



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 82
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 18 settembre 2013

INDICE

Giunte

Elezioni e immunità parlamentari.

Plenaria (notturna) Pag. 3

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 18 settembre 2013

Plenaria

14ª Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente
STEFANO

La seduta inizia alle ore 20,35.

VERIFICA DEI POTERI

Regione Molise

Riprende l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana.

Si procede quindi alle dichiarazioni di voto.

Il senatore Mario FERRARA (*GAL*) ricorda che già nella fase della discussione generale ha espresso le proprie argomentazioni a sostegno delle questioni di natura preliminari esposte dal relatore Augello. Per quanto concerne la possibilità da parte della Giunta di sollevare questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale resta convinto che gli stessi lavori preparatori relativi all'articolo 66 della Costituzione dimostrano come fosse inequivocabile attribuire alle Giunte di Camera e Senato la qualifica di organi giurisdizionali. Rispetto poi ad alcuni profili segnalati dal relatore come rilevanti nell'ambito della predetta questione di legittimità costituzionale, si sofferma in modo specifico sulla natura penale della incandidabilità sopravvenuta in quanto effetto di una sentenza penale di condanna. A tale conclusione, è pervenuto nonostante il contrario avviso della più volte citata sentenza del Consiglio di Stato n. 695 del 2013, sentenza che riguarda però amministratori locali e non anche parlamentari nazionali, rispetto ai quali è in gioco la salvaguardia del principio della rappresentanza democratica. Analogamente, ritiene che, da un punto

di vista ontologico, prima ancora che giuridico, sia stata ampiamente dimostrata la natura non retroattiva della incandidabilità sopravvenuta.

Conclusivamente, nel ribadire il proprio sostegno ad entrambe le questioni di natura preliminare richiamate, dichiara il proprio voto favorevole sulla proposta di convalida dell'elezione del senatore Berlusconi, con riferimento agli articoli 1 e 3 del decreto legislativo n. 235 del 2012.

Il senatore BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) osserva preliminarmente di non aver condiviso l'impostazione seguita nei lavori della Giunta che, purtroppo, si è caratterizzata come organo politico, smarrendo il proprio ruolo di organo *super partes*.

Con riferimento, quindi, alla questione di natura preliminare proposta dal relatore circa la possibilità da parte della Giunta di sollevare questione di legittimità costituzionale, ritiene che la Giunta eserciti funzioni giurisdizionali, seppur subordinate alla verifica da parte dell'Assemblea. La Giunta pertanto è un organo politico con funzioni giurisdizionali.

Ricorda che nella discussione generale ha tentato di spostare l'attenzione sul merito della vicenda in esame, anche se si duole di non esservi pienamente riuscito, soprattutto con riferimento ai seri dubbi sull'applicabilità e sulla legittimità della cosiddetta legge Severino. Essa, infatti, nell'introdurre l'incandidabilità sopravvenuta, ha disciplinato una misura sostanzialmente penalizzante e sanzionatoria. Le considerazioni esposte avrebbero dovuto quindi indurre ad una maggiore ponderazione in quanto i dubbi illustrati potevano servire per evitare errori. Sono queste pertanto le ragioni che lo inducono a votare favorevolmente in ordine ad entrambe le questioni di natura preliminare proposte dal relatore.

Ritiene poi che la sentenza di condanna, a carico del senatore Berlusconi, divenuta irrevocabile lo scorso agosto – con il rilievo ulteriore che la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici resta da determinare solo nel *quantum* – rappresenta un fatto imprescindibile che lo spinge a votare contro la proposta di convalida avanzata dal relatore. Tuttavia, non può che ribadire il proprio rammarico, perché raramente nella storia repubblicana, la Giunta ha operato, come in questo caso, come organo maggiormente sensibile alle esigenze di opportunità politiche rispetto a quelle strettamente di merito.

La senatrice STEFANI (*LN-Aut*) manifesta alcune perplessità sui profili di opportunità del metodo e del percorso seguiti durante i lavori della Giunta, lavori che, nella fattispecie in esame, sono stati contrassegnati da una urgenza ingiustificabile. Tale circostanza la induce pertanto a chiedersi se la Giunta abbia subito una forte pressione esterna, con inevitabili riflessi emotivi. Proprio al fine di evitare questo scenario, durante la discussione generale ha auspicato la ricerca di una maggiore serenità ed equilibrio nello svolgimento dei lavori in modo che gli stessi non dovessero focalizzarsi sulla figura politica del senatore Berlusconi – dipinto come un dio o come un diavolo a seconda dei punti di vista – ma esclusivamente su argomenti giuridici e di merito.

