

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

MARTEDÌ 17 SETTEMBRE 2013

12ª Seduta

Presidenza del Presidente

STEFANO

La seduta inizia alle ore 9,40.

VERIFICA DEI POTERI

Regione Molise

La Giunta riprende l'esame sospeso nella seduta del 16 settembre 2013.

Prosegue la discussione generale.

Il senatore BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) rammenta che l'istituto dell'incandidabilità fu introdotto nel nostro ordinamento con la legge n. 55 del 1990, che recava la firma del Ministro di grazia e giustizia, il socialista Giuliano Vassalli, e rispondeva ad un'emergenza antimafia. Tale istituto venne poi rafforzato con la legge n. 16 del 1992: anch'essa fu prodotta da eventi di straordinario allarme sociale ed anch'essa fu firmata da un Ministro di grazia e giustizia socialista, Claudio Martelli e dal suo direttore degli affari penali, Giovanni Falcone.

I socialisti hanno quindi le carte perfettamente in regola per evidenziare, in tutte le sedi parlamentari, la deriva che ha subito questo strumento di pre-selezione del personale politico: deriva di cui solo oggi ci si accorge, ma che risale ad oltre vent'anni fa. La necessità di riportare l'incandidabilità al sistema delle garanzie è stata totalmente ignorata, in primo luogo dalla Corte di Cassazione che ha affermato che l'incandidabilità non ha a che fare con le conseguenze penali dei reati, ma attiene alla definizione dei requisiti di accesso alle cariche elettive (Sez. 1, sentenza n. 13831 del 2008), ignorandola totalmente quando esaminò la ricaduta sul diritto elettorale nazionale dell'articolo 3 del primo Protocollo addizionale alla CEDU (Sez. 1, sentenza n. 788 del 2006), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 30 marzo 2004 nel secondo caso Hirst contro Regno Unito).

È stata altresì ignorata tale necessità dal modo in cui il PDL non ha considerato, nei lavori preparatori della legge anticorruzione, i suggerimenti per non conferire una delega al Governo ed a rispettare, invece, la riserva assoluta di legge che la Costituzione prescrive per la regolamentazione della capacità elettorale. Il dibattito parlamentare (Assemblea del Senato del 15 giugno 2011) vide ignorate le obiezioni dei senatori Sanna, Ceccanti e D'Alia alla stessa utilizzabilità dello strumento del decreto legislativo in una materia - quella elettorale - coperta da riserva di legge.

Inoltre, le amministrazioni prefettizie e magistratuali hanno elaborato il "decreto Severino", non controbilanciate da nessuna voce di ragionevolezza neppure in sede di parere parlamentare sullo schema di decreto.

I socialisti, nella scorsa legislatura, non sedevano in Parlamento: un Parlamento che approvava la delega in bianco, contenuta nell'emendamento Malan. Ma, soprattutto, un

Parlamento che volutamente ignorava la possibilità di riportare la materia dell'elettorato passivo nel sistema delle revisioni semestrali delle commissioni elettorali mandamentali, delle cancellazioni dalle liste elettorali, della possibilità di ricorso al giudice ordinario: lo dimostra il modo in cui furono respinti gli emendamenti dei senatori D'Alia (UDC) e Della Monica (PD), ma anche il modo in cui non furono mai esaminate le soluzioni proposte dai disegni di legge n. 2168 (d'iniziativa D'Alia) e n. 3617 (d'iniziativa dei senatori Perduca e Poretti).

La modifica del decreto Severino - recependo il senso di quelle proposte mai approvate - è oggetto di un disegno di legge che sarà presentato in questa legislatura da chi, come l'oratore, crede che sia primo dovere, per chi rappresenta la volontà popolare, quello di proporre soluzioni alle storture che disorientano i cittadini e gli operatori del diritto. Che vi sia più di una stortura, in quel decreto, è di tutta evidenza: la capacità di indirizzo dei comportamenti dei consociati, in uno Stato di diritto, riposa sulla preesistenza del precetto rispetto all'azione. Una legge che opera dopo la commissione del fatto viola i requisiti di prevedibilità posti dalla CEDU; pertanto, a chi sostiene che la misura non sia una sanzione va ricordato che "i procedimenti che pur di regola non incidono su diritti e doveri civili possono, in particolari condizioni, realizzarne un *vulnus* anche se generati da un rapporto tra un privato cittadino e un organo pubblico. (...) Le garanzie ivi previste devono trovare applicazione a prescindere sia dalle *sedes* di accertamento che dal *nomen iuris* della misura applicata. Solo un'analisi improntata alla verifica degli effetti sostanziali che da una sanzione possano derivare, può con certezza condurre l'interprete all'applicazione o meno dei principi di cui all'art. 6 della Convenzione" (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 10 febbraio 1983 sul caso *Albert e Le Compte contro Belgio*).

Ma, in Giunta, si applicano i titoli di ammissione e di permanenza in Senato di un senatore. È l'opposto della funzione di legiferare in modo generale ed astratto; si tratta di giudicare, applicando una norma, in modo particolare e concreto.

Come sostenuto dall'onorevole Felice Besostri, avvocato senatore nella XIII legislatura e componente della Commissione affari costituzionali, anche in questo caso si registra una nemesi contro il modo in cui PDL, strumentalmente, invoca ora lo Stato di diritto: la scelta della Costituzione, che discende direttamente dall'articolo 66 della Costituzione, è quella della giustizia politica. Si tratta di una scelta che in origine aveva una forte motivazione di tutela dei parlamentari, per proteggerli dall'assolutismo regio e da una magistratura asservita al potere esecutivo, ma allora i parlamentari erano individui non espressione di partiti o di gruppi parlamentari: semplicemente non c'era una logica politica nel loro comportamento.

Una logica bipolare imposta dalla legge elettorale, che oramai di fatto rende imperativo il mandato parlamentare nonostante l'inequivoco tenore dell'articolo 67 della Costituzione, ha contagiato anche questa funzione giudicante sulla "verifica dei poteri".

Certo, spettava in primo luogo alla maggioranza, che ha governato il Paese per dieci degli scorsi tredici anni, salvaguardare ed accrescere gli elementi di ragionevolezza nell'esercizio di questo potere. Non solo si respinse la riscrittura dell'articolo 66 nella bozza di Lorenzago, ma i membri del PdL hanno anche più volte fatto un uso arbitrario dell'articolo 66 della Costituzionale bocciando la proposta di decadenza del senatore Nicola Di Girolamo (salvo poi rimangiarsi la decisione dopo un anno quando è emersa la collusione con la ndrangheta nella raccolta di voti all'estero) e convalidando i senatori sindaci (nonostante la sentenza della Corte costituzionale del 2010 che ribadiva la relativa causa di incompatibilità). Ciò senza parlare dei seggi lasciati vacanti alla Camera per anni, o delle promesse inadempite, come quando il governo esercitò in modo volutamente incompleto la delega del Parlamento di affidare alla giustizia amministrativa i ricorsi contro le operazioni elettorali preparatorie (decisa con l'articolo 44 della legge n. 69/2009).

Ma la logica del muro contro muro ha contagiato anche il centro-sinistra, come dimostra la reiezione del ricorso Intini del 2006 sulla questione della soglia del tre per cento, nonostante la palmare evidenza delle ragioni dei ricorrenti. Né è confortante udire dichiarazioni che invocano la superiorità morale del centro-sinistra, quando la doppia verità alligna anche nello schieramento di cui fa parte: nessuno ha potuto o saputo smentire la parte della relazione del senatore Augello che ricorda i precedenti in cui fu il centro-sinistra a battersi perché la Giunta si considerasse giudice *a quo*, ai limitati fini della trasmissione alla Corte della questione di costituzionalità.

