



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2017

LE RIFORME IN UNA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE

Intorno ad alcune vicende recenti sul rapporto “necessitato” tra applicazione della legge e autodichia parlamentare

di MARIO GORLANI

INTORNO AD ALCUNE VICENDE
RECENTI SUL RAPPORTO “NECESSITATO”
TRA APPLICAZIONE DELLA LEGGE E
AUTODICHIÀ PARLAMENTARE

di *Mario Gorlani*

*Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Brescia*

ABSTRACT

ITA

Il saggio si propone di analizzare l'applicazione dell'istituto della incandidabilità, introdotto dalla legge Severino quale impedimento all'assunzione di cariche elettive nelle istituzioni rappresentative, e in particolare in Parlamento, alla recente vicenda del sen. Augusto Minzolini, nei confronti del quale il Senato ha rigettato la proposta di decadenza, rivendicando autonomi poteri di valutazione ai sensi dell'art. 66 Cost. sulla sussistenza dei presupposti per trarre dalla situazione di incandidabilità le conseguenze di legge. La vicenda ha offerto l'occasione per riflettere sulla *ratio* e sugli aspetti discussi dell'estensione ai parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità e per una riconsiderazione dei poteri di “autodichia” delle Camere.

EN

The essay aims to analyze the application of “incandidabilità” (“ineligibility”), introduced by the “Severino Act” as an obstacle to taking elective offices in representative institutions, in particular in Parliament, to recent case of senator Augusto Minzolini, in respect of which Senate has rejected the proposal for decadenza, claiming autonomous evaluation powers, pursuant to art. 66 Cost., about the existence of prerequisites to draw from the situation of “incandidabilità”

legal consequences. The case gives the opportunity to reflect on the reason and controversial aspects of the extension to members of Parliament of “incandidabilità” and to reconsider “autodichia” powers of Chambers.

INTORNO AD ALCUNE VICENDE
RECENTI SUL RAPPORTO “NECESSITATO”
TRA APPLICAZIONE DELLA LEGGE E
AUTODICHIÀ PARLAMENTARE

di *Mario Gorlani*

SOMMARIO: 1. Premessa: il fondamento costituzionale della incandidabilità stabilita dal legislatore; 2. La posizione del Senato nel c.d. caso Minzolini; 3. La formale presa d’atto delle Camere ex art.66 Cost. a proposito della decadenza dal saggio parlamentare a seguito di una sentenza penale di condanna e i possibili rimedi contro l’apprezzamento discrezionale (ovvero l’inerzia) degli organi parlamentari; 4. Alla ricerca di un equilibrio: lo sforzo di ricostruire meccanismi rappresentativi adeguati senza confuse forzature non richieste dalla legge e neppure dalla logica.

1. Premessa: il fondamento costituzionale della incandidabilità stabilita dal legislatore

Da anni è al centro del dibattito politico e legislativo del nostro Paese¹ il tema di approntare misure idonee a garantire che lo svolgimento delle funzioni pubbliche elettive avvenga “con disciplina e onore”, secondo la prescrizione dell’art. 54, co. 2, Cost.

Il fenomeno corruttivo, e quello ancora più preoccupante delle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni², hanno reso evidente l’esigenza di

¹ Non si tratta di una preoccupazione solo italiana, come dimostra la Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (c.d. Convenzione di Merida) che, adottata dall’Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all’11 dicembre dello stesso anno, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005. Lo evidenzia anche P. STANGATI, *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed esigenze di rivisitazione*, in questa *Rivista*, n. 1/2015, nota 8, che sottolinea che «l’intento di irrigidire drasticamente il regime relativo alla ineleggibilità ed incandidabilità si è recentemente manifestato presso alcuni ordinamenti costituzionali».

² Che queste siano le ragioni che hanno mosso il legislatore lo chiarisce la Corte costituzionale, nella sentenza n. 118 del 2013, evidenziando che la disciplina in tema di incandi-

erigere barriere, anche legislative, volte ad impedire a soggetti con precedenti penali specifici di ricoprire cariche pubbliche; tanto più in un'epoca nella quale i partiti politici non si mostrano più capaci di un efficace filtro nei confronti di tali emergenze che, di conseguenza, vanno ad alimentare, in un pericoloso circolo vizioso, la crisi della rappresentanza e un processo di rigetto della politica, di vero e proprio "sdegno"³, sempre più pervasivo e incontrollabile.

Si tratta di misure che incidono sui requisiti di elettorato passivo, dando così attuazione all'art. 51, co. 1, Cost. e, indirettamente, all'art. 48, co. 4, Cost. e che si declinano, sulla base di diversi presupposti di legge, come incompatibilità, ineleggibilità, incapacità elettorale assoluta⁴, incandidabilità.

Quest'ultimo istituto è, come noto, la fattispecie più recente, perché è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento con la legge n. 16 del 1992, negli stessi anni nei quali, peraltro, il Parlamento si affrettava a varare una modifica dell'art. 68 Cost., commi 2 e 3, con l'eliminazione dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei componenti delle Camere⁵. La previsione iniziale dell'incandidabilità riguardava esclusivamente gli eletti nelle Regioni e negli enti locali⁶,

abilità è diretta «ad assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell'intera collettività. L'obiettivo perseguito è quindi la prevenzione della delinquenza mafiosa o di altre gravi forme di pericolosità sociale fornite di alta capacità di inquinamento degli apparati pubblici».

³ Illuminanti, in proposito, le "amare" riflessioni di M. DOGLIANI, *Costituzione e virtù politica. Indignazione e sdegno*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012, che coglie come atteggiamento diffuso del nostro tempo lo "sdegno", e che individua nelle «colpe mortali della corruzione politica» un catalizzatore del dilagare di tale sdegno.

⁴ G. RIVOSECCHI, *L'incandidabilità agli organi rappresentativi e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo (art. 1, co. 63-65)*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di B. G. MATTARELLA.

⁵ Pur rispondendo ad obiettivi specifici diversi, l'introduzione dell'istituto dell'incandidabilità nel 1992 e la modifica dell'art. 68, co. 2 e 3, Cost., con l'eliminazione dell'autorizzazione a procedere, sono riconducibili ad un disegno comune, che era quello, sollecitato da un'opinione pubblica sempre più incalzante sull'onda delle inchieste di Tangentopoli, di rendere la classe politica meno "arroccata" nelle istituzioni, sottoposta al principio di legalità e alle conseguenze penali delle proprie condotte senza "sacche" di privilegio e di impunità.

⁶ La disciplina dell'incandidabilità per le cariche elettive regionali era prevista dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, così come modificato dalla legge 16 del 1992; mentre la disciplina dell'incandidabilità per le cariche elettive locali era prevista negli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 267 del 2000.

senza interessare anche i membri del Parlamento⁷; ma con l’aggravarsi del fenomeno corruttivo e del pericolo di infiltrazioni mafiose⁸, e all’apice di una crisi politica, finanziaria e morale acuta, nel 2012⁹, dopo diversi anni di gestazione¹⁰, il legislatore ha esteso la disciplina dell’incandidabilità anche ai parlamentari, ai membri del Governo e ai componenti del Parlamento europeo¹¹.

⁷ Nella giurisprudenza costituzionale formatasi prima della legge Severino, in riferimento alla circostanza che l’art. 15 della legge 55/1990, così come modificata dalla legge 16 del 1992, si applicasse solo ai consiglieri regionali e locali e non anche ai membri del Parlamento, si affermò che «non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati: ne consegue che, anche a prescindere dalle finalità e dalle motivazioni che hanno ispirato la normativa in esame e che saranno appresso illustrate, certamente non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali» (sent. n. 407 del 1992).

⁸ Sulle cause ed effetti del fenomeno corruttivo cfr., da ultimo, A. M. NICO, *La corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, parte II, pagg. 35 ss., che individua, quali cause concorrenti di tale fenomeno, la crisi della rappresentanza e l’incertezza del diritto.

⁹ La disciplina è contenuta nel decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235, conosciuto come decreto o legge “Severino” e adottato in attuazione della delega contenuta nei commi 63, 64 e 65 dell’art. 1 della legge 13 novembre 2012, n. 190, intitolata “*Corruzione di pubblico ufficiale ed incaricato di un pubblico servizio*”.

¹⁰ Come nota F. SCUTO, *La nuova dimensione dell’incandidabilità estesa alla totalità delle cariche elettive e di governo*, in *Rivista AIC.it*, n. 4/2013, «il percorso che ha portato ad una riforma dell’istituto è stato indubbiamente lungo, se si considera che una prima proposta di legge era stata adottata dalla Commissione affari costituzionali durante la precedente legislatura, nel 2007». L’A. inoltre coglie «una certa analogia tra le fasi storiche in cui si sono adottate norme in materia».

¹¹ Per deputati e senatori e per i membri del Parlamento europeo, l’incandidabilità si collega alle tre ipotesi generali previste dall’art.1. Si tratta delle ipotesi di: a) condanna definitiva a pena superiore a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall’art. 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale; b) condanna definitiva a pena superiore a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale; c) condanna definitiva a pena superiore a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell’art. 278 del codice di procedura penale. Da notare che, nell’art. 1, co. 64, lett. b) della legge delega si faceva riferimento all’applicazione dell’incandidabilità “per altri delitti per i quali la legge preveda una pena detentiva superiore nel massimo a tre anni”. Se l’incandidabilità è già sussistente al momento della presentazione delle liste e fino al momento della proclamazione degli eletti, la competenza a cancellare il candidato dalla lista o a dichiarare la mancata proclamazione nei confronti del soggetto in candidabile spetta all’ufficio centrale circoscrizionale per la Camera e all’ufficio elettorale regionale per il Se-

L'istituto dell'incandidabilità non è menzionato nel testo costituzionale, che richiama in termini espliciti soltanto le figure della inleggibilità e della incompatibilità (artt. 65, 66 e 122 Cost.); esso va ricondotto al più ampio genus delle limitazioni al diritto di accesso e di mantenimento delle cariche elettive, che l'art. 51 Cost. consente al legislatore di introdurre a tutela di «valori fondamentali quali, tra gli altri, la libera formazione della volontà dell'elettore, il libero esercizio del mandato elettorale, l'imparzialità e il buon andamento delle am-

nato, e nulla sarebbe la loro eventuale elezione; se invece l'incandidabilità sopravviene nel corso del mandato elettivo parlamentare, la Camera di appartenenza delibera ai sensi dell'art. 66 Cost. Previsioni analoghe valgono per i candidati al Parlamento europeo, anche se l'art. 5 non chiarisce a chi compete, in caso di incandidabilità sopravvenuta, la dichiarazione di decadenza, perché si fa riferimento all'ufficio elettorale nazionale, senza precisare però la relazione con i poteri del Parlamento europeo. Per le cariche elettive regionali la disciplina è analoga, ma non perfettamente sovrapponibile. Anche per esse viene prevista l'incandidabilità e comunque l'impossibilità di ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, nonché di amministratore o componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali, connessa a condanne penali definitive, per un novero di reati più ampio rispetto a quanto previsto per i parlamentari nazionali. Per le cariche regionali, inoltre, l'art. 7 del d.lgs. 235 del 2012 aggiunge all'elenco delle cause di incandidabilità previste per i parlamentari i reati connessi allo spaccio di droga, al trasporto e detenzione di armi, munizioni o materie esplosive, i reati connessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio, tutti i reati non colposi per i quali il candidato abbia riportato una pena non inferiore a due anni, una serie di reati previsti nel libro II, titolo II, capo I del codice penale, ed infine l'aver subito una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'art. 4, co. 1, lett. a) e b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Ancora, per i consiglieri regionali, a differenza di quanto avviene per i parlamentari, è prevista anche la sospensione dalla carica in caso di condanne o misure di prevenzione non definitive, per fattispecie analoghe a quelle che determinano l'incandidabilità. Il provvedimento di sospensione, ai sensi dell'art. 8, co. 4, d.lgs. n. 235 del 2012, è adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro per gli affari regionali e il Ministro dell'interno. La sospensione cessa di diritto trascorsi 18 mesi e, durante la sua operatività, i soggetti sospesi non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di *quorum* o maggioranze qualificate. Una disciplina analoga è prevista negli artt. 10, 11 e 12 per le cariche elettive locali; ma anche in questo caso la normativa riproduce presso che fedelmente quanto già previsto dagli artt. 58 e 59 del TUEL. Sul punto si v. A. D'ANDREA, *Applicazione della legge Severino e "inagibilità parlamentare": quel che è chiaro per le norme è certo legittimo per la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, che ricorda che l'estensione ai parlamentari del regime dell'incandidabilità «venne considerata da chi allora l'aveva introdotta senza alcuna particolare difficoltà come uno strumento per dare "un segnale al Paese", favorendo perciò l'innalzamento della qualità morale del ceto parlamentare, sottratto al controllo del corpo elettorale per quanto riguarda i singoli candidati, per via del sistema elettorale – il c.d. *porcellum* – ancora purtroppo vigente».

