



## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

**d’iniziativa della senatrice LO MORO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 NOVEMBRE 2017**

Modifica dell’articolo 66 della Costituzione in materia di verifica dei poteri dei parlamentari

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge costituzionale prevede la modifica dell'articolo 66 della Costituzione, attribuendo alla Corte costituzionale la verifica dei titoli di ammissione dei componenti delle Camere e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

La proposta era stata già presentata nella corrente legislatura, durante l'iter della riforma costituzionale, sotto forma di emendamento. Il tentativo di inserire il tema nella riforma (peraltro bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016) non ha incontrato il favore del relatore e del Governo e l'emendamento è stato ritirato.

Con questa proposta si vuole sottoporre alla valutazione del Parlamento la necessità di trovare soluzioni più attuali (di quelle previste dai Costituenti), sotto il profilo della competenza e delle procedure, alla cosiddetta verifica dei poteri, oggi affidata alla Camera di appartenenza dei singoli componenti (deputati o senatori).

La questione è discussa da tempo ed è stata sollevata anche in questa legislatura da più parti, a partire dai saggi nominati dal Presidente della Repubblica all'inizio della legislatura.

Personalmente ho maturato la necessità di produrre una proposta di modifica dell'articolo 66 della Costituzione per l'esperienza che ho vissuto in Senato prima sul caso Berlusconi e poi sul caso Minzolini, due casi in cui è stata proposta la decadenza dalla Giunta delle elezioni, i quali hanno trovato soluzioni diverse con il voto dell'Aula.

Ho fatto parte della Giunta sin dall'inizio della legislatura. La partecipazione ad un organismo del genere pone sempre davanti a problemi di una certa delicatezza. Questo è

stato particolarmente vero in questa legislatura, in cui la Giunta (e poi l'Aula) si è trovata davanti alla prima applicazione della cosiddetta «legge Severino», che ha introdotto anche per i parlamentari l'istituto della incandidabilità e della decadenza (per incandidabilità sopravvenuta).

Sotto il profilo qui considerato (della verifica delle condizioni di eleggibilità), il primo caso importante che ci siamo trovati ad affrontare è stato quello della decadenza del leader dell'opposizione, senatore Silvio Berlusconi, destinatario di una sentenza di condanna per frode fiscale diventata definitiva il 1° agosto 2013, dopo la convalida degli eletti.

Ho partecipato alla discussione in Giunta e sono intervenuta anche in Assemblea, attenta a ribadire la necessità della decadenza senza mai perdere di vista la gravità della decisione e la necessità di motivare adeguatamente, anche sul piano tecnico, la posizione del gruppo e di intervenire con il rispetto dovuto al destinatario del provvedimento, presente in aula. Quella decadenza, votata a voto palese in un'aula silenziosa e tesa, ha inciso sull'andamento della legislatura e sulla vita politica del Paese.

«... l'argomento che mi sembra più significativo... è quello secondo il quale il decreto legislativo Severino violerebbe un principio cardine del nostro sistema penale, quello della irretroattività della norma penale. In proposito, voglio richiamare ... l'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, che prevede che "Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso", e voglio anche dire ... che un analogo principio viene sancito dall'articolo 7 della Con-

venzione sui diritti dell'uomo. Si tratta di un principio assai rilevante... Esso riguarda, come è evidente, le norme incriminatrici. Sgombriamo allora subito il campo da un fatto: non siamo davanti ad una norma incriminatrice, perché, quale che sia il carattere afflittivo della norma introdotta dal decreto legislativo Severino sull'incandidabilità, sicuramente nessuno è in condizione di affermare che si tratti di una norma incriminatrice. È stato anche detto ... che il principio dell'irretroattività che la Costituzione pone con riferimento alle norme incriminatrici riguarda anche le sanzioni amministrative. In questo caso si tratta di un principio introdotto da una legge dello Stato, ed è anch'esso un principio importante. Tuttavia, stabiliamo anche un altro concetto: così come avviene per il diritto penale, anche per le sanzioni amministrative non è che il carattere più o meno afflittivo di una norma, cioè il fatto che una norma circoscriva i nostri diritti, possa essere considerato in sé e possa portarci a qualificare la norma medesima come sanzione amministrativa. Le sanzioni amministrative sono quelle tipiche disciplinate dalla legge, così com'è per le norme penali... Dobbiamo avere ben presente non solo l'articolo 25, ma tutti gli articoli della Costituzione, e voglio ricordarne altri per sostenere poi un assunto assolutamente contrario a quello che è stato sostenuto qui dentro. Voglio ricordare anzitutto l'articolo 65 della Costituzione, che è quello che più ci riguarda questa mattina. Esso recita che: "La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore". Cos'altro ha fatto il decreto legislativo Severino se non evitare di contraddire la Costituzione, applicandola introducendo con legge casi di ineleggibilità come previsto dall'articolo 65 della stessa?

