



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2018
"UNITÀ E INDIVISIBILITÀ DELLA REPUBBLICA"

Incandidabilità sopravvenuta e ruolo del Parlamento. Riflessioni a margine del "Caso Minzolini"

di CARLO ALBERTO CIARALLI

INCANDIDABILITÀ SOPRAVVENUTA
E RUOLO DEL PARLAMENTO
RIFLESSIONI A MARGINE DEL “CASO MINZOLINI”

di *Carlo Alberto Ciaralli*

*Dottore di Ricerca in Diritto Costituzionale
Università degli Studi G. d'Annunzio di Chieti – Pescara*

ABSTRACT

ITA

Il contributo, prendendo le mosse dal noto caso “Minzolini”, esamina l’istituto della “incandidabilità sopravvenuta”, previsto dal D.Lgs. 235/2012 (c.d. “Legge Severino”). Partendo dalla ricostruzione del quadro normativo, l’analisi involge il dibattito sulla qualificazione giuridica, in termini di sanzione penale o amministrativa, dell’istituto in parola, nonché l’effettivo ruolo svolto dalla Camera di appartenenza nell’ambito della “presa d’atto condizionata” delle cause impeditive del proseguimento del mandato da parte del proprio membro, dovendone dichiarare, ove ricorrano i presupposti, la decadenza.

EN

Moving from the so-called “Minzolini case”, the essay deals with the legal concept of “supervening ineligibility”, provided by the Legislative Decree 235/2012 (so-called “Severino Act”). Based on a reconstruction of the regulatory framework, the analysis concerns the debate about legal qualification, in terms of criminal or administrative sanction, of the supervening ineligibility. Moreover, the study focuses on the effective role played by the Houses under the “conditioned acknowledgment” causes of impediments to the continuation of the mandate by its members, having to declare, where the conditions are satisfied, the removal from the office.

INCANDIDABILITÀ SOPRAVVENUTA
E RUOLO DEL PARLAMENTO
RIFLESSIONI A MARGINE DEL “CASO MINZOLINI”

di Carlo Alberto Ciaralli

SOMMARIO: *1. Alcuni cenni sulla vicenda Minzolini; 2. La disciplina in tema di incandidabilità sopravvenuta alla carica di parlamentare; 3. Il ruolo della “Camera di appartenenza” nei casi di incandidabilità sopravvenuta; 4. L’incerta qualificazione giuridica dell’incandidabilità sopravvenuta; 5. Conclusioni.*

1. Alcuni cenni sulla vicenda Minzolini

Il pronunciamento del Senato della Repubblica¹, concernente la decadenza dal mandato parlamentare, per ragioni di incandidabilità sopravvenuta, del Senatore Augusto Minzolini, ha riaperto un vivace dibattito, in realtà mai davvero sopito, circa la natura del Decreto Legislativo 235/2012² (noto come “Legge Severino”) e, parimenti, del ruolo che, dinanzi a tali disposizioni, si trovi a dover esercitare il Parlamento³. Tralasciando per un momento il merito della questione, pare opportuno, seppur per sommi capi, ricostruire le articolazioni della vi-

¹ Avvenuto in data 16 marzo 2017. Per la cronaca dell’intera seduta, si rinvia al resoconto stenografico consultabile telematicamente sul sito istituzionale del Senato della Repubblica.

² D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, avente ad oggetto il “Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’art. 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”.

³ In tema di limitazioni al diritto di elettorato passivo si vedano, in particolare, P.G. GRASSO, *Le norme sull’eleggibilità nel diritto pubblico italiano*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, pp. 734 ss.; S. FURLANI, *Elettorato passivo*, in *Noviss. Dig. It.*, VI, Torino, 1960, pp. 453 ss.; V. DI CIOLO, *Incompatibilità e ineleggibilità parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, pp. 41 ss.; L. ELIA, *Incertezza di concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, pp. 1046 ss.; M. VOLPI, *A proposito della giurisprudenza della Corte costituzionale sulle «ineleggibilità»*, in *Giur. cost.*, 1975, pp. 2705 ss.; G. LONG, *Ineleggibilità e incompatibilità*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Torino, 1993, pp. 274 ss.

ceda oggetto della presente riflessione. I fatti⁴, sulla base dei quali è scaturita la deliberazione senatoria⁵, si riferiscono alla vicenda processuale del Senatore Augusto Minzolini, avente ad oggetto un utilizzo improprio, a giudizio dell'accusa, della carta di credito aziendale in sua dotazione, in qualità di incaricato di pubblico servizio⁶, integrante la fattispecie penalistica del "peculato"⁷.

La VI sezione del Tribunale di Roma, con sentenza n. 3014 del 2013, assolse in primo grado l'imputato, non ravvisando gli estremi necessari affinché si potesse configurare la colpevolezza dell'imputato. Successivamente, la Corte d'Appello di Roma⁸, riformando la precedente pronuncia assolutoria, ha condannato l'imputato, per il reato di peculato continuato, alla pena di due anni e sei mesi di reclusione, con l'interdizione dai pubblici uffici, quale pena accessoria, della medesima durata della pena principale⁹; tale pronuncia è divenuta definitiva con il rigetto, da parte della Corte di Cassazione¹⁰, del ricorso, avverso la sentenza di condanna, proposto dal Senatore Minzolini. La questione, approdata presso la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, ha visto il pronunciamento, in senso favorevole alla decadenza, nei confronti del Senatore Minzolini.

⁴ Verificatisi nel periodo intercorrente tra il luglio 2009 ed il novembre 2010.

⁵ Giova ricordare che, in tema di incandidabilità sopravvenuta, il più noto caso sinora verificatosi, quello relativo alla vicenda processuale del sen. Silvio Berlusconi (dichiarato decaduto in data 27 novembre 2013 a seguito del voto contrario della maggioranza del Senato avverso gli Ordini del giorno presentati in senso difforme dalla relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, la quale proponeva di non convalidarne l'elezione), venne seguito da quello riguardante l'on. Galan, ex Presidente della Giunta regionale Veneto. Il 27 aprile 2016 la Camera approvò la relazione della Giunta delle elezioni, mirante a dichiarare la decadenza dal mandato parlamentare, a seguito della condanna in via definitiva nel processo riguardante il noto progetto "Mose".

⁶ Il possesso della carta di credito aziendale era giustificato dalla qualifica rivestita all'epoca dall'accusato, il quale ricopriva il ruolo di Direttore della testata giornalistica TGI.

⁷ Fattispecie disciplinata dall'art. 314 del Codice Penale, a norma del quale «Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, è punito con la reclusione da quattro anni a dieci anni e sei mesi. Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, /e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita».

⁸ Corte d'Appello di Roma, sez. III, sent. 27 ottobre 2014, n. 7436.

⁹ Producendo, come si vedrà più avanti, a norma dell'art. 13, primo comma, del D.Lgs. 235/2012, l'incandidabilità del condannato per un lasso temporale quantificabile in 6 anni.

¹⁰ Corte di Cassazione, sent. 12 novembre 2015, n. 1511.

Giunta la deliberazione della Commissione in Aula, il dibattito senatorio si imperniava su alcuni profili di non secondario momento. In primo luogo, la lamentata violazione del principio di imparzialità del giudizio, in quanto il sen. Minzolini si dolse della circostanza per la quale nel Collegio giudicante d'Appello fu presente un magistrato che, anteriormente ai fatti in parola, ebbe una lunga esperienza politica nelle file dello schieramento avverso a quello del sen. Minzolini. In secondo luogo, com'è stato affermato in relazione all'analisi dei lavori senatori:

«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 decadenza e di ottenere, per quella via, un sindacato di legittimità costituzionale della disciplina di riferimento; e questo, in particolare, in relazione alla ribadita violazione del divieto di irretroattività¹¹ di una disciplina avente in tesi natura sanzionatoria e afflittiva per l'interessato»¹².

