

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. III
n. 1

RELAZIONE DELLA GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

composta dai senatori

STEFANO Dario, *Presidente*, **CALIENDO Giacomo**, **PEZZOPANE Stefania**, *Vice-presidenti*, **DE MONTE Isabella**, **DELLA VEDOVA Benedetto**, *Segretari*, **ALBERTI CASELLATI Maria Elisabetta**, **AUGELLO Andrea**, **BUCCARELLA Maurizio**, **BUEMI Enrico**, **CASSON Felice**, **CRIMI Vito Claudio**, **CUCCA Giuseppe Luigi Salvatore**, **D'ASCOLA Nico**, **FERRARA Mario**, **FILIPPIN Rosanna**, **FUCKSIA Serenella**, **GIARRUSSO Mario Michele**, **GIOVANARDI Carlo**, **LO MORO Doris**, **MALAN Lucio**, **MOSCARDELLI Claudio**, **PAGLIARI Giorgio** e **STEFANI Erika**

(RELATORE STEFANO)

SULLA

ELEZIONE CONTESTATA NELLA REGIONE MOLISE

(Silvio BERLUSCONI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 15 ottobre 2013
—————

INDICE

1. FATTI E PROCEDURE	<i>Pag.</i>	5
2. LA NATURA DELL'ORGANO PARLAMENTARE E DELLE FUNZIONI ESERCITATE	»	11
3. LA PRESUNTA IRRETROATTIVITÀ E I CONNESSI PROBLEMI DI COSTITUZIONALITÀ	»	17
4. I CONTENUTI DEL DIBATTITO E DELLE DIVERSE POSIZIONI ..	»	19
5. LA LEGGE (DI DELEGA) 2 NOVEMBRE 2012, N. 190	»	20
6. LA GIURISPRUDENZA RILEVANTE	»	22
7. LA <i>RATIO</i> DELL'ISTITUTO DELL'INCANDIDABILITÀ	»	24
8. IL RICORSO ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.	»	26
9. IL RINVIO PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA	»	27
10. LA DECISIONE DELLA GIUNTA	»	28

1. Fatti e procedure

1.1. Con sentenza n. 10956 del 26 ottobre 2012, il Tribunale ordinario di Milano ha dichiarato colpevole il senatore Berlusconi per il reato di frode fiscale di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, condannandolo alla pena detentiva di quattro anni di reclusione (di cui tre condonati per l'indulto di cui alla legge n. 241 del 2006) e applicando la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per la durata di cinque anni. Con sentenza n. 3232 del 23 maggio 2013, la Corte d'appello di Milano, seconda sezione penale, ha confermato la pronuncia di primo grado. Da ultimo, con sentenza n. 35729 del 1° agosto 2013, la Corte di Cassazione, sezione feriale, ha annullato la sentenza impugnata nei confronti del senatore Silvio Berlusconi limitatamente alla statuizione relativa alla condanna alla pena accessoria dell'interdizione temporanea per cinque anni dai pubblici uffici, per violazione dell'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 e ha disposto trasmettersi gli atti ad altra sezione della Corte d'appello di Milano per la rideterminazione della pena accessoria nei limiti temporali fissati dal citato articolo 12, e ha rigettato nel resto il ricorso del senatore Berlusconi nei cui confronti ha dichiarato, ai sensi dell'articolo 624, comma 2, del codice di procedura penale, irrevocabili tutte le altre parti della sentenza impugnata. In ragione di questa sopraggiunta definitività – e con riferimento agli articoli 1 e 3 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante norme in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190 – in data 2 agosto 2013 la Procura generale della Corte d'appello di Milano ha trasmesso al Senato l'estratto della sentenza del Tribunale ordinario di Milano divenuta definitiva in data 1° agosto 2013 e l'estratto della sentenza della Corte d'appello di Milano, emesse nei confronti del senatore Silvio Berlusconi, insieme alla copia del dispositivo della pronuncia della Corte di Cassazione.

Nella stessa giornata il Presidente del Senato ha deferito la questione alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, trasmettendo successivamente (in data 7 agosto) copia integrale delle menzionate sentenze di primo e secondo grado e aggiungendovi (in data 3 settembre 2013) copia delle motivazioni della sentenza della Corte di Cassazione n. 35729 depositate il 29 agosto 2013.

1.2. Sulla base di questa vicenda giudiziaria, culminata con la sentenza della Corte suprema di Cassazione, la Giunta, in sede di esame della elezione del senatore Berlusconi ai fini del giudizio di convalida, è stata chiamata ad applicare le disposizioni del decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235 (la cosiddetta «Legge Severino»), che prevedono la decadenza per incandidabilità sopravvenuta, in ragione della condanna defini-

tiva alla pena di quattro anni di reclusione, per reato non colposo punito con pena non inferiore a quattro anni di reclusione, quale appunto il titolo di reato addebitato al senatore Berlusconi (frode fiscale). Più esattamente l'articolo 1, comma 1, alla lettera c) dispone che: «*non possono essere candidati e non possono comunque ricoprire la carica di deputato e di senatore coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell'articolo 278 del codice di procedura penale.*». Parimenti, l'articolo 3 dispone che: «*1. Qualora una causa di incandidabilità di cui all'articolo 1 sopravvenga o comunque sia accertata nel corso del mandato elettivo, la Camera di appartenenza delibera ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione. A tal fine le sentenze definitive di condanna di cui all'articolo 1, emesse nei confronti di deputati o senatori in carica, sono immediatamente comunicate, a cura del pubblico ministero presso il giudice indicato nell'articolo 665 del codice di procedura penale, alla Camera di rispettiva appartenenza. 2. Se l'accertamento della causa di incandidabilità interviene nella fase di convalida degli eletti, la Camera interessata, anche nelle more della conclusione di tale fase, procede immediatamente alla deliberazione sulla mancata convalida. 3. Nel caso in cui rimanga vacante un seggio, la Camera interessata, in sede di convalida del subentrante, verifica per quest'ultimo l'assenza delle condizioni soggettive di incandidabilità di cui all'articolo 1.*».

1.3. Come noto, il disposto normativo contempla un articolato iter procedimentale disciplinato per gran parte dal *Regolamento per la verifica dei poteri*, approvato ai sensi del rinvio di cui all'articolo 19, comma 4, del Regolamento generale del Senato. In sintonia con tali procedure regolamentari, in data 28 agosto 2013, il senatore Berlusconi ha depositato la memoria difensiva, preannunciando la sua intenzione di proporre ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, con riferimento all'articolo 7 della CEDU e allegando sei pareri *pro veritate*, tre elaborati da esperti in diritto e procedura penale e tre da esperti in diritto costituzionale ed amministrativo. In data 7 settembre 2013, il senatore Berlusconi ha trasmesso copia del preannunciato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

1.4. A partire dunque dalla seduta della Giunta del 7 agosto 2013 si è dato avvio al procedimento sulla incandidabilità sopravvenuta riguardante il senatore Silvio Berlusconi. Oltre a consentire al relatore, senatore Andrea Augello – scelto secondo le modalità più innanzi illustrate – di disporre di un adeguato periodo di tempo per gli indispensabili approfondimenti, si è inteso interpretare in senso garantistico l'articolo 8 del Regolamento per la verifica dei poteri, comunicando l'avvio del procedimento relativo all'incandidabilità sopravvenuta al senatore Berlusconi e assegnando venti giorni di tempo per le eventuali osservazioni difensive.

Pertanto l'esame è poi proseguito nella seduta del 9 settembre 2013, in cui il relatore per la verifica delle elezioni della regione Molise, senatore Augello, ha svolto la propria esposizione articolata in tre proposte di

carattere pregiudiziale: 1) una proposta di deliberazione preliminare sull'ammissibilità o meno della facoltà di sollevare questioni di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale; 2) una proposta di sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale; 3) una proposta di rinvio pregiudiziale di tipo interpretativo alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Successivamente, in virtù di quanto convenuto nella seduta del 10 settembre, lo stesso relatore ha ritirato le menzionate tre proposte di carattere pregiudiziale, che sono state riformulate, questa volta, all'interno della proposta di convalida presentata ai sensi dell'articolo 10 del Regolamento per la verifica dei poteri, in due questioni preliminari, riguardanti rispettivamente: la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale con riferimento a dieci profili ritenuti rilevanti e non manifestamente infondati, e la possibilità di avanzare un rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di giustizia dell'Unione europea per dubbi di compatibilità con il diritto dell'Unione europea riferiti a dieci distinti profili.

Nella stessa seduta si è concordata l'indicazione procedurale secondo la quale ogni Gruppo, in sede di dichiarazioni di voto sulla proposta di convalida, si sarebbe espresso anche sulle singole questioni preliminari esposte nella relazione. Nella seduta del 12 settembre 2013, si è quindi aperta la discussione generale sulla proposta di convalida dell'elezione del senatore Silvio Berlusconi, avanzata dal relatore nella seduta del 10 settembre 2013, che è proseguita nella successiva seduta del 16 settembre, per concludersi poi nella seduta del 17 settembre. Nella giornata del 18 settembre 2013, nella seduta antimeridiana, si è svolto l'intervento in sede di replica del relatore, mentre nella seduta notturna, previe dichiarazioni di voto finale, sono state respinte, a maggioranza, con distinte votazioni, sia la questione preliminare concernente la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale con riferimento ai dieci profili denunciati, sia la questione preliminare concernente la possibilità di avanzare un rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di giustizia dell'Unione europea per dubbi di compatibilità col diritto dell'Unione europea, riferiti anch'essi ai dieci profili richiamati nella relazione del senatore Augello. Infine, è stata respinta a maggioranza la proposta di convalida dell'elezione del senatore Berlusconi con riferimento agli articoli 1 e 3 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, formulata dal relatore Augello, e per l'effetto - ai sensi degli articoli 10, comma 1 e 11 del Regolamento per la verifica dei poteri - è stata dichiarata contestata l'elezione del senatore Berlusconi.