Le questioni di procedura, in Giunta, vanno affrontate avendo bene a mente questo contesto istituzionale e politico. A chi invoca il principio dell'automatismo delle decisioni della Giunta, a seguito dell'accertamento definitivo contenuto in una sentenza penale di condanna, andrebbe ricordato il vero insegnamento di quest'ultimo mese: la vera determinazione "sotto dettatura" rischia di essere quella assunta a seguito della pressione mediatica e delle pubbliche dichiarazioni dei segretari di partito.

La funzione della Giunta si può recuperare soltanto se si risale alla vera assunzione di responsabilità che è propria di un organo di giustizia politica: la difesa del ruolo del Parlamento nella rappresentanza del Paese. Tale difesa opera in rapporto agli altri poteri dello Stato e si esercita secondo una latitudine diversa. La pienezza del potere giudicante della Giunta è massima nel controllo dei titoli di eleggibilità dei parlamentari: si può verificare il solo apparente paradosso che per vent'anni una ineleggibilità d'affari - assolutamente pacifica nelle istituzioni locali - viene respinta dalla Giunta della Camera in virtù di uno schermo societario, vistosamente fittizio.

Essa è invece "a rime obbligate" quando l'accertamento attiene la capacità elettorale passiva: proprio perché in quel caso (come nell'interdizione) viene travolta l'iscrizione nelle liste elettorali, la Giunta e l'Assemblea non possono che prenderne atto. Eppure, anche in quel caso l'articolo 66 della Costituzione richiede una presa di posizione da parte del ramo del Parlamento di appartenenza. La stessa interdizione ha una sua procedura, come dimostrano le relazioni di decadenza dei deputati Previti e Drago, assunte dopo lunghi e controversi procedimenti di contestazione ed apposite sedute pubbliche. Nel caso Ottieri, invece, fu la comunicazione del segretario comunale sulla cancellazione dalle liste del deputato fallito l'elemento finale, decisivo, a produrre la relazione di decadenza, proposta direttamente dal presidente della Giunta della Camera dell'epoca.

Ma soprattutto, come sintomo di intelligenza politico-istituzionale da non tralasciare mai, viene in rilievo la condanna per il caso Lockheed di Mario Tanassi, all'epoca deputato in carica. La Corte costituzionale, che allora giudicava in composizione integrata i reati ministeriali, il primo marzo 1979 pronunciò condanna non solo infliggendogli la pena detentiva ed interdittiva meritata, ma anche - secondo alcuni debordando dai suoi poteri - la decadenza immediata dal seggio di parlamentare. Eppure, il Presidente della Camera Pietro Ingrao ritenne di convocare lo stesso la Giunta, e poi l'Assemblea, per proclamare la decadenza ai sensi del citato articolo 66: per tredici giorni Mario Tanassi fu ancora deputato, nonostante la pronuncia inappellabile del massimo organo giurisdizionale, perché la Camera dei deputati ritenne di dover essere essa, ed essa soltanto, il giudice della decadenza di un suo componente. Il giudice dello stesso articolo 66 rivendicò i suoi diritti di suonatore, sia pur sullo spartito obbligato della sentenza della Corte.

Ora, alla procedura della Giunta, si prospetta un dilemma analogo, ma con l'aggravante che non si versa più in quella situazione di culto del senso dello Stato che animava tutti gli attori politici il 13 marzo 1979, quando la Camera fece comunque decadere Tanassi. In altri termini, non si sa più se la forza bruta del numero (ed il voto segreto) non appaia una scorciatoia per manovre politiche esterne alla funzione giudicante che qui si esercita. Inoltre, c'è la sovrapposizione tra due diverse procedure, quella dell'interdizione che presumibilmente arriverà in Giunta a fine anno, e quella della decadenza per effetto del decreto legislativo n. 235 del 2012, ora in esame. La via dell'annullamento dell'elezione è sempre una via impervia, come ricordò in un libro di successo il senatore socialista Giovanni Crema che, da presidente di questa Giunta, ripristinò lo Stato di diritto nell'attribuzione di due seggi, ponendo fine con decisione agli effetti di banali quanto incomprensibili errori nei conteggi.

Al senatore Berlusconi si applicano le norme vigenti e quindi il voto in Giunta delle elezioni e in Assemblea: sarà una decisione politica, nel bene e nel male. Eppure, un invito alla ragionevolezza dovrebbe indurre a salvaguardare l'istituzione da partigianerie lesive del prestigio di tutti. Bocciata la convalida proposta dalla relazione Augello, come ritiene debba essere bocciata, nascerebbe il problema di una nuova relazione di contenuto. Lo impone l'articolo 11 del Regolamento di verifica dei poteri, che però non prevede che la reiezione della convalida comporti automaticamente la contestazione del seggio: il nuovo relatore deve poter valutare nuovamente la causa e, con lui, l'intera Giunta deve poter discutere le sue nuove valutazioni. Lo consente il tenore dell'articolo 10, comma 2, del Regolamento di verifica, che descrive le possibili proposte del relatore in modalità triplice (contestazione, convalida, comitato inquirente), oltre a consentirgli di proporre la costituzione del comitato inquirente.

Ma, soprattutto, lo impone la consapevolezza della precarietà del titolo giuridico alla luce del quale operiamo.

L'incandidabilità si pone a metà tra il giudizio libero della Giunta sull'ineleggibilità ed il vincolo di cantare "a rime obbligate" sull'incapacità elettorale. Al di là della nemesi che vede - contro l'ammissibilità del ricorso Berlusconi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo - la posizione espressa a Strasburgo proprio dal Governo Berlusconi nel ricorso Saccomanni, molte sono le prevedibili sedi in cui - nell'imminente futuro - il decreto Severino verrà sotto scrutinio giurisdizionale interno ed internazionale. Marcello Miniscalco, destinatario della pronuncia dismissiva del Consiglio di Stato contro la quale è stata presentata un'interrogazione al Ministro dell'interno, ha proposto ricorso a Strasburgo. Lo scrutinio di costituzionalità negato dal Consiglio di Stato a Marcello Miniscalco potrebbe essere accordato a Michele Iorio o ad Andrea Alzetta, trasferendo il quesito alla Corte costituzionale. Lo stesso senatore che oggi si esclude potrebbe capitalizzare un enorme (ed indebito) vantaggio politico se, dopo essere stato dichiarato decaduto, dovesse vedersi accogliere una questione interpretativa alla Corte di giustizia dell'Unione europea, adita dal giudice amministrativo competente a conoscere il suo ricorso contro l'esclusione per incandidabilità dalle liste delle imminenti elezioni europee.