Rileva che forti riserve debbano essere nutrite in ordine alla legittimità costituzionale della stessa legge Severino, riserve che, a suo avviso, non sono state superate; pertanto, esprime il proprio avviso favorevole nei confronti delle due questioni di natura preliminare proposte dal relatore e dichiara il proprio voto favorevole anche sulla proposta di convalida.

Il senatore DELLA VEDOVA (*SCPI*), nel sottolineare l'innegabile rilevanza di un voto che riguarda il senatore Berlusconi, cioè un «pezzo» della storia politico-istituzionale del Paese, ribadisce che è stato animato durante i lavori della Giunta da uno spirito scevro da logiche di appartenenza politica. Nel merito, rileva come a suo giudizio è significativo che durante l'*iter* complessivo della cosiddetta legge Severino non siano state presentate e discusse in Parlamento questioni che ne mettevano in dubbio la legittimità costituzionale. Gli stessi lavori preparatori di tale provvedimento, nonché lo spirito che condusse in quel dato momento storico alla sua approvazione, dimostrano che non vi erano dubbi sul fatto che l'incandidabilità sopravvenuta e la conseguente decadenza potessero essere applicate anche retroattivamente: era pertanto evidente che le disposizioni del decreto legislativo n. 235 del 2012 si riferissero a sentenze di condanna riguardanti illeciti penali compiuti anteriormente alla sua entrata in vigore. Inoltre, l'obiezione ricordata dal relatore, nel suo intervento di replica, rispetto alla non operatività della decadenza di diritto per le cariche di deputato e senatore, obiezione segnalata nel corso dell'*iter* presso la Camera dei deputati, è stata risolta nella stesura dello schema di decreto legislativo.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, nel dichiarare il proprio dissenso rispetto ad entrambe le questioni di ordine preliminare proposte dal relatore, esprime altresì la propria contrarietà sulla proposta di convalida.

Il senatore GIARRUSSO (*M5S*) sottolinea preliminarmente che la Giunta non riveste natura di organo giurisdizionale e conseguentemente non è legittimata ad assumere la funzione di giudice *a quo* per la proposizione alla Corte costituzionale di una questione di costituzionalità. Va infatti rilevato che la tutela di fronte alla Corte costituzionale – che costituì una straordinaria novità introdotta dai Padri costituenti per garantire nell'ordinamento la presenza di un giudice delle leggi – presuppone l'intermediazione di un giudice chiamato ad applicare in una controversia una legge rispetto alla quale ravvisi dubbi di incostituzionalità. Sotto tale profilo, la posizione del Parlamento si differenzia da quella di un giudice in quanto configurandosi lo stesso come potere legislativo, ha la facoltà di modificare direttamente una norma di legge ritenuta incostituzionale, facoltà invece preclusa a un giudice.

Comunque, anche a prescindere dalla problematica della non configurabilità della Giunta quale giudice *a quo*, va sottolineato che le questioni di incostituzionalità sollevate dal relatore risultano nel caso di specie manifestamente infondate. Conseguentemente, preannuncia, anche a nome del

Gruppo di appartenenza, il proprio voto contrario in ordine a tale questione preliminare.

Rispetto alla seconda questione preliminare sollevata dal relatore, ovvero quella inerente al rinvio pregiudiziale di tipo interpretativo alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, preannuncia anche a nome del proprio Gruppo, il voto contrario, atteso che per l'attivazione di tale tutela occorre l'intervento di un giudice, e non quindi di un organo parlamentare, quale si configura la Giunta.

L'oratore fa propri gli argomenti espressi nel corso della discussione generale dai senatori Buccarella e Crimi, dalla senatrice Fucksia, dai senatori Pagliari e Casson e preannuncia, anche a nome del Gruppo Movimento 5 Stelle, il proprio voto contrario sulla proposta di convalida dell'elezione formulata dal relatore Augello.

Il senatore D'ASCOLA (*PdL*) sottolinea preliminarmente la diversità ontologica del giudizio di costituzionalità rispetto al procedimento di modificazione delle leggi.

Relativamente al principio di irretroattività rileva che lo stesso assume una valenza generale nell'ordinamento giuridico. In tale ottica anche l'articolo 11 delle preleggi va interpretato alla luce del predetto principio, con la conseguenza che la valenza di una legge può essere esclusivamente ultrattiva.

Va poi evidenziato che alla stregua della funzione di orientamento della legge, sancita dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 364 del 1988 e 1085 del 1988, la rimproverabilità di un comportamento vietato da una disposizione normativa presuppone necessariamente l'antioriorità dello stesso rispetto alla norma. Tale funzione di orientamento della legge non è limitata all'ordinamento penale, involgendo tutte le aree dell'ordinamento giuridico.