L'articolo 11, comma 1, del Regolamento per la verifica dei poteri prevede che, nel caso in cui la Giunta adotti deliberazioni di convalida o di contestazione di elezioni in difformità da quanto proposto dal relatore, il Presidente lo sostituisca con altro componente, scelto nella maggioranza favorevole alla deliberazione adottata.

In forza di ciò, anche a seguito delle molteplici sollecitazioni ricevute al riguardo, provenienti da varie parti politiche, il presidente Stefano ha

assunto in prima persona l'incarico di relatore, ritenendo che una scelta istituzionale incentrata sulla figura del Presidente potesse favorire il mantenimento di un clima di serio confronto, basato cioè su questioni tecnico-giuridiche che, in verità, ha caratterizzato gran parte dei lavori della Giunta, e che quindi rendesse meno «traumatica» e più «rispettosa» la pur doverosa sostituzione del senatore Augello.

1.5. Il senatore Enrico Buemi, nella seduta della Giunta del 17 settembre 2013, ha avanzato la proposta di sospendere la procedura relativa alla decadenza per incandidabilità sopravvenuta, e di intraprendere, in alternativa, la procedura per disporre la decadenza per ineleggibilità sopravvenuta, a causa della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, la cui comminazione – per quanto sostenuto dal senatore Buemi – sarebbe da considerarsi sostanzialmente certa, restandone solo da stabilire la durata, differendone la efficacia al momento in cui il segretario comunale del Comune di Milano avrebbe comunicato al Presidente del Senato la cancellazione dalle liste elettorali del senatore Berlusconi. Pur essendo doveroso sottolineare lo spirito costruttivo dell'iniziativa volta espressamente a ricercare una soluzione che potesse conseguire l'unanimità dei consensi, considerata «una garanzia, politica prima ancora che giuridica», tuttavia la Presidenza non ha potuto dar seguito a tale proposta, proprio perché estremamente problematica dal punto di vista della sua stessa ammissibilità (stabilire cioè una decadenza «ora *pro futuro*»). Infatti, la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, Ufficio esecuzioni penali, con atto del 2 agosto 2013 a firma del Pubblico Ministero dottor Ferdinando Pomarici (trasmesso alla Giunta dalla difesa del senatore Berlusconi), nel disporre l'esecuzione della sentenza in oggetto nei confronti del senatore Berlusconi, ha indicato (evidentemente, sulla base del dispositivo della Corte di Cassazione) altre pene accessorie, ma non quella dell'interdizione dai pubblici uffici. Ne consegue che, allo stato, tale causa di ineleggibilità sopravvenuta, *rectius* di sopraggiunta perdita della capacità elettorale passiva, non può essere presa in considerazione.

1.6. Infine, l'improvvisata istanza di sospendere i lavori della Giunta, trasmessa dall'esterno in data 17 settembre 2013 a seguito della richiesta al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione di correzione di errore materiale della sentenza della Corte di Cassazione stessa riguardante il senatore Berlusconi, non poteva che essere considerata del tutto irricevibile ed irrilevante, anche perché la stessa non è pervenuta dalla difesa del senatore Berlusconi, la quale anzi in una nota diffusa in pari data ha precisato testualmente: «Il ricorso presentato dagli avvocati Benedettini e Morelli non è stato in alcun modo autorizzato dal presidente Berlusconi ed è evidentemente una iniziativa personale non concordata né condivisa».

1.7. L'articolo 14 del Regolamento per la verifica dei poteri prevede che «1. Se l'elezione viene dichiarata contestata, il Presidente della Giunta, d'intesa con il Presidente del Senato, fissa il giorno e l'ora per la seduta pubblica, che normalmente sarà unica e non potrà essere diffe-

rita, tranne in caso di forza maggiore. 2. Della data della seduta pubblica è dato annunzio con apposito avviso comunicato alle parti ed affisso nell'atrio della sede della Giunta. 3. Dal giorno dell'avviso e dell'affissione a quello della seduta pubblica debbono intercorrere almeno dieci giorni interi». In applicazione di questa disposizione è stata fissata la data del 4 ottobre 2013 per lo svolgimento della seduta pubblica.

Le prescrizioni concernenti lo sviluppo della seduta pubblica esigono la completezza del contraddittorio fra le parti, previsto dal capo IV del Regolamento per la verifica dei poteri ai fini del procedimento di contestazione di elezione, che può quindi definirsi «a dialettica necessitata». Pertanto è stato individuato l'onorevole Ulisse Di Giacomo quale parte controinteressata, in quanto candidato primo dei non eletti per la stessa lista PdL nella regione Molise, che subentrerebbe in caso di cessazione dal mandato del senatore la cui elezione è stata dichiarata contestata. In tal senso possono annoverarsi svariati ed univoci precedenti presso la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, ad esempio nelle seguenti sedute pubbliche: 9 luglio 2007 (caso Previti); 29 gennaio 2010 (caso Corsini); 28 luglio 2010 (caso Drago).

Per completezza di esposizione va ricordato che la senatrice Alberti Casellati ha contestato la convocazione dell'onorevole Di Giacomo, in quanto a suo parere «non può essere considerato "parte" nella procedura *de qua*, essendo semmai portatore di una mera aspettativa e non di un diritto soggettivo, ciò comportando un'alterazione del giudizio mediante un "indebito concorso" alla decisione e comunque non potendo i precedenti citati essere considerati applicabili per analogia al caso in esame».

Al riguardo, la Presidenza non ha potuto che ribadire – anche alla luce dei precedenti citati – una lettura pedissequa del Regolamento per la verifica dei poteri, che impone il contraddittorio dialettico fra le parti, non reputando sufficiente l'interlocuzione diretta ed esclusiva solo con il senatore resistente. Inoltre, gli stessi enunciati normativi fanno riferimento alla nozione di «parti» e non ad altre formule più restrittive, come ad esempio «resistenti» e «ricorrenti». Infine, a seguire fino in fondo l'argomentazione sopra riportata, si arriverebbe all'assurda conclusione che allora un candidato primo dei non eletti nemmeno potrebbe validamente presentare un ricorso elettorale (ai sensi dell'articolo 87 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957), ad esempio per l'ineleggibilità di un candidato eletto, in quanto titolare di una mera aspettativa. In ogni caso, nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi del 1° ottobre 2013, le modalità organizzative – tra cui esplicitamente la presenza dell'onorevole Di Giacomo e/o del suo rappresentante – sono state condivise all'unanimità.

1.8. In conseguenza della procedura di contestazione avviata, il 28 settembre 2013, il senatore Berlusconi ha presentato memoria difensiva, nella quale ha addotto cinque distinte argomentazioni: a) la mancanza di terzietà della Giunta; b) la natura della decadenza come effetto penale della sentenza di condanna, ma anche come sanzione accessoria e parte

della sanzione penale divenuta ancora più afflittiva (da cui la necessaria irretroattività); c) l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 13, 15 e 16 del decreto legislativo n. 325 del 2012; d) la violazione dell'articolo 49 CEDU e conseguente rilevanza della pregiudiziale comunitaria da sollevare alla Corte di Lussemburgo; e) la richiesta di sospensione in attesa della decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo sul ricorso presentato per violazione dell'articolo 7 CEDU. Gli ultimi quattro punti dei cinque elencati attengono a problematiche già affacciate nella discussione della Giunta e tuttavia rinnovate con argomenti a sostegno (tale è ad esempio il serrato ragionamento sulla portata dell'accertamento giurisdizionale in materia di elettorato nazionale, suscettibile tuttavia, «in forza di quel nesso d'identità e del rinvio, *in parte qua*, del diritto europeo al diritto nazionale, di ridondare sull'interpretazione degli organi chiamati ad applicare il decreto legislativo n. 235 del 2012 ai candidati e agli eletti al Parlamento europeo», da cui poi il rischio «che il giudizio che verrà operato sui titoli di ammissione dei parlamentari nazionali potrebbe necessariamente «cristallizzare» – per il predetto nesso di identità dei presupposti – l'interpretazione sui titoli di ammissibilità al Parlamento europeo») e poste alla nuova attenzione e alla nuova decisione della Giunta nella riflessione in camera di consiglio. Parimenti per il primo argomento, contrassegnato con il capo a), il quale pone alla riflessione della Giunta una questione in precedenza non emersa, relativa alla terzietà dei membri della Giunta, il cui punto di vista sarebbe emerso in precedenti contesti, lasciando trasparire un convincimento avverso ai canoni del «giusto processo», da cui poi la richiesta di dimissione di dieci componenti ovvero la sospensione dei lavori in attesa di un cambiamento regolamentare che sappia mettere mano alla citata anomalia non altrimenti risolvibile.