Si chiede pertanto se si può screditare la funzione della Giunta con una decisione affrettata, su una normativa così precaria e si può accettare che un decreto emanato dal Governo, in un'altra legislatura, ci detti la linea anche sulla procedura della Giunta? Infatti, sulla gravissima ingerenza procedurale che il decreto Severino contiene, all'articolo 3 comma 2, si dovrebbe avere un'opinione sola, e questa dovrebbe essere di forte ed unanime salvaguardia dell'autonomia del Parlamento. Tale provvedimento prevede tra l'altro che "l'accertamento della causa di incandidabilità" - che interviene nella fase di convalida degli eletti - rifluisce nella procedura che dà luogo alla deliberazione sulla mancata convalida; si tratta di un'ingerenza in una materia che finora era stata di gelosissima competenza parlamentare. È il Regolamento di verifica dei poteri, ed esso soltanto, che prescrive quali sono i procedimenti che danno luogo a mancata convalida, e quali sono invece i procedimenti che danno luogo a decadenza. E si dà il caso che il Regolamento del Senato preveda, per le decadenze, una procedura diversa da quella fin qui seguita: non già la competenza del relatore regionale sulla verifica dei titoli originari (preesistenti all'elezione), ma la competenza del Comitato per l'esame delle cariche rivestite dai senatori ai fini del giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare, presieduto dalla Vice Presidente sui vizi sopravvenuti e le cause di decadenza sopravvenute ad elezione già avvenuta. L'articolo 18 del Regolamento di verifica è stato variamente interpretato, sulle ineleggibilità originarie; ma sulle decadenze originate da perdita di capacità elettorale passiva l'unica possibile competenza, per il regolamento che governa i nostri lavori, è quella del Comitato presieduto dalla senatrice Pezzopane.

Non un atto avente forza di legge, ma solo il Regolamento parlamentare può disciplinare il modo in cui la Giunta opera. E in tal senso, tutti gli elementi della prassi parlamentare sono univoci: alla Camera, nel 2006, fu il Comitato presieduto dall'onorevole Burchiellaro a riferire all'Assemblea sulla decadenza di Cesare Previti (e non il relatore su Lazio I); fu il Comitato omologo (e non il relatore su Sicilia 2) a riferire all'Assemblea sulla decadenza del deputato Drago nel 2010. Ma la prassi è confermata da reiterate posizioni della Giunta anche del Senato, in ambiti assolutamente sovrapponibili a quello in esame: "Si richiama l'attenzione sul fatto che le statuizioni di cui all'articolo 15 della legge 10 dicembre 1993, n. 515 - che prevedono la sanzione della decadenza dalla carica parlamentare per determinate violazioni della disciplina della campagna elettorale - non incidono sulle attività di verifica dei risultati elettorali. Infatti, l'accertamento del Collegio regionale di garanzia elettorale può eventualmente comportare una causa di ineleggibilità sopravvenuta e potrà essere, se del caso, valutato indipendentemente dal giudizio di convalida delle elezioni" (v. seduta della Giunta del Senato del 30 giugno 1994; statuizione ripetuta più volte, nelle successive legislature).

Il legislatore parlamentare del 1993 (all'articolo 15 della legge sulle spese elettorali) non si sognò neppure un momento di dire in quale sede interna alla Giunta la questione di ineleggibilità sopravvenuta avrebbe dovuto essere trattata. Invece, il legislatore delegato del 2012 - forte di una delega praticamente in bianco (come ebbero a denunciarla il Pd e l'Udc, ma non il PSI che non era in Parlamento) - mise in un decreto pure in quale sede si sarebbe dovuta pronunciare la Giunta, sulla causa di decadenza sopravvenuta.

Avanza quindi un'obiezione procedurale che porta a richiedere al relatore di declinare competenza sul seguito della procedura ed alla Presidenza di convocare immediatamente il Comitato Pezzopane – non si limita ad una riaffermazione dell'indipendenza parlamentare dinanzi ad ingerenze inammissibili. Essa vuole essere anche una strada per avanzare una proposta politica su un fondamento giuridico più solido per addivenire alla decadenza di Berlusconi, cioè l'interdizione. Se si punta sull'unanimità della Giunta, invece che sulle divisioni, si può addivenire ad un punto di equilibrio nel quale non ci siano vincitori e sconfitti, ma solo parlamentari che esercitino il loro ruolo con indipendenza e rigore.

Ricorda in tale ottica alcuni precedenti: a fronte dell'invito ad optare - rivolto dal Comitato Augello ai senatori eletti consiglieri regionali - il presidente Follini, il 10 giugno 2008, propose alla Giunta di deliberare che "ove il termine testé fissato rimanesse inevaso, si prescinderebbe dal procedimento di contestazione deferendo direttamente la questione all'Assemblea con apposita relazione scritta del Presidente del Comitato, seguendo il precedente Iorio della scorsa legislatura sulla natura perentoria del termine" Per ottenere questo risultato il comma 8 dell'articolo 18 prescrive che occorre l'unanimità della Giunta: ed in quel caso convenne unanime la Giunta.

Anche l'interdizione dovrebbe passare per le forche caudine della Giunta, della contestazione del seggio e della seduta pubblica (e del voto in Assemblea, se sarà richiesto: un voto segreto): ma la procedura indicata – e che non è possibile adottare per le mancate convalide proposte dai relatori regionali, o dai loro sostituti – esalta il consenso, e non lo scontro. Ciò perché la competenza ad istruire la pratica non sarà più del relatore regionale (legato inevitabilmente alle appartenenze), ma di un organo collegiale e, per ciò stesso, con maggiore garanzia di condivisione: il Comitato di cui all'articolo 18 del regolamento di verifica, presieduto dalla senatrice Pezzopane.

Non occorre attendere la pronuncia di Milano poiché la sentenza della Cassazione depositata il 29 agosto scorso è già agli atti ed in essa si deferisce alla Corte d'appello di Milano la mera rideterminazione del *quantum* di una pena interdittiva, inflitta in maniera errata solo per quanto riguarda il massimo edittale: sull'*an* di quell'interdizione, oramai, il giudicato penale è già maturato. Una delibera della Giunta sulla decadenza da incapacità elettorale non è quindi virtuale, come non fu virtuale nel 1997 la pronuncia della Giunta sulla nomina di Pino Arlacchi alle Nazioni Unite anche se non era ancora stata data l'accettazione dall'interessato: ora come allora, la procedura della Giunta soddisferebbe pienamente il requisito dell'attualità. Essa sconterà la mera condizione sospensiva di efficacia della sua operatività, fissata a quando il sindaco Giuliano Pisapia comunicherà al Senato la cancellazione del suo concittadino Silvio Berlusconi dalle liste elettorali per interdizione ai sensi del d.P.R. n. 223 del 1967.

I precedenti Tupini (II leg.) e Ligios (V leg.) denotano che anche altre volte la proposta della Giunta – pur di decadenza di un senatore – è stata subordinata al verificarsi di una condizione, addirittura successiva alla stessa votazione dell'Assemblea: qui si tratterebbe di un mero termine, dato che rappresenta un fatto futuro e certo che il senatore Berlusconi riceverà una interdizione da uno a tre anni. La proposta che sottopone alla senatrice Pezzopane, se il Comitato – come chiede formalmente – sarà immediatamente convocato sul punto, è di portare in Giunta ed in Assemblea una relazione di decadenza del senatore Silvio Berlusconi, ad efficacia differita a quando la sentenza di interdizione dai pubblici uffici sarà pronunciata in via definitiva.

Se ci si impegna ad agevolare al massimo quell'esame, valendosi del precedente Follini del 2008, esso davvero sarà celere come lo fu la decadenza di Tanassi: ricurirà la Giunta intorno ad una proposta unanime, quanto meno sulla procedura di cui al comma 8 dell'articolo 18, garantendo il risultato di automaticità della perdita del seggio che, solo, può scaturire dall'automaticità della cancellazione dalle liste elettorali.