In ultimo, con riferimento all'ambito principale della presente riflessione, il dibattito si è focalizzato sul tema della piena valutabilità, da parte dell'organo camerale in parola, a garanzia e protezione del singolo membro dell'assise, della fattispecie posta alla sua attenzione, con la inevitabile conseguenza che, nel caso in cui si fosse verificato un voto contrario alla decadenza dal mandato senatorio, secondo gli effetti della disciplina in parola, del senatore Minzolini, si sarebbe prodotta una situazione di notevole gravità, comportando tale pronunciamento un contrasto nei confronti della legge per mano dell'organo cui, per Costituzione, è affidata la medesima potestà legislativa.

Rimessa la decisione all'Assemblea, alcuni Senatori hanno sottoposto all'Aula un Ordine del giorno¹³, proponendo di: «respingere la deliberazione della Giunta in merito alla decadenza dal mandato parla-

¹¹ Sulla relazione tra norme retroattive e diritti politici, con particolare riguardo al tema dell'incandidabilità alla carica di parlamentare, si veda il lavoro di G. RIVOSECCHI, *Leggi retroattive e diritti politici: verso la quadratura del cerchio*, in *Diritto e Società*, n. 3/2017, pp. 471 ss., spec. pp. 494 ss.

¹² M. GORLANI, *Intorno ad alcune vicende recenti sul rapporto "necessitato" tra applicazione della legge e autodichia parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, parte III, pp. 11 ss., p. 26.

¹³ Primi firmatari i senatori Caliendo, Bernini, Malan.

mentare, per motivi di incandidabilità sopravvenuta, del Senatore Augusto Minzolini», in ragione del fatto che «le argomentazioni alla base della deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari¹⁴ sono, almeno in parte, non condivisibili, non risolvono tutti i dubbi emersi e sono comunque insufficienti»¹⁵. Il voto favorevole all'Ordine del giorno¹⁶ da parte dell'Assemblea ha, di fatto, provocato la mancata decadenza dall'organo senatorio e, per conseguenza logica, la permanenza¹⁷ del Senatore Minzolini nella pienezza della sua funzione¹⁸.

2. La disciplina in tema di incandidabilità sopravvenuta alla carica di parlamentare

L'istituto dell'incandidabilità¹⁹ venne introdotto nell'ordinamento giuridico italiano, con riferimento alle elezioni di livello locale e regionale²⁰, mediante la Legge 18 gennaio 1992, n. 16, recante “*Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali*”. La

¹⁴ Argomentazioni, evidentemente, a sostegno della decadenza dal mandato parlamentare.

¹⁵ In particolare, veniva rimarcato, da parte dei proponenti dell'Ordine del Giorno, la non imparzialità del collegio che aveva condannato il sen. Minzolini, per i motivi di cui sopra, legittimando, dunque, una valutazione piena, da parte del Senato, dei fatti contestati, dai quali sarebbe dovuta scaturire la decadenza di un suo membro.

¹⁶ Favorevoli 137, contrari 94, astenuti 20, non hanno preso parte al voto 2.

¹⁷ Dopo alcuni giorni, tuttavia, il Senatore Minzolini ha comunicato alla Presidenza del Senato il proprio intendimento di voler rassegnare le dimissioni. Le dimissioni sono state accolte, in data 20 aprile 2017, con 142 voti favorevoli, 105 voti contrari e 4 astenuti.

¹⁸ Classicamente, ovvero anteriormente all'introduzione dell'istituto dell'incandidabilità sopravvenuta, le cause di cessazione dall'Ufficio di parlamentare erano individuate nelle dimissioni, nella decadenza (nel caso fossero venuti meno i requisiti di eleggibilità o fosse intervenuta una causa di incompatibilità) e nell'annullamento dell'elezione.

¹⁹ N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, pp. 259 ss., p. 263, distinguono, in riferimento alle condizioni di “candidabilità” del singolo, «requisiti “positivi” e “negativi”»: i primi consistono nel raggiungimento di una certa età, o nel possesso di un determinato titolo di studio; i secondi si riferiscono, invece, all'assenza di cause di impedimento all'assunzione della carica, ovvero a requisiti oggettivi che renderebbero invalida l'investitura del soggetto».

²⁰ In tema di incompatibilità con gli organi degli enti locali, si rinvia al contributo di A. MARI, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità negli organi degli enti locali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 1/2001, pp. 99 ss.

disciplina in parola modificava l'art. 15 della previgente Legge 19 marzo 1990, n. 55, che recava “*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*”. L'istituto, riformato ed esteso alla carica di parlamentare, nazionale ed europeo (nonché alle cause ostative per l'assunzione e/o lo svolgimento di incarichi di governo), è disciplinato per il tramite del Decreto Legislativo 235/2012²¹, con il quale è stata data attuazione alla delega contenuta nella Legge 190/2012²².

Sul punto, giova ricordare come, nell'intento originario del Legislatore, l'estensione dell'istituto in discorso alla carica di parlamentare si fosse resa necessaria al fine di «riaffermare, nei confronti del corpo elettorale, la volontà di contrastare il riemergere (periodico) del fenomeno della corruzione e dell'illegalità diffusa impedendo l'accesso alle cariche elettive ai soggetti ritenuti inidonei all'assunzione della candidatura»²³, anche a causa della «mancanza di una disciplina dei partiti capace di renderli efficaci strumenti di selezione e presentazione delle candidature alle elezioni»²⁴. Le norme del D.Lgs. 235/2012 che rilevano ai fini del presente studio sono, in particolare, quelle contenute nell'art. 1, in forza del quale sono riconosciuti come incandidabili:

«coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale; coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, commessi dal

²¹ A commento della disciplina in parola, si rinvia, tra gli altri, a F. SCUTO, *La nuova dimensione dell'incandidabilità estesa alla totalità delle cariche elettive e di governo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; G.M. SALERNO, *Incandidabilità alla carica di parlamentare e Costituzione: alcune riflessioni sul d.lgs. n. 235 del 2012*, in *Archivio Penale*, n. 1/2014, pp. 74 ss.; V. MARCENÒ, *L'indegnità morale dei candidati e il suo tempo*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 621 ss.; N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 6/2013, pp. 590 ss.; B. GALGANI, *Le vicende dell'incandidabilità nella dialettica tra garanzie costituzionali: distingue frequenter*, in *Archivio Penale*, n. 1/2014, pp. 36 ss.

²² Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”.

²³ F. SCUTO, *La nuova dimensione dell'incandidabilità estesa alla totalità delle cariche elettive e di governo*, cit., p. 7.

²⁴ D. CODUTI, *Incandidabilità, misure anticorruzione e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 19.

Pubblico Ufficiale avverso la Pubblica Amministrazione; coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni».

Ulteriori disposizioni del medesimo D.Lgs. 235/2012 definiscono la durata dell'incandidabilità, che «decorre dalla data del passaggio in giudicato della sentenza stessa ed ha effetto per un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici comminata dal giudice. In ogni caso l'incandidabilità, anche in assenza della pena accessoria, non è inferiore a sei anni»²⁵, per nulla rilevando, ai fini dell'effettività della sanzione la «concomitanza con la limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo derivante dall'applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici o di una delle misure di prevenzione o di sicurezza di cui all'articolo 2, lettera *b*) e *c*)»²⁶, 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»²⁷.

3. Il ruolo della “Camera di appartenenza” nei casi di incandidabilità sopravvenuta

A prima lettura, ci si deve interrogare sul reale significato da attribuire alla locuzione «la Camera di appartenenza delibera» (prevista dall'art. 3 del D.Lgs. 235/2012, ove si tratta della sopravvenienza di una causa di incandidabilità durante l'espletamento del mandato elettivo), letta alla luce del disposto costituzionale ex art. 66 della Carta.

²⁵ Articolo 13, primo comma.