Va poi sottolineato che il criterio fondamentale per distinguere la norma penale dalla sanzione amministrativa non può che essere quello della rilevanza del diritto sacrificato; in tale ottica, in via meramente esemplificativa, sarebbe difficile sostenere che una norma che sacrificasse la libertà personale, qualificando tale situazione come illecito amministrativo, possa considerarsi estranea al diritto penale.

Va comunque rilevato che anche con riguardo agli illeciti disciplinari vige il principio di irretroattività della sanzione, rispetto al quale il parametro di riferimento deve essere quello del momento in cui il fatto illecito viene commesso e non quindi quello in cui il procedimento di verifica viene posto in essere.

Va poi osservato che il criterio per la rimessione in via incidentale alla Corte costituzionale di questioni di incostituzionalità è quello della non manifesta infondatezza, alla stregua del quale quindi anche le questioni infondate – ma non manifestamente infondate – sono sottoponibili alla Consulta.

Si sottolinea poi che i precedenti della Giunta delle elezioni del Senato confermano la natura giurisdizionale, e la conseguente valenza di giudice *a quo* della Giunta.

Relativamente al rinvio pregiudiziale di tipo interpretativo alla Corte di giustizia dell'Unione europea, si evidenzia che l'attivazione dello stesso è obbligatoria e non quindi facoltativa.

L'oratore, a conclusione del proprio intervento, preannuncia, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza, il proprio voto favorevole su entrambe le questioni preliminari prospettate dal relatore Augello, come pure sulla proposta di convalida dell'elezione del senatore Berlusconi formulata dallo stesso, evidenziando che il PdL continuerà in futuro a difendere i diritti di ciascun senatore, a prescindere dall'appartenenza politica dello stesso.

Il senatore CUCCA (*PD*) interviene a nome del Gruppo del Partito Democratico

per annunciare il voto contrario alla proposta formulata dal senatore Augello, che aveva concluso il suo elaborato intervento chiedendo la convalida dell'elezione del senatore Silvio Berlusconi. Ove si pervenisse al voto, annuncia anche che il Gruppo del PD voterà contro entrambe le questioni preliminari proposte dal relatore.

Tale posizione costituisce l'esito del serrato dibattito sui temi e le problematiche giuridiche, che sono stati esposti nella erudita relazione del senatore Augello, rispetto alla quale sente il dovere di ribadire il riconoscimento del grande lavoro svolto con competenza e pacatezza, consentendo col suo atteggiamento anche al Presidente della Giunta di condurre con altrettanta serenità il confronto su temi che, pur prescindendo dalla loro complessità, erano certamente molto delicati, a prescindere dal soggetto coinvolto e interessato alla nostra decisione.

Rileva di poter affermare serenamente e senza tema di smentite che la decisione che ci si accinge ad assumere sia il risultato esclusivo del serrato confronto nel corso delle riunioni della Giunta e dell'esame delle varie argomentazioni sottoposte all'attenzione della stessa.

Riafferma poi con pieno convincimento che il proprio lavoro e quello di tutti i componenti del Gruppo del PD, pur nella consapevolezza della delicatezza del tema trattato, si è svolto avendo come primario obiettivo quello di dare compiutezza e rilevanza al ruolo istituzionale che spetta alla Giunta, che è essenzialmente quello di dare attuazione al dettato normativo.

Non ci si è limitati, come da taluno è stato incautamente insinuato, ad una semplice presa d'atto del contenuto della nota sentenza della Corte di Cassazione del 3 agosto scorso per pervenire alla decisione che scaturirà dal voto, bensì si è operato per approfondire con grande serietà e scrupolo cognitivo le tematiche che erano state proposte per pervenire alla soluzione che a suo giudizio è l'unica possibile, dopo la disamina dei temi contenuti nella relazione del senatore Augello.

Si è assunta immediatamente la consapevolezza di essere stati chiamati a dare applicazione, per la prima volta in ambito parlamentare, al dettato dell'articolo 3 della cosiddetta legge Severino. Pur di fronte alle difficoltà connaturate proprio all'essere di fronte alla prima volta, stante la gravosa portata della norma e la complessità delle problematiche inerenti, si è certi di aver risolto in maniera corretta le varie questioni proposte, che intende richiamare solo schematicamente, ritenendo che l'esauritiva discussione abbia sgombrato il campo da ogni ragionevole dubbio.