ministrazioni pubbliche, la salvaguardia dell’ordine e della sicurezza pubblica»¹². Poiché però tali limitazioni riguardano un diritto politico fondamentale inviolabile come l’elettorato passivo, le ipotesi di incandidabilità — che in origine avevano una connotazione particolarmente afflittiva, consentendo la sospensione dell’eletto nei consigli regionali anche solo a seguito di rinvio a giudizio per i reati previsti dall’art. 15 della legge 55 del 1990 — «interferendo sulla formazione della rappresentanza, devono essere sottoposte a un controllo particolarmente stringente» e «sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione» (Corte cost., sent. n. 141 del 1996).

Quanto all’inquadramento sistematico, la Corte ha riconosciuto che la «*ratio legis* è quella di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell’infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali» (sent. n. 407 del 1992). Più in particolare, l’incandidabilità «va considerata come particolarissima causa di ineleggibilità»¹³, anche se la *ratio* dei due istituti resta parzialmente diversa.

L’ineleggibilità, infatti, mira ad evitare che i candidati, in ragione delle particolari funzioni da essi rivestite, possano condizionare il libero convincimento e la libera manifestazione del voto degli elettori, mentre l’incandidabilità è volta a tutelare «il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, l’ordine e la sicurezza, la libera determinazione degli organi elettivi»¹⁴.

Che i due istituti rispondano a *ratio* diverse si coglie d’altra parte anche nel fatto che l’ineleggibilità è collegata allo svolgimento legit-

¹² Cfr. B. GALGANI, *Le vicende dell’incandidabilità nella dialettica tra garanzie costituzionali: distingue frequenter*, in *Archivio penale*, n. 1/2014. Cfr. anche G. E VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, 2001, pp. 153 ss.

¹³ Lo afferma in termini espliciti, sia pure in un *obiter dictum*, la Corte costituzionale nella sent. n. 141 del 1996. Cfr. N. ZANON, *Sull’estensione alle cariche parlamentari dell’istituto dell’incandidabilità*, in *Forumcostituzionale.it*, 2008, p. 6, che richiama anche la sentenza n. 132 del 2001, «in cui la Corte sembra addirittura equiparare i due istituti affermando testualmente che “*le fattispecie di incandidabilità e quindi di ineleggibilità ... rappresentano ... l’espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l’accesso alle cariche*”».

¹⁴ Enunciati analoghi si trovano anche nella giurisprudenza della Cassazione: v., tra le tante, Cass. Civ., sez. I, n. 3904 del 2005, in *Foro it.*, 2006, I, pp. 547 ss.; Cass., sez. I, 10 luglio 2004, n. 12806, in *Foro it.*, 2005, I, pp. 2827 ss.

timo di un'altra carica, che si ritiene però possa condizionare la libertà di voto, mentre l'incandidabilità origina dal compimento di alcune tipologie di reati – associazione a delinquere di stampo mafioso, traffico di stupefacenti, reati contro la pubblica amministrazione, delitti non colposi con pena non inferiore a due anni – che fanno temere un esercizio delittuoso della funzione pubblica¹⁵. Sotto questo punto di vista, come è stato osservato, l'incandidabilità va avvicinata più alla perdita o alla diminuzione dell'elettorato passivo e alla perdita di quei diritti civili e politici che rappresentano la condizione preliminare per poter accedere ad una carica pubblica¹⁶.

Inoltre, mentre le cause di ineleggibilità non impediscono la partecipazione alla competizione elettorale, ma influiscono sulla validità dell'elezione, al contrario per i soggetti che versano in condizione di incandidabilità è preclusa la partecipazione alle elezioni e la loro eventuale elezione è nulla. Infine, mentre le cause di ineleggibilità, perché attengono di regola alla circostanza di ricoprire altre cariche capaci di influenzare la competizione elettorale, possono sempre essere rimosse ad iniziativa del soggetto interessato, le cause di incandidabilità sono sottratte alla disponibilità del singolo, salva l'ipotesi della riabilitazione penale.

Se l'incandidabilità riferita agli eletti nelle Regioni e negli enti locali ha ripetutamente superato le verifiche di costituzionalità a cui è stata sottoposta¹⁷, la sua estensione ai parlamentari ha sollevato rinnovati dubbi di compatibilità con la Carta fondamentale.

Sul piano sostanziale, si è sostenuto che, rispetto alla generale previsione dell'art. 51 Cost., che consente al legislatore di stabilire i requisiti di accesso a tutte le cariche elettive, senza specificazioni in ordine alla qualificazione delle cause ostative di tali requisiti, l'art. 65 Cost. configurerebbe, per i parlamentari, una norma speciale, che con-

¹⁵ Rilevano N. ZANON, B. CARAVITA, G. DE VERGOTTINI, *Parere pro veritate sulla conformità a Costituzione dell'art. 3 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235*, in *Giurisprudenzapenale.com*, p. 6, che mentre l'ineleggibilità attiene allo svolgimento della competizione elettorale, l'incandidabilità è invece diretta ad assicurare il libero e corretto svolgimento della carica elettiva.

¹⁶ In tema D. CODUTI, *Incandidabilità, Misure anticorruzione e Costituzione*, in *Rivista-AIC*, n. 4/2016, pp. 1-5; A. PORRO, *Il "recente" istituto dell'incandidabilità nelle Regioni e negli Enti locali, tra scelte discrezionali – presso che riconfermate – del legislatore ed orientamenti della giurisprudenza*, in *www.giurcost.org*.

¹⁷ Tra le tante si vedano le sentenze della Corte cost. nn. 118 del 2013; 352 del 2008; 25 del 2002; 132 del 2001; 206 del 1999; 14 del 1996; 295 del 1994; 288 del 1993; 407 del 1992.

templa esclusivamente le ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità¹⁸. Secondo questa tesi non sarebbe perciò consentito al legislatore di introdurre limitazioni nell’accesso al Parlamento diverse da quelle contemplate dall’art. 65 Cost.: l’ineleggibilità e l’incompatibilità appunto¹⁹.

La tesi è rimasta minoritaria ed è stata rigettata anche dalla Corte costituzionale che, come si è detto, ha ricondotto l’incandidabilità al *genus* dell’ineleggibilità. Sarebbe d’altra parte paradossale teorizzare che la diversità ontologica tra assemblee parlamentari e assemblee rappresentative regionali e locali – pur ribadita più volte dalla Corte costituzionale (cfr. sent. n. 407 del 1992; sent. n. 106 del 2002²⁰) – possa non solo giustificare²¹, ma addirittura obbligare ad una disciplina più permissiva per le prime che non per le seconde²²; e ciò sul pre-

¹⁸ Così N. ZANON, *Sull’estensione alle cariche parlamentari*, cit., p. 5, che osserva: «con riferimento all’assunzione del mandato parlamentare, tale articolo [l’art. 65] sembra potersi considerare norma ‘speciale’, rispetto al generale riferimento che l’art. 51, co. 1, Cost., fa all’intervento della legge sui requisiti per l’assunzione di cariche elettive. Con riguardo al mandato parlamentare, il legislatore dovrebbe dunque intervenire a stabilire regole in tema di *ineleggibilità* (oltre che di incompatibilità), non potendo invece introdurre limiti all’elettorato passivo che all’ineleggibilità non sia riconducibili». Analogamente v. N. ZANON, B. CARAVITA, G. DE VERGOTTINI, *Parere pro veritate*, cit., p. 3.

¹⁹ Si tratta di una tesi che prova troppo, perché assolutizza le nozioni di “ineleggibilità” e di “incompatibilità” e ne assume, per così dire, un concetto naturalistico, che non ammetterebbe l’inclusione di altre fattispecie analoghe, ma non identiche. La tesi prova troppo, sia perché – teoria costituzionale e vocabolario alla mano – nelle ipotesi di ineleggibilità possono farsi rientrare tutte le fattispecie di limitazione del diritto di essere eletto in Parlamento che il legislatore voglia considerare tali; sia perché – a ben vedere – gli artt. 65 e 66 Cost., nell’introdurre il regime della cosiddetta “autodichia” delle Camere sui requisiti di accesso dei propri membri, rappresentano norme attributive di una competenza esclusiva, con un profilo e una vocazione spiccatamente procedurale più che sostanziale, restando la sostanza delle ipotesi di limitazione del diritto di elettorato passivo una sfera riconducibile alla discrezionalità del legislatore ordinario.

²⁰ In particolare nella sent. n. 106 del 2002 la Corte chiarì che «solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l’organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell’organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall’impiego del relativo *nomen*».

²¹ Si veda, in questo senso, la sent. n. 407 del 1992.

²² Come rileva F. S. MARINI, *La “legge Severino” tra le Corti: luci e ombre dell’incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in *Osservatoriocostituzionale.it*, febbraio 2016, p.13, «il regime meno severo complessivamente delineato» per le cariche nazionali e

supposto che, mentre a livello parlamentare le decisioni a cui è chiamato il singolo membro non avrebbero efficacia diretta, immediata e concreta, a livello regionale e locale le delibere a cui partecipa il consigliere producono più frequentemente effetti diretti ed immediati e sarebbero perciò più esposte al rischio di inquinamenti o di condizionamenti che la presenza di un candidato o di un eletto in odore di mafia o con precedenti penali gravi può portare. Al contrario, astrattezza e infondatezza dell'affermazione a parte, proprio la maggiore rilevanza delle assemblee parlamentari sembrerebbe legittimare addirittura una disciplina più severa, che peraltro il legislatore non ha introdotto²³.

Sul piano più strettamente procedurale, si è posto il problema della applicazione dell'incandidabilità a fatti penalmente rilevanti commessi prima dell'entrata in vigore della legge Severino o, addirittura, a sentenze di condanna, anche definitiva, pronunciate prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina²⁴.