Si riserva di richiedere una pronuncia della Giunta del Regolamento contro ogni decisione della Presidenza che ostasse ad una considerazione di tale proposta: non possono individuarsi improbabili scimmiettamenti sulle questioni di rito nelle procedure giurisdizionali, per impedire la pronuncia della Giunta, su una proposta politica di sblocco della situazione di contrapposizione degli schieramenti, cui si è addivenuti. Si è vincolati al codice di rito in quanto giudici nella seduta pubblica di contestazione, ma non ora. In tale fase però si può cercare, con lo strumento delle intese tra i Gruppi, lo spazio per un *gentlemen's agreement*, ma solo se gli impegni sono leali e pubblici, secondo il seguente percorso: i Gruppi concordino che l'esame della questione dell'incandidabilità sia conferito al Comitato previsto dall'articolo

18 e - come prova di buona fede di e verso coloro che sarebbero stati favorevoli alla relazione Augello - ivi posposto all'esame della questione dell'interdizione, per la quale il Comitato sia immediatamente convocato, senza tollerare attività ostruzionistiche; l'esito della seduta del Comitato - per la quale i Gruppi concordino di dare per svolte tutte le attività istruttorie, utilizzando gli atti già acquisiti nel corso di quest'estate - sia conseguito senza aggiungere un solo giorno alla tempistica già definita in Ufficio di Presidenza per la conclusione della relazione Augello; nella seduta di Giunta in cui il Comitato *ad horas* riferirà, tutti i componenti votino, ai sensi dell'articolo 18, comma 8, la decadenza del senatore Berlusconi per motivo di interdizione, con efficacia differita al momento in cui il segretario comunale del Comune di Milano comunicherà al Presidente del Senato che ha cancellato dalle liste elettorali il senatore Berlusconi.

Se l'unanimità rappresenta una garanzia, politica prim'ancora che giuridica, si sarà così incassato equamente il proprio risultato e, forse, anche la possibilità che in Assemblea la proposta della Giunta sia approvata, ai sensi dell'articolo 135-ter, senza alcun voto.

Se una Repubblica è caduta su di un voto segreto, forse un'altra si potrà salvare evitandolo. Ma, soprattutto, si potrà affermare davanti agli elettori di aver compiuto il proprio dovere.

Il **PRESIDENTE** rileva che la proposta procedurale da ultimo avanzata dal senatore Buemi risulta infondata e, quindi, non accoglibile.

Il senatore **CALIENDO** (PDL) rileva di aver nutrito dubbi sulla possibilità di intervenire o meno in questa fase visto che molti componenti della Giunta hanno dichiarato nelle scorse settimane il proprio voto all'esterno; tuttavia, i dubbi maggiori riguardano il metodo fin qui seguito, metodo che continua a reputare sbagliato poiché impedisce un serio approfondimento sulla questione in esame che in primo luogo coinvolge diritti di libertà. Più volte, infatti, ha richiamato l'impostazione che il giudice segue durante la camera di consiglio; tale richiamo ha una sua valenza in quanto ogni organo collegiale dovrebbe svolgere una valutazione logica e priva di complicazioni pregiudiziali. Bisogna infatti sempre tener conto del fatto che il giudice è chiamato ad applicare la legge attraverso una verifica della sua legittimità poiché, prima ancora che giudice del fatto, è giudice delle leggi.

Soffermandosi quindi sul merito degli argomenti che sono già emersi durante la discussione generale, appare cruciale partire da quanto stabilito dall'articolo 66 della Costituzione, laddove si prescrive che ciascuna Camera giudica sui titoli di ammissione dei suoi componenti. In questa attività di giudizio non può che includersi anche l'eventuale scrutinio in merito al *fumus persecutionis* a carico di un parlamentare, ad esempio a causa dei comportamenti che si sono avuti durante l'*iter* processuale che lo ha investito. Basterebbe solo questo elemento per concludere che la Giunta non può limitarsi ad una mera presa d'atto nei confronti di qualsiasi sentenza. Ritiene poi da respingere l'obiezione secondo la quale i senatori del PDL votarono la cosiddetta legge Severino; la valenza del metodo di cui si è detto in precedenza, infatti, aiuta a comprendere come non ci si può ritenere vincolati ad una sorta di conformismo, nel momento in cui si è chiamati ad interpretare ed applicare le norme. Del resto se vi fosse questa sorta di conformismo l'evoluzione giurisprudenziale non avrebbe avuto modo di svilupparsi poiché essa, al contrario, implica invece un'attività speculativa sulle norme. Analogamente non vale invocare la precedente determinazione assunta dalla Giunta nella seduta del 2 luglio scorso in quanto, in quella sede, non si stava trattando della convalida o contestazione dell'elezione di un senatore, ma di ricorsi di carattere generale relativi alla validità delle elezioni svolte sul territorio nazionale.

Anche in virtù delle considerazioni svolte in premessa sottolinea come, a suo avviso, la Giunta debba essere configurata quale organo giurisdizionale; a tale tesi, peraltro, risulta conforme sia la giurisprudenza della Corte costituzionale sia quella della Corte di cassazione, la quale, ad esempio, nel 2008, si pronunciò su un regolamento di giurisdizione affermando che gli organi delle Camere esercitavano una funzione di autodichia, cioè una funzione giurisdizionale esclusiva in quanto non vi è altro giudice, oltre alle Giunte, a cui il parlamentare possa rivolgersi. La stessa Corte costituzionale, reinvestita della questione, ha confermato la natura giurisdizionale di tali organi, ricordando che sul punto si era consolidata una giurisprudenza uniforme che ha escluso la competenza di qualsiasi altro giudice. Inoltre, la stessa Corte di Strasburgo nel 2009 ha affermato che, neppure la composizione di tali organi

da parte di parlamentari, può metterne in dubbio l'indipendenza; si tratta, del resto, di una situazione che reputa assimilabile a quella del Consiglio nazionale forense e della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

Alla luce di tali argomentazioni, pertanto, la Giunta, in quanto giudice *a quo*, può sollevare questione di legittimità costituzionale, come peraltro sostenuto dallo stesso partito democratico, in questa Giunta, nel luglio del 2009 e come prospettato anche, solo qualche settimana fa, dall' ex presidente della Camera, Violante.

Occorre poi soffermarsi sulla legge delega n. 190 del 2012 in quanto l'articolo 1, comma 64, lettera m) non si applica, a suo avviso, ai parlamentari: ritiene che questa fosse la convinzione generale maturata da coloro che allora approvarono tale legge, escludendo che la sospensione e la decadenza di diritto operassero nei confronti dei membri del Parlamento nazionale. Del resto, ricorda che in una versione originaria, era contemplata la misura della decadenza di diritto a carico del parlamentare nazionale, versione che però fu ritenuta incostituzionale dallo stesso relatore del provvedimento. Ciò induce a ribadire che solo il giudice può interpretare correttamente dal punto di vista costituzionale tale norma, riconoscendo infine che essa non può applicarsi al parlamentare.

In merito poi alla non retroattività della incandidabilità sopravvenuta si associa a quanto già rilevato dal relatore e dai senatori D'Ascola e Stefani; infatti, anche in relazione a quanto disposto dall'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo n. 235 del 2012 - nella parte in cui prevede un aggravamento nella durata della incandidabilità - si ricava la prova del sicuro indice penale di tale sanzione. Inoltre, appare paradossale che fattispecie penali, contrassegnate da disvalore sociale, come la frode processuale o il falso giuramento della parte non siano contemplate nell'articolo 1 del citato decreto legislativo: tale circostanza impone quindi di non poter considerare la cosiddetta legge Severino come una legge per le liste pulite. Essa semmai è una legge sbagliata che va pertanto corretta.

