

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. III  
n. 2

## RELAZIONE DELLA GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

*composta dai senatori*

**STEFANO Dario**, *Presidente*, **CALIENDO Giacomo**, **PEZZOPANE Stefania**, *Vicepresidenti*, **MOSCARDELLI Claudio**, *Segretario*, **ALICATA Bruno**, **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**, **GINETTI Nadia**, **GIOVANARDI Carlo**, **LO MORO Doris**, **MALAN Lucio**, **PAGLIARI Giorgio** e **STEFANI Erika**

(RELATRICE LO MORO)

SULLA

### **ELEZIONE CONTESTATA NELLA REGIONE LIGURIA**

(Augusto MINZOLINI)

Comunicata alla Presidenza il 28 luglio 2016



## INDICE

1. PROCEDIMENTO: FATTI ED ISTRUTTORIA.....	Pag.	5
2. SULLA INCANDIDABILITÀ QUALE PARTICOLARE PARTICOLARE CAUSA DI INELEGGIBILITÀ.....»		8
3. LA NATURA DELL'ORGANO PARLAMENTARE E DELLE FUNZIONI ESERCITATE.....»		8
4. NON APPLICABILITÀ DEL PRINCIPIO DI IRRETROATTIVITÀ ALL'ISTITUTO DELL'INCANDIDABILITÀ E DELLA DECADENZA. MANCANZA DEL CARATTERE SANZIONATORIO.....»		9
5. ALTRE QUESTIONI AFFRONTATE NELLA PROCEDURA.....»		16
5.1 Il <i>fumus persecutionis</i> .....»		16
5.2 Il contrasto tra giudicati.....»		19
5.3 La mancata rinnovazione in appello dell'esame dei testi.....»		20
6. LA DECISIONE DELLA GIUNTA.....»		21



## 1. Procedimento: fatti ed istruttoria

**1.1.** Con sentenza n. 7436 del 27 ottobre 2014 la Corte d'Appello di Roma, III sezione, in riforma della sentenza di primo grado, ha condannato il senatore Minzolini per il reato di peculato continuato alla pena di due anni e sei mesi di reclusione nonché alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per la medesima durata.

Con sentenza n. 1511 del 12 novembre 2015 la Corte di Cassazione ha rigettato il ricorso proposto dal senatore Minzolini; pertanto la sentenza di secondo grado è divenuta definitiva.

Si reputa utile fornire preliminarmente una sintetica illustrazione della vicenda processuale che ha investito il senatore Minzolini per fatti verificatisi dal luglio 2009 al novembre 2010. I fatti si riferiscono all'uso indebito della carta di credito aziendale di cui il senatore Minzolini aveva disponibilità quale direttore del TG1 R.A.I. e quindi quale incaricato di pubblico servizio; in particolare l'uso della carta avveniva per spese personali e comunque non pertinenti al servizio, con l'appropriazione della somma complessiva di euro 65.341,33.

Si rammenta che il Tribunale ordinario di Roma, sezione VI, con sentenza n. 3014 del 14 febbraio 2013 aveva assolto il senatore Minzolini dal reato ascrittogli perché "il fatto non costituisce reato".

Con sentenza n. 7436 del 27 ottobre 2014 la Corte d'Appello di Roma, III sezione, in riforma della sentenza di primo grado, dichiarava Augusto Minzolini colpevole per il reato di peculato continuato e, concesse le circostanze attenuanti generiche, lo condannava alla pena di due anni e sei mesi di reclusione nonché alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per la medesima durata, comminata ai sensi dell'articolo 317-*bis* del codice penale (che recita: "*La condanna per i reati di cui agli articoli 314, 317, 319 e 319-ter importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Nondimeno, se per circostanze attenuanti viene inflitta la reclusione per un tempo inferiore a tre anni, la condanna importa l'interdizione temporanea*").

In data 12 novembre 2015 la Corte di Cassazione con la menzionata sentenza n. 1511, depositata il 17 febbraio 2016, rigettava il ricorso proposto dal senatore Minzolini.

Le sentenze di primo e secondo grado e la sentenza della Cassazione sono state acquisite agli atti della procedura.

**1.2.** Ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante disposizioni 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 (cosiddetta legge Severino), in data 4 marzo 2016, la procura generale della Corte d'Appello di Roma ha trasmesso al Senato la sentenza della Corte d'Appello di Roma divenuta definitiva in data 12 novembre 2015.

In data 8 marzo il Presidente del Senato ha deferito la questione alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

La normativa di riferimento è contenuta nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

In particolare, secondo l'articolo 1, comma 1, lettera *b*) del predetto decreto 31 dicembre 2012, n. 235 (entrato in vigore il 5 gennaio 2013), 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 i delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale*". Nella fattispecie in esame, il senatore Minzolini (eletto nella Regione Liguria) è stato condannato in via definitiva alla pena di anni due e sei mesi di reclusione; il reato (di peculato) che gli viene addebitato è contemplato nel libro II, titolo II ("dei delitti contro la Pubblica Amministrazione"), Capo I ("dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione") del codice penale, all'articolo 314 che nella versione

vigente recita: *"Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, è punito con la reclusione da quattro anni a dieci anni e sei mesi. Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita"*. Si precisa che il minimo della pena è stato portato da tre a quattro anni di reclusione dall'articolo 1, comma 75, lettera c) della legge 190/2012 (all'epoca dei fatti era tre anni).

Inoltre, l'articolo 3, comma 1, del medesimo decreto legislativo, nell'ipotesi di incandidabilità sopravvenuta nel corso del mandato elettivo parlamentare, prevede espressamente che *"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"*.

Si ricordano, inoltre, altre due disposizioni contenute nel decreto legislativo sopracitato: l'articolo 13, comma 1, sulla durata dell'incandidabilità, prevede che *"L'incandidabilità alla carica di deputato, senatore e membro del Parlamento europeo spettante all'Italia, derivante da sentenza definitiva di condanna per i delitti indicati all'articolo 1, decorre dalla data del passaggio in giudicato della sentenza stessa ed ha effetto per un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici comminata dal giudice. In ogni caso l'incandidabilità, anche in assenza della pena accessoria, non è inferiore a sei anni"*.

Con riferimento al rapporto tra l'incandidabilità e l'applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, l'articolo 15, comma 2, precisa che *"L'incandidabilità disciplinata dal presente testo unico produce i suoi effetti indipendentemente dalla concomitanza con la limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo derivante dall'applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici o di una delle misure di prevenzione o di sicurezza di cui all'articolo 2, lettera b) e c), del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223"*.

**1.3.** La Giunta si è riunita a partire dalla seduta del 23 marzo 2016, nella quale è stata esposta la relazione introduttiva. Nella seduta del 26 aprile è stato ascoltato il senatore Minzolini che ha presentato memoria difensiva in data 11 aprile 2016, integrata, in data 17 maggio 2016, con la trasmissione della copia del ricorso, presentato dallo stesso senatore, alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nella successiva seduta del 18 maggio è stata avanzata la proposta conclusiva diretta ad accertare l'incandidabilità sopravvenuta del senatore Minzolini, ai sensi degli articoli 1, 3 e 13 del decreto legislativo n. 235 del 2012, e, quindi, la sussistenza di una causa di decadenza, deliberando conseguentemente la contestazione della sua elezione e non ritenendo fondate né la richiesta principale avanzata dal senatore Minzolini - circa la disapplicazione degli effetti della sentenza di condanna che lo riguarda - né quelle subordinate che sollecitavano una sospensione del presente procedimento ed un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea da parte di questa Giunta.

Si è aperta quindi la discussione generale che è proseguita nella successiva seduta del 25 maggio, per concludersi quindi nella seduta dell'8 giugno 2016, quando la Giunta ha approvato, a maggioranza, la proposta sopra indicata.