²⁶ D.P.R. 223/1967, art. 2, secondo comma, lett. *b*) e *c*). Non sono elettori: *b*) coloro che sono sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi, alle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come da ultimo modificato dall'articolo 4 della legge 3 agosto 1988, n. 327, finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi; *c*) coloro che sono sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi, a misure di sicurezza detentive o alla libertà vigilata o al divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province, a norma dell'articolo 215 del codice penale, finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi.

²⁷ Articolo 15, secondo comma.

In effetti, stando al tenore letterale della disposizione, non parrebbe agevole desumere un naturale automatismo intercorrente tra la sopravvenuta causa di incandidabilità dal mandato parlamentare e la relativa decadenza, collegata al verificarsi dell'evento in parola²⁸.

In premessa al tema, occorre chiarire che la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale ha inteso includere l'istituto della incandidabilità nell'alveo delle forme di ineleggibilità, considerandola come «una particolarissima causa di ineleggibilità»²⁹. E, d'altro canto, parte della dottrina, prospettando una lettura critica della nota pronuncia 236/2015 della Corte costituzionale³⁰, ha affacciato dubbi di legittimità costituzionale rispetto all'istituto dell'incandidabilità sopravvenuta, sostenendo che «la misura, infatti, non solo non rappresenta una causa di ineleggibilità, ma non sembra proprio riconducibile a tale categoria. La differenza tra le due figure consiste, anzitutto, nel momento in cui si produce l'effetto ostativo: al momento della candidatura e, dunque, della presentazione delle liste elettorali, per l'incandidabilità; al momento dell'elezione per l'ineleggibilità»³¹.

²⁸ Come si deduce agevolmente dall'analisi dei lavori parlamentari (si veda *infra* nt. 1), anche all'interno della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato vi è stato un ampio dibattito tra quanti, sostenendo un orientamento maggiormente "garantista", escludevano il carattere ratificatorio della decisione della Giunta rispetto al verificarsi della causa di incandidabilità sopravvenuta e quanti, viceversa (ed in forma maggioritaria), sostenevano l'incompetenza parlamentare in merito ad un eventuale sindacato processuale della vicenda (in particolare, rispetto al tema del c.d. *fumus persecutionis*, relativo alla partecipazione, nel Collegio giudicante d'Appello, di un ex parlamentare dello schieramento avverso), dovendosi, pertanto, una volta accertata la sussistenza dei requisiti richiesti dalla norma, limitare a deliberare la decadenza dal mandato di Senatore.

²⁹ Cfr., in tal senso, Corte cost., sent. 21 ottobre 1992, n. 407, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 3502 ss.; Corte cost., sent. 23 aprile 1996, n. 141, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 1395 ss.; Corte cost., sent. 7 maggio 2001, n. 132, in *Giur. cost.*, 2001, pp. 1019 ss.

³⁰ Corte cost. sent. 19 novembre 2015, n. 236, in *Giur. cost.*, 2015, pp. 2179 ss. A commento della pronuncia si vedano, in particolare, F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, febbraio 2016; G. MAROLDA, *La non irragionevolezza delle "legge Severino": nota a margine della sent. n. 236/2015 della Corte costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*; L. LONGHI, *Il caso de Magistris: il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2016; V. PUPO, *La «legge Severino» al primo esame della Corte costituzionale: la natura non sanzionatoria della sospensione dalla carica elettiva e la ragionevolezza del bilanciamento*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 361 ss.

³¹ F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, cit., p. 3.

La Costituzione, trattando del tema dei limiti soggettivi all'accesso alle cariche elettive, di livello nazionale e regionale, parla di "ineleggibilità" e di "incompatibilità"³², non facendo menzione della categoria giuridica della "incandidabilità".

Le categorie della ineleggibilità e della incompatibilità³³ comportano una limitazione del diritto di elettorato passivo, profilandosi, dunque, quali eccezioni rispetto alla regola generale in tema di eleggibilità³⁴, nonché rimedi alle eventuali situazioni, concrete o potenziali, che minaccino il corretto, libero e pieno svolgimento del mandato parlamentare; ma tali limitazioni, in verità, possono aver luogo nel caso in cui detto limite sia finalizzato a «tutelare altri diritti costituzionali»³⁵. Detto approccio si pone in sostanziale contiguità ed accordo con quanto già affermato dal Giudice delle Leggi, il quale, con una giurisprudenza oramai consolidata, ha stabilito che, in relazione alle ipotesi di restrizioni all'esercizio di un diritto inviolabile (quale può considerarsi quello di elettorato passivo), il Legislatore «possa restringere il contenuto di un diritto inviolabile dell'uomo soltanto nei limiti strettamente necessari alla protezione dell'interesse pubblico sottostante al dovere costituzionale contrapposto»³⁶.

In ogni caso, con specifico segno agli effetti dell'istituto circa la posizione soggettiva del singolo, occorre sottolineare che «tanto l'incandidabilità quanto l'ineleggibilità incidono in senso preclusivo direttamente sulla posizione della candidatura; l'incompatibilità, inve-

³² Si vedano, infatti, gli artt. 65, 66 e 122 della Costituzione.

³³ Per un inquadramento storico delle categorie di "incompatibilità" con il mandato parlamentare, si rinvia a C. DE CESARE, *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari (voce)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XVI, Roma, 1989, nonché al recente contributo di G. SIRIANI, *Le incompatibilità parlamentari nel periodo formativo della Repubblica: dalla Costituente alla legge "Sturzo" del 1953*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2017, pp. 337 ss., spec. pp. 341 ss.

³⁴ Questo generale principio si ricava, d'altro canto, a partire da Corte cost., sent. 20 marzo 1969, n. 46, in *Giur. cost.*, 1969, pp. 547 ss. (confermata dalla successiva, consolidata, giurisprudenza costituzionale, *ex multis* sentt. 166/1972; 5/1978; 183/1981, 344/1993, 141/1996, 306/2003) ove la Corte affermò che «l'eleggibilità è la regola, è l'ineleggibilità l'eccezione» (*Considerato in Diritto*, p.to 6). La stessa Corte, nella successiva pronuncia 183/1981, specificò che «il criterio sintetizzato dalla Corte con l'assunto che "l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità è l'eccezione", vale non soltanto per le cause originarie di esclusione, ma anche per le cause sopraggiunte, compresa l'ipotesi di provvisoria sospensione dall'esercizio delle cariche elettive» (*Considerato in Diritto*, p.to 2).

³⁵ Così G. RIVOCCHI, *Art. 65*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, pp. 1249 ss., p. 1254.

³⁶ Corte cost., sent. 16 dicembre 1991, n. 467, in *Giur. Cost.*, 1991, pp. 3805 ss., *Considerato in Diritto*, p.to 5.

ce, determina l'inconciliabilità della carica con altro ufficio o funzione assunti dalla stessa persona nel medesimo tempo, imponendo, conseguentemente, l'opzione in via successiva»³⁷.

Di conseguenza, come suggerito da autorevole dottrina, l'incompatibilità, configurandosi come «l'inconciliabilità di esercizio dell'ufficio di parlamentare contemporaneamente a quello di altro ufficio»³⁸, non determina l'invalidità dell'elezione medesima, bensì «impedisce che chi è stato validamente eletto possa essere mantenuto in un ufficio, quando è al tempo stesso titolare di un altro ufficio o carica»³⁹.

La stessa categoria della "ineleggibilità", tuttavia, deve esser tenuta ben distinta dalla "incapacità elettorale passiva", poiché:

«mentre la prima si riferisce a quelle condizioni che limitano o precludono l'elettorato passivo – o meglio il diritto dell'eletto ad essere proclamato tale – la seconda, come dice la stessa parola, si riferisce più propriamente all'insussistenza di quelle condizioni che consentono il determinarsi di ciò che costituisce il presupposto o comunque il *prius* dell'elettorato, cioè la titolarità della capacità elettorale passiva che, dunque, precede il diritto di elettorato»⁴⁰.

