

Senato della Repubblica
Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari
17 settembre 2013

Intervento del senatore Enrico Buemi

Onorevoli colleghi,

l'istituto dell'incandidabilità entrò nel nostro ordinamento con la legge n. 55 del 1990, che recava la firma del Ministro di grazia e giustizia socialista Giuliano Vassalli; esso rispondeva ad un'emergenza antimafia costituita dalla scoperta delle relazioni tra mafia e politica a Palermo (caso Ciancimino) e fu rafforzato con la legge n. 16 del 1992: anch'essa fu prodotta da eventi di straordinaria allarme sociale (la faida di Taurianova) ed anch'essa fu firmata da un Ministro di grazia e giustizia socialista, Claudio Martelli e dal suo direttore degli affari penali, Giovanni Falcone.

I socialisti hanno quindi le carte perfettamente in regola per evidenziare, in tutte le sedi parlamentari, la deriva che ha subito questo strumento di pre-selezione del personale politico: deriva di cui solo oggi ci si accorge, ma che risale ad oltre vent'anni fa. La necessità di riportare l'incandidabilità al sistema delle garanzie è stata totalmente ignorata:

- dal modo in cui la Cassazione ha affermato che l'incandidabilità non ha a che fare con le conseguenze penali dei reati, ma attiene alla definizione dei requisiti di accesso alle cariche elettive (Sez. 1, Sentenza n. 13831 del 2008), ignorandola totalmente quando esaminò la ricaduta sul diritto elettorale nazionale dell'art. 3 del primo Protocollo addizionale alla CEDU (Sez. 1, Sentenza n. 788 del 2006), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sent. 30 marzo 2004 nel secondo caso Hirst contro Regno Unito);
- dal modo in cui il PDL ha ignorato, nei lavori preparatori della legge anticorruzione, i suggerimenti a non conferire una delega al Governo ed a rispettare, invece, la riserva assoluta

di legge che la Costituzione prescrive per la regolamentazione della capacità elettorale. Il dibattito parlamentare (assemblea del senato del 15 giugno 2011) vide ignorate le obiezioni dei senatori Sanna, Ceccanti e D'Alia alla stessa utilizzabilità dello strumento del decreto legislativo in una materia - quella elettorale - coperta da riserva di legge;

- dal modo in cui le amministrazioni prefettizie e magistratuali hanno elaborato il “decreto Severino”, non controbilanciate da nessuna voce di ragionevolezza neppure in sede di parere parlamentare sullo schema di decreto (come ha evidenziato il nostro segretario nazionale, Riccardo Nencini, ritrovando negli archivi le posizioni del PDL in Commissione giustizia del Senato 8 dicembre 2012).

Noi socialisti, in quel periodo (XVI legislatura), non eravamo in Parlamento: un Parlamento che approvava la delega in bianco, contenuta nell'emendamento Malan. Ma, soprattutto, un Parlamento che volutamente ignorava la possibilità di riportare la materia dell'elettorato passivo nel sistema delle revisioni semestrali delle commissioni elettorali mandamentali, delle cancellazioni dalle liste elettorali, della possibilità di ricorso al giudice ordinario: lo dimostra il modo in cui furono respinti gli emendamenti dei senatori D'Alia (UDC) e Della Monica (PD), ma anche il modo in cui non furono mai esaminate le soluzioni proposte dai disegni di legge n. 2168 (d'iniziativa D'Alia) e n. 3617 (d'iniziativa dei senatori Perduca e Poretti).

La modifica del decreto Severino - recependo il senso di quelle proposte mai approvate - è oggetto di un disegno di legge che sarà presentato in questa legislatura da chi, come me, crede che sia primo dovere, per chi rappresenta la volontà popolare, quello di proporre soluzioni alle storture che disorientano i cittadini e gli operatori del diritto. Che vi sia più di una stortura, in quel decreto, è di tutta evidenza: la capacità di indirizzo dei comportamenti dei consociati, in uno Stato di diritto, riposa sulla preesistenza del precetto rispetto all'azione. Una legge

che opera dopo la commissione del fatto viola i requisiti di prevedibilità posti dalla CEDU; pertanto, a chi sostiene che la misura non sia una sanzione va ricordato che “i procedimenti che pur di regola non incidono su diritti e doveri civili possono, in particolari condizioni, realizzarne un *vulnus* anche se generati da un rapporto tra un privato cittadino e un organo pubblico. (...) Le garanzie ivi previste devono trovare applicazione a prescindere sia dalle *sedes* di accertamento che dal *nomen iuris* della misura applicata. Solo un’analisi improntata alla verifica degli effetti sostanziali che da una sanzione possano derivare, può con certezza condurre l’interprete all’applicazione o meno dei principi di cui all’art. 6 della Convenzione” (Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, sentenza 10 febbraio 1983 sul caso *Albert e Le Compte contro Belgio*).