Nel corso della discussione in Giunta sono emersi opposti orientamenti, il primo dei quali, in linea con le argomentazioni poste dalla difesa del senatore interessato, contrario all'applicazione della causa di decadenza. Secondo questa tesi, alla luce dell'articolo 66 della Costituzione, deve escludersi il carattere automatico e ratificatorio della decisione della Giunta in relazione alla decadenza di un parlamentare che ha riportato una condanna definitiva a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, secondo la previsione del decreto legislativo n. 235 del 2012; pertanto la Giunta, pur non dovendo entrare nel merito della decisione giudiziale, dovrebbe soffermarsi sugli aspetti procedurali della decisione stessa al fine di valutare eventuali violazioni della normativa nazionale e sovranazionale. Nel caso di specie, è stata prospettata la violazione del principio del giusto processo nella parte in cui i giudici della Corte d'Appello hanno riformato *in peius* la sentenza di assoluzione pronunciata dal Tribunale di primo grado senza procedere ad una nuova audizione dei testimoni, nonché la violazione dei diritti alla difesa e ad un giudice indipendente ed imparziale, oltre che del principio di irretroattività delle norme penali, principio quest'ultimo applicabile nel caso in esame data la natura sanzionatoria della decadenza, istituto entrato in vigore a partire dal 2013, quando invece i fatti ascritti al senatore Minzolini si sono svolti dal luglio 2009 al novembre 2010.

Il secondo orientamento, risultato prevalente, si è espresso in senso contrario alle argomentazioni prospettate dal senatore interessato, nonché alle richieste da questi avanzate, sia in via principale che subordinata e, quindi, a favore dell'applicazione della causa di decadenza: secondo questa tesi, anche tenendo conto delle precedenti determinazioni che la Giunta ha adottato all'inizio di questa legislatura ed alle quali non ci si può che rimettere, all'organo parlamentare non spetta alcun sindacato processuale ulteriore a quello già consolidatosi nelle sedi giudiziarie preposte per effetto di una sentenza divenuta definitiva, essendo la stessa Giunta chiamata unicamente ad una ricognizione seria e scrupolosa della sussistenza dei presupposti previsti dal decreto legislativo n. 235 del 2012 per l'applicazione dell'istituto dell'incandidabilità sopravvenuta e della conseguente decadenza dal mandato parlamentare, decadenza che, in virtù di una consolidata giurisprudenza, non costituisce una sanzione o un effetto penale della condanna, ma la conseguenza del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche elettive o per il loro mantenimento, nell'ambito di quanto dettato dall'articolo 51, primo comma, della Costituzione (che attribuisce al legislatore il potere di stabilire i requisiti di eleggibilità) e non in quello dell'articolo 25, secondo comma, della Costituzione (che sancisce il principio di irretroattività della legge penale).

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». Sulla base di svariati ed univoci precedenti presso la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati e del Senato è stato pertanto individuato Roberto Cassinelli, deputato della XVI legislatura, quale parte controinteressata, in quanto candidato primo dei non eletti per la stessa lista PdL nella regione Liguria, che subentrerebbe in caso di cessazione dal mandato del senatore la cui elezione è stata dichiarata contestata.

In data 7 luglio 2016, l'onorevole Cassinelli ha comunicato la sua decisione di non partecipare alla seduta pubblica, mentre il senatore Minzolini ha comunicato il 13 luglio scorso che nella seduta pubblica sarebbe stato rappresentato dall'avvocato Tedeschini (ammesso al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori) riservandosi, a conclusione dell'intervento del suo difensore, di prendere la parola.

**1.4.** In data 18 luglio 2016, alle ore 15, la Giunta si è riunita in seduta pubblica. Hanno partecipato il senatore Minzolini, accompagnato dall'avvocato Tedeschini, mentre è risultata

assente la parte controinteressata. Dopo la relazione introduttiva, il predetto avvocato ha illustrato le ragioni dell'assistito e successivamente ha risposto ai quesiti rivolti per il tramite del Presidente da alcuni membri della Giunta. È intervenuto quindi lo stesso senatore Minzolini.

In seguito al dibattito sviluppato in camera di consiglio, la Giunta ha deciso a maggioranza di proporre all'Assemblea di deliberare la decadenza dal mandato parlamentare del senatore Augusto Minzolini per motivi di incandidabilità sopravvenuta, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

## 2. Sulla incandidabilità quale particolare causa di ineleggibilità

L'istituto dell'incandidabilità è stato esteso ai parlamentari con il decreto legislativo n. 235 del 2012 (cosiddetta "legge Severino"). Si tratta di un istituto che opera e produce i propri effetti *ex lege* prima dell'assunzione della carica, precludendo in concreto l'assunzione della stessa, ovvero dopo la proclamazione, producendo la mancata convalida dell'elezione (se l'accertamento della causa di incandidabilità interviene nella fase di convalida degli eletti) o la decadenza dal mandato parlamentare. L'istituto *de quo* è direttamente qualificato dalle disposizioni in esame in termini di «incandidabilità» ed appare dalle stesse configurato come particolare forma di ineleggibilità, anche in virtù dell'espressa previsione di una necessaria delibera della Camera di appartenenza ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione, a norma del quale ciascuna Camera giudica, tra l'altro, «delle cause sopraggiunte di ineleggibilità». La riconducibilità dell'incandidabilità al più ampio *genus* dell'ineleggibilità appare d'altra parte confermata anche dalla giurisprudenza costituzionale (si vedano le sentenze nn. 407 del 1992, 141 del 1996 e 132 del 2001, ma anche la recente sentenza n. 236 del 2015).

Il presente procedimento, che trova la propria fonte di rango più elevato nell'articolo 66 della Costituzione e nello stesso principio di autonomia degli organi costituzionali, ha ad oggetto la verifica dell'effettiva sussistenza delle condizioni per ritenere applicabile – al caso di specie – una causa di ineleggibilità sopravvenuta e, conseguentemente, di decadenza dal mandato parlamentare.

## 3. La natura dell'organo parlamentare e delle funzioni esercitate

Tanto la Giunta quanto l'Assemblea hanno già affrontato in precedenti circostanze la tematica che verte sulla natura dell'organo parlamentare. Giova in queste sede richiamare sinteticamente le conclusioni cui si è pervenuti in quanto la natura dell'organo parlamentare incide inevitabilmente sulle scelte cui è chiamata in una prima fase la Giunta e, quindi, l'Assemblea.

Secondo l'orientamento assunto in precedenza, la Giunta resta organo di carattere politico, sprovvisto di quelle attribuzioni indefettibili che, invece, connotano gli organi giurisdizionali. Pur in presenza di opinioni diverse, non può che tenersi conto delle scelte già operate secondo una costante e risalente prassi, secondo la quale il presente procedimento non ha natura giurisdizionale, con la conseguenza che né questa Giunta, né l'Assemblea del Senato della Repubblica, possano qualificarsi come giudici *a quo* ai fini dell'eventuale rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale (si vedano la seduta notturna del 18 settembre 2013 della Giunta delle elezioni del Senato in cui furono respinte, rispettivamente, la questione preliminare concernente la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale con riferimento ad alcuni profili ritenuti rilevanti e non manifestamente infondati,



e 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, nonché le sedute della Giunta della Camera del 30 gennaio 1964, del 17 giugno 2009 e del 18 aprile 2002). Inoltre, si ricorda che la Giunta del Senato, nella seduta del 2 luglio 2013, sempre nell'ambito della verifica dei poteri, ha escluso la proponibilità di una questione di legittimità costituzionale.

Ostano ad una contraria conclusione molteplici argomentazioni riconducibili, in particolare, al principio di autonomia degli organi costituzionali, al difetto del requisito della terzietà (che contraddistingue le autorità giurisdizionali), alla possibilità del Senato di intervenire direttamente su disposizioni che esso ritenga affette da illegittimità costituzionale attraverso l'esercizio della funzione legislativa e, per quanto concerne in modo specifico il procedimento dinanzi alla Giunta, il contenuto di «mera proposta» rivolta all'Assemblea, assunto dalla sua deliberazione conclusiva che presenta, quindi, una natura provvisoria e non vincolante.

La funzione della Giunta è, pertanto, di natura formalmente e sostanzialmente istruttoria, preparatoria e, al massimo, predecisionale e non assume quindi valore decisionale: la "decisione", in senso tecnico-giuridico, infatti, spetta all'Aula e solo ad essa. Basti, al riguardo, considerare che, con la "decisione" della Giunta, il parlamentare non decade, ma la sua elezione è solo contestata; la "deliberazione" della Giunta non ha alcuna natura decisoria, cosicché non si può neanche ipotizzare la natura giurisdizionale della funzione esercitata dalla stessa.