Con riferimento poi alla proposta del relatore di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, fa presente che il sistema del rinvio pregiudiziale ha lo scopo di fornire ai giudici nazionali lo strumento per una interpretazione uniforme del diritto dell'Unione Europea in tutti gli Stati membri. Si tratta peraltro di un obbligo e non di una facoltà, tanto che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, si può configurare una responsabilità risarcitoria dello Stato che non si è attenuto all'obbligo citato. Pertanto, il relatore ha correttamente sollevato tale questione che, se venisse respinta dalla Giunta, potrebbe esporre lo Stato ad una responsabilità risarcitoria.

Il senatore [GIARRUSSO](#) (M5S) esprime il proprio apprezzamento per gli interventi di elevato livello che si stanno susseguendo, in particolare per quelli dei senatori Casson, Pagliari e Buccarella che hanno confutato la pur pregevole relazione proposta dal senatore Augello. Reputa altresì meritevole di attenzione l'intervento svolto nella seduta odierna dal senatore Buemi, il quale ha posto l'accento sulla esigenza della sacralità e centralità del Parlamento come luogo in cui si esercita la sovranità popolare, tutti temi che stanno a cuore del Movimento 5 Stelle. Tuttavia l'obiezione procedurale avanzata dallo stesso senatore Buemi non può ritenersi praticabile alla luce di quanto imposto dall'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 235 del 2012 che espressamente prevede che la Giunta proceda immediatamente alla deliberazione sulla mancata convalida.

Esprime poi apprezzamento anche per la sapiente esposizione del senatore D'Ascola che si è soffermato sulle sentenze di patteggiamento; tuttavia non condivide le conclusioni cui è giunto lo stesso senatore in quanto le sentenze di patteggiamento hanno un rilievo peculiare in ordine agli effetti che producono, soprattutto nell'ambito del diritto amministrativo e del diritto del lavoro dove si è riconosciuto che quanto deciso in tali sentenze può essere valutato in sede disciplinare anche con esiti diversi. Tuttavia, le disposizioni del citato decreto legislativo escludono tale possibilità, evidentemente perché il legislatore ritenne che le Camere non potessero trasformarsi nella sede di un improprio quarto grado di giudizio.

Ritiene inoltre che, prima ancora di interrogarsi sulla natura della Giunta quale giudice *a quo*, non vi sia alcuna questione di merito da sollevare di fronte alla Corte costituzionale; analogamente, ritiene che non vi siano elementi sufficienti a sostegno della proposta di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea.

Per quanto concerne poi la natura della incandidabilità sopravvenuta, ricorda la giurisprudenza costituzionale che ha stabilito che essa non può essere considerata come una sanzione penale né un aspetto del trattamento sanzionatorio, bensì rappresenta il venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche elettive, stabilito discrezionalmente dal legislatore in base a quanto previsto dall'articolo 51, primo comma, della Costituzione.

Per tali ragioni preannuncia il proprio voto contrario sulla proposta di convalida e, conseguentemente, si dichiara favorevole per la decadenza del senatore Berlusconi.

Il senatore [DELLA VEDOVA](#) (*SCpI*), nel condividere quanto dichiarato dal Presidente sulla non accoglibilità dell'obiezione procedurale avanzata dal senatore Buemi, ritiene che non vi sia stata alcuna posizione pregiudiziale da parte dei componenti della Giunta, come sostenuto dal senatore Caliendo.

In merito alla proposta di convalida avanzata dal relatore Augello, occorre preliminarmente riconoscere la correttezza dell'impostazione seguita che non discute l'applicazione della cosiddetta legge Severino al caso specifico, ma affronta la compatibilità della stessa legge rispetto alla Costituzione, al diritto dell'Unione Europea ed alla Convenzione Europea per i diritti dell'uomo. Si rammarica tuttavia che analoga sensibilità non sia stata esercitata anche nei confronti di altri provvedimenti.

Inoltre, il senatore Caliendo si è lamentato del fatto che nella legge Severino non siano contemplate ulteriori fattispecie penali che giustificerebbero l'incandidabilità e la decadenza di un parlamentare; si tratta di una circostanza che dovrebbe indurre ad integrare la stessa legge Severino, senza metterla però in discussione.

Nel rivendicare di aver contribuito, in quanto deputato nella scorsa legislatura, al varo di questo importante provvedimento, ricorda che quando esso venne licenziato dalla Camera dei deputati non vi fu alcun tipo di obiezione né sulla sua presunta incostituzionalità né tanto meno sulla problematica della retroattività dell'incandidabilità. Del resto, limitazioni all'elettorato passivo erano già presenti nell'ordinamento per gli amministratori locali e nessuno ebbe modo di contestare l'applicazione anche per fatti pregressi. In quel momento storico, si decise, attraverso una legge votata dal Parlamento, che quelle limitazioni all'elettorato passivo in termini di incandidabilità fossero estese anche al parlamentare nazionale. Era convinzione pressoché unanime che tali nuove norme si applicassero - anche in vista delle successive elezioni politiche svoltesi lo scorso febbraio - anche per fatti anteriori e non soltanto per i reati successivi alla sua entrata in vigore. Le stesse obiezioni sostenute da alcuni senatori per quanto concerne la sentenza di patteggiamento non sono convincenti poiché la disposizione specifica introdotta dal decreto legislativo n. 235 del 2012 è motivata proprio dalla natura peculiare di tale tipo di sentenza.

Per quanto concerne la questione se la Giunta possa o meno sollevare questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale, ritiene di non aver maturato una convinzione assoluta; tuttavia, prima ancora di dibattere sulla natura dell'organo Giunta, sottolinea come non vi siano elementi di merito sufficienti per poter rimettere la questione alla Corte costituzionale. Al di là dei ragionamenti giuridici che possono essere sostenuti su tale argomento, ritiene che sia in primo luogo una questione di buon senso non investire di tale questione la Corte costituzionale, ponendo l'accento sul fatto che la cosiddetta legge Severino fu approvata a larga maggioranza nella scorsa legislatura.

Con riferimento poi alla possibilità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea reputa positivo che finalmente si riconosca il ruolo ed il valore di tale organismo; tuttavia, nel caso in questione tale rinvio non è pertinente e nemmeno ammissibile poiché spetta al giudice nazionale valutare la necessità di una pronuncia pregiudiziale della Corte di Giustizia dell'Unione europea, in primo luogo verificando la rilevanza della questione. Si tratta di elementi che, a suo avviso, non ricorrono nella vicenda in esame anche perché la stessa Corte di Giustizia non può rilasciare pareri consultivi o su questioni del tutto ipotetiche. Pertanto, l'obbligo di rimettere la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea non è né assoluto né perentorio quando si è di fronte ad una questione non rilevante. Analogamente, reputa non applicabili nella fattispecie in esame l'articolo 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Alla luce di tali considerazioni, preannuncia il proprio voto contrario sulla proposta di convalida dell'elezione del senatore Berlusconi.

Il senatore **MALAN** (PdL) rileva che l'argomento, prospettato nel corso di taluni interventi, in base al quale la Giunta non si configurerebbe quale giudice *a quo*, rivestendo l'attività espletata dalla stessa esclusivamente carattere istruttorio, risulta infondato atteso che, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma 2, del Regolamento, in caso di proposta di convalida e in assenza di ordini del giorno presentati sulle conclusioni della Giunta, queste ultime si intendono senz'altro approvate con la semplice comunicazione all'Assemblea da parte del Presidente, senza alcuna votazione.