La giurisprudenza costituzionale sviluppata nel corso degli anni circa il tema della incompatibilità e ineleggibilità, dunque, sembrerebbe tentare di operare un «bilanciamento tra la tutela del (costituzionalmente) corretto svolgimento della funzione e quella delle altre funzioni e pubblici uffici dichiarati di impedimento all'esercizio della funzione di deputato o senatore, ovvero scongiurare le ipotesi di conflitto di interessi derivanti dallo svolgimento di altre attività di carattere pubblico o privato»⁴¹.

Volgendo lo sguardo al tema degli effetti che tali istituti comportano, le cause di ineleggibilità producono il venir meno del procedimento che ha validato l'elezione del candidato (candidabile, appunto, ma non eleggibile), mentre l'incapacità elettorale passiva, svolgendosi in

³⁷ G. RIVOCCHI, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/2015, pp. 339 ss., p. 347.

³⁸ F. PERGOLES, *Diritto costituzionale*, Padova, 1962, p. 467.

³⁹ P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1979, p. 161.

⁴⁰ G.M. SALERNO, *Incandidabilità alla carica di parlamentare e Costituzione: alcune riflessioni sul d.lgs. n. 235 del 2012*, cit., p. 76.

⁴¹ G. RIVOCCHI, *Art. 65*, cit., p. 1257.

una fase antecedente rispetto alla (mancata) validazione o successivo invalidamento dei titoli, comporta l'assenza dei requisiti soggettivi richiesti dall'ordinamento giuridico per consentire al soggetto interessato di accedere, effettivamente, alla posizione di candidato; divenendo, pertanto, inefficaci tutti gli atti prodromici alla candidatura già posti in essere. La distinzione, come si evince, non è di secondario momento, in quanto «chi è elettoralmente incapace non può costituire in alcun modo un valido rapporto elettorale. Chi invece è elettoralmente capace, ma versa in una situazione di ineleggibilità, può dar vita ad un valido rapporto elettorale, purché faccia cessare entro un determinato termine la situazione di ineleggibilità»⁴².

L'istituto della incandidabilità sopravvenuta, in ultima analisi, potrebbe ritenersi, dunque, elusivo delle garanzie costituzionali di autonomia parlamentare⁴³, rappresentate dal fondamentale principio di "autodichia"⁴⁴ camerale?

L'interrogativo, a ben vedere, non appare privo di fondamento. La disciplina in questione, interpretata in senso letterale, potrebbe indurre a ritenere che vi sia un meccanismo di automatica connessione tra l'accertamento della causa di incandidabilità sopravvenuta e la deliberazione della Camera di appartenenza. Ma tale automatismo, qualora accolto, a quale conclusione condurrebbe nel rapporto intercorrente tra la causa (il verificarsi di una condanna) e l'effetto (la decadenza dal mandato parlamentare)⁴⁵? Detto altrimenti: la natura della deliberazione in parola deve assumersi (come sostenuto dalla maggioranza in se-

⁴² N. ZANON, *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità*, in *Forumcostituzionale.it*, p. 10.

⁴³ In tal senso F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, cit., spec. pp. 4 ss.

⁴⁴ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1981, p. 477, definisce la "giurisdizione domestica" o "autodichia", in riferimento alle Camere, al Presidente della Repubblica ed alla Corte costituzionale, come la «potestà riconosciuta a questi organi in via assoluta (e cioè sostituendosi agli organi della giurisdizione amministrativa) di giudicare sui ricorsi relativi al rapporto d'impiego del personale da essi dipendente». Sulla nozione di "autodichia" si vedano, inoltre, N. OCCHIOCUPO, *Autodichia (voce)*, in *Enc. Giur. Treccani*, IV, Roma, 1988, nonché F. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Dir. Proc. Amm.*, n. 1/2011, pp. 25 ss.

⁴⁵ Si deve rammentare, sul punto, che la delega contenuta nella Legge 190/2012, in particolare modo l'art. 64, lett. m), stabiliva, quale principio e criterio direttivo della futura legislazione delegata, di «disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica».

no al Senato che ha “salvato” il senatore Minzolini) quale verifica, nel merito, della sussistenza giuridica nonché, evidentemente, politica, delle circostanze giustificanti la decadenza dal mandato, oppure, come la lettera della norma parrebbe “sottintendere”, dovrebbe propendersi per un’interpretazione che ammetta una sorta di “presa d’atto”, nell’alveo del principio di autonomia parlamentare⁴⁶, dell’esistenza di una causa sopravvenuta impeditiva della prosecuzione in funzione della carica, da parte del ramo parlamentare competente, con il conseguente voto favorevole alla decadenza?

L’interrogativo di fondo, in ultima analisi, potrebbe riassumersi come segue: una norma giuridica, quale quella da cui si sono prese le mosse, potrebbe produrre l’effetto di spogliare, seppure in via indiretta, il Parlamento di parte del nucleo duro delle proprie garanzie costituzionali, quale quella, come nel caso oggetto delle presenti riflessioni, di giudicare, in via esclusiva, come recita l’art. 66 della Costituzione, «dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità» (e incandidabilità)? Oppure, in senso opposto, il fatto che la disciplina dei presupposti circa l’eleggibilità ed il mantenimento dello status di parlamentare sia contemplata da una fonte di rango primario può considerarsi condizione necessaria e sufficiente per prevederne l’automatica applicazione, non inficiando in alcun modo le prerogative camerale?

A ben vedere, la dottrina si è espressa in forma discordante sul punto. Vi è chi, da un lato, ha inteso rilevare l’incostituzionalità, a parametro dell’art. 66 della Costituzione, di detto, eventuale, “automatismo”, in quanto non consentirebbe «alle Camere di operare liberi giudizi, obbligandole a dichiarare la decadenza quando ne ricorrano i presupposti»⁴⁷; *contra* siffatta, perentoria, affermazione, altra parte della dottrina, nell’intento di aderire maggiormente al tenore letterale della disposizione, nonché alla *ratio* insita nella sua approvazione (avvenuta anche al fine di contrastare il fenomeno corruttivo e quello, per altro verso, relativo a parlamentari colpiti da sentenze di condanna penale passate in giudicato), rileva come la disciplina in parola si limiti «a prevedere l’immediata comunicazione alla Camera di appartenenza

⁴⁶ Sul ruolo della Corte costituzionale in tema di autonomia parlamentare, si veda, tra gli altri, M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l’autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l’autodichia)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, ottobre 2014.

⁴⁷ Così A. MORRONE, *Decaduto sarà lei*, in Rivistailmulino.it.

del parlamentare, alla quale è rimessa la deliberazione ex art. 66 Cost. senza ulteriori specificazioni»⁴⁸; cosicché il Parlamento, secondo tale impostazione, non sarebbe «chiamato a un “atto dovuto” che finirebbe per vanificare la garanzia di autotutela contenuta in Costituzione»⁴⁹ salvando, così, il principio di autonomia parlamentare nella valutazione dei titoli di ammissione dei propri membri.

Sostenendo la tesi della natura “non automatica” di tale deliberazione⁵⁰, vi è chi ha qualificato la figura della incandidabilità sopravvenuta, per effetto di una condanna penale, come «un limite legale ed oggettivo alla prosecuzione del mandato che le Camere, in sede di verifica dei poteri, sono chiamate ad accertare così come ogni requisito (positivo o negativo) che la legge contempla per l’acquisto e la conservazione dell’ufficio di parlamentare»⁵¹.

Il tema, d’altro canto, declina ulteriormente tutta la propria problematicità osservando, come attenta dottrina non ha mancato di sottolineare, che:

«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»⁵².

⁴⁸ D. CODUTI, *Incandidabilità, misure anticorruzione e Costituzione*, cit., p. 17.