#### **4. Non applicabilità del principio di irretroattività all'istituto dell'incandidabilità e della decadenza. Mancanza del carattere sanzionatorio**

**4.1.** Sotto il profilo temporale, si precisa che i fatti ascritti al senatore Minzolini risultano commessi dal luglio 2009 al novembre 2010; il decreto legislativo n. 235 del 2012 (cosiddetta "legge Severino") è entrato in vigore il 5 gennaio 2013; la sentenza di condanna inflitta al senatore Minzolini è passata in giudicato il 12 novembre 2015.

Secondo le prospettazioni difensive (punto 4 della memoria, pagine 5-7), la previsione dell'incandidabilità sopravvenuta (e la conseguente decadenza dal mandato parlamentare) avrebbero natura di sanzione penale, sottoposta quindi al principio di non retroattività sancito dall'articolo 25, secondo comma, della Costituzione ("Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso").

Il tema centrale della presunta irretroattività delle disposizioni del decreto legislativo n. 235 del 2012 - che prevedono una causa di ineleggibilità sopravvenuta e, quindi, di decadenza dal mandato parlamentare - ruota inevitabilmente intorno alla possibilità o meno di qualificare la decadenza come sanzione di rilievo penale.

La disciplina delle cause ostative all'accesso e alla permanenza nelle cariche elettive, contenuta nel citato decreto legislativo n. 235, per gli aspetti che competono in questa sede, non si pone in contrasto con il principio di irretroattività della norma penale, sancito dall'articolo 25 della Costituzione, in primo luogo per ragioni di ordine logico-sistematico poiché tale fonte primaria non possiede i connotati di una normazione penale né contempla una disciplina di carattere sanzionatorio.

La *ratio* sottesa ad ogni norma penale e, in particolare, a quelle che individuano fattispecie di reato e determinano un conseguente apparato punitivo consiste nell'antigiuridicità di una condotta, nella riconducibilità della previsione a "esigenze generali di ordine e sicurezza pubblica" (si veda Corte costituzionale, sentenza n. 22/2007) e nella natura propriamente

sanzionatoria dello stesso apparato punitivo che postula la irrogazione di una pena *stricto sensu* intesa. La previsione della incandidabilità - anche sopravvenuta - per come introdotta dal decreto legislativo n. 235 del 2012 (e dagli altri atti normativi che operano nella materia *de qua*) esprime tutt'altra *ratio* riconducibile al combinato disposto degli articoli 51, primo comma, e 54, secondo comma, della Costituzione. Da questi ultimi canoni costituzionali la norma penale prescinde *a principio*, non essendo fine primario del legislatore penale né valutare la integrità ed esemplarità del soggetto privato (connotazioni, queste, desumibili dal riferimento alla "disciplina" e all'"onore" *ex* articolo 54, comma 2, citato) né, tanto meno, introdurre un regime che specifichi i "requisiti" cui condizionare l'accesso e la permanenza del soggetto stesso in un organismo elettivo nazionale o locale.

Tale ricostruzione appare confermata da alcuni dati formali, il primo dei quali è rappresentato proprio dal riferimento ai "requisiti" contenuto nel primo comma dell'articolo 51 della Costituzione: questa locuzione denota che l'intento del Costituente è tenere distinti i due regimi in esame: quello relativo alla disciplina dell'accesso alle cariche elettive e quello, che potrebbe dirsi tipico o comune, entro cui opera la normazione penale.

In tal senso le previsioni latamente "afflittive" introdotte dalla legge Severino non posseggono né manifestano alcun intento propriamente e tipicamente "sanzionatorio" e sono, invece, volte esclusivamente a soddisfare la riserva assoluta che presuppone la determinazione puntuale, da parte della fonte primaria, dei suddetti "requisiti". La valenza prescrittiva del riferimento al termine "requisiti" (*ex* articolo 51, primo comma) appare pertanto fortemente differente da quella derivante dalla espressione verbale "Nessuno può essere punito" (*ex* articolo 25, secondo comma) e dall'altra "L'imputato non è considerato colpevole" (*ex* articolo 27, secondo comma). In questa ottica, quindi, il citato articolo 51 della Costituzione rappresenta un fondamentale elemento di discriminazione che impone di non confondere le "sanzioni" con i "requisiti" che connotano una "qualità" o una condizione necessaria o, come si esprime il giudice costituzionale, un "presupposto" che deve necessariamente sussistere affinché il mandato elettorale possa legittimamente costituirsi e possa, altresì, permanere.

Quale ulteriore effetto di questa ricostruzione, si ritiene che il contenuto dei predetti requisiti si ricava innanzitutto da un'altra norma costituzionale, contenuta nel secondo comma dell'articolo 54, dove ricorrono le due locuzioni "disciplina" ed "onore", con le quali la norma-principio in discorso impone al legislatore di ispirare le proprie scelte ai presupposti della esemplarità e della integrità. Di conseguenza, negli articoli 51, primo comma, e 54, secondo comma, si rinviene la diversa *ratio* che è alla base delle previsioni legislative concernenti i due ambiti in esame, quello penale e quello della incandidabilità, l'uno e l'altro non confondibili quanto ai rispettivi principi ispiratori né omologabili quanto alle caratteristiche cui la rispettiva fonte normativa fa rinvio. È, allora, da tale assetto che consegue, come primo effetto, la possibilità di un differente regime normativo in materia di incandidabilità rispetto a quello penale, con riferimento in particolare al tema dell'irretroattività.

Alla luce di queste argomentazioni, l'incandidabilità - esclusa la sua riconducibilità alle sanzioni propriamente penali - costituisce una misura diretta ad impedire a limitate categorie di soggetti di rivestire - o continuare ad esercitare - per un determinato arco temporale fissato *ex lege* cariche di rilievo pubblico dopo che è stato accertato, nel pieno rispetto delle loro garanzie costituzionali, che detti soggetti abbiano dato prova certa ed inequivocabile della perdita oggettiva di quei requisiti di disciplina ed onore richiamati in precedenza. Difatti, le prime e più immediate tra le cause ostative che il legislatore deve prendere in considerazione al fine di definire il regime di incandidabilità sono quelle che attengono alla integrità ed esemplarità "penale" del rappresentante, dal momento che il riferimento ai "requisiti", di cui all'articolo 51, primo comma, della Costituzione, non può implicare una selezione di tipo "curriculare", ovvero

basata sul merito o sulle capacità professionali, bensì la individuazione di situazioni definibili in modo quanto più possibile certo ed oggettivo. In virtù di questo presupposto – che tutela gli stessi parlamentari verso possibili "eccessi" del legislatore nella disciplina delle fattispecie in esame – è necessario il ricorso ad elementi concreti, quali sono, più di altri, quelli che si basano sulla condanna del rappresentante, che dovrà essere definitiva secondo le scelte operate dal legislatore con riferimento ai parlamentari, e in particolare sulla accertata responsabilità penale degli stessi in confronto o a reati di particolare gravità ed allarme sociale o a delitti che attengono al buon andamento ed all'imparzialità dell'amministrazione o, comunque, a delitti la cui non tollerabilità in riferimento allo *status* di rappresentante sia oggettivamente desumibile dalla previsione di una pena edittale elevata o, comunque, dalla entità della pena comminata in concreto.

In tal senso, quindi, fino al momento della definitività della pronuncia in sede penale non si forma quel requisito negativo dell'indegnità morale che preclude l'assunzione o la permanenza della carica parlamentare. Peraltro, su questo specifico elemento, appare sintomatico il deposito di alcuni disegni di legge volti a far scattare l'incandidabilità anche sulla base di una sentenza non definitiva per reati di particolare gravità. La scelta compiuta con la cosiddetta legge Severino però è di considerare necessaria una sentenza passata in giudicato e, allo stato, a tale previsione bisogna dare seguito. Lo *status* di condannato non è allora un fatto passato rispetto all'entrata in vigore della legge che lo prende in considerazione, ma una qualità attuale che si presta perciò ad assumere rilevanza per la conseguenza connessa, senza deroga al principio di irretroattività.