I presupposti di fatto e di diritto per l'applicazione dell'articolo 3 non erano in discussione e lo stesso relatore non ha inteso contestarli: si è in presenza di una sentenza passata in giudicato il cui contenuto non può essere discusso in questa sede e davanti a questa Giunta cui è affidato ben altro compito. Da tale fatto la legge Severino fa discendere immediatamente e inconfutabilmente l'effetto della incandidabilità sopravvenuta, che costituisce l'oggetto della decisione della Giunta.

Acquisito questo dato incontrovertibile, il relatore ha ritenuto che la disposizione in controversia sia incostituzionale. Pertanto, è stata prospettata una serie di problematiche la prima delle quali attiene alla natura della Giunta e del contenuto dell'articolo 3 della legge Severino. Il relatore ha cioè posto il problema se la Giunta per le elezioni sia legittimata a sollevare questioni di incostituzionalità e se l'articolo 3 preveda una sanzione che, per la sua natura, non possa essere applicata retroattivamente a fatti verificatisi prima dell'entrata in vigore della legge.

Quanto al primo profilo, ossia quello della natura della Giunta, la legittimazione discenderebbe direttamente dall'aver la stessa natura giurisdizionale. Tale problematica è stata risolta negativamente, posto che la Giunta non assume mai decisioni definitive, ma si limita a compiere un'attività istruttoria, che può anche essere complessa, ma che si conclude con una decisione da sottoporre all'esame dell'Aula, cui compete in via esclusiva la decisione finale e definitiva.

Inoltre, la Giunta non ha il carattere di terzietà, neutralità e indipendenza, che deve in maniera imprescindibile connaturare qualsiasi organo giurisdizionale. Il richiamo, operato reiteratamente da molti dei colleghi che hanno esposto tesi di segno opposto, alle sentenze della Consulta – che ha effettuato alcune aperture, fino anche a riconoscere una lata funzione giurisdizionale alla Giunta delle elezioni – prescinde dal fatto che quelle pronunzie si riferiscono a situazioni ben diverse concettualmente e teleologicamente da quella di cui si discute in questa sede.

Il secondo tema è quello dell'irretroattività dell'articolo 3 della legge Severino, che non sarebbe applicabile ai fatti che siano stati compiuti prima dell'entrata in vigore della legge medesima.

Si tratta di stabilire la natura dell'articolo 3 della legge Severino, se cioè essa preveda una sanzione di carattere penale o amministrativo. Peraltro, e l'argomento è dirimente, come già detto, la norma fa riferimento esclusivamente alla sentenza, senza riferimento alcuno al tempo del commesso reato. Ritiene sufficiente richiamare l'esauritivo e articolato contenuto degli interventi nella discussione generale per affermare che non esi-

ste affatto alcuna incostituzionalità della norma, che è stata discussa in maniera approfondita dal Parlamento e che è stata approvata senza che venisse affacciato alcun dubbio di costituzionalità.

Per quel che concerne il ricorso alla Corte di Lussemburgo richiama gli argomenti esposti nella discussione generale. In primo luogo la Giunta non è sicuramente giudice che possa sollevare questione pregiudiziale. Inoltre, la questione non è pertinente, nel senso che 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. Manca dunque di quella rilevanza e pertinenza che il rinvio pregiudiziale richiede.

Allo stato manca quindi il requisito essenziale dell'attualità dell'interesse ad agire avanti ad organi europei di giustizia.

Tale circostanza travolge l'intero ragionamento, con la conseguenza che entrambe le questioni preliminari non sono condivisibili e devono essere rigettate, unitamente alla proposta finale del relatore. Ribadisce quindi che in questo senso voterà il Gruppo del PD.

Il senatore GIOVANARDI (*PdL*) evidenzia che dalle dichiarazioni di voto sono emerse posizioni contrastanti in merito alle due questioni preliminari sollevate dal relatore, atteso che quattro capigruppo hanno preannunciato voto favorevole in ordine alle stesse e tre capigruppo voto contrario. Ritiene quindi necessario che le due questioni siano poste separatamente ai voti, al fine di acquisire le decisioni della Giunta in ordine alle stesse.

Il PRESIDENTE secondo l'intesa raggiunta nella seduta del 10 settembre, con gli ulteriori chiarimenti di cui alla seduta di questa mattina, essendo stata avanzata richiesta di votazione sulle due questioni preliminari – prospettate dal relatore Augello anche nella parte conclusiva della sua relazione sulla proposta di convalida – accantona il voto finale su quest'ultima, dovendosi intendere tali questioni formalizzate in due distinte proposte da sottoporre a separata votazione.

Quindi, previa verifica del numero legale, pone ai voti la questione preliminare sollevata dal relatore nell'ambito della propria proposta, concernente la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale con riferimento a dieci profili ritenuti rilevanti e non manifestamente infondati.