Ma non posso sottacere che la veste in cui parlo qui, in Giunta, è diversa: qui noi giudichiamo dei titoli di ammissione e di permanenza in Senato di un nostro collega. È l'opposto della nostra funzione di legiferare in modo generale ed astratto; si tratta di giudicare, applicando una norma, in modo particolare e concreto.

Come sostenuto dall'onorevole Felice Besostri, anche in questo si registra una nemesi contro il modo in cui PDL, strumentalmente, invoca ora lo Stato di diritto: la scelta della nostra Costituzione, che discende direttamente dall’art. 66 Cost., è quella della giustizia politica. Si tratta di una scelta che in origine aveva una forte motivazione di tutela dei parlamentari, per proteggerli dall’assolutismo regio e da una magistratura asservita al potere esecutivo, ma allora i parlamentari erano individui non espressione di partiti o di gruppi parlamentari: semplicemente non c’era una logica politica nel loro comportamento.

Una logica bipolare imposta dalla legge elettorale, che oramai di fatto rende imperativo il mandato di tutti noi nonostante l'inequivoco tenore dell'articolo 67 Cost., ha contagiato anche questa funzione giudicante sulla "verifica dei poteri".

Certo, spettava in primo luogo alla maggioranza, che ha governato il paese per dieci degli scorsi tredici anni, salvaguardare ed accrescere gli

elementi di ragionevolezza nell'esercizio di questo potere. Non solo si respinse la riscrittura dell'articolo 66 nella bozza di Lorenzago (solo grazie ai dieci saggi di Napolitano si è encomiabilmente ripreso il tema nell'aprile scorso). I membri del PdL hanno anche più volte fatto un uso arbitrario dell'art. 66 Cost. bocciando la proposta di decadenza del senatore Nicola Di Girolamo (salvo poi rimangiarsi la decisione dopo un anno quando è emersa la collusione con la ndrangheta nella raccolta di voti all'estero) e convalidando i senatori sindaci (nonostante la sentenza della Corte costituzionale del 2010 che ribadiva la relativa causa di incompatibilità). Ciò senza parlare dei seggi lasciati vacanti alla Camera per anni, o delle promesse inadempite, come quando il governo esercitò in modo volutamente incompleto la delega del Parlamento di affidare alla giustizia amministrativa i ricorsi contro le operazioni elettorali preparatorie (decisa con l'art. 44 della legge n. 69/2009).

Ma la logica del muro contro muro ha contagiato anche il centro-sinistra, come dimostra la reiezione del ricorso Intini del 2006 sulla questione della soglia del tre per cento, nonostante la palmare evidenza delle ragioni dei ricorrenti. Nè è confortante udire dichiarazioni che invocano la superiorità morale del centro-sinistra, quando la doppia verità alligna anche nel nostro schieramento: nessuno ha potuto o saputo smentire la parte della relazione del senatore Augello che ricorda i precedenti in cui fu il centro-sinistra a battersi perché la giunta si considerasse giudice a quo, ai limitati fini della trasmissione alla Corte della questione di costituzionalità.

Le questioni di procedura, in Giunta, vanno affrontate avendo bene a mente questo contesto istituzionale e politico. A chi invoca il principio dell'automatismo delle decisioni della Giunta, a seguito dell'accertamento definitivo contenuto in una sentenza penale di condanna, andrebbe ricordato il vero insegnamento di quest'ultimo mese: la vera determinazione "sotto dettatura" rischia di essere quella assunta a seguito della pressione mediatica e delle pubbliche dichiarazioni dei segretari di partito.

Altro che indipendenza di giudizio e libertà di autodeterminazione dei componenti della Giunta!

La funzione della Giunta si può recuperare soltanto se si risale alla vera assunzione di responsabilità che è propria di un organo di giustizia politica: la difesa del ruolo del Parlamento nella rappresentanza del Paese. Tale difesa opera in rapporto agli altri poteri dello Stato e si esercita secondo una latitudine diversa.