In merito sempre a tali aspetti, come già emerso nella seduta della Giunta del 17 settembre 2013, in occasione dell'esame di un analogo caso di incandidabilità sopravvenuta, occorre sottolineare che, per effetto 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 Corte di Cassazione che coinvolge il senatore Minzolini risulta successiva rispetto all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012 e conseguentemente non sussiste sotto tale aspetto alcun 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, come già evidenziato in precedenza, 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.

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 e le condizioni per l'applicazione, ma non certo la natura della fattispecie.

**4.2.** Le ragioni di ordine logico-sistematico esposte sono poi avvalorate dai più recenti indirizzi giurisprudenziali: infatti, negli *obiter dicta* della sentenza n. 236 del 2015 - che si focalizza sulle disposizioni della legge Severino riguardanti gli amministratori locali - sono

comunque contenute alcune considerazioni di carattere generale sulla natura giuridica dell'istituto della decadenza dalle quali non si può prescindere in questa sede.

La Corte costituzionale, in particolare, esclude che le misure della incandidabilità e della decadenza abbiano carattere sanzionatorio: tali misure non costituirebbero sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento, rientrando pertanto nell'alveo dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione (che attribuisce al legislatore il potere di stabilire i requisiti di eleggibilità) e non in quello dell'articolo 25, secondo comma, della Costituzione (che sancisce il principio di irretroattività della legge penale).

In più di un'occasione (tra i precedenti si possono ricordare le sentenze nn. 118, 184 e 295 del 1994; 141 del 1996; 206 del 1999; 132 del 2001; 25 del 2002), infatti, la Corte, chiamata a individuare la finalità dell'introduzione, in via legislativa, dell'istituto dell'incandidabilità, si è limitata a ribadire che *"tali misure non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento"*. Per la Corte, cioè, il legislatore nel decreto legislativo n. 235 non ha introdotto o inasprito fattispecie sanzionatorie, ma ha soltanto esercitato il proprio potere di fissazione dei requisiti di eleggibilità, che l'articolo 51, primo comma, della Costituzione riserva appunto al legislatore. Diversamente da quanto accade per l'interdizione dai pubblici uffici, nel caso di specie non si tratterebbe, dunque, di *"irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo"*. Coerentemente con la premessa, la condanna penale irrevocabile sarebbe da configurare, sempre ad avviso della Corte, come un *"mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di indegnità morale a ricoprire determinate cariche elettive: la condanna stessa viene, cioè, configurata quale requisito negativo ai fini della capacità di assumere e di mantenere le cariche medesime"* (si veda, al riguardo, la sentenza n. 295 del 1994).

La finalità della misura dell'incandidabilità sopravvenuta risiede soprattutto nel garantire *«la "credibilità" dell'amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall'"ombra" gravante su di essa a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera»* (sentenza n. 206 del 1999). Tali esigenze sarebbero vanificate se l'applicazione delle norme in questione dovesse essere riferita soltanto ai mandati successivi alla loro entrata in vigore.

Per completezza espositiva, si evidenzia che le valutazioni esposte sono confermate dalla giurisprudenza amministrativa: ad esempio, la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 6 febbraio 2013, n. 695 (cosiddetta sentenza Miniscalco, dal nome del ricorrente) considera la sentenza irrevocabile di condanna come "mero presupposto oggettivo", ovvero come requisito negativo o qualifica negativa, "ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica"; per cui il fine primario perseguito dalla legge "è quello di allontanare dallo svolgimento del rilevante *munus* pubblico i soggetti la cui radicale inidoneità sia conclamata da irrevocabili pronunzie di giustizia".

Da tali premesse il giudice amministrativo deriva che la incandidabilità "non rappresenta un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna, bensì un effetto di natura amministrativa che, in applicazione della disciplina generale dettata dall'articolo 11 delle preleggi sull'efficacia della legge nel tempo, regola *naturaliter* le procedure amministrative che si dispieghino in un arco di tempo successivo". Ne consegue l'applicabilità della disciplina introduttiva delle cause di incandidabilità ai procedimenti elettorali successivi alla entrata in vigore della stessa, "pur se con riferimento a requisiti soggettivi collegati a fatti storici precedenti"; e ciò in quanto tale estensione applicativa non configura alcuna situazione di

retroattività "ma costituisce applicazione del principio generale *tempus regit actum* che impone, in assenza di deroghe, l'applicazione della normativa sostanziale vigente al momento dell'esercizio del potere amministrativo".

La linea interpretativa anzidetta trova conferma anche nella giurisprudenza della Corte di Cassazione. Ad esempio, la sentenza della Corte di Cassazione, Sezione civile I, 27 maggio 2008, n. 13831 ribadisce che l'incandidabilità non è un aspetto del trattamento sanzionatorio penale del reato, ma si traduce nel difetto di un requisito soggettivo per l'elettorato passivo. In termini del tutto analoghi si era espressa la sentenza della Corte di Cassazione, Sezione civile I, 21 aprile 2004, n. 7593, che riafferma il presupposto alla cui stregua le limitazioni in discorso all'esercizio del diritto di elettorato si giustificano in funzione del "venir meno di un requisito soggettivo essenziale per l'accesso alle cariche elettive o per la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo".

**4.3.** Sul tema del rapporto tra il principio di irretroattività, in particolare della legge penale, e la misura dell'incandidabilità sopravvenuta che colpisce un parlamentare non sfugge la rilevanza di sottoporre la questione ad una verifica sostanziale, non essendo sufficiente il *nomen iuris* che il legislatore attribuisce ad una data sanzione o misura al fine di accertare se queste ultime presentino caratteri di afflittività tali da includerle nell'ambito del diritto punitivo.

È stata prospettata (punto n. 4 della memoria difensiva, pagine 5-7) la violazione dell'articolo 7 CEDU (principio di legalità delle sanzioni penali), asserendo che, alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza europea, la previsione dell'incandidabilità sopravvenuta e della connessa decadenza dal mandato parlamentare rivestono caratteri tali da configurare una "sanzione penale".

Ai fini di tale valutazione, può essere d'ausilio l'impiego di tre criteri principali che la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha individuato per la qualificazione penalistica di una sanzione (CEDU, 9 giugno 1976, Engel ed altri contro Paesi Bassi): la qualificazione dell'illecito operata dal diritto interno; la natura dell'illecito e la gravità della sanzione.

Il primo criterio implica che non è sufficiente l'eventuale qualificazione data dal legislatore alla sanzione poiché tale qualificazione, da sola, non ne comporta automaticamente l'inclusione o l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'articolo 7 CEDU, rendendosi necessario accertare la sussistenza degli altri due criteri.

Sotto il profilo sostanziale, la lettura delle disposizioni contenute dal decreto legislativo n. 235 del 2012 non fornisce elementi decisivi per ricomprendere l'incandidabilità sopravvenuta (o meglio la sua conseguenza, nel diritto parlamentare, quale decadenza dal mandato elettivo) nel novero o meno delle sanzioni. Sulla base del primo criterio Engel, richiamato in precedenza, non è possibile dedurre la natura penale o meno dell'incandidabilità sopravvenuta in quanto se, da un lato, l'illecito dal quale essa deriva è certo di natura penale, dall'altro, esso costituisce solo un presupposto per l'applicazione della stessa incandidabilità sopravvenuta, insieme al passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati e secondo la misura della pena esplicitata nell'articolo 1 del decreto legislativo n. 235 del 2012.

Bisogna quindi soffermarsi in particolare sul secondo criterio richiamato, non essendo sufficiente neanche il dato rappresentato dalla gravità della sanzione (terzo criterio) che, *ex se*, denoterebbe un carattere punitivo-afflittivo della misura che comporta il sacrificio di un diritto costituzionalmente riconosciuto, qual è quello di elettorato passivo (articolo 51 della Costituzione).

La verifica della natura dell'illecito viene effettuata in base ad alcuni parametri: l'organo deputato all'accertamento; la finalità repressiva o deterrente della norma; la generalità dell'ambito soggettivo di applicazione.