⁴⁹ G. AZZARITI, *A proposito di decadenza del parlamentare e della – presunta – legittimazione della Giunta delle elezioni a sollevare questione di legittimità costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 5 settembre 2013.

⁵⁰ In tema di verifica dei requisiti di accesso e conservazione della carica di parlamentare, da parte di ciascuna delle due Camere, si veda, per tutti, P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull’art. 66 della Costituzione*, Roma, 2012.

⁵¹ Così P. TORRETTA, *L’incandidabilità al mandato parlamentare. La “legge Severino” oltre il “caso Berlusconi”*, cit., pp. 29-30. L’A., inoltre, sostiene come tale accertamento non debba sfociare in una «discrezionalità senza limiti del Parlamento».

⁵² M. GORLANI, *Intorno ad alcune vicende recenti sul rapporto “necessitato” tra applicazione della legge e autodichia parlamentare*, cit., p. 29.

Il tema rilevante è esattamente quello in ultimo evidenziato. La Camera di appartenenza, nel caso dell'istituto della "incandidabilità sopravvenuta" è tenuta a misurarsi non solo con il proprio giudizio circa la legittima venuta in essere di cause che impediscano il pieno svolgimento e la continuazione del mandato, bensì con cause che impedirebbero la prosecuzione del medesimo mandato, sulla scorta di una pronuncia giurisdizionale pregressa e prodromica alla quale, evidentemente, la valutazione camerale è, nella prima fase, aliena e successiva. L'effetto distorsivo che la vicenda reca in nuce è la possibile, futura, applicazione "a corrente alternata" della disciplina, potendosi verificare il caso per il quale, a fronte di similari vicende processuali, che conseguano al medesimo risultato (ovvero la condanna, con relativa interdizione dai pubblici uffici quale causa di incandidabilità sopravvenuta), si palesi una scelta camerale differente, ora favorevole, ora contraria alla decadenza, anche sulla base dell'appartenenza politica del parlamentare di volta in volta coinvolto in vicende di tal fatta⁵³.

In tal senso, tuttavia, deve porsi in rilievo come il concetto stesso di autodichia non possa pienamente dispiegarsi rispetto alla fattispecie in parola. In primo luogo, infatti, l'istituto della "incandidabilità sopravvenuta" presuppone, per l'appunto, che sia sopraggiunta nel corso del mandato elettivo una circostanza per la quale il parlamentare non sarebbe stato abilitato, nel corso della fase antecedente e prodromica all'elezione, a presentare la propria candidatura ed a concorrere alle elezioni. Se, in effetti, la condanna penale definitiva si fosse verificata prima della presentazione della candidatura, questa avrebbe automaticamente escluso il potenziale eletto dalla competizione elettorale. In secondo luogo, del pari, il concetto stesso di autodichia vede la propria piena, completa, realizzazione ove il giudice interno (in tal caso, la Camera di appartenenza del parlamentare) giudichi rispetto alla supposta violazione di norme camerale interne, espressamente previste dalle fonti parlamentari. Nella fattispecie in parola, viceversa, il giudizio verte esclusivamente sull'avvenuta condanna penale, in via definitiva, del parlamentare e, di conseguenza, sulla presa d'atto, da parte della Camera di appartenenza, dell'inveramento di una circostanza che

⁵³ Preoccupazione condivisa anche da G. RIVOSECCHI, *Leggi retroattive e diritti politici: verso la quadratura del cerchio*, cit., spec. p. 520.

comporti la cessazione del diritto del parlamentare condannato al mantenimento del proprio status.

Né sono mancati, d'altro canto, rilievi critici in merito all'estensione dell'istituto dell'incandidabilità al ruolo di parlamentare nazionale, sulla base del convincimento secondo il quale «proprio il fatto che l'art. 66 cost. conferisca a ciascuna Camera il potere di “giudicare” sui titoli d'ammissione dei propri membri e sulle cause sopravvenute d'ineleggibilità, condurrebbe a ritenere incostituzionale qualsiasi tentativo di introdurre, con legge ordinaria, all'esito di un procedimento di verifica che i regolamenti parlamentari disciplinano con minuzia, pronunce parlamentari a effetto e contenuto obbligato»⁵⁴.

Autorevole dottrina ritiene, tuttavia, che tali dubbi possano essere superati mediante un'operazione ermeneutica involgente il combinato disposto degli artt. 51, 65 e 66 della Costituzione, letti «in modo sistematico e sulla base di un'interpretazione evolutiva che, cioè, tenga conto del mutare degli istituti dettati in sede applicativa dal Legislatore, ma che, nello stesso tempo, assicuri la permanente garanzia della speciale posizione attribuita al parlamentare»⁵⁵.

Un voto contrario alla decadenza, da parte del ramo parlamentare d'appartenenza, in ogni caso, potrebbe essere riconosciuto quale atto arbitrario, ancorché legittimo, del potere politico, sottoponibile ad un controllo terzo, in quanto «l'autorità giudiziaria potrebbe sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale»⁵⁶. E, su un piano più strettamente politico-elettorale, vi è chi ha rilevato come, a differenza del sistema di tipo proporzionale, nel quale i conflitti inerenti le procedure di verifica elettorale, nonché le cause di ineleggibilità dei singoli, potevano essere “attenuate” dalla dinamica compromissoria insita in quel sistema, nell'attuale sistema maggioritario «la riserva esclusiva alle Camere di tale giudizio ha finito per generare una cospicua serie di conseguenze perverse»⁵⁷.

⁵⁴ N. ZANON, *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità*, cit., p. 21.

⁵⁵ G.M. SALERNO, *Incandidabilità alla carica di parlamentare e Costituzione: alcune riflessioni sul d.lgs. n. 235 del 2012*, cit., p. 83.

⁵⁶ Così D. CODUTI, *Incandidabilità, misure anticorruzione e Costituzione*, cit., p. 18. In tal senso anche G. RIVOSECCHI, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità con la carica di membro del Parlamento*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, spec. p. 26.

⁵⁷ Così N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, cit., p. 277. In particolare, tra le dinamiche “perverse” a cui fanno riferimento gli Autori, merita di essere sottolineata quella, cui mag-

4. L'incerta qualificazione giuridica dell'incandidabilità sopravvenuta

Un problema che interseca, necessariamente, il tema oggetto della presente riflessione concerne la qualificazione giuridica dell'istituto in parola; detto altrimenti, occorre stabilire quale sia l'ambito giuridico a cui afferisce l'istituto dell'incandidabilità sopravvenuta, se quest'ultimo abbia natura di sanzione di tipo amministrativo, riconducibile, in tal senso, all'impossibilità sopravvenuta di ricoprire il ruolo di parlamentare a causa della venuta in essere di un motivo ostativo, che renda il parlamentare "non più degno" di esercitare tale incarico oppure, in altro senso, di sanzione riconducibile alla sfera del diritto penale⁵⁸, sulla base della considerazione per la quale, all'atto pratico, la natura dell'istituto andrebbe ritenuta "sostanzialmente sanzionatoria", con riferimento agli effetti potenzialmente producibili, qualora vengano in essere le condizioni previste dalla disciplina in parola.

La giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, in verità, ha escluso che la qualificazione delle fattispecie di incandidabilità ed ineleggibilità, seppur "collegate" ad una sanzione di natura penale, possano essere ricondotte alla medesima specie. Come affermato dalla Corte in una pronuncia del 2001, concernente la disciplina del tempo circa l'incandidabilità alle elezioni regionali e locali⁵⁹:

«le fattispecie di "incandidabilità", e quindi di ineleggibilità, previste dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, e successive modificazioni, si collocano su un piano diverso, quanto a *ratio* giustificativa, rispetto

giormente afferisce il presente lavoro, del «procedimento di verifica delle elezioni che, a fronte del rafforzamento delle garanzie tipiche dei procedimenti giurisdizionali (...) finisce costantemente per essere frustrato dalle pronunce, assunte in via definitiva, dall'assemblea».