1.9. Allo stesso modo in data 30 settembre 2013 l'onorevole Ulisse Di Giacomo, primo dei non eletti per la lista del PdL nella regione Molise, ed in quanto tale individuato come parte controinteressata, ha presentato osservazioni tutte volte a confutare le cinque argomentazioni addotte dal senatore Berlusconi.

1.10. In data 4 ottobre, alle ore 9,30, la Giunta si è riunita in seduta pubblica, alla quale hanno partecipato tutti i suoi componenti, sin dall'inizio e per tutta la sua durata. Il senatore Berlusconi non ha partecipato, né si è fatto rappresentare da un difensore. Mentre in rappresentanza dell'onorevole Di Giacomo è intervenuto l'avvocato Salvatore Di Pardo, il quale, dopo la relazione del Presidente, ha illustrato le ragioni dell'assistito e successivamente ha risposto ai quesiti rivolti per il tramite del Presidente da alcuni membri della Giunta.

In seguito al dibattito sviluppato in alcune ore di camera di consiglio, la Giunta ha deciso a maggioranza di proporre all'Assemblea di deliberare la mancata convalida dell'elezione del senatore Silvio Berlusconi per incandidabilità sopravvenuta, ai sensi degli articoli 1 e 3 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, e per l'effetto, la sua decadenza dal mandato parlamentare.

Questi i fatti nella loro successione temporale.

2. La natura dell'organo parlamentare e delle funzioni esercitate

2.1. Per sviluppare una utile riflessione su come la Giunta ha valutato e valuti la natura dell'organo parlamentare e delle funzioni esercitate, conviene partire dalla ultima memoria del senatore Berlusconi, che pone argomenti di merito ma anche una questione legata alla terzietà della Giunta la quale, nell'ipotesi di una sua condivisione, avrebbe determinato la sospensione della decisione in camera di consiglio. Il primo punto della memoria contrassegnato con il capo a), e ritualmente posto alla attenzione della Giunta, ha sollecitato, infatti, le dimissioni dei componenti sospettati di essere venuti meno ai requisiti di terzietà in violazione di canoni costituzionali, nonché la sospensione dei lavori al fine di attendere una modifica regolamentare che ponesse rimedio al presunto *vulnus* sistemico, legato alla attuale impossibilità di chiedere la astensione o ricusazione dei membri della Giunta. La doglianza e le due richieste di dimissioni *versus* sospensione, riprendono l'idea, più volte emersa in sede di dibattito, che la fase disciplinata dal Regolamento del 1992 sia una fase giurisdizionale, i membri siano parificati a giudici e, dunque, debbano trovare applicazione i canoni del *giusto processo* e, per essi, il principio di imparzialità, vera o apparente, in sintonia con lo spirito normativo che, non a caso, – si ripete quanto è in memoria – conosce la pubblicità della seduta, le allegazioni difensive, il vincolo a che la nuova relazione sia priva di giudizi, la tutela del contraddittorio anche per via di un avvocato difensore, la camera di consiglio, la rappresentanza difensiva non consentita ai senatori, infine, la possibilità per il senatore «contestato» di prendere la parola per ultimo.

2.2. Con riferimento a questa ultima e particolare censura, accompagnata da richiesta di sospensiva, non è inopportuno rammentare il contenuto delle disposizioni del Regolamento per la verifica dei poteri: l'articolo 9 prevede un meccanismo di nomina dei relatori su base regionale (ordine alfabetico) ed anagrafica (età dei componenti) e per l'effetto il senatore Augello è stato nominato relatore per il Molise, regione per la quale ha optato il senatore Berlusconi; l'articolo 10 prevede che «*Il relatore, presi in esame i documenti elettorali e gli eventuali ricorsi e riscontrato il possesso o meno da parte degli eletti dei requisiti richiesti dalla legge, propone la convalida o la contestazione dell'elezione*»: il senatore Augello ha proposto la convalida della elezione del senatore Berlusconi; l'articolo 12 prevede che «*Quando la Giunta adotti deliberazioni di convalida o di contestazione di elezioni, in difformità da quanto proposto dal relatore, il Presidente lo sostituisce con altro relatore, scelto nella maggioranza favorevole alla deliberazione adottata*»: in difformità della proposta del senatore Augello, la Giunta ha deliberato di contestare l'elezione del senatore Berlusconi e, in ragione della evidenziata difformità, il Presidente ha nominato un nuovo relatore all'interno della maggioranza che si

era espressa per la contestazione della elezione. Fin qui la fase cosiddetta istruttoria, oltre la quale il capo IV dà ingresso alla fase rubricata «*Procedimento di contestazione di elezioni*»: l'articolo 14 prevede quanto già ricordato nella parte iniziale della presente relazione; l'articolo 15 prevede l'esercizio di prerogative difensive fra le quali, appunto, la memoria ritualmente depositata dal senatore Berlusconi; infine, gli articoli 16 e 17 disciplinano lo svolgimento della seduta pubblica sino alla decisione in camera di consiglio: in particolare «*La seduta pubblica si apre con una esposizione del relatore, il quale riassume i fatti e le questioni senza esprimere giudizi*»; «*Le parti possono farsi rappresentare da un solo avvocato, ammesso al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori. È consentita una breve replica*»; «*I senatori non possono rappresentare le parti davanti alla Giunta*»; «*Prima della chiusura della discussione, possono prendere la parola direttamente le parti, anche nel caso in cui si siano fatte rappresentare da un avvocato, e, per ultimo, il senatore la cui elezione è stata dichiarata contestata*»; «*Della seduta pubblica viene redatto e pubblicato il resoconto stenografico*»; «*Chiusa la discussione, la Giunta si riunisce immediatamente in camera di consiglio per la decisione, che deve essere adottata subito o, in casi eccezionali, non oltre quarantotto ore. La decisione viene immediatamente letta dal Presidente in seduta pubblica*»; «*Alla riunione in camera di consiglio partecipano i componenti della Giunta, che siano stati presenti alla seduta pubblica per tutta la sua durata, con l'assistenza del funzionario addetto all'ufficio di segreteria della Giunta*»; «*Nell'ipotesi in cui la decisione della Giunta sia in tutto o in parte non definitiva, si riaprono i termini di cui all'articolo 15*»; infine «*La relazione scritta sulla elezione contestata, dopo essere stata approvata dalla Giunta, deve essere presentata al Senato entro venti giorni dalla decisione di cui al comma 1*». Conviene, infine, appuntare l'articolo 19 del Regolamento generale del Senato: «*1. La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari è composta di ventitre Senatori ed è presieduta da un Senatore che la Giunta elegge fra i propri membri. 2. I Senatori nominati dal Presidente del Senato a comporre la Giunta non possono rifiutare la nomina, né dare le dimissioni. Il Presidente del Senato può sostituire un componente della Giunta che non possa per gravissimi motivi partecipare, per un periodo prolungato, alle sedute della Giunta stessa. 3. Qualora la Giunta, sebbene ripetutamente convocata dal suo Presidente, non si riunisca per oltre un mese, il Presidente del Senato provvede a rinnovarne i componenti*».

2.3. Naturalmente il Regolamento del 1992 contiene numerose altre disposizioni, non direttamente rilevanti nella specifica questione e tuttavia sintomatiche di uno spirito complessivo del tutto peculiare alla struttura parlamentare: fra le altre, le disposizioni sulla revisione delle schede e la possibile formazione di un Comitato inquirente, oltre alle modalità – peraltro non coincidenti con quelle dell'altro ramo del Parlamento – di istruttoria dei ricorsi elettorali con forme di titolarità diffusa.

2.4. È quanto basta, poiché è sufficiente la sola lettura del dato normativo per trarre gli elementi antitetici a quanto denunciato dalla difesa del senatore Berlusconi: la fase è generalmente definita «di verifica dei poteri» e non giurisdizionale; la pubblicità della seduta è dato comune alle procedure parlamentari; la difesa è necessitata, trattandosi di procedura con possibile fase di contestazione e, per essa, è però possibile chiedere ausilio ad un solo difensore; i senatori non possono rappresentare le parti in conflitto, il che garantisce la terzietà semmai dell'Aula parlamentare chiamata ad assumere la decisione finale, evitando che un senatore possa pronunciarsi su questione alla quale abbia mostrato interesse nella difesa di una parte davanti alla Giunta anche se, all'opposto, nessuna incompatibilità è invece prevista per quel senatore che abbia esercitato la difesa altrove, persino nel medesimo processo dinanzi alla magistratura da cui trae origine la procedura di decadenza; la seduta si apre alla partecipazione del senatore eventualmente subentrante; la decisione della Giunta deve perfezionarsi immediatamente o al massimo nelle 48 ore seguenti; partecipano alla decisione *i componenti della Giunta, che siano stati presenti alla seduta pubblica per tutta la sua durata*; la decisione può non essere una decisione finale, nel senso che, in caso di decisione non definitiva, si riaprono i termini di cui all'articolo 15 del Regolamento; la deliberazione nelle forme di relazione scritta deve essere approvata e trasmessa al Senato nei 20 giorni successivi.

L'intero *corpus* normativo evidenzia dunque come la regolamentazione procedurale del 1992 sia stata pensata per situazioni eterogenee e per superare il complesso plurifonte previgente, nel chiaro intento di «*garantire meglio i soggetti interessati ai procedimenti e insieme l'interesse pubblico alla valida composizione del Senato, nonché ad assicurare la celerità delle procedure finalizzate ad accertare i risultati reali*» (sono le parole del relatore per l'Assemblea, senatore Leopoldo Elia, il quale concorse sapientemente alla elaborazione della attuale disciplina).