Per quanto concerne il parametro connesso all'organo competente si rinviano alle considerazioni già esposte nel precedente capitolo 3.

In merito agli altri parametri posti dal secondo criterio Engel per la verifica della natura dell'illecito, soprattutto alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale ed amministrativa già richiamata, deve escludersi che l'incandidabilità sopravvenuta e/o la decadenza abbiano natura sanzionatoria, penale o amministrativa e, pertanto, esse non si pongono in contrasto con il principio dell'irretroattività della norma penale e più in generale delle disposizioni sanzionatorie afflittive. Il presupposto di carattere certamente penale a fondamento di questa misura - ossia la sentenza di condanna passata in giudicato per i reati espressamente individuati *ex lege* - non rende di uguale natura penale anche la stessa incandidabilità sopravvenuta e/o decadenza dalla carica parlamentare in quanto esse non assolvono la funzione di punire il soggetto, bensì di tutelare l'organo di appartenenza del parlamentare condannato la cui credibilità ed immagine risulterebbero compromesse a causa della presenza nel suo seno di un parlamentare colpito da sentenza di condanna definitiva. Se ne deduce che l'incandidabilità, pur conseguente alla condanna per fatti qualificati come reati, ha una propria autonomia derivante da uno specifico giudizio di indegnità morale ostativo all'assunzione ed al mantenimento di cariche elettive. L'autonomia di questa misura si ricava sia dalla natura dell'organo deputato al suo accertamento (Giunta ed Assemblea che non sono assimilabili ad un'autorità giurisdizionale, di tipo penale) sia dal ristretto ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della fattispecie che riguarda i soli candidati a determinate cariche elettive.

Alla luce di queste considerazioni, le conseguenze connesse al decreto legislativo n. 235 del 2012 alla condanna in via definitiva per determinate tipologie di reato, ritenute di particolare disvalore, non possono considerarsi "pena" nemmeno ai sensi del ricordato articolo 7 della CEDU perché tali conseguenze non sono finalizzate a punire, ma hanno lo scopo di impedire la reiterazione di trasgressioni a prescrizioni stabilite dalla legge: esse, quindi, non hanno funzione né generalpreventiva né specialpreventiva o carattere retributivo o di emenda, essendo invece previste allo scopo di allontanare dallo svolgimento del mandato parlamentare soggetti che risultino indegni di ricoprire tale carica.

A tale riguardo appare utile evidenziare che la teoria generale, come la dottrina penalistica e quella amministrativistica, inquadrano la sanzione come la conseguenza dannosa che il legislatore collega alla condotta di colui che viola la norma, come corrispettivo della sua azione illegale e come mezzo di restaurazione dell'ordine giuridico da detta azione turbato. La sanzione, al di là dei profili specifici delle singole specie, è caratterizzata da un rapporto di "causa ed effetto", tra la condotta illecita e la "sua punizione da parte dell'ordinamento giuridico". La sanzione è una misura diretta, mai mediata, e sempre collegata al comportamento, alla sua imputabilità e al suo disvalore. Quando non v'è questa relazione, non vi è sanzione né in senso formale, né in senso sostanziale. E la sanzione prevede in ogni caso l'imputabilità che, nelle sue diverse declinazioni penali, amministrative e civili, comporta sempre la valutazione della coscienza e volontà della condotta.

Le considerazioni che precedono evidenziano che le misure della cosiddetta legge Severino non sono, "in natura", delle sanzioni perché non si fondano sul predetto rapporto di causa ed effetto con la condotta illecita, ma non lo sono nemmeno, quanto all'assunto profilo penalistico, dal punto di vista soggettivo perché non sono irrogate dal giudice penale. E le stesse sfuggono ad ogni possibilità di ricomprensione nel novero delle sanzioni amministrative non solo per la mancanza del precitato rapporto di causa ed effetto, ma anche perché non sono finalizzate a "punire" un illecito amministrativo, cioè la violazione di disposizioni amministrative, e non sono comminate da una pubblica amministrazione in senso oggettivo.

Secondo questa impostazione interpretativa, dunque, se in ogni tipologia di sanzione si riscontra ontologicamente un carattere afflittivo, ciò non basta a ritenere che tutte le sanzioni abbiano carattere penale o comunque ricadano nel diritto punitivo. L'esito di questo processo ermeneutico conduce quindi a sostenere che l'incandidabilità sopravvenuta e/o la decadenza dalla carica parlamentare non possono essere sottoposte al principio di irretroattività in quanto non classificabili come sanzioni penali o amministrative.

Se quindi l'incandidabilità produce una limitazione del diritto di elettorato passivo, ciò non basta ad includerla nell'area delle sanzioni afflittive cui si applicano gli articoli 6 e 7 della CEDU. Tale conclusione risulta confermata proprio dalla giurisprudenza dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Da un lato, la Corte di Giustizia ha riconosciuto che il diritto di elettorato passivo può tollerare limitazioni, purché ciò avvenga per previsione di legge e nel rispetto del contenuto essenziale dei diritti interessati; inoltre, per effetto del principio di proporzionalità, la limitazione suddetta deve essere necessaria e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (sentenza Volker und Markus Schecke e Eifert, punto 50; 9 novembre 2010, nonché Lanigan, punto 55, 16 luglio 2015).

Dall'altro, nella valutazione della legislazione nazionale esistente, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – con puntuale riferimento all'articolo 3 del Protocollo 1 – è ferma nel ritenere che solo una restrizione generale, automatica e indifferenziata di un diritto sancito dalla CEDU oltrepassa il limite di discrezionalità ammissibile (sentenze Hirst contro Regno Unito, paragrafo 82; 6 ottobre 2005, Frodl contro Austria, paragrafi 25-26; 8 aprile 2010, Scoppola contro Italia, paragrafo 92, 22 maggio 2012).

Ora, alla luce dei criteri sopra indicati - di recente confermati dalla sentenza Delvigne (causa C-650/13 del 6 ottobre 2015) con la quale la grande Sezione della Corte di Giustizia si è pronunciata sulla compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea di una misura limitativa dell'esercizio del diritto di voto al Parlamento europeo, inflitta in seguito ad una condanna per grave reato - nel caso in esame l'incandidabilità sopravvenuta è prevista per legge, rispetta il contenuto essenziale del diritto di voto previsto dall'articolo 39, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali, poiché non rimette in questione il predetto diritto in quanto tale, ma produce come effetto l'esclusione – in condizioni specifiche e in ragione del loro comportamento – di alcune persone dal gruppo dei beneficiari del diritto di voto alle elezioni. La proporzionalità della misura dell'incandidabilità sopravvenuta (e della connessa decadenza) si desume anche dai presupposti che ne disciplinano l'applicazione, individuati *ex lege* mediante un elenco specifico e tassativo di reati ed una soglia di pena al di sotto della quale tale misura non opera.

Inoltre, alla luce dei parametri richiamati, la limitazione del diritto di elettorato passivo derivante dall'incandidabilità sopravvenuta appare proporzionata e coerente secondo le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza europea; infatti, se l'articolo 3 del Protocollo n. 1 della CEDU riconosce tra i diritti soggettivi il diritto di elettorato attivo e passivo (Mathieu-Mohin e Clerfayt contro Belgio, 2 marzo 1987, 46-51, serie A n. 113), resta comunque agli Stati membri un margine di apprezzamento in materia (si veda, ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, Gran. Cam., 16 marzo 2006, Zdanoka contro Lettonia) che tiene conto, tra l'altro, delle peculiarità storiche, politiche e culturali di ciascun ordinamento all'interno dei quali possono prevedersi misure che, per la loro intrinseca natura e per il loro grado di severità, si pongono al di fuori della sfera criminale o penale (Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 ottobre 1997, Pierre-Bloch contro Francia). La Corte europea dei diritti dell'uomo valuta e, se del caso, censura le scelte operate dal legislatore nazionale sulla base del principio di proporzione tra la singola misura e lo scopo per mezzo di essa perseguito, utilizzando, quale metro di giudizio, la previsione o meno di un limite di durata decorso il quale il diritto compresso può riespandersi.