In prima battuta del profilo ha avuto modo di occuparsi la giurisprudenza amministrativa, con orientamenti non univoci²⁵. La vicenda

dell'Unione europea «indurrebbe a pensare che, a giudizio del legislatore, il mandato nazionale (o sovranazionale) richieda requisiti di onorabilità inferiori a quelli per le elezioni regionali o locali, e che, conseguentemente, la moralità del legislatore e dell'amministrazione centrale e sovranazionale necessiti di tutele minori di quella sub-statale: ciò che è, in modo ovvio, intrinsecamente paradossale».

²³ Come osserva D. CODUTI, *Incandidabilità, misure anti corruzione e Costituzione*, cit., è opportuno sottolineare che «la scelta di prevedere norme diverse per i parlamentari e per le cariche degli altri livelli territoriali di governo appare legittima, considerata la diversa posizione delle Assemblee rappresentative delle autonomie territoriali e del Parlamento, poiché quest'ultimo è la “sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile”, che non può essere riferita ad ambiti territorialmente più ristretti».

²⁴ Questo secondo aspetto è diventato particolarmente rilevante, perché ha coinvolto personaggi politici di primo piano: Berlusconi, ma anche il sindaco di Napoli De Magistris, il Presidente della Regione Campania De Luca, l'ex Presidente della Regione Veneto Galan e, da ultimo, il senatore Minzolini. Sono tutti casi di esponenti politici, investiti di ruoli istituzionali, che, nel corso del mandato, hanno subito una condanna definitiva o una condanna non definitiva che ne determinava la decadenza o la sospensione dalla carica, a termini della legge Severino, ma per fatti compiuti prima dell'entrata in vigore della disciplina; o, in altri casi, addirittura per sentenze antecedenti l'entrata in vigore della legge Severino, divenute rilevanti in ragione dello *ius superveniens*.

²⁵ Si trovano pronunce – come Cons. Stato, sez. V, 6 febbraio 2013, n. 695 – in cui si osserva che «l'applicazione delle cause ostative di cui allo *ius superveniens* alle sentenze di condanna intervenute in un torno di tempo anteriore non si pone in contrasto con il detto principio, ricavabile dalla Carta costituzionale e dalle disposizioni della CEDU,

è approdata in due diverse occasioni anche all’attenzione della Corte costituzionale che, in entrambi i casi, con le sentenze n. 236 del 2015 e n. 276 del 2016, ha respinto le eccezioni di legittimità costituzionale anche sotto questo profilo²⁶.

La premessa da cui muove la Corte – e il fondamento di tutta la sua argomentazione – sta nel fatto che l’incandidabilità non è una sanzione penale e, pertanto, rispetto ad essa non valgono le regole penali che attengono alle garanzie di difesa del condannato ed in particolare l’irretroattività: «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»²⁷.

Muovendo da questo assunto, la Corte ha superato le obiezioni che erano state mosse da più parti in merito all’improprio effetto penale

dell’irretroattività delle norme penali e, più in generale, delle disposizioni sanzionatorie ed afflittive, perché la disposizione contempla casi di non candidabilità che il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di configurare in relazione al fatto che l’aspirante candidato abbia subito condanne in relazione a determinate tipologie di reato caratterizzate da uno speciale disvalore». Se infatti dell’incandidabilità il fine primario perseguito è quello di allontanare dallo svolgimento del rilevante *munus* pubblico i soggetti la cui radicale inidoneità sia conclamata da irriducibili pronunce di giustizia, la condanna penale irrevocabile è presa in considerazione come mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di indegnità morale a ricoprire determinate cariche elettive: la condanna stessa viene, quindi, configurata alla stregua di “requisito negativo” o “qualifica negativa” ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica. Si trovano anche decisioni del giudice amministrativo che hanno sospeso in via cautelare il decreto prefettizio di sospensione dalla carica a seguito di una condanna non definitiva, come nel caso del sindaco di Napoli, sollevando al contempo questione di costituzionalità innanzi alla Corte costituzionale. In tema ampiamente L. LONGHI, *Sul caso de Magistris: il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 10 febbraio 2016.

²⁶ Va però precisato che, in entrambi i casi, le vicende processuali non riguardavano parlamentari, ma un sindaco sospeso dalla carica a seguito di una sentenza di condanna non definitiva (sent. n. 236 del 2015) e un consigliere regionale, anch’esso sospeso dalla carica a seguito di una condanna non definitiva (sent. n. 276 del 2016). A tutt’oggi, dunque, la Corte non si è mai pronunciata sulla legittimità costituzionale dell’estensione della disciplina dell’incandidabilità ai membri del Parlamento, anche se alcuni principi enunciati nelle due sentenze — in particolare laddove riferisce il principio di stretta legalità, ai sensi dell’art. 25, co. 2, Cost., soltanto alle pene e alle sanzioni accessorie, ma esclude carattere sanzionatorio e afflittivo alla misura della incandidabilità, che rappresenta solo una “conseguenza del venir meno di un requisito soggettivo per l’accesso alle cariche considerate” — possono ben riferirsi anche alla figura del parlamentare.

²⁷ Così il punto 4.1. del *considerato in diritto* della sent. n. 236 del 2015.

retroattivo della legge Severino rispetto a fatti commessi prima della sua entrata in vigore, così come i dubbi, legati alla presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 Cost., in ordine alla previsione della sospensione dalla carica degli eletti regionali e locali anche in presenza di una condanna non definitiva, sospensione peraltro già prevista anche nella disciplina previgente: se, infatti, l'incandidabilità non è una sanzione penale, ma l'effetto della perdita di un requisito di capacità elettorale passiva, nulla osta a che essa si applichi anche a vicende antecedenti l'entrata in vigore della norma e che produca effetti anche prima della sentenza definitiva²⁸.

L'indirizzo della Corte non trova consensi unanimi in dottrina, pur concordando sulla necessità di approntare una disciplina idonea a ricreare le basi di un rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni dopo le amare esperienze della vicenda di "mani pulite", con gli strascichi che ne erano seguiti²⁹.

La questione ha avuto anche un approdo innanzi alla Corte Cedu, alla quale si è rivolto Silvio Berlusconi³⁰. Anche in quella sede si è contestato che la misura della incandidabilità sancita dal decreto gli fosse stata irrogata per un fatto consumatosi nel 2004 ed accertato da una sentenza del Tribunale di Milano anteriore rispetto alla entrata in vigore della nuova normativa: donde la asserita violazione dell'art. 7

²⁸ Come emerge dalla sent. n. 236 del 2015, la Corte costituzionale non esita infatti a giustificare una misura cautelare sospensiva dell'ufficio dell'eletto per evitare un "inquinamento" dell'amministrazione e «per 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 opera. Tali esigenze – continua la sentenza n. 236 del 2015 – sarebbero vanificate se l'applicazione delle norme in questione dovesse essere riferita soltanto ai mandati successivi alla loro entrata in vigore».

²⁹ F. S. MARINI, *La sentenza n. 236 del 2015: le premesse teoriche e la natura dell'incandidabilità*, cit., p. 7, osserva che «si potrebbe all'opposto sostenere che il legislatore delegato abbia mostrato di concepire la misura in termini sanzionatori, sia là dove prevede che gli effetti dell'incandidabilità sono autonomi rispetto a quelli dell'interdizione dei pubblici uffici, sottintendendone in tal modo l'omogeneità di natura, sia nella parte in cui dispone che l'incandidabilità si estingue a seguito di riabilitazione in sede penale, configurando così – fin dal linguaggio impiego – una remissione degli effetti tipica di una fattispecie sanzionatoria». In altri termini, conclude l'A., «sembra del tutto miope sostenere che l'indegnità morale, quale requisito negativo per l'accesso alla carica elettiva, sia la mera e oggettiva conseguenza della condanna penale e dimenticarsi completamente che quest'ultima nasce necessariamente da una condotta penalmente illecita».

³⁰ Il ricorso di Silvio Berlusconi porta la data del 7 settembre 2013 ed è pubblicato per intero in *Dir. pen. cont.*

(principio di legalità delle sanzioni penali: *nulla poena sine lege*), dell’art. 3 (diritto a libere elezioni), letto congiuntamente con l’art. 14 (divieto di discriminazione) e dell’art. 13 (diritto ad un ricorso interno effettivo) del protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo-EDU. La corretta applicazione di tali norme – secondo il ricorrente – si scontrerebbe con il divieto di retroattività delle sanzioni penali, mentre l’applicazione delle disposizioni del decreto 235/12 in tema di incandidabilità e conseguente decadenza dal mandato parlamentare lederebbe i principi di legalità, sufficiente predeterminazione e proporzionalità delle sanzioni penali.

Al momento si è ancora in attesa della pronuncia, dopo l’udienza del 24 marzo 2017; ai dubbi di compatibilità con la CEDU, peraltro, la Corte costituzionale ha già dato una parziale risposta nella sentenza n. 276 del 2016, ritenendo che, «in assenza di precedenti specifici della Corte EDU relativi a normative che, come quella censura e con modalità simili a quelle in essa previste, facciano derivare da condanne penali la perdita dei requisiti di candidabilità e di mantenimento della carica» e indagando sulla sussistenza nel caso di specie delle tre figure sintomatiche della natura penale di una sanzione (i cosiddetti criteri “Engel”), «dal quale delle garanzie apprestate dalla CEDU come interpretate dalla Corte di Strasburgo non è ricavabile un vincolo ad assoggettare una misura amministrativa cautelare, quale la sospensione dalle cariche elettive in conseguenza di una condanna penale non definitiva, al divieto convenzionale di retroattività della legge penale»³¹.

2. La posizione del Senato nel c.d. caso Minzolini

Dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012, nel corso della XVII legislatura, le Camere hanno avuto tre occasioni per applicare l’ipotesi di incandidabilità sopravvenuta a parlamentari già in carica e di essere così chiamate a decretarne la decadenza dal mandato.

Il caso più noto ha riguardato, come si è appena visto, Silvio Berlusconi, condannato in via definitiva il 1° agosto 2013 a quattro anni di

³¹ Cfr. punto 5 del *considerato in diritto* della sent. n. 276 del 2016. Si tratta però di una risposta solo parziale ai dubbi di compatibilità con la CEDU sollevati nel ricorso, perché la sentenza n. 276 si occupa soltanto della sospensione dalla carica di un consigliere regionale a seguito di una condanna non definitiva, e non invece della decadenza dalla carica di parlamentare a seguito di una sentenza definitiva.

reclusione per il reato di frode fiscale, di cui tre condonati per l'indulto. Nonostante i dubbi interpretativi e le resistenze politiche³², in quel caso si giunse in tempi rapidi alla pronuncia della giunta delle elezioni del Senato, che il 4 ottobre 2013 a maggioranza si espresse a favore della decadenza, e poi alla pronuncia dell'aula con voto palese³³, che il 27 novembre 2013 dichiarò decaduto Silvio Berlusconi dalla carica di senatore³⁴.

Un secondo caso ha riguardato la vicenda dell'on. Giancarlo Galan, già presidente della Regione Veneto ed eletto alla Camera nelle elezioni del febbraio 2013. Il 27 aprile 2016 la Camera ha approvato la relazione della Giunta delle elezioni che ne proponeva la decadenza dal seggio di Montecitorio, sulla base della legge Severino, dopo la condanna in via definitiva nel processo Mose.

Da ultimo, è balzata agli onori della cronaca la recente vicenda che ha coinvolto il sen. Augusto Minzolini.