La Giunta respinge a maggioranza la predetta questione preliminare.

Il PRESIDENTE pone poi ai voti la seconda questione preliminare prospettata dal relatore, 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 a dieci distinti profili.

La Giunta respinge a maggioranza tale questione preliminare.

I senatori D'ASCOLA (*PdL*), Mario FERRARA (*GAL*) e STEFANI (*LN-Aut*) preannunciano che i rispettivi Gruppi rappresentati non parteciperanno per protesta al voto sulla proposta di convalida.

Il relatore AUGELLO (*PdL*) fa presente che resterà in aula solo al fine di svolgere le proprie funzioni istituzionali e per sostenere fino all'ultimo momento della procedura le soluzioni e le argomentazioni prospettate nella propria proposta di convalida.

La seduta, sospesa alle ore 21,48 riprende alle 21,53.

Il PRESIDENTE esprime rammarico per la scelta di abbandonare i lavori di alcuni Gruppi rappresentati in Giunta, rispettando comunque tale decisione.

Con apposita votazione viene 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.

Il PRESIDENTE, essendo stata respinta la proposta di convalida formulata dal relatore Augello, precisa che – ai sensi dell'articolo 10, comma 1 e 11, del Regolamento per la verifica dei poteri – deve intendersi quindi dichiarata contestata l'elezione del senatore Berlusconi con riferimento agli articoli 1 e 3 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

Evidenzia poi che 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 contestazioni di elezioni in difformità da quanto proposto dal relatore, il Presidente lo sostituisca con altro componente, scelto nella maggioranza favorevole alla deliberazione adottata,

Sottolinea di aver a lungo riflettuto su quale fosse la decisione più opportuna e di essersi convinto della necessità di farsi personalmente carico dell'onere di svolgere le funzioni di relatore per il proseguo dell'iter. Tale convinzione è maturata, innanzitutto, a seguito delle molteplici sollecitazioni che ha ricevuto al riguardo, provenienti da varie parti politiche, che pur tuttavia non hanno avuto un peso di per sé decisivo.

Infatti, in un momento così difficile, che ha visto la Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato al centro dell'attenzione non solo degli addetti ai lavori, ma anche dell'opinione pubblica, ritiene che una scelta istituzionale incentrata sulla figura del Presidente possa favorire il mantenimento di quel clima di serio confronto, basato su questioni giuridiche, che finora ha caratterizzato i lavori della Giunta, come efficacemente sottolineato dallo stesso senatore Augello nel corso della sua replica.

Inoltre, la sostituzione del senatore Augello quale relatore è un atto dovuto ai sensi del citato art. 11, ma è pur sempre un atto «traumatico».

Crede tuttavia che tutti i componenti della Giunta debbano avere un profondo rispetto per il notevole lavoro istruttorio posto in essere dal senatore Augello, che certamente non si è appiattito in una comoda riproposizione dei contenuti delle memorie difensive del senatore Berlusconi, ma che ha invece passato il periodo estivo ad approfondire in modo dettagliato tematiche giuridiche anche molto differenti sotto il profilo disciplinare (dal diritto parlamentare al diritto penale fino alla giurisprudenza delle Corti sovranazionali). Crede pertanto che la sua sostituzione in chiave istituzionale da parte del Presidente, e non di un altro componente della Giunta, possa rappresentare anche un atto di riguardo e di riconoscimento della serietà del suo impegno.

Precisa poi che è consuetudine che il Presidente riferisca direttamente sulle fattispecie più rilevanti, come i ricorsi a livello nazionale (come da ultimo avvenuto nella seduta del 2 luglio 2013) oppure la convalida degli stessi senatori a vita (come avvenuto la seduta del 18 gennaio 2012). È altresì prassi costante che lo stesso Presidente in via d'emergenza sostituisca il relatore momentaneamente assente, con riferimento anche a procedure riguardanti le elezioni nelle singole Regioni (come avvenuto, ad esempio, nelle sedute del 31 marzo 2009, del 14 luglio 2010, del 2 febbraio 2011 e del 24 luglio 2012).

Fin da adesso assicura tutti i Gruppi presenti in Giunta che svolgerà il proprio ruolo di relatore in modo del tutto scevro da fuorvianti protagonismi o da prevalenti passioni politiche. Il momento è delicato e impone uno sforzo di approfondimento giuridico ma soprattutto di ragionevolezza.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato per lo svolgimento del procedimento di contestazione, di cui agli articoli 14 e seguenti del Regolamento per la verifica dei poteri.

La seduta termina alle ore 22.