## 5. Altre questioni affrontate nella procedura

**5.1. Il *fumus persecutionis*** - Con riferimento a tale questione, su cui si è molto discusso in Giunta, si deve ricordare, in via preliminare, che alla Giunta delle elezioni, ed in seconda battuta all'Aula, non spetta alcun sindacato processuale ulteriore a quello già consolidatosi nelle sedi giudiziarie preposte per effetto di una sentenza penale divenuta definitiva. Per il principio di separazione dei poteri l'attività demandata alla Giunta e poi all'Aula non può infatti mai interferire o sostituirsi a quella dell'autorità giudiziaria. Si tratta di un approccio metodologico al quale occorre attenersi scrupolosamente al fine di non sconfinare in campi riservati all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, tanto più quando - come nel caso in esame - si sono esauriti i tre gradi di giudizio con il passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna. Non è quindi possibile celebrare un improprio ed anomalo quarto grado di giudizio in ordine a molti degli aspetti richiamati dal senatore Minzolini - soprattutto durante la sua audizione nella seduta della Giunta del 26 aprile scorso - aspetti già scrutinati in modo motivato nelle sedi processuali competenti.

Il senatore interessato ha prospettato, peraltro, una serie di motivi, condivisi da più di un collega della Giunta, che confermerebbero la sussistenza di un *fumus persecutionis* ai suoi danni; si osserva peraltro che il *fumus persecutionis* è stato individuato dalla giurisprudenza parlamentare in sede di immunità - di fronte a richieste dell'autorizzazione giudiziaria inerenti misure cautelari o l'utilizzo di intercettazioni - mentre nel caso in questione, giova ripeterlo, la procedura è finalizzata ad accertare la sussistenza di una causa di incandidabilità sopravvenuta che trae fondamento da una sentenza penale di condanna passata in giudicato e, quindi, dall'esaurimento di tre gradi di giudizio.

Pur ritenendo ultroneo il tema del *fumus persecutionis*, passando comunque alle osservazioni prospettate dal senatore Minzolini e dal suo difensore nel corso della seduta pubblica del 18 luglio 2016 (si vedano, altresì, il punto 2 della memoria difensiva, pagine 3 e 4, nonché pagina 8 del ricorso presentato dallo stesso senatore Minzolini alla Corte europea dei diritti dell'uomo, depositato in Giunta il 17 maggio scorso) è stata sollevata la questione relativa alla precostituzione e all'imparzialità del giudice, con riferimento al fatto che la Corte di Appello - che, riformando la sentenza di primo grado, ha condannato il senatore Minzolini - vedeva presente nel collegio il giudice Gian Nicola Sinisi, in passato sottosegretario nei Governi Prodi e D'Alema, parlamentare della Margherita e, poi, del Partito Democratico.

A tale riguardo, non ci si può che attenere a quanto affermato dal Sottosegretario di Stato per la giustizia, nella seduta dell'Assemblea del 5 dicembre 2015, in risposta alle interpellanze 2-00236, presentata dal senatore Paolo Romani ed altri, e 2-00325, presentata dal senatore D'Ascola ed altri. In quella circostanza, il rappresentante del Governo ha precisato in particolare: "*come tanto il collegio del processo d'appello quanto quello del giudizio di legittimità siano stati composti in conformità con le vigenti previsioni tabellari. Sapete infatti che c'è un sistema tabellare organizzativo che deve salvaguardare il principio naturale del giudice precostituito, che deve garantire il cittadino nel senso che il giudice sia precostituito prima che il fascicolo arrivi alla sezione o addirittura all'ufficio giudiziario. Per questo sistema, le tabelle sono approvate dal CSM, risultano rispettate dalla Corte di Appello di Roma e dalla Corte di Cassazione, e sono state adottate in epoca antecedente dalla data di celebrazione del giudizio [...]*."

*Quindi, oggi la norma dell'astensione che esiste nel nostro codice prevede l'obbligo di astensione e quindi anche l'istituto della ricsuzione, la cui parte è libera di presentare istanza*



*di ricusazione, dove deciderà un soggetto diverso da quello ricusato. Nel momento in cui non scatta l'obbligo di astensione, oggi tale istituto è previsto per grave inimicizia personale. La grave inimicizia personale non può essere ridotta dall'aver svolto attività politica in un partito politico diverso.*

*Quanto all'ipotesi residuale dei gravi motivi di opportunità, che è un altro motivo per cui deve scattare l'obbligo di astensione, gli stessi vanno valutati nel concreto atteggiarsi della fattispecie, ed in relazione al collegamento dei fatti per cui si procede con le funzioni pubbliche e politiche svolte. Nel caso di specie, non risulta che l'imputato abbia ricusato alcuni dei giudici del collegio, né abbia rappresentato, anche successivamente, concreti elementi cui ancorare i gravi motivi di opportunità che avrebbero imposto l'astensione del giudice. Quindi, allo stato, dagli atti che sono stati esaminati dalle articolazioni del Ministero non appare configurarsi la violazione dei doveri funzionali".*

Le considerazioni sopra evidenziate sono sufficienti ad escludere la sussistenza di fattori tali da configurare l'assenza di imparzialità lamentata dal senatore Minzolini. Per completezza espositiva si rammenta che la Corte europea dei diritti dell'uomo, in merito all'articolo 6, comma 1 CEDU, ha operato una distinzione tra approccio soggettivo, e cioè quello diretto ad accertare la personale convinzione o l'interesse di un magistrato nel giudicare uno specifico caso ed approccio oggettivo, ovvero, volto a determinare se il giudice abbia offerto garanzie tali da eliminare ogni legittimo dubbio circa la propria imparzialità (Kyprianou contro Cipro [GC], § 118, 15 dicembre 2005, Piersack contro Belgio, § 30, 1 ottobre 1982; Grieves contro Regno Unito [GC], § 69, 16 dicembre 2003; Mitrinovski contro Repubblica di Macedonia, § 36, 30 aprile 2015). Nella concreta applicazione dell'esame soggettivo, la Corte ha costantemente ritenuto che la personale imparzialità di un giudice debba essere presunta sino a prova contraria (Kyprianou contro Cipro[GC], § 119, 15 dicembre 2005; Hauschildt contro Danimarca, § 47, 24 maggio 1989). Quanto al tipo di prova richiesta, la Corte ha ritenuto che al fine di valutarne l'imparzialità vada verificato se il magistrato abbia dimostrato ostilità o cattiva volontà o abbia operato in modo tale che gli fosse assegnato un caso specifico per motivi personali (De Cubber contro Belgio, § 25, 26 ottobre 1984).

L'esame oggettivo, quando applicato a un organo collegiale, va condotto in modo tale da verificare se, a parte la personale condotta di ogni membro, si siano verificati fatti dimostrabili che abbiano ingenerato dubbi circa l'imparzialità dell'intero collegio giudicante (Castillo Algar contro Spagna, § 45, 28 ottobre 1998). Nel caso di specie, non risulta che il senatore Minzolini, nel corso del procedimento penale, abbia sollevato un minimo dubbio o rilievo specifico a fondamento dei suoi timori, attivando i rimedi consentiti dal diritto processuale né, nell'ambito della decisione assunta dal Collegio, è valutabile il contributo di ciascuno dei tre componenti.

Sempre sotto il profilo del *fumus*, è stato prospettato quale ulteriore indice di un possibile *fumus persecutionis* - ai fini della commisurazione della pena in concreto e dell'applicabilità dell'incandidabilità sopravvenuta che presuppone una condanna a più di due anni - la questione della applicazione delle circostanze attenuanti, in particolare quelle del danno economico di speciale tenuità, in ragione del modesto valore delle singole appropriazioni e dell'inconsistenza del danno complessivo ove posto in relazione alla capacità economica della parte offesa RAI e l'attenuante speciale di cui all'articolo 323-bis del codice penale che con la prima può concorrere, riferendosi al fatto di reato nella sua globalità (condotta, elemento psicologico ed evento), nonché, infine, quella della riparazione del danno prima del giudizio, avendo il senatore Minzolini proceduto alla restituzione delle somme contestate. Inoltre, il senatore interessato lamenta la mancata derubricazione del reato a lui ascritto da quello di peculato a quello di peculato d'uso.