⁵⁸ Come sostenuto nei pareri *pro veritate* resi al Senato della Repubblica, nell'ambito del "caso Berlusconi", da accademici quali Guzzetta, Marandola, Nania, Pansini, Spangher, Caravita Di Toritto, De Vergottini, Zanon. I pareri *pro veritate* sono reperibili [online](#).

⁵⁹ Sulla nuova disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive locali e regionali, alla luce della giurisprudenza costituzionale, si rinvia a V. PUPO, *La disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

a quello delle pene, principali ed accessorie. Esse non rappresentano un aspetto del trattamento sanzionatorio penale derivante dalla commissione del reato, e nemmeno una autonoma sanzione collegata al reato medesimo, ma piuttosto l'espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate (cfr. sentenze nn. 118 e 295 del 1994), stabilito, nell'esercizio della sua discrezionalità, dal legislatore, al quale l'art. 51, primo comma, della Costituzione, demanda appunto il potere di fissare "i requisiti" in base ai quali i cittadini possono accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza»⁶⁰.

In senso parzialmente difforme rispetto all'interpretazione fornita dal Giudice delle leggi, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo a mezzo, in particolare, delle proprie, rinomate, pronunce relative ai casi *Menarini*⁶¹ e *Grande Stevens*⁶² ha imposto, ai fini della qualificazione penalistica di un istituto giuridico, non già una interpretazione di tipo letterale, bensì una di tipo sostanziale, ovvero focalizzando l'approfondimento sugli effetti concreti che la disciplina produce; detto altrimenti, sulla reale portata sanzionatoria che l'istituto spiega, a prescindere da un'esplicita qualificazione giuridica. Sul punto, al fine di determinare la qualificazione sanzionatoria di un istituto, la Corte EDU si avvale di tre criteri prognostici, definiti "criteri di *Engel*", in quanto elaborati, per la prima volta, nella pronuncia *Engel c. Paesi Bassi*⁶³, i quali possono essere così definiti: a) la qualificazione dell'illecito operata dal diritto interno; b) la natura sostanziale dell'illecito; c) la gravità della sanzione. In sostanza, sulla base dei criteri anzidetti, affinché vi sia sanzione penale non occorre, o meglio non rileva, «l'assenza di una definizione legislativa dell'incandidabilità come sanzione penale»⁶⁴, dovendosi aver riguardo, in verità, alla *ratio* sottesa all'istituto in parola, nonché al legame stringente che connetta l'operatività dell'istituto interdittivo ad una condanna di natura penale.

⁶⁰ Corte cost., sent. 7 maggio 2001, n. 132, in *Giur. cost.*, 2001, pp. 1019 ss., *Considerato in Diritto*, p.to 2.

⁶¹ Corte EDU, sent. 27 settembre 2011, *Menarini Diagnostics c. Italia*.

⁶² Corte EDU, sent. 4 marzo 2014, *Grande Stevens c. Italia*.

⁶³ Corte EDU, sent. 23 novembre 1976, *Engel c. Paesi Bassi*.

⁶⁴ P. TORRETTA, *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, cit., p. 64.

Sul punto, una necessaria rilevanza assume la causa, intentata dall'ex senatore, dichiarato decaduto, Silvio Berlusconi⁶⁵, dinanzi alla Corte EDU, avverso la disciplina dettata dalla "Severino". In tale ricorso⁶⁶ si sostiene, con specifico segno alla connotazione giuridica dell'istituto, la lesione, a parametro della CEDU, del principio di irretroattività delle sanzioni penali di maggior sfavore per il reo; la lesione del principio di legalità, in riferimento alla predeterminazione e proporzionalità della sanzione penale; la irragionevole restrizione del diritto di elettorato passivo; il carattere arbitrario e sproporzionato della decadenza, con riferimento alla condanna riportata in sede penale.

Pur non potendo entrare nel merito delle doglianze, si può sostenere che, qualora tutte o alcune di esse venissero accolte, si verserebbe in una condizione di forte criticità all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale, in quanto, pur restando in auge la sentenza penale di condanna passata in giudicato, verrebbero meno gli effetti "connessi", previsti dalla "Severino", in tema di decadenza per incandidabilità sopravvenuta. Da un lato, il ricorrente potrebbe, pro futuro, essere "riabilitato" alla partecipazione alle consultazioni politiche, intesa quale idoneità alla candidatura per ricoprire incarichi elettivi; dall'altro, venendo meno gli effetti della "Severino", qualunque parlamentare venga condannato in forma definitiva, per i delitti di cui all'art. 1 del D.Lgs. 235/2012, non sarebbe più sottoponibile alla regola decadenziale susseguente alla condanna medesima.

Sotto altro e diverso profilo, ovvero quello relativo alla qualificazione dell'organo giudicante interno alle Camere, occorre specificare la posizione articolata assunta dal Giudice di Strasburgo. Invero, la Corte EDU, pur sostenendo la natura "giurisdizionale" del sindacato interno camerale⁶⁷ (in funzione tutelare del giusto interesse del parlamentare a non essere giudicato, in relazione ai titoli di ammissione e

⁶⁵ Si rammentano le dure polemiche seguite alla decadenza dal mandato parlamentare per incandidabilità sopravvenuta del Senatore Silvio Berlusconi. A commento del caso si vedano, tra gli altri, D. CODUTI, *Incandidabilità, misure anticorruzione e Costituzione*, cit., spec. pp. 19 ss. M. GORLANI, *Il riassetto delle formazioni politiche e parlamentari a seguito della sentenza definitiva di condanna del sen. Silvio Berlusconi*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, gennaio 2014; C. NARDOCCI, *Sulla (in)convenzionalità della incandidabilità sopravvenuta e della decadenza dal mandato parlamentare: spunti a partire dal caso Berlusconi c. Italia*, in *Federalismi.it*, n. 17/2017; P. TORRETTA, *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, cit., spec. pp. 117 ss.

⁶⁶ Il testo integrale del ricorso è reperibile online sul sito Penalecontemporaneo.it.

⁶⁷ In particolare, si veda Corte EDU, sent. 28 aprile 2009, *Savino c. Italia*.

mantenimento dell'incarico elettivo, sulla base della propria appartenenza politica), non ha mancato di sottolineare come l'organo camerale, deputato al sindacato medesimo, in funzione del rilevante ruolo ricoperto, debba assumere una postura che garantisca un giudizio imparziale⁶⁸.

In tal senso, laddove l'organo assuma una caratterizzazione esclusivamente politica (e non sia adeguatamente "circoscritto dalle disposizioni di diritto interno"), non potrebbero rinvenirsi idonee garanzie dei diritti del parlamentare, configurandosi, in tal modo, quale organo, interno alle Camere, esercitante la giustizia domestica, non avente, tuttavia, funzione strettamente "giurisdizionale"⁶⁹. La tutela dei diritti del parlamentare, in sostanza, va sempre garantita, anche e soprattutto nei giudizi degli organi camerale interni, in quanto svolgenti funzioni "obiettivamente giurisdizionali"⁷⁰.

Né, d'altro canto, può sostenersi che vi sia, all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale, in funzione tutelare rispetto all'assunzione ed al mantenimento della carica di parlamentare, un generale "legittimo affidamento", da parte dell'eletto, al mantenimento della carica conseguita mediante il procedimento elettorale, in quanto «l'affidamento legittimo al mantenimento della carica non può assurgere a valore al punto tale da privare il legislatore della facoltà di introdurre criteri più restrittivi nel mantenimento della carica a garanzia di altre esigenze costituzionalmente apprezzabili, posta la compiuta identificazione tra candidabili ed elettori su cui si fonda il sistema rappresentativo espresso dalla Carta costituzionale»⁷¹. In tal senso, infatti, occorre distinguere tra il diritto dell'eletto, legittimamente mediante le forme previste dall'ordinamento, di assumere la carica in pa-

⁶⁸ In tal senso, Corte EDU, sent. 2 marzo 2012, *Grosaru v. Romania*, nel quale la Corte afferma che «se è vero che gli Stati dispongono di un ampio margine di apprezzamento per fissare le norme elettorali *in abstracto*, il principio di effettività dei diritti esige che le decisioni adottate in applicazione di tali norme siano conformi ad un certo numero di criteri che permettano di evitare l'arbitrio. In particolare, tali decisioni devono essere adottate da un organo che presenti un minimo di garanzie di imparzialità» (47).