Sempre nel corso del dibattito è stato sostenuto che la Giunta non sia abilitata a sollevare in via incidentale questioni di costituzionalità, non rivestendo la stessa le caratteristiche di indipendenza necessarie per l'esercizio della funzione giurisdizionale. Tale tesi risulta tuttavia erronea, sia alla luce del divieto di mandato imperativo, di cui all'articolo 67 della Costituzione - che introduce una garanzia di indipendenza per tutti i parlamentari - sia alla luce dell'articolo 19, comma 2, del Regolamento del Senato, che preclude la possibilità al Presidente del Senato di sostituire un componente della Giunta - fatti salvi i casi di gravissimi motivi - alla stregua del quale viene prevista una garanzia di indipendenza ulteriore per i membri di tale organo. Né può costituire un argomento decisivo per escludere l'indipendenza della Giunta la circostanza dell'appartenenza politica dei membri, atteso che negli anni '70 l'assemblea di "Magistratura democratica" ha in più occasioni auspicato un collegamento con le forze politiche della sinistra, per il conseguimento di obiettivi di tipo politico.

Non risulta congruo nemmeno l'argomento - anch'esso prospettato da alcuni al fine di corroborare la tesi della mancanza in capo alla Giunta dei requisiti per svolgere la funzione di giudice *a quo* - della facoltà per il Parlamento di modificare una legge che si ritenga incostituzionale. Tale assunto infatti non tiene conto della circostanza che per modificare una legge occorre una maggioranza politica, mentre la Carta costituzionale dovrebbe tutelare soprattutto le minoranze.

Relativamente al problema della irretroattività della sanzione della incandidabilità, l'oratore rileva che le ragioni garantistiche sottese all'articolo 25 della Costituzione risultano talmente rilevanti che nell'Assemblea costituente si discusse se la previsione espressa di tale principio fosse o meno necessaria, atteso che secondo alcuni sarebbe stato del tutto superfluo sancire espressamente un postulato così importante ed, in quanto tale, implicito in ogni ordinamento democratico.

Occorre poi seguire un approccio di tipo "sostanziale" rispetto alla configurabilità dell'incandidabilità quale effetto penale, atteso che ogni approccio di tipo meramente nominalistico risulta nel caso di specie fuorviante. Appare infatti evidente che sul piano concreto non vi è alcuna differenza significativa tra gli effetti derivanti dall'incandidabilità e quelli connessi alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, e conseguentemente la natura dei due predetti istituti non può che essere la stessa.

L'oratore si sofferma poi sulla tempistica inerente all'*iter* parlamentare della cosiddetta legge Severino, evidenziando a tal proposito che quattro giorni dopo la condanna in primo grado per frode fiscale del senatore Berlusconi, avvenuta il 26 ottobre 2012, la Camera dei deputati approvava la legge n. 190 del 2012, recante una delega legislativa, a seguito della quale in data 6 dicembre 2012 fu emanato lo schema di decreto legislativo recante la sanzione della incandidabilità. Precisa l'oratore che qualche tempo prima, e in particolare l'8 novembre 2012 e, successivamente, il 5 dicembre 2012 l'onorevole Ferrante, del Partito democratico, affermava la necessità di estendere tale disciplina anche alle fattispecie penali di frode fiscale. Il predetto decreto legislativo n. 235 del 2012 aggira le disposizioni della legge delega, configurando quale presupposto per l'applicazione della incandidabilità la condanna definitiva per delitti per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni e introducendo in tal modo - retroattivamente - una disciplina *contra personam* a danno del senatore Berlusconi.

Nel parere espresso dalla I e II Commissione riunite sullo schema di decreto legislativo in questione, si evidenzia che la scelta di individuare i reati in grado di radicare la sanzione dell'incandidabilità *sic et simpliciter*, ossia quelli per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, appare di dubbia conformità al criterio di delega contenuto nell'articolo 1, comma 64, della legge 190 del 2012. Nel caso di specie, peraltro, tale criterio non tiene in alcun modo conto della incompatibilità delle predette fattispecie

delittuose, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 235 del 2012, con l'esercizio della funzione pubblica. Tale ricostruzione conferma che la violazione del criterio di delega è stata effettuata con lo specifico obiettivo di colpire il senatore Berlusconi.

Occorre poi rilevare che la funzione rieducativa della pena, sancita nella Carta costituzionale, appare incompatibile con l'applicazione dell'incandidabilità per un periodo superiore a quello della sanzione interdittiva.

Quanto alla natura di sanzione penale della incandidabilità, va evidenziato che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che tale valutazione deve essere effettuata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a prescindere dalla denominazione e dalla qualificazione utilizzata dagli ordinamenti degli Stati membri. Appare inequivocabile che nel caso di specie l'incandidabilità va inquadrata nell'ambito degli effetti penali, ai quali deve necessariamente applicarsi il principio di irretroattività.

L'oratore conclude il proprio intervento, ricordando l'episodio storico della dichiarazione di decadenza, adottata dal regime fascista il 9 novembre del 1926, nei confronti di tutti i deputati "aventiniani".

Il senatore [Mario FERRARA](#) (GAL) dopo aver evidenziato che l'ambito operativo dell'articolo 66 della Costituzione è circoscritto alle sole cause di ineleggibilità, tra le quali non rientrano le situazioni di incandidabilità, riconducibili sotto il profilo sistematico all'articolo 48 della Costituzione, sottolinea che dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente emerse la tesi, sostenuta dal Mortati, di affidare la verifica dei poteri ad un organo esterno alle Camere. In quella sede Terracini si oppose a tale impostazione, manifestando riserve sulla formazione dei magistrati dell'epoca.

L'oratore evidenzia poi che in passato le Camere hanno assunto decisioni del tutto inaccettabili rispetto alla materia della verifica dei poteri, respingendo ad esempio nel 1995 la proposta della Giunta di annullare l'elezione dell'onorevole Vendola.

Inoltre, l'articolo 10 del Regolamento per la verifica dei poteri cita, al comma 1, i "requisiti richiesti dalla legge", nell'ambito dei quali si fanno rientrare anche quelli previsti dalla cosiddetta legge Severino. Tale approccio, tuttavia, risulta non del tutto corretto in quanto il Regolamento per la verifica dei poteri fu adottato anteriormente all'emanazione del decreto legislativo n. 235 del 2012.

L'oratore si sofferma poi sui profili tematici attinenti alla configurabilità della Giunta quale giudice *a quo* per la proponibilità alla Corte costituzionale, in via incidentale, di questioni di costituzionalità.

Il senatore Casson nel suo precedente intervento ha sottolineato la natura paragiurisdizionale della Giunta, ma anche tale impostazione non è idonea a negare la valenza di giudice *a quo* della stessa, atteso che il prefisso "para" può evidenziare anche una vicinanza o un'affinità. Va poi considerato che l'articolo 66 della Costituzione, connota la Giunta quale giudice speciale al quale è affidato il compito appunto di "giudicare" i titoli di ammissione dei componenti delle Camere e le cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Il senatore Ferrara sottolinea poi che la disciplina contenuta nella cosiddetta legge Severino comporta un dannoso appesantimento della normativa, non tenendo nel debito conto della peculiarità dello *status* di parlamentare e del ruolo rivestito dal Parlamento nell'ordinamento costituzionale, quale organo rappresentativo supremo della volontà popolare.