Anche per tali aspetti, non si ravvisa la sussistenza di un *fumus persecutionis* soprattutto

alla luce delle argomentazioni svolte dalla Cassazione sul punto specifico dell'applicazione delle circostanze attenuanti richiamate. In particolare, *"Il Collegio osserva a tale riguardo che la circostanza attenuante di cui all'art. 62 c.p., n. 4, ricorre solo quando il danno patrimoniale subito dalla parte offesa come conseguenza diretta e immediata del reato sia di valore economico pressoché irrilevante (da ultimo, Sez. 6, n. 14040 del 29/01/2015, Rv. 262975; Sez. 2, n. 15576 del 20/12/2012, Rv. 255791).*

*Pur ribadendosi il principio, più volte affermato in questa Sede, secondo cui, ai fini dell'applicazione dell'attenuante in esame, la valutazione della speciale tenuità, nel caso di reato continuato, va effettuata non in relazione all'importo complessivo delle somme contestate, ma con riguardo al danno patrimoniale cagionato per ogni singolo fatto-reato (Sez. 6, n. 14040 del 29/01/2015, Rv. 262975; Sez. 6, n. 30154 del 12/06/2007, Rv. 237329; Sez. 3, n. 11035 del 21/10/1993, Rv. 195943), dal tenore della sentenza impugnata è dato desumere che le singole spese di cui si tratta attengono alla consumazione di pasti per più persone in ristoranti di lusso e con scelte di vini e cibi dal prezzo manifestamente eccessivo (p. 10), sicché deve escludersi che il danno patrimoniale subito dalla persona offesa come conseguenza immediata e diretta delle singole condotte possa ritenersi pressoché irrilevante. Ad analoga conclusione si perviene del resto sulla base dell'assunto esplicitato in ricorso, secondo cui ciascun pasto avrebbe comportato una spesa pari a 100-150 Euro.*

*Analoghe considerazioni s'impongono, altresì, in merito alla prospettata configurabilità dell'attenuante di cui all'art. 323 bis c.p., dovendosi al riguardo considerare gli aspetti legati, per un verso, alla assai significativa entità delle appropriazioni di denaro riconducibile alla sfera pubblica, complessivamente eccedenti i 65.000 Euro, e, per altro verso, alla ritenuta gravità intrinseca dei fatti, connotati secondo la Corte territoriale dalla piena consapevolezza da parte del ricorrente dei reiterati abusi da lui commessi nel suo ruolo apicale. Va pertanto esclusa la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 323 bis c.p., che richiedono che il reato, valutato nella sua globalità, presenti una gravità di contenuto rilievo (Sez. 6, n. 14825 del 26/02/2014, Rv. 259501).*

*Il Collegio osserva infine che per l'applicabilità della circostanza attenuante della riparazione del danno contemplata (anche in forma restitutoria) dall'art. 62 n. 6 cod. pen. è indispensabile che la riparazione stessa, oltre che volontaria ed integrale, sia anche effettiva.*

*Ne consegue, in primo luogo, che il risarcimento deve essere effetto di una libera determinazione e non conseguenza inevitabile di fattori estranei alla volontà dell'autore del reato (Sez. 2, n. 8083 del 30.05.1973, Rv. 125469). La somma di danaro corrisposta dall'imputato deve poi riguardare sia il danno patrimoniale - comprensivo di capitale ed eventuali accessori - che quello non patrimoniale (Sez. 2, n. 9143 del 24/01/2013, Rv. 254880; Sez. 3, n. 26710 del 05/03/2015, Rv. 264023) e deve essere data, o almeno offerta, alla parte lesa in modo da consentire alla medesima di conseguire la disponibilità concretamente e senza condizioni di sorta (Sez. 1, n. 2837 del 13/12/1995, Rv. 204094).*

*Nel caso di specie, nessuno di questi presupposti viene convalidato dalla sentenza impugnata, la quale riferisce: a) di una sostanziale messa in mora del debitore da parte della RAI, che annunciò il recupero delle indebite spese e provvide autonomamente a trattenere parte di quegli importi attraverso ritenute sulla busta paga; b) dell'avvenuta restituzione, soggetta a condizione di ulteriore verifica, del solo danno patrimoniale in linea capitale; c) della successiva richiesta avanzata dal ricorrente al giudice del lavoro per ottenere il recupero di tutte le somme da lui corrisposte a fronte dell'indebito uso della carta di credito aziendale per spese personali".*

Per quanto concerne poi la qualificazione penale della condotta in termini di peculato, si osserva che l'utilizzo della carta di credito aziendale per ragioni private rientra nella fattispecie

delittuosa di peculato di cui all'articolo 314 del codice penale (Corte di Cassazione, sezione VI, sentenza n. 40954 del 3 ottobre 2013). A tale riguardo, si rammenta che il peculato d'uso è espressamente disciplinato dal secondo comma dell'articolo 314 del codice penale, il quale prevede l'applicazione della "pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita". La condotta tipica si caratterizza dunque per l'uso "momentaneo", da intendersi non come istantaneo, ma semplicemente non protratto nel tempo, secondo una valutazione da condursi in riferimento alla natura e alla destinazione della cosa. Correlato alla momentaneità dell'uso è poi il requisito – parimenti necessario ai fini dell'applicazione del secondo comma e non del primo comma dell'articolo 314 del codice penale – dell'immediata restituzione della cosa, che intervenga cioè trascorso soltanto il tempo minimo necessario e sufficiente, in concreto, per la medesima restituzione, una volta cessato l'uso. Dalla contiguità cronologica della restituzione rispetto all'uso, consegue la necessità che, in seguito all'uso e alla sua cessazione, l'agente non compia, rispetto alla cosa, altre attività se non quelle strettamente funzionali alla restituzione. E se è vero che ai fini della sussistenza del peculato d'uso (e della correlativa esclusione del peculato comune) sono necessarie tanto la volontà di immediata restituzione, quanto la realizzazione di tale intenzione, non potrà rilevare la volontà originaria non seguita da restituzione. Perché si realizzi tale ipotesi criminosa è peraltro necessario che l'agente subito dopo l'uso ponga in essere immediatamente l'attività diretta a procurarsi il denaro ed operi quindi la restituzione senza soluzione di continuità (Corte di Cassazione, Sezione penale VI, sentenza 14 marzo 1995, n. 4195).

Si aggiunge ancora che contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa del Minzolini (punto 3 della memoria difensiva, pagine 4 e 5), lo stesso giudice di appello, nella sentenza di condanna emessa il 27 ottobre 2014, ha tenuto conto del comportamento processuale del senatore nella parte in cui afferma "*considerato che si tratta di persona immune da condanne, tenuto conto del fatto di aver inizialmente restituito le somme sottratte (pur avendole poi richieste in una controversia di lavoro), nonostante la reiterazione delle condotte, si ritiene il concorso di circostanze attenuanti generiche, come richiesto dallo stesso Procuratore Generale. La pena appare adeguata nel minimo edittale di tre anni di reclusione, da ridurre di un terzo per tali attenuanti in due anni, da aumentare per la continuazione in misura che, per la reiterazione delle condotte, si ritiene adeguata in sei mesi di reclusione*".

**5.2. Il contrasto tra giudicati** - La difesa del senatore Minzolini ha insistito molto sul contrasto tra il giudicato penale - che si è risolto in senso sfavorevole per il senatore Minzolini, a seguito della condanna a lui inflitta in via definitiva - e il giudicato che si sarebbe determinato nell'ambito del giudizio del lavoro avviato dal Minzolini nei confronti della RAI.

In realtà, la difesa del Minzolini, nella fase istruttoria, ha esibito solo la sentenza di primo grado, n. 10119 del 24 settembre 2013, emessa dal Tribunale di Roma - Sezione lavoro, che condannava la RAI al pagamento in favore del senatore Minzolini della somma contestata (oltre interessi e rivalutazione), rigettando nella restante parte il ricorso.