Il 12 febbraio 2011 la Corte dei conti ha aperto una istruttoria nei confronti di Augusto Minzolini, già direttore del TG 1, per spese ingiustificate effettuate con la carta di credito della RAI, e la Procura della Repubblica di Roma poco dopo lo ha indagato per il reato di peculato aggravato e truffa aggravata ai danni della RAI. Rinviato a giudizio, è stato assolto dal Tribunale di Roma con sentenza del 14 febbraio 2013 "perché il fatto non costituisce reato". Appellata la sentenza assolutoria dal Pubblico Ministero, la Corte d'appello, con sentenza 27 ottobre 2014 ha condannato il sen. Minzolini per peculato continuato per l'uso della carta di credito quale direttore del Tg1 alla pena di anni due e mesi sei con interdizione dai pubblici uffici di uguale durata. La sentenza della Corte d'appello è stata confermata dalla Cassazione con sentenza del 12 novembre 2015 ed è così divenuta definitiva.

³² Per cenni al contesto politico dell'epoca e alle conseguenze politiche che sarebbero scaturite dalla declaratoria di decadenza del sen. Berlusconi si veda A. MORRONE, *Decaduto sarà lei*, in *Rivistadelmulino.it*, 9 settembre 2013. Si v. anche M. VILLONE, *Il caso è chiuso. Si voti qui e ora*, in *Costituzionalismo.it*, 27 novembre 2013.

³³ Alla fine, dopo accese dispute, la giunta per il regolamento del Senato optò per il voto palese in aula: cfr. V. PICCOLILLO, *Alta tensione sulla decadenza. Su Berlusconi il voto sarà palese*, in *Corriere della Sera*, 31 ottobre 2013.

³⁴ Per una ricostruzione della vicenda v. M. GORLANI, *Il riassetto delle formazioni politiche e parlamentari a seguito della sentenza definitiva di condanna del sen. Silvio Berlusconi*, in *OsservatorioAic.it*, gennaio 2014; cfr. anche A. D'ANDREA, *Applicazione della legge Severino*, cit.

Alla luce di tale sentenza, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato nella seduta dell'8 giugno 2016, dopo un'istruttoria iniziata il 23 marzo 2016, ha dichiarato contestata l'elezione del senatore Minzolini e, nelle successive sedute del 18 e del 27 luglio 2016, accertato che si era in presenza di una causa sovrappiùta d'incandidabilità, ha deliberato «a maggioranza di proporre all'Assemblea la decadenza dal mandato parlamentare, per motivi d'incandidabilità sopravvenuta, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235».

Già in Giunta l'applicazione della legge Severino ha dato luogo ad un vivace confronto, sollecitato anche dal fatto che la sentenza che ha condannato il sen. Minzolini non ha convinto del tutto, per come è maturata, per il merito della vicenda e per la quantificazione della pena³⁵.

Da un lato, l'interessato ha sostenuto la tesi secondo cui le circostanze del processo avrebbero messo in evidenza un *fumus persecutionis* nei suoi confronti, dimostrato dal fatto che «né la sentenza della Corte d'appello né quella della Corte di cassazione avrebbero tenuto conto della spontanea restituzione delle somme nel momento in cui la percezione delle stesse era apparsa come possibile fatto illecito»³⁶, comportando ciò un aggravio nella qualificazione del reato (“peculato” anziché “peculato d'uso”) e un inasprimento della pena tale da determinare l'applicazione della legge Severino³⁷, nonché dalla parteci-

³⁵ Si vedano le parole del sen. Pagliari del PD che parla di «una vicenda processuale del senatore Minzolini che presenta oggettivamente alcuni aspetti controversi»: cfr. *Resoconto somm.*, 101° seduta di lunedì 18 luglio 2016, in *www.senato.it*. Secondo il sen. Pietro Ichino, tra i senatori del Partito Democratico che hanno votato contro la decadenza, «il Senato non si è limitato a prendere atto di una sentenza penale definitiva, come certo avrebbe fatto in circostanze ordinarie, ma ha anche rilevato una anomalia nella composizione del collegio che aveva pronunciato quella sentenza e l'esistenza di una sentenza amministrativa e di una sentenza civile altrettanto definitive, che stabilivano l'esatto contrario di quella penale». L'affermazione si legge in una lettera inviata dal senatore Ichino al quotidiano *La Repubblica* e pubblicata il 21 marzo 2017. Lo stesso Minzolini, intervenuto nel corso del dibattito al Senato, ha insistito molto su una ricostruzione della vicenda, sostanziale e processuale, dalla quale emergerebbero innumerevoli errori di giudizio e un atteggiamento prevenuto e politico da parte del collegio giudicante nei suoi confronti che, tra l'altro, non avrebbe tenuto conto della restituzione delle somme di cui si era indebitamente appropriato ai fini di una riduzione della pena, che avrebbe evitato la decadenza da parlamentare: cfr. *Resoconto sten. Senato*, 787° seduta pubblica, XVII legislatura, pp. 33 ss.

³⁶ Cfr. *Resoconto sten. n. 2*, seduta di lunedì 18 luglio 2016, in *www.senato.it*, p. 7.

³⁷ Secondo la tesi del senatore Minzolini, infatti, la diversa qualificazione del reato e il riconoscimento dell'attenuante della restituzione delle somme avrebbero potuto comporta-

pazione al Collegio d'appello di Gian Nicola Sinisi, già parlamentare della Margherita e, quindi, presunto avversario politico di Minzolini³⁸. Lo stesso, inoltre, ha invocato la violazione del principio di *nulla poena sine lege*, «rilevando che i fatti per i quali la legge Severino sarebbe applicata sono anteriori all'entrata in vigore della legge stessa»³⁹.

Gli argomenti difensivi spesi dal sen. Minzolini hanno così esteso il dibattito alla portata dei poteri della Giunta (e del Senato) in ordine all'applicazione della causa di decadenza: pur a fronte di una sentenza definitiva di condanna si è messo in discussione, infatti, il carattere automatico e meramente ratificatorio della decisione da assumere i sensi dell'art. 66 cost., rivendicando il fatto che «la Giunta, pur non dovendo entrare nel merito della decisione giudiziale, dovrebbe soffermarsi sugli aspetti procedurali al fine di valutare eventuali violazioni della normativa nazionale e sovranazionale»⁴⁰. All'opposto, si è sostenuto che 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»⁴¹.

La vicenda è approdata in Aula alcuni mesi dopo, il 16 marzo 2017, quando l'Assemblea ha discusso la proposta di decadenza formulata

re una riduzione della pena ad un limite inferiore ai 2 anni, che, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 235 del 2012, non avrebbe determinato l'effetto decadenziale dal mandato parlamentare.

³⁸ L'invocazione di un *fumus persecutionis* come motivo valido per negare l'applicazione della legge Severino trae spunto, come noto, dall'analogia prassi in essere per le autorizzazioni rilasciate (o negate) ai sensi dell'art. 68 Cost.; ma, come osserva V. ONIDA, *Intervista* rilasciata al sito www.beppegrillo.it, la categoria concettuale del *fumus persecutionis* potrebbe trovare spazio se la Camera fosse chiamata ad autorizzare o meno una determinata attività richiesta dal potere giudiziario (l'arresto cautelare, determinate misure istruttorie), non anche se essa è tenuta ad una mera presa d'atto delle conseguenze di legge che la sentenza definitiva di condanna produce.

³⁹ Cfr. *Resoconto sten. n. 2*, cit., p. 8.

⁴⁰ Cfr. *Resoconto sten. n. 2*, cit., p. 8.

⁴¹ Cfr. *Resoconto sten. n. 2*, cit., p. 9.

dalla Giunta, ma l’ha respinta, con voto palese⁴², ritenendo che «le argomentazioni alla base della deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sono, almeno in parte, non condivisibili, non risolvono tutti i dubbi emersi e sono comunque insufficienti»⁴³.

Le ragioni della posizione del Senato emergono dal dibattito parlamentare che ha preceduto la votazione.

Innanzitutto, si è nuovamente insistito sull’asserita mancanza di imparzialità del collegio che aveva condannato Minzolini, poiché in esso aveva fatto parte un magistrato che, in passato, era stato parlamentare in forze politiche opposte a quella in cui militava il sen. Minzolini, nonché sulla violazione del principio del giusto processo, perché la Corte d’appello avrebbe riformato *in pejus* la sentenza di asso-

⁴² Gli esiti contrapposti delle vicende Berlusconi e Minzolini danno conto di un clima politico radicalmente diverso, ancorché tra la prima e la seconda pronuncia siano passati poco più di tre anni; ma offrono altresì la conferma della resistenza più o meno sotterranea che la classe politica manifesta nei confronti di regole e leggi che essa stessa si è data, sia pure in altro contesto. Ma, a prescindere da queste valutazioni che pure hanno una loro rilevanza per comprendere in concreto l’approccio all’applicazione della norma, è interessante notare il completo rovesciamento di prospettiva tra la prima vicenda e la seconda. Nella vicenda Berlusconi, infatti, non fu tanto in discussione la portata dei poteri del Senato ai sensi dell’art. 66 Cost., ma si discusse soprattutto della legittimità della legge Severino se applicata “retroattivamente” a fatti e vicende penali antecedenti la sua entrata in vigore, ancorché la sentenza definitiva fosse successiva; tanto che all’epoca, fu chiesto che si attendesse di pronunciarsi sull’interdizione dai pubblici uffici, anch’essa disposta con la condanna di Berlusconi, in ordine alla quale non avrebbero dovuto esserci dubbi applicativi. Nella vicenda Minzolini, invece, la questione della retroattività della legge Severino è passata in secondo piano; più semplicemente il Senato ha rifiutato la proposta di decadenza, attribuendosi un margine di apprezzamento dei suoi presupposti nell’ambito del giudizio formulato ai sensi dell’art. 66 Cost.

⁴³ Nelle dichiarazioni finali di voto, hanno annunciato voto contrario alla decadenza il sen. Di Maggio per il gruppo CoR, il sen. Buemi per il gruppo Aut SVP, UV, PATT, UPT-PSI-MAIE, il sen. Falanga per il gruppo ALA-SCCLP), il sen. D’Ascola per il gruppo AP; hanno invece annunciato voto favorevole il sen. Guerra per il gruppo Art. 1-MDP, il sen. Crimi il gruppo del Movimento 5 Stelle, il sen. Zanda per il gruppo del Partito Democratico, che però, nel corso del dibattito, aveva dichiarato che il Partito Democratico avrebbe lasciato libertà di voto ai suoi componenti. L’esito finale ha visto 137 voti contrari alla decadenza, e solo 94 voti a favore: rispetto alle dichiarazioni di voto degli esponenti dei singoli gruppi, 19 esponenti del Partito Democratico hanno votato contro la decadenza, insieme ad altri senatori dei singoli gruppi, determinando così il rigetto della proposta della Giunta. Cfr. *Senato “salva” Augusto Minzolini, no anche da 19 senatori Pd. Di Maio: “Atto eversivo, non vi lamentate poi della violenza”*, in www.huffingtonpost.it, 16 marzo 2017.

luzione pronunciata dal tribunale di primo grado senza procedere ad una nuova audizione dei testimoni⁴⁴.

In secondo luogo, si è rimarcata la circostanza secondo cui la procedura comportava un grave vulnus del diritto di difesa del senatore dichiarato decaduto, a cui veniva negata la possibilità di poter impugnare innanzi ad un giudice la sua decadenza⁴⁵ e di ottenere, per quella via, un sindacato di legittimità costituzionale della disciplina di riferimento⁴⁶; e questo, in particolare, in relazione alla ribadita violazione del divieto di irretroattività di una disciplina avente in tesi natura sanzionatoria e afflittiva per l'interessato.