Sottolinea poi che tutto il dibattito svoltosi in Giunta in merito alla fondatezza delle questioni di costituzionalità non ha tenuto conto della circostanza che il giudice *a quo* deve solo valutare che le questioni di costituzionalità non appaiano manifestamente infondate, essendo rimessa ogni altra valutazione alla Corte costituzionale.

Il senatore Ferrara conclude il proprio intervento evidenziando che la cosiddetta legge Severino non raggiunge un grado di perfezione e che l'interpretazione della stessa prospettata da alcune forze politiche rischia di accentuare tali difetti.

La senatrice [LO MORO](#) (PD) evidenzia, in riferimento all'affermazione per ultimo effettuata dal senatore Ferrara, che il quadro normativo di riferimento di cui all'articolo 66 della Costituzione è oggetto di varie critiche e presenta sicuramente dei profili da perfezionare. In particolare, va salvaguardato il principio di autodichia, ma lo stesso va conciliato con altri principi di rilievo costituzionale.

Evidenzia poi che quando il senatore Berlusconi rivestiva il ruolo di Presidente del Consiglio, fu approvato un disegno di legge di iniziativa governativa che introduceva - a seguito di un emendamento prospettato dal Ministro per la semplificazione normativa allora in carica, Calderoli - una disciplina in base alla quale venivano considerati incandidabili alle elezioni nazionali, per un periodo di cinque anni, i soggetti condannati, in via definitiva, per i reati di peculato, malversazione, concussione e corruzione. Il Ministro della giustizia allora in carica, Angelino Alfano, affermò quanto segue: "il provvedimento ha avuto il pieno sostegno del PdL e della Lega". La disciplina contenuta nel decreto n. 235 del 2012, approvata dal governo Monti, non si discosta molto da quella prospettata dal governo Berlusconi, atteso che l'unico elemento di differenza che emerge immediatamente è quello della durata dell'incandidabilità, limitata a cinque anni dal disegno di legge sopra citato ed estesa a sei anni dalla cosiddetta legge Severino.

Esprime poi il proprio apprezzamento per il relatore, che ha dato prova di onestà intellettuale accettando di ritirare le questioni pregiudiziali prospettate e di incorporarle nell'ambito di una proposta di convalida dell'elezione in questione. Tale disponibilità ha consentito lo svolgimento di un ampio e approfondito dibattito in merito alla predetta proposta.

Alla stregua di un criterio interpretativo letterale - prospettato nell'articolo 12 delle preleggi - emerge che la disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 235 del 2012 fa riferimento esclusivamente alle condanne passate in giudicato, senza soffermarsi quindi sulla circostanza del momento in cui è stato commesso il fatto criminoso. Lo stesso Consiglio di Stato nella pronuncia n. 695 del 2013, non assume come parametro di riferimento il tempo in cui è stato commesso il fatto criminoso, considerando invece rilevante il momento in cui è intervenuta la sentenza definitiva. Nel caso di specie va sottolineato che la sentenza della Cassazione sul caso Mediaset risulta successiva rispetto all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012 e conseguentemente non si pone sotto tale aspetto nessun profilo problematico relativamente al diritto intertemporale. Alla stregua quindi di un approccio interpretativo letterale, risulta del tutto irrilevante il momento in cui il reato è stato commesso.

Se si segue poi un criterio interpretativo basato sull'individuazione della *ratio legis* - sempre in base all'articolo 12 delle preleggi - emerge che il legislatore nel caso di specie persegue l'obiettivo di dare una risposta della politica e del Parlamento rispetto alla questione della incandidabilità di soggetti privi dei necessari requisiti di dignità morale, risposta che è orientata a superare il pregresso regime in base al quale solo l'intervento diretto della magistratura poteva incidere su tale profilo, attraverso l'applicazione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici.

Tale approccio è confermato anche dalle dichiarazioni effettuate dall'onorevole Alfano il 6 dicembre 2012, nel quale lo stesso precisa testualmente: "Non abbiamo nessuna difficoltà a riconoscere il decreto sull'incandidabilità perché nasce da una nostra proposta che aveva come prima firma quella del sottoscritto. E non vi è alcun nesso con il nostro presidente che è colui il quale ha voluto questo disegno di legge e che ha la certezza di essere assolto perché nulla ha a che vedere con i processi che lo vedono interessato".

Quanto poi alle differenze fra la posizione dei parlamentari e quelle degli eletti negli enti territoriali, va evidenziato che la natura della incandidabilità è identica, e prescinde quindi dalla sede nazionale o locale in cui la stessa opera. Le uniche differenze, quindi, riguardano la procedura di applicazione, ma non certo la natura della fattispecie.

È poi irrilevante la circostanza, sottolineata dal relatore, che nel caso di specie non sussiste una pronuncia definitiva sul profilo dell'interdizione dai pubblici uffici, atteso che il giudicato si è già formato in relazione al reato di frode fiscale contestato al senatore Berlusconi e peraltro va evidenziato che il decreto legislativo n. 235 del 2012 prevede una soglia minima di durata per la misura dell'incandidabilità. Inoltre, va evidenziato che nel caso di specie la Giunta è chiamata a valutare solo i profili attinenti alla decadenza del senatore Berlusconi, essendo invece demandata agli uffici elettorali ogni valutazione in merito alla durata dell'incandidabilità.

Dopo aver precisato che la questione attinente al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea risulta infondata, l'oratrice si sofferma sulla questione attinente alla configurabilità o meno della Giunta quale giudice *a quo*, evidenziando che prima di procedere a tale disamina occorre analizzare la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate. Nel

caso di specie entrambi i presupposti per la proposizione di una questione di incostituzionalità risultano assenti.

La senatrice Lo Moro conclude il proprio intervento, esprimendo il proprio giudizio di contrarietà rispetto alla proposta di convalida formulata dal relatore.

La senatrice [ALBERTI CASELLATI \(PdL\)](#), dopo aver evidenziato che per la prima volta viene applicata la disciplina della cosiddetta legge Severino e che conseguentemente non sono ravvisabili precedenti su tale materia, sottolinea le differenze tra l'incandidabilità di un parlamentare rispetto all'incandidabilità di un soggetto eletto negli enti territoriali. Tali differenze si riverberano anche sulla disciplina dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 235 del 2012, che al comma 1 richiama espressamente per i parlamentari i meccanismi di verifica dei poteri contemplati all'articolo 66 della Costituzione, alla stregua del quale ciascuna Camera "giudica" sui titoli di ammissione e sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei propri componenti.

Relativamente al problema della irretroattività della sanzione della incandidabilità, l'oratrice evidenzia che la cosiddetta legge Severino nulla prevede in proposito e conseguentemente si deve far riferimento al principio costituzionale di irretroattività della norma penale, contemplato all'articolo 25 della Costituzione, o viceversa, nell'eventualità in cui si qualifichi l'incandidabilità come sanzione amministrativa, all'irretroattività contemplata all'articolo 1 della legge 689 del 1981.

Alla luce di tale ricostruzione, nel caso di specie, sono ipotizzabili due opzioni alternative: o si propende per un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge Severino e si considera quindi la stessa non applicabile retroattivamente alla fattispecie concreta in esame o, viceversa, si solleva in via incidentale la questione di costituzionalità in ordine alla stessa.

L'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 dispone che la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione. Di conseguenza l'unico presupposto per sollevare in via incidentale una questione di costituzionalità è quello della non manifesta infondatezza della stessa.