Ne è conseguito un sistema normativo del tutto peculiare, articolato in fasi distinte, quella ad esempio di convalida più snella e per questo priva di contraddittorio (sebbene potenzialmente pregiudizievole per un terzo interessato), quella di contestazione più articolata e più proceduralizzata, ben lontana nel suo complesso dalle forme rigide, e di tutt'altra natura, del processo penale o di altra figura processuale, per la quale, non a caso, nel 1992, alla data di approvazione del nuovo Regolamento attualmente vigente, si coniarono espressioni eterogenee come quella di «giurisdizionalità delle funzioni», di «procedimento para-giurisdizionale», di «controllo costituzionale di legittimità», di «giustizia politica», di «attività amministrativa», di «giudizio di equità», fino alla ipotizzata natura di una sorta di giustizia «para-amministrativa con virtualità di tipo giurisdizionale». Mai nessuno ritenne di spingersi fino a sostenere che il «miracolo parlamentare» del 1992 avesse inteso costruire o descrivere un processo ovvero, come pure si usa ripetere, una fase giurisdizionale.

2.5. Su queste basi giuridiche, allora, risulta molto difficile ritenere che quello delineato dal Regolamento sia un processo e che la Giunta debba pertanto osservare le regole del *giusto processo*: si tratta di una fase garantita di verifica dei presupposti applicativi di una previsione normativa legata ad una definitiva statuizione di condanna e, dunque, di un procedimento e non processo, osservante di regole e precetti, anche a garanzia delle parti, ma essenzialmente guidato dalla idea dominante della difesa della Istituzione parlamentare. Non è il diritto elettorale del singolo senatore ad ispirare la procedura di verifica dei poteri, semmai l'interesse del consesso parlamentare a garantire la presenza al suo interno di componenti in linea con i presupposti legalistici di partecipazione parlamentare, fra i quali appunto l'assenza di condanne definitive: l'Istituzione democratica controlla e verifica le condizioni di partecipazione o permanenza al suo interno, a garanzia del Parlamento e degli elettori, non degli eletti in capo ai quali resta davvero difficile intravedere l'esistenza di «un "diritto" che si possa considerare, almeno in modo difendibile, riconosciuto nel diritto interno» né il principio per il quale «tale diritto deve rivestire un carattere "civile"».

La procedura garantistica disciplinata dal Regolamento prevede per questo solo alcuni tratti – e neanche poi tanti – comuni a quelli propri della giurisdizione, attuando nel resto una verifica semplicemente aperta al contributo logico e conoscitivo delle difese degli aspiranti al seggio senatoriale contestato. Numerosi indici confermano questo convincimento: l'istruttoria preliminare, nella quale si inserisce la relazione preliminare e il conseguente giudizio della Giunta, muove da un interesse diffuso, è cioè attivabile da chiunque come pure ad iniziativa della Giunta; non è sottoposta a cadenze temporali; si apre ad allegazioni documentali eterogenee purché concorrenti alla ricerca dell'errore elettorale; non consente alcuna partecipazione esterna, né si apre ad un'effettiva dimensione dialettica. La seconda fase, quella di contestazione – vale la pena rammentare questa ulteriore peculiarità – non è detto neppure che debba sopraggiungere: ciò vale in caso di contestazione unanime come prevede l'ultimo comma dell'articolo 18 del Regolamento («*Tuttavia, nei casi di ineleggibilità e di incompatibilità riconosciuti dalla Giunta all'unanimità, la Giunta stessa può deliberare con apposita votazione di prescindere dal procedimento di contestazione, ma la proposta di annullamento dell'elezione o di dichiarazione della decadenza dal mandato parlamentare dovrà sempre essere presentata al Senato con apposita relazione scritta*»). Non vi sono sembianze di *res judicata*, ed infatti, laddove la Giunta sia, ad esempio, chiamata ad un giudizio di convalida di elezioni sulla base di un conteggio o controllo poi risultante viziato da attività fraudolenta o illecita, la revisione di una precedente convalida per fatti nuovi non potrebbe essere affidata ad altri che non alla medesima Giunta e nella medesima composizione della prima ed errata deliberazione, a riprova conferma di una *verifica* che il sistema non teme e non considera cedevole a forme di *pre-giudizio*. Il che testimonia come la struttura procedimentale non sia neppure lontanamente assimilabile alla esistenza di un processo.

2.6. Resta difficile persino ricondurre il procedimento ad una forma di *autodichia* sulla quale si è registrata la recente presa di posizione della Corte di Strasburgo (1): la pronuncia CEDU, afferente a materia disciplinata dal «Regolamento per la tutela giurisdizionale del personale della Camera dei deputati» e rimessa a organi giurisdizionali interni della Camera dei deputati, competenti in materia di tutela giurisdizionale del personale della Camera – il riferimento all’attributo «giurisdizionale» ricorre in più disposizioni della citata fonte normativa – evidenzia la necessità di salvaguardare i requisiti di terzietà e indipendenza con riguardo a «tribunali» i quali siano chiamati a pronunciarsi su materia *giurisdizionale*. E, dunque, pur a voler accedere ad una nozione ampia di «tribunale» (2), e ritenere che la terzietà sia un postulato della natura di tribunale e non una premessa costitutiva della sua esistenza (o, detto al contrario, l’assenza di terzietà sia una anomalia che un tribunale non può concedersi, piuttosto che un indice rilevatore della assenza di un tribunale), resta il fatto che la funzione della Giunta non esprime alcuna decisione definitiva, e soprattutto l’intera materia non possiede caratteristiche giurisdizionali. Ed infatti, la pur controversa autodichia camerale – sulla quale si registrano le sfumature più recenti, rispetto, ad esempio, ad un punto di vista affermato a partire da una pronuncia costituzionale del 1985 (3) e consolidato in successivi arresti di legittimità (4), e riprese ancora appena qualche mese fa da una recentissima decisione interlocutoria della Cassazione (5) – non vale a descrivere l’attuale fase decisionale carente di connotati di giurisdizionalità sia in termini oggettivi che soggettivi. Le Sezioni unite, nel rimettere

(1) Corte europea dei diritti dell’uomo, CASO SAVINO ED ALTRI c/Italia (Ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04), sentenza 28 aprile 2009.

(2) Nelle parole della Corte europea nella citata sentenza Savino: “73. La Corte ricorda che, con il termine «tribunale», la sua giurisprudenza non intende necessariamente una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle strutture giudiziarie ordinarie del paese (Campbell e Fell c. Regno Unito, 28 giugno 1984, § 76, serie A n° 80). Ai fini della Convenzione, un’autorità può essere considerata un «tribunale» nel senso materiale del termine, quando le compete decidere, in base alle norme di diritto, con pienezza di giurisdizione ed al termine di una procedura organizzata, ogni questione di sua competenza (Sramek c. Austria, 22 ottobre 1984, § 36, serie A n° 84; Beaumartin c. Francia, 24 novembre 1994, § 38, serie A n° 296-B). In effetti, un «tribunale» si distingue per il suo potere di riformare in tutti i punti, in fatto come in diritto, la decisione emessa da un’autorità amministrativa (Schmautzer c. Austria, 23 ottobre 1995, § 36, serie A n° 328-A). Infine, il potere di emettere una decisione obbligatoria, che non può essere modificata da un’autorità non giudiziaria a scapito di una parte, è inerente alla nozione stessa di «tribunale» (Van de Hurk c. Paesi Bassi, 19 aprile 1994, § 45, serie A n° 288)”.

(3) Il riferimento è alla sentenza n. 154 del 1985 in cui la Corte costituzionale ebbe modo di precisare: “La Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell’ordine espositivo dell’apparato statale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l’istituto caratterizzante l’ordinamento. È nella logica di tale sistema che alle Camere spettò - e vada perciò riconosciuta - una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa *ex art. 64, primo comma, Cost.*”

(4) Cassazione Sezioni unite civili, sentenza 27 maggio 1999, n. 317/SU; Cassazione Sezione uniti civili, sentenza 19 novembre 2002, n. 16267; Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza 10 giugno 2004, n. 11019.

(5) Cassazione Sezioni unite civili, ordinanza interlocutoria n. 10400/2013.

la questione alla Corte costituzionale, hanno peraltro chiarito che «una cosa è l'esercizio delle funzioni legislative o politiche delle Camere, altra cosa gli atti con cui le Camere provvedono alla loro organizzazione. Se è assunto di tutta evidenza che alle Camere ed agli altri organi costituzionali debba essere garantita una posizione di indipendenza sicché essi, nell'esercizio delle loro attribuzioni, siano liberi da vincoli esterni suscettibili di condizionarne l'azione, cosa del tutto diversa è dire che l'autodichia sui propri dipendenti sia una prerogativa necessaria a garantire l'indipendenza delle Camere affinché non siano condizionate da altri poteri nell'esercizio delle loro funzioni»; il che equivale a dire, per quello che a noi pare, che l'autodichia parlamentare pone perplessità di coerenza costituzionale o di rispetto alla CEDU nei casi in cui essa governi posizioni individuali non altrimenti tutelabili, come quelle dei dipendenti (ad esempio le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti della Camera già in servizio, ma anche quelle relative a rapporti «*in fieri*», ivi compreso il contenzioso legato ai procedimenti concorsuali per l'assunzione del personale). Mentre si conferma del tutto legittima nel caso in cui sia volta a disciplinare le funzioni politiche o legislative in ragione delle quali restano possibili i particolari procedimenti di *giustizia* domestica.