In terzo luogo, si è discusso della rivendicazione di uno spazio di valutazione politica del Senato, a tutela del singolo parlamentare e, per il suo tramite, delle garanzie di composizione e funzionamento della intera Camera di rappresentanza, tale da consentire al Parlamento di disattendere le conseguenze di legge di una sentenza definitiva per ragioni di carattere politico.

Si è discusso anche della natura dell'organo parlamentare, ovvero se esso debba ritenersi organo giurisdizionale oppure, al contrario, organo «sprovvisto di quelle attribuzioni indefettibili che, invece connotano gli organi giurisdizionali», in base alle «scelte già operate con una costante e risalente prassi, secondo la quale il presente procedimento non ha natura giurisdizionale, con la conseguenza che né la Giunta né l'Assemblea del Senato della Repubblica possono qualificarsi come giudici a quo ai fini dell'eventuale rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale»⁴⁷.

Il voto del Senato è stato negativo, suscitando, come prevedibile, reazioni molto vivaci, che hanno spinto il sen. Minzolini a presentare

⁴⁴ Il voto del Senato contrario alla decadenza di Minzolini e, soprattutto, le motivazioni addotte da alcuni esponenti politici, che hanno evocato l'ipotesi di una faziosità preconcetta di un giudice del collegio che ha condannato lo stesso Minzolini, hanno suscitato una dura presa di posizione dell'Associazione Nazionale Magistrati, che – nella nota diffusa alla stampa – «rigetta ogni tentativo di offuscare l'imparzialità dei magistrati, principio costituzionale a difesa del quale continuerà sempre a svolgere la propria azione, auspicando che chiunque eserciti funzioni pubbliche abbia a cuore gli stessi principi». Si veda A. MASCALI, *L'Anno contro il salvataggio di Minzo*, in *Il Fatto Quotidiano*, 23 marzo 2017.

⁴⁵ Così il senatore Palma del gruppo di FI-PDL, *Resoconto sten. Senato*, 787° seduta pubblica, XVII legislatura, pp. 17 ss.

⁴⁶ Così il sen. Falanga, del gruppo ALA-SCCLP, *Resoconto sten. Senato*, 787° seduta pubblica, cit., pp. 20 ss.

⁴⁷ Così la relatrice sen. Lo Moro, *Resoconto sten. Senato*, 787° seduta pubblica, cit., p. 11.

spontaneamente qualche giorno dopo le sue dimissioni da parlamentare⁴⁸, peraltro già annunciate in Aula nel corso del dibattito sulla sua decadenza e definitivamente accolte il 20 aprile 2017.

Analogamente, non è ancora stata posta all’ordine del giorno l’applicazione della misura della interdizione temporanea dai pubblici uffici, che è stata inflitta al sen. Minzolini quale sanzione accessoria e che dovrebbe dar luogo anch’essa ad una contestazione da muovere al senatore da parte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e ad una successiva pronuncia dell’Aula⁴⁹.

3. La formale presa d’atto delle Camere ex art. 66 Cost. a proposito della decadenza dal saggio parlamentare a seguito di una sentenza penale di condanna e i possibili rimedi contro l’apprezzamento discrezionale (ovvero l’inerzia) degli organi parlamentari

Come emerge dal dibattito parlamentare, la trasposizione della disciplina delle incandidabilità dal livello regionale e locale al livello nazionale, da un lato, ha risollecitato un’indagine in merito alla natura e alla portata dei poteri che il Parlamento esercita nel valutare la sussistenza di una causa sopravvenuta di incandidabilità, tenuto conto che, se l’art. 3 del d.lgs. 235 del 2012 prevede quale effetto di una sentenza definitiva di condanna la decadenza dalla carica di parlamentare, nondimeno la valutazione sulla sussistenza di tale condizione è rimessa alla Camera di appartenenza ai sensi dell’art. 66 Cost.; dall’altro lato, ha riproposto la mai sopita questione del rapporto tra politica e giusti-

⁴⁸ Cfr. *In Senato lettera dimissioni Minzolini. Lui: “Voglio tornare a fare il giornalista”*, in www.ansa.it.

⁴⁹ Del rapporto tra incandidabilità e applicazione della pena accessoria dell’interdizione temporanea dai pubblici uffici si è occupata la Giunta, ma soltanto nel senso di ritenere di dover comunque procedere in relazione all’incandidabilità che, ai sensi dell’art. 15, co. 2, d.lgs. n. 235 del 2012, 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, lettere 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: cfr. *Resoconto sten. n. 2*, 104° seduta di lunedì 18 luglio 2016, p. 11, in www.senato.it.

zia, tra autonomia politica delle Camere e rispetto del principio di legalità e del principio della separazione dei poteri.

Sull'ampiezza dei poteri delle Camere nei giudizi ex art. 66 Cost., la dottrina ha espresso un'opinione sostanzialmente convergente: le Camere, in sede di "verifica dei poteri", sono chiamate ad un giudizio autonomo sulla sussistenza dei requisiti di accesso e di conservazione della carica del singolo parlamentare, apprezzando con un certo margine di discrezionalità valutativa le circostanze di fatto rilevanti nella singola vicenda da giudicare⁵⁰. L'opinione fa leva sull'espressione letterale utilizzata dalla Costituzione (Art. 66 – "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità"), ma soprattutto sull'esigenza di «garantire l'indipendenza e l'autonomia del Parlamento dall'interferenza di altri poteri, garantendo così l'autonomia e l'indipendenza delle funzioni ad esso affidate»⁵¹. Sulla scorta di queste premesse, si è obiettato che quello delle Camere non potrebbe mai essere un ruolo di mera presa d'atto e solamente ratificatorio di una condizione di ineleggibilità, incompatibilità o incandidabilità, ma dovrebbe sempre consentire loro di esprimere un giudizio discrezionale sulla sussistenza dei presupposti per negare l'ingresso o per dichiarare decaduto un proprio componente.

Quello della Camera di appartenenza è dunque un giudizio⁵², anche se rimane dubbia la natura, giurisdizionale o meno, dell'operazione⁵³;

⁵⁰ Per un recente commento organico sui poteri ex art. 66 Cost. si veda il lavoro di P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'art. 66 della Costituzione*, Roma, 2012.

⁵¹ Così V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in *Comm. Cost.* a cura di G. BRANCA, 1986, pp. 116-117, che però riconosce che «la prerogativa parlamentare della verifica dei poteri può apparire oggi un residuo storico rispondente ad esigenze non più presenti in un moderno stato di diritto ... È quindi spiegabile che in altri ordinamenti, sia pur con soluzioni estremamente diversificate, si sia fatta strada la tendenza ad affidare la verifica dei poteri ad organi giurisdizionali i quali meglio garantirebbero l'obiettività della decisione e non sarebbero soggetti all'influenza di interessi politici».

⁵² Ancorché la parola "giudizio" e il verbo "giudicare" non implicino, di per sé, l'esercizio di funzioni giurisdizionali, e siano compatibili anche con l'esercizio di poteri amministrativi. Anche il docente universitario "giudica" i suoi studenti, così come formula un "giudizio" qualunque autorità amministrativa che debba esaminare dei fatti e trarne conseguenze giuridiche, ovvero assumere provvedimenti volti a regolarli. Si veda V. LIPPOLIS, *Art. 66*, cit., p. 116, che osserva: «nell'ambito così delineato, pur se chi scrive non ritiene che ci si trovi di fronte all'esercizio di una funzione giurisdizionale in senso stretto ..., si può dire che l'art. 66 ha creato una sorta di "riserva di giurisdizione" a favore delle assemblee parlamentari le quali, in virtù di esse sono titolari di una competenza esclusiva».

ma è un giudizio che comporta valutazioni diverse a seconda delle fattispecie.

Nel perimetro dei poteri di autodichia di cui all’art. 66 Cost., infatti, rientrano fattispecie molto diverse tra loro: dai giudizi sulla sussistenza dei requisiti di eleggibilità al momento dell’elezione o sopravvenuta, che possono comportare in capo alla Camera di appartenenza un’indagine in ordine alle cariche ricoperte al momento delle elezioni dal candidato o alla tempistica della loro cessazione; alla verifica delle ipotesi di incompatibilità o di fattispecie analoghe, nella quale la Camera è chiamata ad accertare il ruolo contemporaneamente ricoperto dal candidato e a trarne le conseguenze di legge rispetto all’accesso in Parlamento o alla conservazione della carica. In nessuno di questi casi la Camera di appartenenza si deve misurare, nella verifica dei poteri, con precedenti decisioni di altri poteri costituzionali, che rappresenti-

Cfr. anche G. LONG, voce *Ineleggibilità e incompatibilità*, in *Dig. Disc. pubbl.*, VIII, 1993, p. 284.

⁵³ La questione è stata posta con chiarezza da L. ELIA, voce *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 765, che osservava: «Sulla natura giuridica delle attività che si sono esposte criticamente non è possibile argomentare in modo analitico ... Diciamo subito che appaiono insoddisfacenti sia le opinioni che ammettono senz’altro il carattere giurisdizionale delle operazioni di verifica (per lo meno nella fase successiva alla contestazione), sia quelle che recisamente lo negano. Le prime trascurano le deviazioni (rispetto alle regole dei procedimenti giurisdizionali contenute nella Costituzione) riducendole a mere peculiarità o anomalie che non alterano e non fanno venir meno il carattere giurisdizionale. È vero che questo è il tipico ragionamento svolto nelle sentenze della Corte costituzionale, nelle quali si riconosce la natura di ‘giudici’ ai consigli comunali che decidono sui ricorsi. *Ma la Costituzione è più esigente della Corte costituzionale*, e le critiche della dottrina, particolarmente penetranti, non possono tanto facilmente essere trascurate...; d’altra parte è significativo che alcuni tra i maggiori giuristi italiani abbiano in passato, in una situazione della verifica, che funzionalmente poco si discostava da quella odierna, rifuggito dal dare una patente di giurisdizionalità a procedimenti che se non si prestavano, svolgendosi presso le Camere, a essere qualificati amministrativi, nemmeno assurgevano a quel livello di garanzie formali e sostanziali perché potesse parlarsi di giurisdizione vera e propria». La conclusione dell’Autore va nella direzione del carattere giurisdizionale della verifica affidata alle Camere dall’art. 65 Cost. tanto alla Giunta quanto alla assemblea (“con la possibilità di sollevare, occorrendo, la questione di l.c. delle norme contenute nelle leggi elettorali durante il procedimento contenzioso di verifica”). Vedi anche P. GAMBALE, *Il controllo sulle elezioni politiche in Italia, tra evoluzione della legislazione elettorale di “contorno” ed esigenze di manutenzione dei giudizi costituzionali*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOCSECCI (a cura di), *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Francia, Spagna*, Torino, 2012, p. 252, che nota, nel passaggio tra la “Prima” e la “Seconda” Repubblica, un’accentuazione del carattere giurisdizionale del controllo, rispetto ad una prassi precedente che non aveva dato luogo a sostanziali problemi.

no in qualche modo l'antefatto e il presupposto delle sue valutazioni, ma con situazioni di fatto o amministrative che sono oggetto di valutazione e, appunto, di "giudizio".

Ben diverso è il caso dell'incandidabilità, il cui presupposto, come si è visto, è proprio una sentenza definitiva di condanna pronunciata dall'autorità giudiziaria per reati predeterminati dal legislatore, che mettono in discussione e fanno venir meno l'idoneità del parlamentare a ricoprire la carica. In questo caso la Camera è chiamata a trarre le conseguenze giuridiche e istituzionali da una sentenza passata in giudicato, ovvero da un accertamento ormai definitivo e non più soggetto a controlli e impugnative di un altro potere costituzionale.

