, le conseguenze delle condanne penali provvisoriamente esecutive**

L'aver inserito l'*inéligibilité*, e con essa anche i presupposti per la titolarità e l'esercizio di cariche elettive, nell'alveo delle sanzioni penali implica, almeno in

linea teorica, l'applicazione ad essa del regime generale, in riferimento, non solo alle condanne definitive, ma anche a quelle non ancora passate in giudicato. Si pone, quindi, la questione inerente all'incidenza che una condanna possa avere sulla conservazione della carica elettiva.

Di per sé, la condanna non definitiva non ha alcun possibile effetto, a meno che non sia dia luogo alla «*exécution par provision*», a meno che, cioè, non si dichiari la condanna provvisoriamente esecutiva, in base a quanto previsto dall'art. 471, 4° comma, del Codice di procedura penale, in riferimento alle sentenze (di primo grado) del *tribunal correctionnel*: «le sanzioni penali pronunciate in applicazione degli articoli da 131-5 a 131-11<sup>18</sup> e da 132-25 a 132-70 del Codice penale possono essere dichiarate provvisoriamente esecutive».

Le ricadute dell'eventuale esecuzione provvisoria della condanna recante (anche) la dichiarazione di ineleggibilità sono state chiarite dal *Conseil constitutionnel* e dal *Conseil d'État*, in relazione ai rispettivi ambiti di giurisdizione.

Per quanto attiene al mandato dei parlamentari, il *leading case* è rappresentato dalla decisione n. 2009-21 D, del 29 luglio 2010, avente ad oggetto l'istanza del Ministro della giustizia volta a far dichiarare la decadenza dalla carica di senatore di Gaston Flosse, politico polinesiano condannato dalla Corte d'appello di Papeete, il 24 settembre 2009, per sviamento di fondi pubblici. La condanna, ancora ricorribile per cassazione, era stata dichiarata provvisoriamente esecutiva, ciò che aveva mosso il Guardasigilli a richiedere la dichiarazione di decadenza.

Il *Conseil constitutionnel* ha escluso la propria competenza a pronunciarsi sulla richiesta, «allo stato in cui [era] la procedura», evocando la possibilità per le autorità competenti *ex art. LO. 136 del Codice elettorale*<sup>19</sup> di adire nuovamente il *Conseil*, «una volta che la procedura [fosse] divenuta definitiva».

Con tale statuizione, il *Conseil* si è attenuto, nella sostanza, a quanto prescritto dall'art. 26, 2° comma, della Costituzione, secondo cui «nessun membro del Parlamento può essere soggetto, in materia penale, ad arresto o a qualsiasi altra misura privativa o restrittiva della libertà senza l'autorizzazione dell'Ufficio di presidenza dell'assemblea di appartenenza». Nella specie, in effetti, non si versava in una delle situazioni contemplate al secondo periodo del comma, ai termini del quale «la suddetta autorizzazione non è richiesta in caso di flagranza o di condanna definitiva».

---

<sup>18</sup> L'applicazione di questa disposizione all'*interdiction* di cui all'art. 131-26 del Codice penale avviene per il tramite dell'art. 131-10, sulle *peines complémentaires*, oggetto di rinvio.

<sup>19</sup> V. *supra*, par. 2.

Stante la chiarezza del disposto costituzionale, a rendere rilevante la decisione n. 2009-21 D non è stato tanto l'esito (probabilmente da ritenersi conseguente, per un verso, alla lettura estensiva del concetto di «restrizione della libertà» e, per l'altro, all'assenza dell'autorizzazione dell'Ufficio di presidenza del Senato), quanto semmai il non detto: il *Conseil*, nel tacere qualunque considerazione circa la configurabilità in astratto di una decadenza da carica elettiva in conseguenza di una condanna provvisoriamente esecutiva, sembra aver avallato il principio per cui l'applicazione dell'art. 471, 4° comma, del Codice di procedura penale ben può provocare la decadenza di eletti il cui mandato non sia protetto dall'immunità sancita a livello costituzionale.

La posizione del *Conseil constitutionnel* ha trovato un riscontro esplicito, qualche tempo dopo, da parte del *Conseil d'État*, il quale, con una sentenza del giugno 2012, in un *considérant de principe*, ha chiarito che «quando un consigliere municipale o un componente dell'organo deliberativo di un ente pubblico di cooperazione intercomunale si trova, per una causa sopravvenuta alla sua elezione, privato dell'elettorato in ragione di una condanna divenuta definitiva o di una condanna di cui il giudice penale abbia deciso la provvisoria esecutività, il Prefetto è tenuto a dichiararlo dimissionario d'ufficio»<sup>20</sup>.

Da notare è che il ricorrente aveva, tra l'altro, sollecitato anche il promovimento di una *question prioritaire de constitutionnalité* avente ad oggetto l'art. 471, 4° comma, del Codice di procedura penale, sull'assunto che l'esecuzione provvisoria della condanna svuotava il diritto a proporre appello contro le sentenze penali ed il diritto al giudice. Il *Conseil d'État* ha tuttavia escluso di poter sollevare la questione di fronte al *Conseil constitutionnel*, in quanto il giudizio in corso riguardava l'impugnazione di un atto amministrativo incidente su diritti elettorali (il provvedimento prefettizio dichiarativo delle dimissioni d'ufficio): ciò si riverberava sulla «rilevanza» dell'eventuale questione, giacché vige il principio per cui, di fronte al giudice elettorale, non si può contestare la regolarità o il fondamento della pronuncia del giudice penale che è all'origine del procedimento conclusosi con l'atto impugnato.

---

<sup>20</sup> *Conseil d'État*, 20 giugno 2012, n. 356865, consultabile *on line* alla pagina [www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2012/06/356865.pdf](http://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2012/06/356865.pdf).