Vale la pena in proposito ricordare come la Corte europea, nella sentenza *Grosaru c. Romania* del 2 marzo 2010, con riferimento al sistema italiano di verifica dei poteri da parte dello stesso Parlamento, abbia già avuto modo di precisare (traduzione): «*Se questa pratica è molto diffusa, tre paesi (Belgio, Italia, Lussemburgo) hanno la particolarità di non fornire altro rimedio post-elettorale se non l'approvazione da parte del Parlamento, e le decisioni degli uffici elettorali devono essere considerate definitive. Tuttavia, questi tre Paesi hanno una lunga tradizione democratica, che tende a fugare ogni dubbio circa la legittimità di una tale pratica*». Il che consente di ritenere che la Corte europea ha considerato accettabile che la validazione o la invalidazione delle elezioni in Parlamento possano essere decise da un organo parlamentare, come tale non giudice.

2.7. Insomma, a voler restare nel quesito se la fase che occupa la Giunta nel momento in cui si trova a *giudicare* della decadenza di un senatore per sopravvenuta sentenza di condanna, sia o no una fase giurisdizionale e se ad essa debbano estendersi le previsioni del giusto processo, la risposta non potrebbe che essere certamente negativa. E ciò emerge – e sembra strano doverlo ricordare in ragione di una sintesi mediatica che spesse volte ha utilizzato il termine rikusazione – dalla stessa memoria difensiva, la quale muove esattamente dalla consapevolezza che i componenti della Giunta non possano essere rimossi né sostituiti. Ciò che avrebbe dovuto definitivamente allontanare l'idea di un processo è stata proprio, non a caso, la richiesta non di rikusazione dei componenti – né avrebbe potuto esserlo – bensì di volontarie dimissioni, ovvero di sospensione della procedura di contestazione per consentire alla Giunta per il re-

golamento, un'altra Giunta, dunque, di accedere ad una modifica regolamentare ad oggi neppure immaginata. Il che evidenzia, *per tabulas*, l'irricevibilità della richiesta di dimissioni e di quella di sospensiva, prive entrambe di qualsiasi aggancio normativo, prima ancora che logico-giuridico.

3. La presunta irretroattività e i connessi problemi di costituzionalità

3.1. La memoria e, in termini generali, il dibattito di queste settimane evidenziano l'esistenza di ulteriori questioni, alle quali il senatore Berlusconi ha dedicato i punti b), c) e d) dello scritto difensivo e, prima di lui, la lunga ed appassionata relazione del senatore Augello, oltre che i più volte citati pareri *pro veritate*. A voler sintetizzare le numerose e complesse questioni giuridiche di questa vicenda – il dettaglio è naturalmente affidato ai documenti presenti in atti – il punto più controverso attiene alla applicabilità di una disposizione, l'articolo 3 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, di cui si sospetta la incostituzionalità. La norma, e la previsione di decadenza, a parere del senatore Berlusconi, violerebbero i principi di irretroattività, ponendosi come previsione sanzionatoria applicabile ai fatti dopo la loro commissione. Il *fumus* della non manifesta infondatezza troverebbe dimostrazione nella indicazione di punti di vista, tutti autorevolissimi, commissionati dal medesimo senatore Berlusconi nel legittimo esercizio delle sue prerogative difensive. La Giunta avrebbe dovuto prendere atto di tale non manifesta infondatezza e trasmettere gli atti alla Corte costituzionale, cosa essa stessa controversa eppure risolta in senso favorevole sia nei citati pareri *pro-veritate*, sia nella memoria difensiva. Infine, dovrebbe considerarsi la rilevanza della questione interna sia sul piano della eventuale lesione di diritti inviolabili, fatta oggetto di ricorso alla Corte di Strasburgo, sia sul piano della eventuale frattura con la normativa comunitaria per la cui composizione interpretativa si sollecitava la richiesta di un parere pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo.

3.2. La prima questione – se la norma del decreto legislativo n. 235 del 2012 sia o no incostituzionale – presuppone lo scioglimento di un quesito preliminare alla analisi sostanziale, se cioè la Giunta abbia un potere propositivo per la rimessione alla Corte costituzionale, se cioè la Giunta sia giudice *a quo* per la valutazione della possibile incostituzionalità della norma. Anche qui, a dispetto di pareri *pro veritate* di segno favorevole e della ultima difesa del senatore Berlusconi, è possibile ritrovare punti di vista differenti – il valore della coerenza del precedente tornerà più volte nella presente relazione – ed infatti va evidenziata la recente presa di posizione di questa Giunta nella riunione del 2 luglio 2013 ove si è perfezionata una opinione nel senso di escludere il rinvio di una legge alla Corte costituzionale. Ed è a tutti noto come, al netto del requisito della «terzietà» dell'organo re-

mittente e dell'anomala assimilazione della Giunta ad un giudice, la decisione definitiva spetti all'Aula del Senato, il che conferma come la decisione alla quale questa Giunta è stata chiamata abbia natura provvisoria e non vincolante né decisoria. E sinceramente, nel rispetto che si deve al punto di vista contrario, il tentativo di superare questo dato inequivoco si rileva molto poco convincente e certamente inidoneo a disvelare una modifica del quadro giuridico e politico tale da consigliare un *revirement* di indirizzo a così poca distanza dal precedente di appena due mesi fa.

3.3. Come è noto, il rinvio alla Corte costituzionale presuppone due ulteriori condizioni: la rilevanza concreta della questione nella procedura decisoria e l'esistenza di un *fumus* inteso quale non manifesta infondatezza della questione di rilevanza costituzionale.

Da più parti si è sostenuto che il *fumus* della rilevanza della questione costituzionale emerga *per tabulas* dalla complessità del dibattito di cui i *mass media* hanno fornito ampia testimonianza. Come dire: tanto è vero che la norma è sospettabile di incostituzionalità (e dunque la Giunta deve sollecitare una decisione della Corte costituzionale), che in questo senso si sono pronunciati importanti giuristi di diversa estrazione e sensibilità politica. Ben oltre il sì (peraltro confortato da autorevoli pareri *pro veritate*) o il no (anch'esso enunciato in punti di vista parimenti autorevoli), semplicemente il dubbio, implicito nella logica binaria del doppio punto di vista, dimostrerebbe l'esistenza di una incertezza interpretativa, della quale la Giunta non potrebbe non tenere conto, vincolata a sostare su questo dubbio e sospendere la propria decisione in attesa della parola definitiva della Corte costituzionale.

3.4. L'idea di legare la rilevanza costituzionale all'intensità del dibattito ermeneutico non è condivisibile, così come non pare convincente l'idea di legare il *fumus* ad una visione quantitativa delle alternative esegetiche, o legarlo alla sola presenza di un dibattito o di un ragionamento complesso – tale quello, senza dubbio, sviluppato intorno al decreto legislativo n. 235 del 2012 – quasi che la presenza di punti di vista inconciliabili equivalga alla dimostrazione del *fumus* richiesta dal sistema di controllo costituzionale. In altre parole la presenza di punti di vista divergenti, tutti come detto autorevoli o probabilmente disinteressati, non equivale per ciò solo a dimostrazione e prova di una non manifesta infondatezza, così come, al contrario, la manifesta infondatezza non potrebbe legarsi alla presenza di un indiscusso punto di vista di segno contrario. Il dibattito non testimonia *ex se* il *fumus* che resta invece legato alla valutazione dell'organo giudicante, il quale deve procedere autonomamente a tale verifica preliminare, in sintonia con la costante giurisprudenza della Corte, la quale ha più volte ripetuto come «*la mancata utilizzazione dei poteri interpretativi, che la legge riconosce al giudice remittente, e la mancata esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, al fine di far fronte al dubbio di costituzionalità ipotizzato, integrano omissioni tali da rendere manifestamente inammissibile la sollevata questione di legittimità costitu-*

zionale» (6). Legare la non manifesta infondatezza al numero di voci consenzienti o dissenzienti significherebbe, del resto, legare la rilevanza costituzionale della questione alla forza e al peso difensivo di un soggetto meglio attrezzato ad alimentare il dibattito ermeneutico, a dispetto della analoga assenza di *chances* per soggetti meno capaci di introdurre o sviluppare un dibattito giuridico ordinariamente estraneo alla forza propulsiva del soggetto destinatario della norma controversa. Detto in altro modo, non solo una norma *silenziosa* può meritare di essere sindacata, ma non è detto che una norma *rumorosa* lo sia di diritto.

Questi i contenuti del dibattito che si è sviluppato e le diverse posizioni emerse.

4. I contenuti del dibattito e delle diverse posizioni

4.1. Chiarito come la valutazione preliminare circa la costituzionalità della norma competa alla Giunta, in piena autonomia (e data per acquisita l'ulteriore e propedeutica valutazione di rilevanza in relazione alla sua applicabilità), la complessità del dibattito sulla natura della decadenza consiglia un approccio più analitico, forse meno esauriente, ma più semplice e immediato.