Inoltre, per quanto ampio possa essere il margine di apprezzamento ai sensi dell'art. 66 Cost. sulla sussistenza dei requisiti di mantenimento della carica in capo al parlamentare, il giudizio delle Camere deve comunque mantenersi nell'alveo di valutazioni di natura giuridica, senza sconfinare in considerazioni di carattere politico: deve cioè evitare quella «politicizzazione del giudizio sulla verifica dei poteri» che è stato ripetutamente stigmatizzata⁵⁴. In altre parole, la rivendicazione di uno spazio autonomo di giudizio in capo alle Camere nella "verifica dei poteri" non può valere a snaturare tale giudizio, fino a trasformarlo da accertamento dei presupposti di fatto alla luce del quadro normativo ad una valutazione esclusivamente o prevalentemente politica⁵⁵.

Se così fosse, dilatare i margini di apprezzamento della Camera oltre la mera presa d'atto del passaggio in giudicato della sentenza – e, quindi, del dato formale dell'esistenza di una sentenza di condanna rientrante in una delle fattispecie delineate dall'art. 1 del d.lgs. n. 235 del 2012 – significherebbe mettere in discussione il principio di separazione dei poteri⁵⁶. Non è infatti in discussione che una Camera possa

⁵⁴ Lo sottolinea A. RACCA, *Problematiche costituzionali del nuovo regime dell'"incandidabilità" per le cariche elettive (e di governo) nell'ordinamento italiano*, in *www.giurcost.org*, che richiama le considerazioni di C. BOLOGNA, *Art. 66*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione italiana*, Padova, 2008, p. 616.

⁵⁵ V. ONIDA, *Intervista*, cit., sottolinea che «giudicare», secondo la precisa terminologia dell'art. 66 della Costituzione, non vuole dire decidere discrezionalmente, ma dirimere una controversia concreta applicando la legge. Come fa ogni giudice, che è appunto "soggetto alla legge" (art. 101 della Costituzione)».

⁵⁶ Come osserva G. AZZARITI in un'intervista resa a *Il Fatto Quotidiano* del 22 marzo 2017, «non è in discussione che la legge Severino dovesse far riferimento all'articolo 66, che attribuisce alla Camera di appartenenza la verifica dei titoli di ammissione dei suoi componenti»; è in discussione invece il fatto che, «siccome la Severino rinvia al 66, il Parlamen-

giudicare, con un certo margine di apprezzamento, la sussistenza dei requisiti per la permanenza in carica dei suoi componenti⁵⁷; e tuttavia, in presenza di un verdetto di condanna definitivo emesso dal giudice penale, la Camera di appartenenza non può prescindere, fatti salvi gli accertamenti che vorrà compiere perché il ruolo decidente che la norma costituzionale le assegna postula bensì una autonomia di giudizio, ma nel segno di una ricerca guidata e indirizzata dei presupposti necessari per la declaratoria di decadenza⁵⁸.

to può fare come gli pare e piace». «Il giudizio è sui fatti, non può spingersi a valutare il *fumus persecutionis* o il contenuto della sentenza. La possibilità che un senatore o un deputato sia sottoposto a un giudizio per ragioni politiche riguarda il secondo comma dell'articolo 68, che prevede appunto che senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione, arresto o essere altrimenti privato della libertà. L'autorizzazione a procedere dà un potere più ampio al Parlamento rispetto al giudizio sulla verifica dei poteri, che si deve limitare ai fatti: se la sentenza c'è stata, se il processo si è svolto correttamente dal punto di vista formale, se il reato rientra nell'elenco previsto dalla legge Severino e se la pena sia superiore ai due anni». Ovvero: il contenuto del voto è la verifica sull'esistenza di una causa sopraggiunta di ineleggibilità. E siccome la Severino introduce una causa di decadenza, anche sopravvenuta all'elezione, i senatori dovevano verificare che Minzolini fosse stato condannato e se la pena fosse superiore ai due anni». *Contra*, A. MORRONE, *Decaduto sarà lei*, cit., secondo cui la disciplina di cui si discute «viola apertamente l'art. 66 della Costituzione». Anche D. CODUTI, *Incidibilità, misure anti corruzione e Costituzione*, cit., osserva che «la decadenza del parlamentare in carica rappresenta uno degli aspetti più critici della disciplina in questione, perché rischia di contrastare con le disposizioni costituzionali che tutelano l'indipendenza del Parlamento. Infatti, qualora si ritenesse che le Camere siano obbligate a dichiarare la decadenza del proprio membro in seguito alla decisione assunta dall'autorità giudiziaria, ne risulterebbe intaccato il principio di autonomia delle Camere, che sarebbero vincolate dalla decisione assunta da un altro potere dello Stato. Inteso in questo senso, l'art. 3 del d. lgs. n. 235 del 2012 solleverebbe seri dubbi di legittimità costituzionale, in particolare per contrasto con l'art. 66 Cost.; tuttavia, non pare che sia questa l'interpretazione della disciplina del decreto legislativo».

⁵⁷ Margine di apprezzamento che, nel caso di specie, ha riguardato quanto meno la tempistica della delibera di decadenza del senatore Minzolini: la sentenza definitiva di condanna, infatti, risale al 12 novembre 2015, mentre la decadenza è datata 16 marzo 2017: è trascorso cioè quasi un anno e mezzo prima che il senatore Minzolini potesse cessare le sue funzioni di parlamentare, a riprova dell'ampio margine di gestione quanto meno della procedura, se non del suo esito, che comunque l'art. 66 Cost. garantisce alle Camere.

⁵⁸ A. D'ANDREA, in un'intervista a *Il Fatto Quotidiano* del 16 marzo 2017, rileva che «i parlamentari fanno leva su un tema costituzionale legato all'art. 66 relativo alla verifica dei poteri, che comporta per chi ha lo status di parlamentare una competenza camerale, giuntale prima e dell'aula. Una sorta di giurisdizione ‘speciale’ esercitata direttamente dalle Camere. Il principio è giusto, ma la sua applicazione pratica realizza una declinazione dell'autodichia pesantemente discorsiva del principio di legalità generale per cui le regole

La discrezionalità infatti, per quanto ampia sia, non è mai arbitrio, ma, secondo la definizione del vocabolario Treccani, una “facoltà di libera azione e decisione entro i limiti generali fissati dalla legge”: nel caso di specie, all’interno di tali limiti, non pare esserci spazio per verificare, ex post, come il Senato ha preteso di fare, il rispetto di alcuni principi fondamentali nel processo posti a tutela dei diritti di difesa dell’imputato, o la costituzionalità della disciplina di riferimento, con particolare riguardo ai suoi profili di retroattività ma anche con riferimento alla sua ragionevolezza, proporzionalità e conformità al modello dell’art. 65 Cost., o, addirittura, la quantificazione della pena stabilita dal giudice. Il “giudizio” del Senato diventerebbe, in tal modo, una sorta di sindacato di costituzionalità implicito del modo in cui è maturata la sentenza di condanna nei confronti del componente del Parlamento, o una sorta di revisione postuma del processo e degli eventuali *errores in procedendo e in iudicando* compiuti dai giudici, operazioni che non sono palesemente ammissibili.

Può offrire elementi utili di raffronto, *mutatis mutandis*, proprio la formulazione dell’art. 68, co. 2 e 3, Cost. che, se ammette un apprezzamento discrezionale della Camera di appartenenza sui presupposti della applicazione di misure cautelari o istruttorie penali nei confronti del parlamentare⁵⁹, lo esclude invece nell’ipotesi di sentenza passata in giudicato⁶⁰. In tale caso, l’art. 68 non lascia più margini alla Camera

che valgono per tutti hanno una riserva, in questo caso perfino quando il procedimento penale è chiuso».

⁵⁹ Come chiarisce E. ROSSI, *Il Parlamento*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, vol. I, Torino, 2° ed., 2015, p. 282, «per quanto riguarda tali autorizzazioni, il compito che la Camera dovrebbe svolgere non concerne la valutazione approfondita della bontà della motivazione all’arresto o alla perquisizione (quasi si trattasse di una sorta di esame di secondo grado rispetto alla decisione del giudice): nell’ottica della difesa dell’indipendenza dell’istituzione (e non nell’affermazione di un privilegio personale), la deliberazione delle Camere dovrebbe al contrario limitarsi a verificare la sussistenza di un intento persecutorio nei confronti dell’istituzione parlamentare, e soltanto in quel caso negare l’autorizzazione. La prassi, tuttavia, anche su questo punto ha imboccato una direzione differente. Tra le ragioni addotte a supporto della negazione dell’autorizzazione all’arresto emergono anche quelle che fanno riferimento all’esigenza di garantire l’integrità della composizione (numerica e politica) delle Camere».

⁶⁰ Cfr. G. AZZARITI, *A proposito di decadenza del parlamentare*, cit., che ritrova il fondamento costituzionale della legge Severino anche nell’art. 68, co. 2, Cost., che esclude la necessità di un’autorizzazione della Camera di appartenenza per dare esecuzione ad una sentenza irrevocabile di condanna.

di appartenenza per pronunciarsi sulla possibilità per il magistrato di trarre in arresto il parlamentare, né per valutare l'applicazione dell'interdizione perpetua o temporanea eventualmente pronunciata dal giudice penale come sanzione accessoria; e ancorché la prassi veda l'intervento di una delibera delle Camere in ordine all'effetto decadenziale dalla carica, in questo caso il giudizio assume i contorni di una mera presa d'atto e non quelli di un giudizio discrezionale.

È vero che, sul piano strettamente letterale, l'art. 68 Cost. utilizza una terminologia che non lascia spazio a discrezionalità valutativa nei casi di sentenza definitiva di condanna, perché in tale ipotesi nemmeno è richiesta l'autorizzazione della Camera, mentre l'art. 66 Cost., con il verbo “giudica”, offre un supporto lessicale alla tesi che la valutazione delle condizioni di ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità non siano una mera presa d'atto ma siano il frutto di un giudizio discrezionale e valutativo. Ma è altrettanto vero che sarebbe paradossale riconoscere che una sentenza definitiva di condanna che incide sulla più importante delle libertà, ovvero la libertà personale, possa trovare applicazione anche senza autorizzazione, mentre una analoga sentenza definitiva che incide “solo” sullo status di parlamentare possa essere paralizzata dalla Camera, senza alcun controllo o possibile reazione⁶¹.

Resta infine la considerazione che, ove le Camere ritenessero inappropriata la conseguenza della decadenza in caso di condanna definitiva dell'autorità giudiziaria, ben potrebbero intervenire legislativamente con una modifica della disciplina valevole per tutti; così invece si creano i presupposti per un'applicazione arbitraria e *ad personam* di una disciplina vigente, con fondati sospetti di violazione del canone di eguaglianza ex art. 3 Cost.