Poi, che l'incandidabilità sia un'ineleggibilità di carattere particolare credo non si possa dubitare, perché oltre che la dottrina anche la giurisprudenza è conforme sul punto, e quindi penso che nessuno possa se-

riamente dubitarne. Un altro articolo della Costituzione che potrei citare ... è l'articolo 48, che riguarda l'elettorato attivo, dove si dice che: "Il diritto di voto" cioè l'elettorato attivo "non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge". Cito questo articolo per due motivi: innanzitutto, perché qui si è parlato dell'indegnità morale, e deve essere chiaro che nessuno di noi, in uno Stato laico, deve invocare il concetto di indegnità se non legato ad una codificazione dell'indegnità sancita da una legge dello Stato; altrimenti non avrebbe alcun senso. Non siamo sacerdoti, non siamo riferimenti, o meglio dovremmo essere anche riferimenti morali ed etici, ma non siamo qui in questa veste: noi applichiamo le leggi dello Stato. Lo cito anche per dire che l'articolo 48 della Costituzione, per quanto riguarda l'elettorato attivo, vincola maggiormente il legislatore, mentre l'articolo 65 ha schema libero. Infatti, il discorso della sentenza passata in giudicato potrebbe comunque essere preso come riferimento perché riguarda l'elettorato attivo, ma non è detto che fosse necessaria addirittura - come poi abbiamo deciso come legislatori - una sentenza passata in giudicato per introdurre un'ineleggibilità. Allora, ci troviamo di fronte all'applicazione della Costituzione e di fronte ad una legge voluta fortemente, in un momento difficile della nostra Repubblica, da tutte le forze politiche; infatti, quella legge ha avuto padri e madri in tutte le forze politiche, perché ciascuno di noi ne ha rivendicato la paternità e la maternità. Siamo davanti ad una legge che alla prima applicazione non ci piace e cominciamo ad ostacolarla. Non lo fa certo il Partito Democratico che - ricordo - nella scorsa legislatura ha sostenuto, attraverso l'attuale Ministro per i rapporti con il Parlamento e il segretario dell'epoca, Bersani, che l'incandidabilità poteva essere introdotta anche davanti a una sentenza solo di primo grado per reati

di particolare gravità. Dunque, siamo davanti ad una prima applicazione, ed oggi, poiché il destinatario di questa prima applicazione si chiama Silvio Berlusconi, la cosa ci spaventa. Ho molto rispetto di questo e, come vedete, mi sono anche tolta il sorriso dalle labbra, perché non mi pare che alcuna forza politica o alcun senatore possa discutere con leggerezza e con allegria una questione di questo genere, di tale serietà per il Paese e anche per la politica italiana. Il problema, però, è se dobbiamo applicare o no una legge dello Stato».

*(Dall'intervento in Senato del 27 novembre 2013).*

Molto tempo dopo, mi sono occupata da relatrice di un altro caso di decadenza, quello del senatore Augusto Minzolini, destinatario di una sentenza di condanna definitiva a due anni e sei mesi di reclusione per peculato continuato.

«[...] Le mie conclusioni sono le seguenti: con la mia relazione propongo la dichiarazione di decadenza, ossia l'accoglimento della proposta della Giunta.

Concludo con una nota personale. Nella relazione che voi leggerete, che riguarda un collega e il rispetto che dobbiamo ai colleghi ci porterà tutti a leggerla, ci sono anche parole che definirei di simpatia nei confronti del senatore Minzolini, che si è comportato in maniera assolutamente corretta nei confronti miei e di tutti i colleghi. Il rammarico con cui chiudo la vicenda è che il senatore Minzolini ritiene di avere trovato lungo la sua strada un ex parlamentare giudice da cui si è sentito maltrattato, mentre oggi si trova invece ad avere a che fare con un ex giudice parlamentare che conclude per la sua decadenza. Mi dispiace sul piano personale, ma sono abituata all'applicazione della legge e, davanti alla necessità di applicare la

legge, neanche la simpatia e i rapporti personali mi portano a essere in alcun modo tributante». *(Dall'intervento al Senato nella seduta del 16 marzo 2017).*

Ma in questo caso l'Aula non ha accolto la proposta della Giunta e ha votato contro la decadenza. Qualche mese dopo il collega si è dimesso ma, aldilà del fatto personale, il caso Minzolini ha attestato la libertà dell'Aula di votare senza tener conto di una legge dello Stato; cosa questa che ho faticato ad accettare, anche per il contrasto con la precedente decisione sul caso Berlusconi.

Penso che, anche alla luce dell'esperienza di questa legislatura, non si possa non mettere in discussione l'articolo 66 della Costituzione secondo cui «ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità».

Sono più di una le soluzioni che sono state prospettate, sempre nella fase emendativa della riforma costituzionale. È stata, in particolare, proposta una riformulazione dell'articolo 66 che prevedesse la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale contro le decisioni dell'Aula da parte del titolare di un interesse diretto e immediato ovvero, secondo un'altra ipotesi, da parte dei singoli deputati e senatori direttamente interessati.

Con la presente proposta si affida invece la competenza direttamente alla Corte, anche per evitare possibili decisioni diverse tra la Camera di appartenenza del parlamentare soggetto alla verifica dei poteri e la Corte costituzionale.

Aldilà della soluzione che sarà scelta, non è possibile ignorare un problema che non è certo nuovo ma in questa legislatura si è palesato in maniera evidente.

## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

---

### **Art. 1.**

1. L'articolo 66 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 66. – Sui titoli di ammissione dei componenti delle Camere e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità giudica la Corte costituzionale, nelle forme stabilite con legge costituzionale».