4.2. Il fronte del sì – quello cioè che denuncia la incostituzionalità della norma – ha sviluppato questo tipo di riflessione: a) la decadenza è una sanzione penale: la natura penale prescinde dalla etichetta formale e si lega piuttosto alla natura, alla forma, alla durata della misura; b) il contenuto afflittivo della decadenza è implicitamente riconosciuto anche in pronunce CEDU; c) essendo sanzione penale la decadenza non può essere retroattiva, non può applicarsi cioè a fatti commessi prima della entrata in vigore della legge; d) se anche fosse sanzione amministrativa non cambierebbe lo stato delle cose, dal momento che il principio di irretroattività governa anche le sanzioni amministrative (articolo 1 della legge n. 689 del 1981); e) la legge è poco chiara e meriterebbe forse una interpretazione autentica; f) ma è proprio tale cripticità a consigliare l'opzione della irretroattività, la cui deroga avrebbe dovuto essere altrimenti manifesta.

4.3. Il fronte del no – quello cioè che sostiene la costituzionalità della norma e, dunque, la perfetta applicabilità al caso del senatore Berlusconi – ha sviluppato questo diverso tipo di riflessione: a) la decadenza non è una sanzione ma un effetto, una condizione soggettiva legata ad una pronuncia di condanna; b) se è vero che ogni sanzione si traduce nella riduzione della capacità di diritto e della capacità di agire, non è, però, sempre vero il contrario: esistono riduzioni che non sono sanzioni, conseguenza anch'esse del fatto illecito, ma in forma riflessa e non direttamente conse-

(6) Il principio è stato recentemente ribadito in Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2013, ma appartiene a numerose pronunzie precedenti: *ex multis*, ordinanze n. 212 del 2011, n. 44, n. 102 e n. 184 del 2012.

guente al fatto, piuttosto agli effetti del fatto principale; c) le statuizioni di condanna sono stabilite da un giudice (penale) e certamente né la Giunta né il Senato possono qualificarsi giudice penale; d) le previsioni di *status* possono avere, e in genere hanno, effetto retroattivo; e) non si tratterebbe, a ragione, neppure di retroattività: la norma aggancia l'effetto alla esistenza di una condanna oltre la quale si pone un profilo di incompatibilità con l'ufficio parlamentare; f) l'istituto della decadenza è già stato monitorato dalla giurisprudenza comunitaria ed è passato indenne dal vaglio di liceità legislativa.

4.4. La Giunta è organo politico, geneticamente politico, chiamato a svolgere una funzione, come usa dirsi, *garantistica di verifica dei poteri*. L'una e l'altra, la funzione garantistica e la composizione interamente politica del consesso senatoriale, aiutano a spiegare il tipo di riflessione che questa Giunta ha ritenuto di sviluppare. E cioè: *una verifica sulle condizioni di applicazione della legge*, messa al riparo da rivisitazioni anomale o errate, che non possono tuttavia spingersi sino al punto di ridiscutere i contenuti di una pronuncia definitiva, né sino al punto di sindacare l'applicazione di una legge passata indenne da qualsiasi neppure affacciata censura di costituzionalità. Non si tratta a rigore neppure di un potere del tutto discrezionale, giacché, se così fosse, il senso e la portata di una legge e di una sentenza definitiva potrebbero essere travolti da un punto di vista astrattamente persino irragionevole. Si tratta, piuttosto, di un controllo sulla verifica dei presupposti applicativi di una legge, che il sistema ha inteso riservare alle più rassicuranti regole «domestiche» di controllo parlamentare. Non vi sono limiti né tempi definiti – il che aggiunge connotati di peculiarità domestica – ma è difficile immaginare che la Giunta possa travalicare la stabilità delle decisioni giudiziarie e la stabilità dei processi legislativi, ben sapendo che l'una e l'altra, la condanna e la legge, avrebbero potuto essere valutate in sedi più appropriate che non la verifica dei poteri *ex* articolo 66 della Costituzione.

5. La legge (di delega) 2 novembre 2012, n. 190

5.1. Su queste basi, ai fini della ricerca cioè di una ragionevole *visione d'insieme*, non può mancare di osservarsi come l'intera legge n. 190 del 2012 sia stata strutturata su una serie di previsioni che riferiscono le cause di incandidabilità legandole all'accertamento del fatto e mai al *tempus* della commissione del fatto. È insomma la condanna a generare, all'interno della legge, quello spartiacque fra *prima* e *dopo* che segna il sopraggiungere di una incompatibilità etica, morale, una sopravvenuta constatazione di inopportunità in ragione del nuovo dato della condanna penale.

5.2. In un solo caso la legge n. 190 del 2012 lega l'incompatibilità al fatto di reato, vale a dire l'articolo 1, comma 12: «*In caso di commissione,*

all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze: a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo». Si tratta di una naturale regola di funzionamento temporale, la predisposizione del piano dispensa da responsabilità se completata prima della commissione del fatto, non della condanna. Il piano mira infatti a porre le condizioni organizzative per la prevenzione dei fatti di corruzione, non delle sentenze, e, dunque, è naturale che il piano debba precedere – per avere funzione salvifica – la commissione del fatto illecito e non la sentenza di condanna. Se così non fosse, il dirigente potrebbe essere esposto a responsabilità per un inadempimento che non sapeva di aver realizzato, né avrebbe potuto realizzare in altro modo.

5.3. A parte l'appena citato – e del tutto comprensibile – riferimento al fatto, e al relativo tempo di commissione, ogni altro riferimento «decadenziale» si lega al tempo della condanna, mai al fatto per cui è condanna: così (per citare i soli riferimenti normativi) per il comma 46, il comma 49, il comma 50, il comma 58, infine il comma 63 e il comma 66 dell'articolo 1. L'ordine sistematico sembra, cioè, lasciare dedurre quanto segue: la condanna (o il radicarsi di un conflitto di interessi) modifica lo stato delle relazioni pubbliche, pone una nuova ragione di opportunità, di decadenza, inficia le relazioni e l'immagine istituzionale, trasforma il disagio potenziale per il processo in un disagio attuale per la condanna. Il principio (il principio e non certo l'epitaffio) per il quale dopo la condanna (la condanna, non il fatto), le cose non sono più come prima, potrebbe essere così espresso: *«Può essere eletto parlamentare o conservare la carica colui il quale non sia stato condannato o non sarà condannato»*. Si tratta di uno *status* di dignità/indegnità come condizione sospensiva/risolutiva per la carica parlamentare.

5.4. La filosofia decadenziale non è ristretta, come è noto, al solo mandato parlamentare, nazionale o europeo: le medesime e meno restrittive condizioni decadenziali (ad esempio limite di pena più basso, operatività *ope legis*, rilevanza di procedimento di prevenzione), e persino sospensive (ben prima cioè della sentenza definitiva), operano per le cariche elettive regionali e per le cariche negli enti locali, a conferma di una esigenza di salvaguardia da contaminazioni giudiziarie, che il sistema interno ha avvertito come preconditione per una corretta organizzazione democratica delle funzioni elettive.

5.5. Infine – vale la pena procedere a questa sottolineatura esegetica – l'istituto decadenziale non intende in alcun modo replicare l'effetto ri-

solutivo tipico della pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici: non solo un tale risultato sarebbe stato più agevole con una semplice modifica delle previsioni penal-codicistiche, ma la coesistenza dei due istituti resta evidente dalla lettera e dallo spirito del sistema della legge n. 190 del 2012 e del decreto legislativo n. 235 del 2012, chiarissimi nel volere tratteggiare una figura decadenziale distante e diversa dai cosiddetti effetti penali della condanna.

6. La giurisprudenza rilevante

6.1. Lo *stare decisis* vale per le previsioni legislative, tanto quanto per le decisioni, ove il tema si è affacciato in ragionamenti parimenti autorevoli e teoricamente meno interessati alle sorti della singola vicenda personale. Ben prima della ricchezza di pareri, dei quali i *mass media* hanno dato contezza, ma anche di altri più silenziosi e riservati, ma non per questo meno autorevoli, il Consiglio di Stato di recente, ma già qualche anno prima la Corte costituzionale, hanno avuto modo di chiarire come l'ordinamento giuridico conservi la facoltà di introdurre cause di inopportunità in ragione delle quali una candidatura può essere negata. Non si tratterebbe di sanzioni, né principali né accessorie, né di tipo amministrativo, né *lato sensu* di sanzioni. Nessuna divergenza, dunque, con la giurisprudenza CEDU – anch'essa aperta al riconoscimento di una autonomia legislativa nella previsione di cautele elettorali da parte di ciascuno Stato membro per una autonoma visione della democrazia – che impone di guardare alla sostanza delle cose, al di là di etichette formali o talvolta formalisticamente elusive, ma semplicemente l'idea che non si tratti di un effetto-punitivo-della-condanna, ma di un effetto-della-condanna-punitiva. In breve: una conseguenza connessa ad una valutazione di indegnità originata dalla constatazione di inopportunità legata alla condanna penale e, in ragione di ciò, ragionevole tanto per una indegnità preventiva quanto per quella successiva, causativa di una decadenza per incandidabilità sopravvenuta. È questo, evidentemente, l'aspetto più delicato: una condanna resa oggi che produce effetti che al tempo della commissione dei fatti non erano contemplati né immaginati. Conviene dedicare un po' di tempo alla pronuncia del Consiglio di Stato Sez. V, 6 febbraio 2013, n. 695, Marcello Miniscalco c. Ufficio Centrale Regionale per l'Elezione del Presidente e Giunta Regionale Molise e altri: «*La nuova disciplina sulle cause di incandidabilità (D.Lgs. n. 235/2012) ha lo scopo di allontanare dallo svolgimento delle cariche elettive i soggetti la cui inidoneità sia conclamata da irrevocabili pronunzie di giustizia. La preclusione alla candidatura non rappresenta un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna, bensì un effetto di natura amministrativa che, in applicazione della disciplina generale sull'efficacia della legge nel tempo, si applica anche alle sentenze definitive anteriori all'entrata in vigore della nuova disci-*