Sotto questo profilo l'oratrice, dopo essersi soffermata sulle sentenze della Corte costituzionale n. 295 del 1994, n. 5 del 1978 e n. 141 del 1996, evidenzia che la ricostruzione operata dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 695 del 2013 non è applicabile al caso di specie in quanto la stessa riguarda esclusivamente gli eletti negli enti territoriali, la cui posizione quindi non è assimilabile a quella del parlamentare. La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 402 del 1992 sottolinea e ribadisce tale diversità di *status*.

Precisa poi l'oratrice che non è compito della Giunta risolvere la questione di costituzionalità, essendo rimandata alla stessa la sola funzione di rilevare la non manifesta infondatezza della predetta questione, in merito alla quale la decisione spetta quindi alla Corte costituzionale.

Quanto ai profili attinenti alla configurabilità della Giunta quale giudice *a quo*, rileva come il 1° giugno 2009 la Giunta stessa ha respinto con apposita votazione la proposta di sollevare una questione di costituzionalità, confermando in tal modo implicitamente l'ammissibilità della stessa e la conseguente configurabilità dell'organo in questione quale giudice *a quo*. La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 259 del 2009 ha sancito espressamente la natura giurisdizionale dell'attività di verifica dei poteri.

L'unico argomento meritevole di approfondimento, prospettato a sostegno della teoria della non configurabilità della Giunta quale giudice *a quo*, è quello volto a sottolineare la natura "referente" delle attività espletate dalla Giunta, spettando la decisione finale, ai sensi dell'articolo 135-ter del Regolamento, all'Assemblea. Peraltro nella IV legislatura si ravvisa un precedente, relativo all'elezione del parlamentare Amoretti, nella quale la Giunta sostenne la competenza esclusiva dell'Assemblea a sollevare la questione di costituzionalità. Qualora nel caso di specie l'Assemblea negasse la propria valenza di giudice *a quo*, i risultati di tale decisione sarebbero paradossali e pericolosi, creandosi una zona franca dell'ordinamento, non soggetta al sindacato di costituzionalità.

L'oratrice conclude il proprio intervento evidenziando che la sentenza di condanna emessa nei confronti del senatore Berlusconi si configura come atto politico e sottolineando altresì che anche la Giunta nel caso di specie sta assumendo la valenza di organo inutile, atteso che le

scelte che si stanno prospettando all'orizzonte assumono una valenza politica e sono già state esposte ai *mass media* da taluni membri.

Il senatore [CUCCA](#) (PD) evidenzia preliminarmente che la discussione in corso ha toccato tutte le questioni rilevanti in merito alla vicenda in esame, grazie anche al clima collaborativo che si è instaurato fra i componenti della Giunta. A tale serenità hanno contribuito il Presidente, il relatore e tutti i componenti dell'organo che in questa occasione hanno offerto una lezione di equilibrio, professionalità e competenza.

In merito alle problematiche emerse, ritiene di soffermarsi solo su alcuni punti specifici evidenziati nel corso della discussione generale, a partire, ad esempio, da quanto sostenuto dal senatore Giovanardi che, nel ricordare la sentenza emessa dalla sezione feriale della Corte di Cassazione nell'agosto scorso, ha denunciato una presunta violazione del principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge. Tuttavia, a suo avviso, tale violazione è insussistente; inoltre, bisognerebbe riconoscere che la sentenza, essendo passata in giudicato, va semplicemente applicata. Anche in merito all'altra presunta anomalia segnalata dal senatore Giovanardi - secondo il quale per lo stesso fatto sarebbero state pronunciate da parte della Corte di Cassazione sentenze di tenore opposto - bisogna evidenziare che l'ordinamento prevede l'istituto della revisione che il soggetto interessato potrebbe quindi azionare per far valere queste argomentazioni, sebbene, a suo avviso, non ne ricorrono le condizioni.

Con riferimento poi alle disposizioni del decreto legislativo n. 235 del 2012 avente ad oggetto la sentenza di patteggiamento reputa magistrale l'intervento svolto ieri dal senatore D'Ascola e oggi ripreso dalla senatrice Alberti Casellati. Tuttavia, le argomentazioni sostenute dai citati senatori non possono trovare accoglimento perché l'articolo 16 del menzionato decreto legislativo ha espressamente contemplato le sentenze di patteggiamento in ragione della natura ancora irrisolta di tale istituto. Infatti, il patteggiamento è ancora oggetto di una evoluzione giurisprudenziale, soprattutto in ordine agli effetti che produce in campo lavorativo e in sede disciplinare.

Giudica poi apprezzabile il richiamo al principio garantista che in modo così appassionato è stato difeso dal senatore Buemi; lo stesso senatore ha auspicato la ricerca di una unanimità, la quale, tuttavia, talvolta conduce a risultati aberranti. Per tale ragione, è dovere di ogni componente della Giunta difendere il ruolo assegnato dalla legge, applicando le normative vigenti. La proposta procedurale avanzata dallo stesso senatore Buemi, come rilevato dal Presidente, risulta quindi irricevibile.

In merito poi al rischio di conformismo giurisprudenziale lamentato nella seduta odierna dal senatore Caliendo, osserva che è certamente vero che la giurisprudenza può mutare nel corso del tempo, purché ciò avvenga in virtù di argomentazioni decisive. Sulla questione specifica, quindi, ritiene che la Giunta non possa rivestire la qualifica di giudice *a quo*, secondo le considerazioni già sviluppate da diversi senatori appartenenti alla propria parte politica. Analogamente, risultano da respingere le osservazioni svolte dal senatore Malan circa una possibile equiparazione tra la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e la decadenza. Si tratta di istituti diversi, anche perché le pene accessorie sono tassativamente previste nell'ordinamento. Ritiene quindi che la cosiddetta legge Severino abbia introdotto un requisito per la permanenza alla carica di parlamentare, prevedendo, nel caso di sentenze di condanna divenute definitive, la conseguenza della incandidabilità sopravvenuta e della relativa decadenza che, restando ad una accezione giuridica, non riveste carattere penale. È poi singolare che lo stesso senatore Caliendo - che in occasione dell'esame dello schema di decreto legislativo scaturito dalla cosiddetta legge Severino sostenne che quel provvedimento doveva certamente applicarsi in vista delle future elezioni politiche, tenutesi poi nel febbraio scorso - ritenga oggi, al contrario, che le stesse disposizioni debbano considerarsi irretroattive. Alla luce delle considerazioni esposte, ribadendo che la Giunta non può qualificarsi come giudice *a quo*, esprime la propria contrarietà sia sulla proposta di sollevare questione di legittimità costituzionale, davanti alla Corte costituzionale, sia sulla proposta di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea; in tale ultimo caso, inoltre, sottolinea che la questione non è attuale e nemmeno rilevante anche perché in questa sede si sta discutendo della decadenza di un parlamentare nazionale e non europeo.

Il **PRESIDENTE** dichiara quindi chiusa la discussione generale, avvertendo che, come già in precedenza stabilito, nella prossima seduta avrà luogo la replica del relatore.

Il senatore **GIOVANARDI** (*PdL*) interviene incidentalmente per chiedere quando la Giunta, ai sensi dell'articolo 19 del Regolamento della verifica dei poteri, esaminerà i titoli di ammissione dei senatori a vita di recente nominati dal Presidente della Repubblica.

Il **PRESIDENTE** rassicura il senatore Giovanardi che, una volta decorso il termine di venti giorni per la proposizione di eventuali ricorsi, sarà certamente inserito all'ordine del giorno l'argomento da lui richiamato.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 13,45.