Dalla sentenza penale di secondo grado del 27 ottobre 2014 (pag. 20) emerge poi che la controversia del lavoro tra il Minzolini e la RAI era ancora pendente, essendo stata evidentemente appellata (argomento questo utilizzato dalla Corte territoriale per riservare ad altro giudizio la liquidazione dei danni posti a carico del Minzolini e per rigettare la richiesta provvisoria).

Nel corso della seduta pubblica del 18 luglio 2016, il senatore Minzolini ha dichiarato di aver proceduto, a seguito della condanna a lui inflitta in via definitiva, alla restituzione delle somme contestate ed il suo difensore, in risposta ad una precisa domanda, ha precisato che non

risulta pendente alcun giudizio tra la RAI ed il senatore Minzolini.

Sul punto, si ricorda innanzitutto l'assoluta indipendenza tra giudicato penale e processo del lavoro: secondo la suprema corte (sentenza Corte di Cassazione n. 802/13) infatti, non sussiste alcun vizio di contraddittorietà tra i due diversi giudizi, poiché il giudice del lavoro gode di piena autonomia rispetto agli esiti del giudicato penale, e, pertanto, può ricostruire autonomamente i fatti oggetto di causa, giungendo a qualificazioni ed a valutazioni degli stessi che sono del tutto svincolate tra loro e che, quindi, possono anche essere diametralmente opposte.

Ciò posto, si osserva che, alla luce delle risultanze acquisite, anche attraverso le dichiarazioni dell'interessato e del suo difensore, non si ravvisa alcun contrasto tra giudicati. Non può infatti assumere rilievo la motivazione della sentenza emessa in data 24 settembre 2013 dal Tribunale di Roma - Sezione lavoro che in più punti fa esplicito riferimento alla sentenza penale di assoluzione del Tribunale penale di Roma in data 14 febbraio 2013, travolta dalla successiva sentenza della Corte d'Appello. E d'altra parte non può trascurarsi il dato che la controversia del lavoro, che era nella disponibilità delle parti, si è conclusa con la restituzione della somma contestata da parte del Minzolini.

**5.3. La mancata rinnovazione in appello dell'esame dei testi** - Non può essere sottaciuto un ulteriore rilievo sollevato dal senatore Minzolini (pagina 9 del ricorso presentato dallo stesso senatore alla Corte europea dei diritti dell'uomo), richiamato dal difensore nel corso della seduta pubblica ed emerso durante la discussione tenutasi in Giunta.

È stata, infatti, posta l'attenzione sul fatto che il giudice di appello ha riformato la sentenza di primo grado senza effettuare una valutazione diretta delle prove testimoniali. La mancata escussione da parte della Corte d'Appello dei testimoni e la circostanza che la Corte di Cassazione non ha cercato di porvi rimedio hanno comportato, secondo la tesi prospettata, una grave lesione del diritto di difesa del senatore Minzolini. Il mancato riesame dei testi costituirebbe un vizio del procedimento tale da ledere gravemente il diritto di difesa e il diritto ad un equo processo, riconosciuti non solo dalle norme della CEDU, ma anche da un recente indirizzo giurisprudenziale delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

In vero, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza n. 27620 pronunciata il 28 aprile scorso e depositata il 6 luglio scorso, hanno stabilito che la sentenza del giudice di appello che, in riforma di quella di proscioglimento di primo grado, affermi la responsabilità dell'imputato sulla base di una diversa valutazione della prova dichiarativa, ritenuta decisiva, senza avere proceduto alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, è affetta da vizio di motivazione deducibile dal ricorrente a norma dell'articolo 606, comma 1, lettera e), del codice di procedura penale, in quanto la condanna contrasta, in tal caso, con la regola di giudizio "al di là di ogni ragionevole dubbio" di cui all'articolo 533, comma 1, del codice di procedura penale. Sul punto, ferma restando la rilevanza di tale indirizzo delle Sezioni unite, resta il fatto che nella procedura in corso, definita a seguito di sentenza emessa dalla Corte nel novembre 2015, depositata nel febbraio 2016, non si può entrare nel merito della sentenza della Cassazione che si è occupata del caso in esame. Anche sotto tale profilo non si può invadere in alcun modo il campo della giurisdizione.

Ciò posto, si rileva, in primo luogo, che la questione rimessa alle Sezioni unite aveva un contenuto assai delimitato, trattandosi di chiarire se fosse rilevabile d'ufficio in sede di giudizio di cassazione la questione relativa alla violazione dell'articolo 6 CEDU per avere il giudice d'appello riformato la sentenza assolutoria di primo grado affermando la responsabilità penale dell'imputato esclusivamente sulla base di una diversa valutazione di attendibilità delle dichiarazioni di testimoni senza procedere a nuova escussione degli stessi. Rispetto al quesito, la

pronuncia delle Sezioni unite risponde affermativamente, riconoscendo la rilevabilità d'ufficio della predetta questione.

In secondo luogo - ed è il punto che in questa sede interessa - la stessa pronuncia chiarisce che la mancata rinnovazione dell'istruzione dibattimentale non rilevi di per sé. Per valutare se la sentenza di appello sia viziata occorre "apprezzarne il contenuto" e verificare, in particolare, se il giudice di secondo grado ha effettuato una diversa valutazione delle fonti dichiarative che è risultata in contrasto e *contra reum* rispetto alla valutazione resa dal giudice di primo grado. Occorre, pertanto, un giudizio sul merito della sentenza d'appello che è precluso a soggetti estranei alla giurisdizione.

Nella vicenda in esame - ribadito l'impedimento da parte della Giunta ad esercitare un sindacato nel merito processuale - appare significativo che nella sentenza della Corte di Cassazione n. 1511 del 2015, con la quale è stata confermata la condanna, pronunciata dal giudice d'appello, a carico del senatore Minzolini, si motivi, in risposta ad una precisa censura sollevata nel ricorso, che *"non sussiste dunque la necessità di rinnovare il dibattimento in appello per procedere ad una nuova escussione dei testimoni sentiti in primo grado quando, come nel caso di specie, la Corte territoriale pervenga alla riforma della sentenza di assoluzione e all'affermazione della penale responsabilità dell'imputato sulla base delle stesse deposizioni assunte dal primo giudice e senza effettuare una diversa valutazione di attendibilità - conformemente riconosciuta da entrambe le sentenze - limitandosi ad una loro rilettura in senso idoneo a fornire l'unica ricostruzione possibile dei fatti alla stregua del complesso delle prove dichiarative e documentali raccolte"* (pagina 6).

## 6. La decisione della Giunta

Nella riunione in camera di consiglio, tenutasi a seguito della seduta pubblica del 18 luglio 2016, dopo un'ampia e qualificata discussione, anche sulla base del precedente procedimento di contestazione di inizio legislatura, la Presidenza ha ritenuto opportuno, al fine di garantire la massima espansione ai diritti della difesa, che la Giunta si esprimesse, in ogni caso, con apposite votazioni, sulle seguenti questioni pregiudiziali, le quali non sono risultate accolte: la proposta di sollevare questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale, con riferimento agli articoli 1 e 3 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, in relazione all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione; la proposta di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, con riferimento alla possibile violazione dell'articolo 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in relazione alla condanna penale all'origine della presente procedura; la proposta di attendere la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, con riferimento all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in relazione alla condanna penale all'origine della presente procedura.

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

"La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, a seguito della contestazione dell'elezione del senatore Augusto Minzolini (Regione Liguria) decisa dalla Giunta nella seduta dell'8 giugno 2016; in seduta pubblica, uditi l'esposizione della relatrice, senatrice Lo Moro, e gli interventi del senatore Minzolini e del suo difensore; riunitasi in camera di consiglio; 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, 3 e 13 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235;

accerta che si è in presenza di una causa sopraggiunta di incandidabilità, e delibera a maggioranza - respinto ogni contrario avviso *in procedendo* e nel merito - di proporre all'Assemblea la decadenza dal mandato parlamentare, per motivi di incandidabilità sopravvenuta del senatore Augusto Minzolini, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, 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 in una prossima seduta, onde poter essere presentata al Senato entro il previsto termine di venti giorni dall'adozione della presente decisione".

LO MORO, *relatrice*