plina». Ancora: *«Il fine primario perseguito è quello di allontanare dallo svolgimento del rilevante munus pubblico i soggetti la cui radicale inidoneità sia conclamata da irrevocabili pronunzie di giustizia. In questo quadro la condanna penale irrevocabile è presa in considerazione come mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di "indegnità morale" a ricoprire determinate cariche elettive: la condanna stessa viene, quindi, configurata alla stregua di "requisito negativo" o "qualifica negativa" ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica (Corte cost., sentenza 31 marzo 1998, n. 114, con riguardo all'analogia fattispecie delle cause di incandidabilità previste, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, dalla L. 18 gennaio 1992, n. 16). Dalla premessa della caratterizzazione non sanzionatoria della norma che ha trovato applicazione nel caso in parola discende il corollario della non pertinenza del riferimento all'esigenza di addivenire ad un'interpretazione compatibile con le disposizioni dettate dall'art. 25 Cost., in materia di sanzioni penali, e dall'art. 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in tema di misure lato sensu sanzionatorie».* Diversamente – è sempre la sentenza amministrativa a chiarirlo – per le sole sentenze di patteggiamento: l'articolo 16, comma primo, del decreto legislativo n. 235 del 2012, in deroga al regime che sarebbe stato altrimenti applicabile in ossequio all'articolo 11 delle preleggi, esclude la rilevanza ostativa delle sole sentenze di patteggiamento anteriori alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012. Il regime di favore limitato alle sole fattispecie di applicazione della pena su accordo delle parti, conferma al contrario il diverso regime temporale applicabile con riguardo alle sentenze di condanna, e si spiega *«con la caratterizzazione premiale – sono ancora parole del Consiglio di Stato – che permea l'istituto del patteggiamento, dalla quale discende l'esigenza di evitare conseguenze negative non preventivamente valutate e ponderate dall'imputato al momento della prestazione del consenso (cfr.: Cass. penale, sez. un., 27.5.2010 n. 35738; idem III, 17.4.2002, n. 905)».*

6.2. L'autorevole pronuncia riprende in fondo un tema già affrontato nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare la sentenza n. 132 del 2001, ove si sottolinea la finalità *«di indubbio rilievo costituzionale»*, connesse *«a valori costituzionali di rilevanza primaria»* dei casi di incandidabilità. E si esclude esplicitamente che la non candidabilità per condanna penale a seguito di sentenza definitiva possa essere intesa alla stregua di una pena accessoria ovvero possa assurgere a manifestazione del principio della rieducatività della pena. Nello specifico, la Corte afferma che *«esse non rappresentano un aspetto del trattamento sanzionatorio penale derivante dalla commissione del reato, e nemmeno una autonoma sanzione collegata al reato medesimo, ma piuttosto l'espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate (cfr. sentenze nn. 118 e 295 del 1994), stabilito, nell'esercizio della sua discrezionalità, dal legislatore, al quale l'art. 51, primo comma, della Costituzione, demanda appunto il potere di fissare "i requisiti" in base ai*

quali i cittadini possono accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza».

6.3. Il tema si è affacciato anche nella giurisprudenza CEDU: sulla questione della qualificazione come «sanzione penale» della decadenza, ai fini della retroattività e in considerazione dell'articolo 25 della Costituzione e dell'articolo 7 CEDU, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Paksas c. Lituania* del 6 gennaio 2011, non ha ritenuto la decadenza dalla carica e la successiva ineleggibilità al Parlamento del Presidente della Repubblica parificabile ad una «sanzione penale» ai fini della applicazione dell'articolo 7 della Convenzione; e così le numerose sentenze relative alla perdita del diritto di voto, del tutto univoche nell'affermare che una limitazione, del tipo di quella oggi in esame, tende del tutto legittimamente alla protezione delle istituzioni democratiche.

7. La ratio dell'istituto dell'incandidabilità

7.1. La stabilità e la coerenza dei processi decisionali sono anche una esigenza logica. La norma – si obietta ora – non può essere retroattiva, può valere solo per fatti a partire dal 5 gennaio 2013 (giorno di entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012) e per i quali vi sia stata (*rectius*, vi sarà) sentenza di condanna. Questo però significa che se Tizio viene condannato *oggi* (a decreto legislativo n. 235 del 2012 vigente) per fatti di *ieri* (cioè prima della sua entrata in vigore), potrà essere candidato alle elezioni di *domani*, dal momento che i fatti risalgono a periodo durante il quale non era vigente l'apparato preclusivo. Il che significa, per semplificare, che potrebbero non essere candidati solo coloro che abbiano commesso fatti dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012 per i quali sia intervenuta sentenza di condanna. Sarebbe come dire che la legge sulla incandidabilità si applicherà a partire dai fatti successivi giudicati in maniera definitiva, cioè fra diversi anni a partire dall'entrata in vigore della legge, e non solo per la incandidabilità successiva, ma anche per quella immanente, quella cosiddetta *pro futuro*. Il senso sarebbe questo: chi commette un reato nel momento in cui commette il fatto deve sapere a quali conseguenze va incontro, e, fra esse, non solo le pene e gli effetti penali, ma anche gli *effetti collaterali* come appunto la incandidabilità. Deve avere possibilità di scegliere, sapendo che se sceglie il reato sceglie anche le pene e la incandidabilità. Si badi bene, la incandidabilità ipotetica, da parte di soggetto che non potrebbe – nel momento in cui commette il fatto – sapere delle elezioni né della sua eventuale possibilità di candidarsi, e ciononostante dispensato da un pregiudizio collaterale, ipotetico, il quale non può essergli posto a carico se non laddove egli ne abbia potuto, al momento del fatto, valutare i malefici

della azione illecita e fra questi anche quelli elettorali per competizioni che non ci sono, e che non sa se lo riguarderanno o meno. In parole semplici la incandidabilità non come *sanzione* ma come *premonizione*.

Ciò vale per la candidabilità alle elezioni, ma per qualsiasi effetto collaterale di tipo non penale: una preclusione concorsuale in un corpo militare, ad esempio, anche questa non addebitabile se non prevista già all'atto della commissione del fatto. Se così è, il principio non sarebbe quello tipicamente e penalistico, invocato spesso, del tipo «*solo ciò-chesi-conosce-prima o può-conoscersi-prima può essere posto a carico*», in una caratterizzazione soggettiva e preventivo-pedagogica della punizione, ma quello, tutto al contrario, di tipo oggettivo per cui il sistema non può rivedere o introdurre mai una nuova disciplina che rechi al seguito nuovi pregiudizi se non per fatti futuri, mai neppure per *status* che si leghino ad accertamenti, ma solo per *status* che si leghino ad *accertamenti* inerenti a *fatti* commessi dopo l'entrata in vigore della legge. Tutta la sistematica degli *status* verrebbe travolta da una irretroattività ferma al fatto da cui origina lo *status*. In sostanza, così ricostruito il tema della irretroattività, tutta la normativa di cui al decreto legislativo n. 235 del 2012 verrebbe travolta.

E dunque non solo le parti sulla incandidabilità riferibili a figure delittuose oltre le quali un condannato (per delitti anche gravi), dichiarato tale in una sentenza definitiva, potrebbe ciononostante varcare le soglie del Parlamento, se il fatto delittuoso è stato commesso prima dell'entrata in vigore dell'ormai noto decreto. Ma anche la parte sulla incompatibilità, sulle doppie funzioni, tutta l'intera architettura verrebbe sospettata di irragionevolezza costituzionale in una china scivolosa destinata a travolgere l'intera sistematica del decreto legislativo n. 235 del 2012, e probabilmente tutte le previsioni legislative di tipo decadenziale.

7.2. Sembra strano doverlo ricordare in un contesto dialettico abitato dai componenti di un consesso politico: lo *stare decisis* o, per utilizzare la metafora del tempo cui oggi si presta così tanta attenzione, *l'ultrattività della opinione politica* è anche una esigenza politica, la stabilità cioè di un ragionamento politico che conserva attitudini di coerenza e razionalità. Questo non significa, naturalmente, che il mutamento delle situazioni culturali non possa generare il cambiamento dei punti di vista, tuttavia deve trattarsi di una modifica significativa delle condizioni legittimanti, senza la quale il disorientamento derivato non può essere né giustificato né tollerato. La maggioranza della Giunta non crede sia possibile ritrovare le ragioni di un così sensibile e plateale *overruling*, né lo sconvolgimento sarebbe parimenti spiegabile in vista di una presa di coscienza alternativa a quella che nel dicembre del 2012, e nelle ampie e ragionate discussioni dei mesi precedenti, ha generato un impianto legislativo, da tutti auspicato e salutato con entusiasmo. I titoli dei giornali dell'epoca raccontano di una visione moderna ed europea per una finalmente attuata moralizzazione del quadro politico, messo al riparo da imbarazzi giudiziari legati alle sorti

processuali di una vicenda giuridica, non certo alle collocazioni temporali del fatto genetico. Potremmo dirlo in altro modo: lo slogan «*Fuori-i-condannati-dal-Parlamento*» ha voluto significare, nel messaggio politico e nell'immaginario collettivo, la riscoperta di una regola giuridica in nome della quale l'esito di una vicenda giudiziaria, l'esito non l'inizio, deve consigliare a tutti, davvero tutti, un momentaneo allontanamento dalla scena politica. Si chiede ora di rinunciare a questa speranza di civiltà politica, senza che la ragione, oltre quella di una singola vicenda personale, sia in grado di spiegare l'errore giuridico, così facilmente assimilabile ad un imbroglio politico.