In ogni caso, sia che si condivida la tesi della verifica della causa di incandidabilità come mera presa d'atto della pronuncia della sentenza definitiva di condanna e della sua portata decadenziale della carica parlamentare, sia che si ammetta la possibilità di un “giudizio” più

⁶¹ Come sottolinea V. ONIDA, *Intervista* rilasciata al sito www.beppegrillo.it, cit., «in base alla Costituzione, quando interviene una sentenza definitiva della magistratura, che condanna un parlamentare a pena determinativa, la Camera di appartenenza non può impedirne l'arresto, nemmeno se ritenesse la sentenza di condanna «ingiusta». Il che mostra come, di fronte alla pronuncia irrevocabile del giudice, nemmeno la prerogativa parlamentare possa consentire al componente di una Camera di sfuggire alle conseguenze che da essa derivano per legge».

ampio sulla causa di incandidabilità, ci si deve porre il quesito se, a fronte di un responso negativo della Camera di appartenenza, sia data la possibilità di un rimedio, nella forma della proposizione di un conflitto di attribuzione tra poteri innanzi alla Corte costituzionale; e, in tale evenienza, quale sia l'organo legittimato attivo a proporre tale conflitto, pacifica essendo la legittimazione passiva della Camera che ha negato la decadenza.

La domanda è tutt'altro che retorica, perché, anche ammesso che il Senato abbia arbitrariamente rifiutato la pronuncia di decadenza e che tale pronuncia fosse, alla luce della normativa vigente, un atto dovuto, non è detto che fosse riconoscibile un interesse costituzionalmente rilevante facente capo ad un altro potere alla corretta applicazione della legge Severino.

Il tema evoca un naturale parallelismo con la prassi relativa alle autorizzazioni rilasciate o negate ai sensi dell'art. 68 Cost. e alle valutazioni di insindacabilità che le Camere pronunciano rispetto alle opinioni espresse dai propri membri nell'esercizio delle funzioni: una prassi che, come noto, riconosce pacificamente la possibilità che il giudice precedente, vistasi negata l'autorizzazione all'arresto o a misure istruttorie o vistasi opposta una dichiarazione di insindacabilità, sollevi conflitto innanzi alla Corte, perché valuti la sussistenza del *fumus persecutionis* o la pertinenza delle dichiarazioni rese rispetto all'esercizio delle funzioni parlamentari.

Minori spunti di raffronto offre la prassi in merito alle pronunce rese dalle Camere ai sensi dell'art. 66 Cost. a seguito di interdizione temporanea o perpetua dai pubblici uffici: in questo caso, infatti, non è dato rinvenire precedenti specifici della Corte costituzionale, anche perché le vicende che determinano le pronunce di interdizione dai pubblici uffici si risolvono, di norma, o con le dimissioni spontanee dell'interessato, o con una "melina" delle Camere, che omettono di pronunciarsi, consentendo al parlamentare di mantenere la carica.

La necessità di teorizzare la percorribilità del conflitto di attribuzioni – ma anche la possibilità di sollevare in via incidentale una questione di legittimità costituzionale – è volta a scongiurare il rischio di una pronuncia senza appello della Camera di appartenenza⁶², che po-

⁶² Vale la pena di ricordare che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 29 del 2003, ha ricordato che il diritto ad un giudice terzo e imparziale che spetta agli eletti nelle Regioni che subiscano una decisione sfavorevole in tema di ineleggibilità e incompatibilità «è dero-

trebbe, in un’ipotesi estrema ma non del tutto teorica, portare ad una decisione politica che la maggioranza parlamentare potrebbe utilizzare per eliminare un avversario politico sgradito⁶³; o che, più frequentemente, potrebbe rigettare la proposta di decadenza o rimandare sine die l’avvio della procedura di contestazione.

L’ammissibilità del conflitto va invece verificata alla luce dei presupposti codificati: il coinvolgimento di distinti poteri dello Stato, la posizione di vertice che gli organi coinvolti occupano all’interno dei rispettivi poteri, il “tono” costituzionale del conflitto, la disputa intorno alla spettanza di una attribuzione o alla menomazione di una prerogativa a causa del comportamento di un altro potere. E se non è in discussione il tono costituzionale del conflitto, perché si sta parlando di prioritari valori e di poteri che trovano fondamento direttamente nella carta costituzionale – il potere giudiziario, la verifica dei poteri ex art. 66 Cost., l’elettorato passivo ai sensi dell’art. 51 Cost. – è meno agevole riconoscere un interesse tutelato della magistratura alla difesa della sua sfera di attribuzione.

Rispetto all’art. 68 Cost., nel caso dell’art. 66 Cost. emergono infatti alcune non trascurabili differenze: innanzitutto quella della incandidabilità o della decadenza dalla carica di parlamentare non è, per riconoscimento dello stesso Giudice costituzionale, una sanzione né un effetto penale della condanna, ma una conseguenza amministrativa del venir meno di una condizione di eleggibilità⁶⁴; così che la sfera

gato soltanto dall’art. 66 della Costituzione che attribuisce alle Camere il giudizio sui titoli di ammissione dei propri membri, in conformità ad una tradizione che affonda le sue radici nell’esigenza, propria dei più antichi sistemi rappresentativi, di difendere l’autonomia della rappresentanza elettiva. La forza derogatoria che a tale norma venga attribuita non potrebbe estendersi al di là della specifica situazione regolata, e non è quindi invocabile per costruire un’anacronistica esenzione dei Consigli regionali dalla giurisdizione».

⁶³ La preoccupazione per un sistema che affida agli stessi membri delle Camere la funzione di giudicare della regolarità della propria elezione è stata messa in evidenza da diversi studiosi: cfr., in particolare, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, I, p. 482; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 88.

⁶⁴ Come ricorda V. PUPO, *La disciplina dell’incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Rivista Aic.it*, n. 1/2017, p. 6, «secondo la giurisprudenza costituzionale le fattispecie in questione non rappresenterebbero effetti penali collegati al reato, né aspetti del relativo trattamento punitivo o sanzioni del tutto autonome. Si tratterebbe, al contrario, di conseguenze derivanti dalla perdita di un requisito soggettivo fissato dal legislatore per accedere alle cariche pubbliche e per conservarle, connesse, in specifiche ipotesi, alla pronuncia di una condanna penale e tali da impedire, defi-

della sua applicazione coinvolge la responsabilità politica e giuridica della Camera, che pretenda di ignorarla, piuttosto che mettere in discussione l'integrità dei poteri del giudice penale. Sotto altro aspetto, se riconosciamo che quello dell'art. 66 Cost. è un potere proprio e autonomo della Camera di appartenenza, il suo esercizio, anche se illegittimo, per definizione non va ad invadere la sfera di altri poteri né a menomare l'esercizio delle loro attribuzioni⁶⁵. Per contro, se riconosciamo nella magistratura un interesse alla piena applicazione delle proprie sentenze passate in giudicato, anche negli effetti consequenziali e non penali che la legge determina, dobbiamo riconoscere tale legittimazione in capo al giudice che ha pronunciato la sentenza definitiva, in questo caso alla Corte di Cassazione⁶⁶.

Sotto altro profilo, a fronte della presunta illegittimità costituzionale della disciplina da applicare, ci si è chiesti se vi sia spazio perché la Giunta per le elezioni o la Camera competente sollevino questione di legittimità costituzionale in via incidentale, tenuto conto che, per definizione, la Giunta non può essere organo terzo e imparziale, perché la

nitivamente o in via transitoria, l'ulteriore esercizio del mandato elettorale, in relazione all'intervenuto irrevocabilità o meno della sentenza». La stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 276 del 2015, ha insistito particolarmente sul fatto che la misura della decadenza da parlamentare abbia carattere sanzionatorio, «rappresentando esse solo conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate», che risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio.

⁶⁵ V. ONIDA, *Intervista*, cit., osserva che «in astratto si potrebbe immaginare un conflitto di attribuzioni nei confronti del Senato che ha esorbitato dalle sue funzioni. Ma non si è realizzata la compromissione delle attribuzioni costituzionali di un altro potere dello Stato, che è il presupposto per poter sollevare il conflitto davanti alla Corte costituzionale. Infatti l'applicazione della legge sulla incandidabilità sopravvenuta non concerne le attribuzioni dell'autorità giudiziaria, né l'applicazione delle statuizioni di questa. Queste comportano di per sé solo l'esecuzione della pena, mentre la conseguenza ulteriore della condanna, che riguarda la perdita dell'eleggibilità e quindi la decadenza, non è una sanzione penale ma riguarda il diverso tema del venir meno delle condizioni alle quali la legge ha collegato il diritto di ricoprire e mantenere la carica elettiva. Quindi nessun possibile conflitto: ma solo la presa d'atto di una violazione da parte del Senato del principio di legalità». G. M. SALTERNO, *Incandidabilità alla carica di parlamentare e Costituzione: alcune riflessioni sul d.lgs. n. 235 del 2012*, in *Archivio penale*, n. 1/2014, ritiene che quella delle Camere ai sensi dell'art. 66 Cost. sia «un'attività che non può essere sindacata da nessun altro organo dello Stato, neppure dagli organi giurisdizionali, fatto salvo un eventuale conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale».

⁶⁶ Secondo A. D'ANDREA, *Intervista a Il Fatto Quotidiano*, cit., il conflitto potrebbe invece essere sollevato dal giudice dell'esecuzione penale.

sua è una decisione di natura politica, e che, comunque, la Giunta non decide ma si limita a formulare all’Aula una proposta⁶⁷ e, quindi, tutt’al più potrebbe essere quest’ultima a sollevare la questione⁶⁸.

E tuttavia, se è vero quanto abbiamo sostenuto, ovvero che i criteri di giudizio che le Camere devono fare propri nella “verifica dei poteri” devono basarsi sulla legge e non su valutazioni politiche, e se si asseconda la tendenza della Corte a ridurre le zone franche dell’ordinamento, sottratte a qualunque tipologia di controllo, emersa in particolare nella recente giurisprudenza sulla legislazione elettorale (sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017), deve ammettersi che, a fronte di pronunce delle Camere che dovessero palesemente disattendere l’effetto decadenziale di una sentenza definitiva di condanna sul mandato parlamentare o a fronte di normative di dubbia costituzionalità da applicare, la strada della Corte appare come la più corretta e coerente con la sua funzione di organo di garanzia della Costituzione e di “chiusura” in ultima istanza dei conflitti tra i poteri.

Oggettivamente più problematica da affrontare l’ipotesi in cui la Camera di appartenenza, nell’esercizio dei poteri ex art. 66 Cost., ometta di pronunciarsi o comunque gestisca i tempi della procedura in modo tale da neutralizzarne sostanzialmente gli effetti. A questa ipotesi è meno agevole dare risposta, perché dovrebbe ammettersi un sindacato della Corte non sul merito dell’esercizio dei poteri ex art. 66 Cost., bensì sulla sua tempistica; ma qui entra in gioco uno spazio di autonomia organizzativa delle Camere che appare difficilmente coercibile e che pertanto sollecita una reazione e una chiamata di responsabilità più politica che giuridica⁶⁹.

⁶⁷ Così G. AZZARITI, *A proposito di decadenza del parlamentare*, cit.

⁶⁸ Cfr. A. D’ANDREA, *Applicazione della legge Severino*, cit.