⁶⁹ In tal senso vanno, altresì, le linee guida della "Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto", meglio nota come Commissione di Venezia.

⁷⁰ Cfr. in tal senso la recentissima sentenza del Giudice delle Leggi, afferente un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato intercorso tra Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili e Senato della Repubblica, 26 settembre 2017, n. 262, *Considerato in Diritto*, p.to 7.4.

⁷¹ G. RIVOCCHI, *Leggi retroattive e diritti politici: verso la quadratura del cerchio*, cit., p. 516.

rola e, per converso, il diritto del Legislatore di stabilire in quali forme e con quali limiti debba essere esercitato tale incarico, nel rispetto dei vincoli posti dalla Costituzione.

Parte della dottrina, negando il carattere “penalistico” dell’incandidabilità sopravvenuta, ha sostenuto come l’istituto della incandidabilità sopravvenuta, derivante da una sentenza penale di condanna, «non svolge tanto la funzione di punire il soggetto, quanto piuttosto quella di tutelare l’organo di appartenenza del parlamentare condannato che, proprio per questa ragione, non deve incidere negativamente sull’organo stesso, a causa proprio dell’accertata giudizialmente in via definitiva, immoralità o indegnità»⁷², qualificando, in definitiva, l’istituto, quale *tertium genus* tra la qualificazione di carattere penale o amministrativa, in termini di “sanzione disciplinare” nei confronti del parlamentare, divenuto “non più degno”, a cagione della condanna penale subita, di rivestire il ruolo di membro di una delle due Camere e, parimenti, a tutela della onorabilità delle medesime Assemblee.

Nondimeno, a conferma della tesi poc’anzi prospettata, si aggiunge che «la condanna costituisce il mero presupposto per l’applicazione degli istituti, finalizzata a preservare l’integrità della carica»⁷³, non integrando le fattispecie in parola «effetti penali derivanti dalla commissione del reato o aspetti del trattamento sanzionatorio, e neppure autonome sanzioni collegate al reato medesimo, bensì che rappresentino conseguenze della perdita di un requisito soggettivo per accedere alle cariche elettive o per mantenere le stesse»⁷⁴.

In tale prospettiva, è stato autorevolmente suggerito, la normativa in parola «non disciplina in alcun modo il fatto storico costituente reato o la condanna e, quindi, non interviene sulla fattispecie anteriore nel tempo, senza violare, conseguentemente, il divieto costituzionale

⁷² A. MANNA, *L’incandidabilità sopravvenuta nel corso del mandato parlamentare e l’irretroattività della norma penale*, in *Archivio Penale*, n. 1/2014, pp. 51 ss., p. 60.

⁷³ G. RIVOSECCHI, “*Legge Severino*”, *atto secondo: la conformità a Costituzione delle norme sulla sospensione delle cariche politiche locali*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 2385 ss., p. 2391, commento a Corte cost., sent. 5 ottobre 2016, n. 276, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 2353 ss. A commento di detta pronuncia si veda, altresì, G. MENEGUS, *La sospensione di diritto ex “legge Severino” supera ancora una volta il vaglio della Corte. Nota a margine della sent. n. 276/2016*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

⁷⁴ V. PUPO, *La «legge Severino» al primo esame della Corte costituzionale: la natura non sanzionatoria della sospensione dalla carica elettiva e la ragionevolezza del bilanciamento*, cit., p. 368.

di retroattività in materia penale»⁷⁵, costituendo, in tal senso, il mero presupposto, necessario e sufficiente, affinché si inveri l'effetto decadenziale previsto dalla "Severino".

La funzione di tutela della onorabilità dell'organo camerale e, correlatamente, dei suoi membri, viene svolta attraverso l'emersione di una causa di incandidabilità sopravvenuta, la quale, in sostanza, deve la propria, eventuale, emersione a seguito di una condanna penale definitiva, ma che non si atteggia, nei confronti del condannato, in termini di punizione-afflizione, bensì quale forma di "autotutela" ordinamentale dell'integrità camerale.

In tal senso, l'istituto in parola non può dirsi dotato di un carattere sanzionatorio proprio, tale da legittimare la violazione del disposto costituzionale in tema di irretroattività della norma penale sfavorevole al reo, bensì conseguenza di un'intervenuta pronuncia sfavorevole al parlamentare, la quale comporta l'inverarsi della condizione soggettiva impeditiva la piena prosecuzione del mandato.

5. Conclusioni

Volendo tratteggiare, scevri da pretese di completezza, dei cenni conclusivi alle presenti riflessioni (in uno scenario, ad ogni modo, "aperto" ed in evoluzione), occorre definire il tema di fondo su cui la questione si impernia.

La questione rilevante, che involge i piani di analisi che dottrina e giurisprudenza hanno fornito, concerne il ruolo della Camera di appartenenza ove, al termine di un procedimento penale, il parlamentare venga condannato alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, con conseguente emersione della causa di incandidabilità sopravvenuta che ne impedisce, pro futuro, la prosecuzione del mandato parlamentare.

Autorevole dottrina, discorrendo della relazione intercorrente tra autonomia parlamentare e principio di legalità, rileva come sia necessario rimarcare che «l'attività amministrativa degli organi interni delle

⁷⁵ G. RIVOSECCHI, *Leggi retroattive e diritti politici: verso la quadratura del cerchio*, cit., p. 505. Lo stesso A. qualifica la disciplina in parola in senso non retroattivo, bensì "retrospettivo" (p. 509), nel senso di ritenere sopraggiunto un requisito che renda inidoneo il soggetto a ricoprire la carica di parlamentare della Repubblica.

camere, non soltanto segue una legalità tutta speciale, fondata sui regolamenti parlamentari e non sulla legge, ma viene sottoposta a controlli “giurisdizionali” interni, la cui compatibilità con le norme costituzionali sulla giurisdizione è quanto meno dubbia»⁷⁶.

D'accordo con tale impostazione, deve concludersi nel senso di ritenere affidata, in via esclusiva, alla giurisdizione domestica delle Camere la risoluzione delle controversie inerenti l'applicazione delle norme interne alle Assemblee parlamentari. Ed in effetti, nel caso in parola, non si è in presenza, come accennato in precedenza, di un conflitto inerente le norme interne alle Camere, bensì della valutazione camerale circa una sentenza di condanna penale divenuta definitiva e che, del pari, produce l'effetto “sanzionatorio” di privare il parlamentare della propria carica elettiva.

Occorre porre l'accento, parimenti, su un punto dirimente, ovvero quale sia il livello, il margine di “libero apprezzamento”, nel caso di specie, di cui sia dotata la Camera di appartenenza nella verifica non solo, come appare pacifico, della venuta in essere di una circostanza, appunto, sopravvenuta, che impedisca la prosecuzione del mandato parlamentare; bensì, in particolare, della “corretta” formazione degli atti e del procedimento giurisdizionale che tale causa sottende. Su questo profilo, infatti, si è sostenuto che, pur essendo ciascuna Camera dotata di ampia autonomia, costituzionalmente garantita, in merito alla verifica dei titoli di ammissione e mantenimento dello status di parlamentare, la «discrezionalità, per quanto ampia sia, non è mai arbitrario (...), 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»⁷⁷, non potendo la Camera di appartenenza ergersi a giudice di ultima istanza delle vicende sostanziali e processuali del proprio membro, se non al costo di porsi in contrasto con le norme generali sulla giurisdizione; né, tantomeno, potendosi applicare “caso per caso” la disciplina in parola, dovendosi ricorrere a profili e metodi che privilegino l'applicazione uniforme della norma,

⁷⁶ F. SORRENTINO, *Principio di legalità*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2016 (supplemento), pp. 83 ss., p. 94.