8. Il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo

8.1. Nel dibattito di queste ultime ore si è affacciato un ulteriore punto di vista in qualche misura analogo a quello sulla sospetta incostituzionalità della norma sulla incandidabilità: i sospetti di incostituzionalità da un lato, l'assenza di rimedi giurisdizionali dall'altro, renderebbero plausibile il ricorso alla Corte di Strasburgo attraverso il quale il senatore Berlusconi denuncia la lesione di prerogative e diritti inviolabili non altrimenti tutelabili. L'allegazione del ricorso rafforza la complessità del dibattito, ma non concorre in alcun modo a risolverlo, trattandosi di ricorso probabilmente irricevibile – non essendovi allo stato, e ancor più al tempo della sua proposizione, alcuna lesione di diritti inviolabili – e non contenendo alcuna richiesta di sospensiva, peraltro giuridicamente impensabile. Non vi sono ragioni giuridiche per commentare il citato ricorso CEDU e dunque non mette conto ricordare il precedente *Hirst c. Regno Unito* (n. 2), vero e proprio *leading case* in materia più volte citato nella difesa del senatore Berlusconi, né la recentissima rilettura operata dalla Grande Camera, sentenza 22 maggio 2012, *Scoppola c. Italia* (n. 3) ricorso 126/05 ove, ragionando peraltro su misura certamente qualificabile come pena accessoria, si afferma che «il contrasto con l'art. 3 Prot. 1 CEDU si manifesta esclusivamente quando la privazione del diritto di elettorato attivo costituisce una misura di carattere generale, automatico e indiscriminato e si fonda esclusivamente sulla pronuncia di una sentenza di condanna, senza che vengano in considerazione la durata della pena inflitta, la natura e la gravità dei reati e le circostanze personali del detenuto; mentre non è necessario che tali elementi siano presi concretamente in esame dal giudice di merito per valutare se la privazione del diritto di elettorato attivo possa dirsi, nel caso di specie, proporzionata ai sensi dell'art. 3 Prot. 1». Emerge con sufficiente evidenza il principio secondo il quale, se è pur vero che l'articolo 3 del Protocollo n. 1 sancisce alcuni diritti soggettivi, tra i quali il diritto di elettorato attivo e passivo (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 2 marzo 1987, 46-51, serie A n. 113), permarrebbe in capo agli Stati membri un margine di apprezzamento particolarmente ampio e, per esso, la possibilità di demandare ad un giudice il vaglio di proporzionalità della misura decadenziale ovvero di pre-

determinare in astratto, tramite la previsione di apposite norme di legge, i presupposti ai quali consegue l'applicazione di tale misura (in particolare, individuando un elenco di reati *ad hoc* o una soglia di pena al di sotto della quale la stessa non opera)⁽⁷⁾: la previsione decadenziale esprime certamente una «*visione della democrazia*» e l'intento di perseguire «*scopi legittimi quali la prevenzione dei reati e il rafforzamento del senso civico e del rispetto dello Stato di diritto*». E tale visione è condivisa dalla Giunta, tanto quanto lo è stata dal Parlamento nella convinta ed unanime opportunità della previsione di una restrizione elettorale, oggi applicabile al senatore Berlusconi.

Per tutte queste ragioni la Giunta non ha preso in considerazione l'ipotesi di attendere la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo sul ricorso presentato dal senatore Berlusconi, anche perché lo stesso non può avere impropri effetti sospensivi nell'ordinamento nazionale, semmai presupponendo l'esaurimento dei rimedi interni azionabili con riferimento alla fattispecie concreta dedotta.

9. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea

9.1. Diversa invece la prospettiva del ricorso alla Corte di Lussemburgo patrocinata dalla difesa del senatore Berlusconi. L'idea di un cosiddetto «*rinvio pregiudiziale*» si fonda sulla esistenza di una o più questioni di diritto comunitario che dovessero emergere nel corso del giudizio innanzi ad un giudice, il quale ne sospetti una interpretazione non univoca e affermi la dipendenza della soluzione interpretativa ai fini della lite in corso. In sostanza ogniqualevolta un *giudice* avverta l'esistenza di una questione pregiudiziale non altrimenti risolvibile, nel senso che non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno e non esista già una chiara interpretazione giurisprudenziale della norma di diritto di cui trattasi, è tenuto a sottoporre la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea, con ciò solo favorendo la cooperazione attiva tra le giurisdizioni nazionali e garantendo la certezza del diritto comunitario mediante la sua applicazione uniforme in tutto il territorio dell'Unione europea. La faticosa ricostruzione della compromissione di una aspettativa giuridica, garantita dalla normativa comunitaria e violata da quella interna, ma anche per il tipo di lesione immaginata *pro futuro*, rendono l'argomento difen-

(7) Cfr. sentenza Scoppola del 1983. Tuttavia, i diritti sanciti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1 non sono assoluti: vi è spazio per implicite limitazioni e gli Stati contraenti devono vedersi riconoscere un margine di apprezzamento in materia. La Corte ha affermato in più occasioni che il margine di apprezzamento in questo campo è ampio (Mathieu-Mohin e Clerfayt, sopra citata, § 52; Matthews c. Regno Unito [GC], n. 24833/94, § 63, CEDU 1999-I; Labita c. Italia [GC], n. 26772/95, § 201, CEDU 2000-IV; e Podkolzina c. Lettonia, n. 46726/99, § 33, CEDU 2002-II). Esistono numerosi modi di organizzare e fare funzionare i sistemi elettorali e parecchie differenze in seno all'Europa soprattutto nell'evoluzione storica, nella diversità culturale e nel pensiero politico, che spetta ad ogni Stato contraente inglobare nella propria visione della democrazia (Hirst (n. 2) [GC] sopra citata, § 61)''.

sivo permeabile a due dirimenti obiezioni: la Giunta non è *giudice* che «possa» – o addirittura, secondo alcuni, «debba», in quanto giudice di unica ed ultima istanza – sollevare questione pregiudiziale; nondimeno la questione sollevata non è pertinente, nel senso che, non solo occorrerebbe attendere la decisione del Senato, ma allo stato delle cose non si discute di eleggibilità europea ma di decadenza interna, vale a dire di una causa di ineleggibilità successiva non immediatamente produttiva di alcun pregiudizio, in difetto dunque di quella rilevanza e pertinenza che il rinvio pregiudiziale richiede.

10. La decisione della Giunta

10.1. Nella riunione in camera di consiglio (alla quale hanno partecipato tutti i componenti della Giunta, essendo stati presenti sin dall'inizio e per tutta la durata della seduta pubblica), tenutasi a seguito della seduta pubblica del 4 ottobre 2013, dopo un'ampia e qualificata discussione, la Presidenza ha ritenuto opportuno che la Giunta si esprimesse, in ogni caso, con apposite votazioni su ciascuna delle cinque istanze prospettate dal senatore resistente, le quali non sono risultate accolte. Tale decisione «di opportunità» è stata assunta al fine di garantire la massima espansione ai diritti della difesa, anche a prescindere, in generale, dalla ammissibilità di tali richieste nelle procedure parlamentari di verifica dei risultati elettorali e, in particolare nella fattispecie in esame, dalla loro eventuale preclusione, a seguito delle deliberazioni assunte nella seduta notturna della Giunta del 18 settembre 2013.

10.2. Al termine della predetta riunione, è stata adottata la seguente deliberazione, poi comunicata in seduta pubblica:

«La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, a seguito della contestazione dell'elezione del senatore Silvio Berlusconi (Regione Molise) decisa dalla Giunta nella seduta notturna del 18 settembre 2013;

visti gli articoli: 66 della Costituzione; 87 del Testo Unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361; 27 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533; 19 del Regolamento del Senato della Repubblica; 14 e 17 del Regolamento per la verifica dei poteri;

richiamati gli articoli 1 e 3 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235;

preso atto delle memorie difensive delle parti ed ascoltato l'intervento del difensore dell'onorevole Di Giacomo;

decide a maggioranza di proporre all'Assemblea del Senato – disattesa ogni diversa istanza – di deliberare la mancata convalida dell'elezione del senatore Silvio Berlusconi, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

Ai sensi dell'articolo 17, comma 4, del Regolamento di verifica, la relazione scritta recante le motivazioni della decisione sarà sottoposta alla Giunta nella prossima seduta, onde poter essere presentata al Senato entro il previsto termine di venti giorni dall'adozione della presente decisione».

STEFANO, *relatore*