⁶⁹ Può offrire un utile termine di raffronto la prassi in merito all’applicazione e agli effetti delle sentenze definitive di condanna che comportano un’interdizione ai pubblici uffici, che riconosce alle Camere un sostanziale potere di gestione dei tempi del procedimento di valutazione della fattispecie ai sensi dell’art. 66 Cost. In particolare, nei casi recenti (Frigerio, Previti, Drago, Cuffaro), la Camera di appartenenza non ha mai decretato formalmente la decadenza del parlamentare interessato: nel caso di Frigerio, fu lasciato trascorrere il tempo necessario per il superamento del periodo di interdizione temporanea senza alcuna pronuncia da parte della Camera di appartenenza, scaduto il quale il tema ha perso di rilevanza; nei casi Previti, Drago e Cuffaro non si giunse ad una dichiarazione di decadenza perché si dimisero prima. In ogni caso, anche in questo caso si ritiene pacifico che la decadenza dal mandato elettivo di parlamentari condannati definitivamente all’interdizione dai pubblici uffici può avvenire non automaticamente, ma a seguito dell’apposita procedura di contestazione dell’elezione. Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il di-*

4. Alla ricerca di un equilibrio: lo sforzo di ricostruire meccanismi rappresentativi adeguati senza confuse forzature non richieste dalla legge e neppure dalla logica

La vicenda testé esaminata è, a ben vedere, emblematica, soprattutto nei commenti dei protagonisti, di quella “naturale tensione” tra politica e giustizia⁷⁰ di cui abbiamo fatto cenno nelle premesse e che torna a manifestarsi specialmente quando il soggetto implicato è figura particolarmente nota del mondo politico.

Il regime delle guarentigie funzionali che la Costituzione appresta a tutela dell’integrità e della sovranità delle Camere nasce storicamente proprio allo scopo di mettere al riparo i singoli parlamentari, e tramite essi l’organo legislativo nel suo complesso, da un uso strumentale e “politico” della giustizia, diretto a condizionare in modo improprio la composizione del Parlamento e, quindi, l’indirizzo politico che esso esprime e le scelte fondamentali che può essere chiamato a compiere⁷¹; ma, come sempre avviene per le immunità funzionali, tale regime può però agevolmente trasformarsi nel suo opposto, può cioè offrire al Parlamento l’alibi e lo strumento per sottrarre al rispetto del principio di legalità e per assicurare ai suoi componenti un regime di impunità,

ritto parlamentare nella teoria e nella pratica, Milano, 2013, p. 201, i quali osservano che «in linea teorica, si potrebbe porre il problema delle conseguenze dell’eventuale inerzia della Camera competente o addirittura della reiezione della proposta di decadenza dal mandato a causa dell’interdizione dai pubblici uffici».

⁷⁰ C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *La democrazia giudiziaria*, Bologna, 1997, p. 126, parlano di una «tendenziale contraddizione» fra potere giudiziario e principio democratico: «se si vuole salvaguardare il carattere democratico di un regime politico ed evitare il pericolo del “governo dei giudici”, bisogna far sì che questi non siano completamente indipendenti»; ma, al contempo, ricordano che «sottomettere chi esercita funzioni pubbliche al vaglio di un organo indipendente diventa, quindi, uno strumento efficace – anzi, essenziale – per controllare le modalità di esercizio del potere politico, assicurando il primato della legge».

⁷¹ Come ricorda A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, p. 6, le immunità «devono essere messe in correlazione piuttosto con l’avvertita necessità costituzionale di preservare la piena libertà decisionale delle Camere nell’esercizio delle loro funzioni, libertà che potrebbe, viceversa, essere più o meno gravemente compromessa da iniziative giudiziarie strumentali, dirette nei confronti dei loro componenti ma in grado di riflettersi negativamente sulla stessa libera formazione della volontà parlamentare ... o anche sulla stessa composizione dell’organo».

più che di immunità, rispetto alle loro responsabilità di natura penale: può cioè diventare un privilegio personale anziché la risposta ad una domanda di carattere funzionale.

Il confine tra queste opposte esigenze è oggettivamente labile, condizionato com'è dalla prassi adottata dalle Camere, dal contesto storico-politico e dagli orientamenti dell'opinione pubblica: esso può scivolare verso l'arroccamento della classe politica nei suoi privilegi, ma sconfinare all'opposto in un regime giustizialista, che finirebbe con il prevaricare – anche attraverso un uso distorto dei media – le garanzie di non colpevolezza riconosciute dalla Costituzione (art. 27 Cost.) e il principio democratico.

D'altro canto, assistiamo anche al caso opposto: di rappresentanti delle istituzioni che, raggiunti da un avviso di garanzia, decidono di autosospendersi dalla carica, anticipando in modo del tutto improprio gli effetti della disciplina della incandidabilità e negando o comunque forzando la funzione stessa dell'avviso⁷².

⁷² Parliamo della autosospensione decisa dal sindaco di Milano, l'avv. Giuseppe Sala, proclamato sindaco il 19 giugno 2016 a seguito del vittorioso ballottaggio con lo sfidante Stefano Parisi. All'origine del gesto sta la scoperta di essere iscritto nel registro degli indagati in un procedimento penale facente capo alla Procura Generale della Repubblica nell'ambito della inchiesta sulla “piastra Expo” – di cui era stato commissario straordinario – riguardante l'assegnazione dell'appalto – il più importante dell'Expo dal punto di vista economico – ad una impresa a cui era stato aggiudicato sulla base di una offerta particolarmente vantaggiosa con un ribasso del prezzo d'asta del 42%. La Guardia di Finanza aveva ravvisato nel verbale di aggiudicazione due falsi: uno materiale e l'altro ideologico. Venuto a conoscenza da fonti giornalistiche della pendenza di un procedimento penale a suo carico, Sala annunciava l'intenzione di autosospendersi (il corsivo è d'obbligo trattandosi di un autentico neologismo in campo amministrativo). Tralasciando ogni valutazione di stretto diritto processuale penale, nella vicenda è affiorato un profilo – quello afferente al comportamento degli amministratori comunali milanesi ed in particolare del sindaco – degno di nota. Autosospensione è locuzione di nuovo conio che, pur se idonea a descrivere l'evento – cioè la temporanea astensione dall'ufficio sindacale – non lo è rispetto all'ordinamento comunale nel quale deve poter trovare la propria fonte di legittimazione. Per la verità la sospensione volontaria era fattispecie estranea all'ufficio di cui il primo cittadino era investito a seguito di regolare elezione quale si ricavava dall'art.37 bis della precedente legge 8 giugno 1990, n. 142, che prevedeva la sostituzione del sindaco con il vicesindaco soltanto “in caso di assenza o di impedimento temporaneo del sindaco”. Nel successivo t.u. degli enti locali approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, l'art. 58 (intitolato “Cause ostative alla candidatura” e l'art. 59 (intitolato “Sospensione e decadenza di diritto”) ma le disposizioni sono state abrogate dalla legge Severino. La disciplina della sospensione volontaria non è riconducibile alle disposizioni abrogate, che non sono state sostituite se non dalle norme in materia di sospensione dalla carica per eventi giudiziari di cui si è parlato nelle pagine precedenti.

A presidio di questa linea di confine – e di una sua equilibrata gestione – si è posto il legislatore (anche) con la disciplina dell’incandidabilità contenuta nella legge Severino, che vorrebbe fissar un punto di equilibrio tra rappresentanza politica ed esigenze di trasparenza, buon andamento e integrità delle istituzioni.

Per questo motivo – perché già la disciplina legislativa stabilisce una faticosa sintesi tra istanze opposte – non pare residuare spazio per valutazioni ulteriori, da effettuare caso per caso, sulla possibilità di applicare le conseguenze volute dal legislatore. Che poi l’applicazione della decadenza dalla carica di parlamentare possa essere l’effetto di una sentenza sbagliata o non condivisibile è un rischio oggettivo, comune però a qualunque altro processo penale che mette in gioco la libertà delle persone e a difesa del quale stanno la previsione dei tre gradi di giudizio e le altre garanzie processuali⁷³. Se invece si ritiene che la disciplina dell’incandidabilità sopravvenuta per i parlamentari sia troppo severa e meriti di essere riformata, la strada è quella della revisione della normativa, e non certo quella della sua disapplicazione; con l’avvertenza però che difficilmente l’opinione pubblica, nei tempi odierni, capirebbe un arretramento su tale cautela.

È probabilmente vero, come è stato osservato, che un tempo i partiti avrebbero escluso i condannati dalle liste anche senza bisogno di barriere normative⁷⁴; ma di fronte al venir meno di un codice di comportamento delle forze politiche e all’interno di esse condiviso, il sup-

⁷³ Come rileva V. ONIDA, *Intervista*, cit., «che poi si possa porre il problema di prevenire e contrastare iniziative o atti di singole autorità giudiziarie suscettibili eventualmente di violare i principi dell’eguaglianza, dell’imparzialità e dell’equo processo, e l’obbligo di non utilizzare il potere giudiziario a fini politici di parte, è vero: e forse oggi il tema meriterebbe maggiore attenzione. Ma i rimedi non stanno nell’esercitare altri poteri violando la legge, né tanto meno nel costruire nuove forme di asservimento del potere giudiziario ai poteri politici: stanno, oltre che nell’impiego degli strumenti interni al sistema processuale, nel miglioramento delle leggi processuali; nella migliore formazione dei magistrati e nella organizzazione dell’apparato giudiziario, specie per quanto riguarda gli uffici delle Procure; nella sensibilità della politica e dell’opinione pubblica al tema delle garanzie e degli eventuali errori giudiziari; oltre che, se del caso, all’attivazione degli strumenti di controllo sovranazionali, come il ricorso alla Corte europea dei diritti dell’uomo per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea».

⁷⁴ Lo afferma N. ZANON, *Sull’estensione alle cariche parlamentari*, cit., p. 13, richiamando una affermazione di tal segno del Presidente Violante nella seduta della Commissione del 17 ottobre 2007.

porto legislativo appare effettivamente imprescindibile⁷⁵. È, per alcuni versi, la stessa logica che presiede allo sforzo di definire una disciplina normativa dei partiti politici e dei loro processi democratici interni. Nella cosiddetta Prima Repubblica questo non sarebbe stato necessario, e, in effetti, non lo fu; ma oggi, di fronte alla crisi che la forma partito attraversa e al bisogno estremo di recuperare credibilità agli occhi dell’opinione pubblica, questa tipologia di normative non solo risponde alla necessità di tutela di valori costituzionali primari, ma offre alle stesse forze politiche una sponda che eviti quella sorta di “regressione verso un primitivismo politico”⁷⁶ a cui da tempo stiamo assistendo.

Se la politica vuole recuperare a sé e alle istituzioni che incarna e rappresenta quel circuito positivo di legittimazione e di autorevolezza indispensabile al funzionamento dello Stato democratico, non può non interrogarsi sulla necessità di offrire di sé la migliore immagine possibile e di disgiungerla il più possibile da ombre di rilevanza penale. La legge Severino indica la strada; la classe politica non deve eluderla.

⁷⁵ Ma P. STANCATI, *Il principio di rappresentanza politica*, cit., ammette che i “correttivi” di cui si è discusso in questo saggio alla «drammatica crisi in cui versano in Italia le istituzioni rappresentative ... non paiono aver attinto risultati confortanti; ciò, con specifico riguardo alla essenzialità del ruolo dei partiti e a quel processo, che pare ormai irreversibile, che ne sta determinando la progressiva estraniamento rispetto alla centralissima funzione di mediazione ad essi affidata dall’art. 49 Cost.».

⁷⁶ Interrogativi di M. DOGLIANI, *Costituzione e virtù politica. Indignazione e sdegno*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Dian **SCHEFOLD**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca
BASCHERINI, Marco **BETZU**,
Gaetano **BUCCI**, Roberto
CHERCHI, Giovanni **COINU**,
Andrea **DEFFENU**, Carlo
FERRAJOLI, Marco
GIAMPIERETTI, Antonio
IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**
PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura
RONCHETTI, Ilenia
RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,
Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,
Caterina **AMOROSI**, Alessandra
CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)