⁷⁷ M. GORLANI, *Intorno ad alcune vicende recenti sul rapporto “necessitato” tra applicazione della legge e autodichia parlamentare*, cit., p. 32.

indipendentemente dal parlamentare (o dal relativo gruppo di appartenenza) che versi in tale condizione.

L'arbitrio camerale, in tal senso, si mostrerebbe, lungi dal voler riaffermare la primazia ed autonomia della sfera politica, quale debole difesa ad oltranza dello status di parlamentare in quanto tale, non ponendosi nel giusto rilievo il profilo della dignità del ruolo, la quale dovrebbe, va da sé, accompagnare sempre il parlamentare lungo il tragitto del proprio mandato.

Non può, in tal senso, sottacersi che, laddove venga meno, in base ad una previsione legislativa, la condizione per la quale il singolo parlamentare (a cagione dell'emersione di una causa di incandidabilità sopravvenuta, derivante da una condanna penale definitiva, all'esperimento dei gradi di giudizio previsti dall'ordinamento) sia "degnò" di ricoprire tale carica, il grave nocumento che ne deriverebbe inficerebbe per intero l'autorevolezza dell'organo.

Tentando una impervia sintesi tra le opposte visioni prospettate in sede di dibattito parlamentare e dottrinale, occorre, in primo luogo, postulare che il disposto ex art. 66 della Carta costituzionale esclude *in nuce*, nell'assegnare alla Camera di appartenenza la valutazione dei titoli di ammissione e delle sopraggiunte cause di incompatibilità con il mandato parlamentare, che vi possa essere una disposizione normativa che contempra l'automatica decadenza dal mandato parlamentare all'inverarsi delle circostanze previste dall'ordinamento per la perdita dello status di parlamentare. Del pari, sotto altro e parallelo versante, il disposto costituzionale non può essere letto quale mero affidamento alla Camera di appartenenza, nell'alveo del proprio prudente e libero apprezzamento, di una valutazione di tipo discrezionale, del tutto "sciolta" da qualsivoglia parametro di legalità, dai quali anche il Parlamento, seppur con le tutele e le guarentigie che la Costituzione assicura, non può ritenersi scevro. Tuttavia, non può dirsi in contrasto con il dettato costituzionale una disciplina, quale quella di cui si discorre, che, lungi dal vincolare in "senso stretto" la valutazione della Camera di appartenenza, si limiti a stabilire criteri legali che producano l'effetto, al loro inverarsi, di rendere "non più degno" il condannato (in virtù del ruolo rivestito, quale quello di membro della massima istituzione rappresentativa nazionale), di continuare a svolgere il proprio ruolo di parlamentare della Repubblica. Non essendosi dunque in presenza di uno stringente automatismo, inteso quale "atto dovuto", che ricollegghi alla condanna (con conseguente pena accessoria che in-

volga la sanzione della incandidabilità sopravvenuta) la decadenza dal mandato (nonostante la venuta in essere dell'incandidabilità sopravvenuta medesima “vincoli” la Camera di appartenenza alla verifica dell'esistenza della causa stessa ed all'assenza del c.d. *fumus persecutionis*), può parlarsi, per qualificare il procedimento in parola, di una necessaria “presa d'atto condizionata” da parte della Camera di appartenenza del parlamentare condannato.

Una “presa d'atto condizionata”, in tal senso, postula la necessaria verifica dell'emersione della causa di incandidabilità sopravvenuta (ovvero, la presenza di una pronuncia giurisdizionale passata in giudicato), l'assenza di qualsivoglia elemento che possa aver alterato il regolare svolgimento della diverse fasi processuali e, in ultimo, la doverosa approvazione della decadenza dal mandato parlamentare. Necessaria approvazione, beninteso, non da intendersi quale atto alieno da valutazioni di merito, ossia quale mero automatismo, bensì intesa nel senso di cui sopra, ovvero successivamente alla verifica dei predetti requisiti.

In tale suggestione, qualora le “condizioni” di cui sopra si inverino, la Camera d'appartenenza si vedrebbe posta nelle condizioni di dover prendere atto della sopravvenuta mancanza del requisito di “onorabilità”, nei confronti del singolo appartenente che, necessariamente, farebbe venir meno l'elemento che, al pari della corretta elezione del membro camerale, legittimi la sua presenza all'interno dell'assise. Le Camere, nel procedimento vertente sulla verifica delle condizioni di “eleggibilità” dei propri membri dovrà, in definitiva, verificare la simmetria tra il fatto accertato e la normativa vigente.

In effetti, il giudizio camerale verterebbe su una pronuncia giurisdizionale; il che, fra l'altro, minimizza il margine di “libero apprezzamento” affidato all'organo, in quanto «è proprio il carattere materialmente giurisdizionale del giudizio sulle cause sopraggiunte di illeggibilità a ridurre il margine di apprezzamento di ciascuna Camera quando l'applicazione obiettiva del diritto consiste nell'applicazione del giudicato penale o della fattispecie relativa alla sopravvenuta causa di incandidabilità determinata dalla sentenza irrevocabile di condanna»⁷⁸.

⁷⁸ G. RIVOSECCI, *Leggi retroattive e diritti politici: verso la quadratura del cerchio*, cit., pp. 520-521.

Dunque, qualora nel corso di detta verifica, emergesse la sopravvenuta incandidabilità del parlamentare, a parametro di quanto disposto dalla “Severino”, la Camera di appartenenza altro non potrebbe fare che votare a favore della decadenza del proprio membro senza, tuttavia, per le ragioni poc’anzi esposte, violare il principio di autonomia parlamentare.

Se così non fosse, come non fu nel caso da cui si sono prese le mosse, si verserebbe in una condizione di irragionevole discrezionalità da parte della Camera di appartenenza, in quanto, com’è stato correttamente osservato, «la decisione dell’Assemblea che si discosti da un’obiettiva applicazione della legge evidenzia una situazione di incapacità dell’organo rappresentativo di proteggere sé stesso e il proprio ruolo istituzionale dal sopravvento di dinamiche di carattere meramente politico»⁷⁹.

Il “libero apprezzamento” camerale, qualora ignori deliberatamente il sopravvenire di una causa di incandidabilità che renda “non più degno” il parlamentare di rivestire tale carica, sfocerebbe (e, nel caso di specie, è sfociato) in irragionevole arbitrio, in giudizio di tipo “politico” piuttosto che in una consapevole “presa d’atto condizionata”, con conseguente alterazione del “corretto” rapporto che dovrebbe intercorrere tra le Istituzioni ed i cittadini, con riferimento, in particolare, al profilo della rappresentanza, nonché con grave nocimento della “onorabilità” dell’organo camerale medesimo.

⁷⁹ P. TORRETTA, *L’incandidabilità al mandato parlamentare. La “legge Severino” oltre il “caso Berlusconi”*, cit., p. 30. L’A., altresì, nel paventare un conflitto tra pronuncia giurisdizionale e decisione parlamentare, tende a ravvisare gli «estremi per un conflitto di attribuzione sollevato dalla Magistratura in risposta ad una delibera parlamentare che ha ignorato gli effetti di una decisione giudiziaria» (p. 32). Tesi, peraltro, confermata dalla citata sent. n. 262/2017, nella quale il Giudice delle Leggi, pur ribadendo la non sindacabilità degli atti posti in essere da organi camerale interni, conferma che «tali fonti sono suscettibili di dar luogo a un conflitto tra poteri se ledono la sfera di attribuzione di un altro organo costituzionale» (*Considerato in Diritto*, p.to 5.2).



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)