La pienezza del potere giudicante della giunta è massima nel controllo dei titoli di eleggibilità dei parlamentari: si può verificare il solo apparente paradosso che per vent'anni una ineleggibilità d'affari - assolutamente pacifica nelle istituzioni locali - viene respinta dalla giunta della camera in virtù di uno schermo societario, vistosamente fittizio.

Essa è invece "a rime obbligate" quando l'accertamento attiene la capacità elettorale passiva: proprio perché in quel caso (es. interdizione) viene travolta l'iscrizione nelle liste elettorali, la giunta e l'assemblea non possono che prenderne atto. Eppure, attenzione, anche in quel caso l'articolo 66 richiede una presa di posizione da parte del ramo del parlamento di appartenenza. Ricordate che anche l'interdizione ha una sua procedura, come dimostrano le relazioni di decadenza dei deputati Previti e Drago, assunte dopo lunghi e controversi procedimenti di contestazione ed apposite sedute pubbliche. Nel caso Ottieri, invece, *fu la comunicazione del segretario comunale sulla cancellazione dalle liste del deputato fallito* l'elemento finale, decisivo, a produrre la relazione di decadenza, proposta direttamente dal presidente della giunta della camera dell'epoca.

Ma soprattutto, come sintomo di intelligenza politico-istituzionale da non tralasciare mai, viene in rilievo la condanna per il caso Lockheed di Mario Tanassi, all'epoca deputato in carica.

La Corte costituzionale, che allora giudicava in composizione integrata i reati ministeriali, il primo marzo 1979 pronunciò condanna non solo infliggendogli la pena detentiva ed interdittiva meritata, ma anche - secondo alcuni debordando dai suoi poteri - la decadenza immediata dal seggio di parlamentare. Eppure, la presidenza della camera di Pietro Ingrao

ritenne di convocare lo stesso la giunta, e poi l'assemblea, per proclamare la decadenza ai sensi dell'articolo 66: per tredici giorni Mario Tanassi fu ancora deputato, nonostante la pronuncia inappellabile del massimo organo giurisdizionale, perché la camera dei deputati ritenne di dover essere essa, ed essa soltanto, il giudice della decadenza di un suo componente. Il giudice dell'articolo 66 rivendicò i suoi diritti di suonatore, sia pur sullo spartito obbligato della sentenza della Corte.

Ora, alla procedura della giunta, si prospetta un dilemma analogo, ma con l'aggravante che non si versa più in quella situazione di culto del senso dello Stato che animava tutti gli attori politici il 13 marzo 1979, quando la camera fece comunque decadere Tanassi. In altri termini, non sappiamo più se la forza bruta del numero (ed il voto segreto) non appaia una scorciatoia per manovre politiche esterne alla funzione giudicante che qui dovremmo esercitare. Inoltre, c'è la sovrapposizione tra due diverse procedure, quella dell'interdizione che presumibilmente arriverà qui in giunta a fine anno, e quella della decadenza da decreto Severino che oggi ci occupa. La via dell'annullamento dell'elezione è sempre una via impervia, come ricordò in un libro di successo il senatore socialista Giovanni Crema che, da presidente di questa Giunta, ripristinò lo Stato di diritto nell'attribuzione di due seggi, ponendo fine con decisione agli effetti di banali quanto incomprensibili errori nei conteggi.

Nei tempi ristretti a disposizione, a Berlusconi si applicano le norme vigenti e quindi il voto in Giunta delle Elezioni e in Senato sarà una decisione politica, nel bene e nel male. Eppure, un invito alla ragionevolezza dovrebbe indurre a salvaguardare l'istituzione da partigianerie lesive del prestigio di tutti. Boccia la convalida proposta dalla relazione Augello, come ritengo debba essere bocciata, nascerebbe il problema di una nuova relazione di contenuto. Ce lo impone l'articolo 11 del regolamento di verifica dei poteri, che però non ci dice che la riezione della convalida comporti automaticamente la contestazione del seggio: il nuovo relatore deve poter valutare nuovamente la causa e, con lui, l'intera giunta deve poter discutere le sue nuove valutazioni. Lo consente il tenore dell'articolo 10 comma 2 del regolamento di verifica (che descrive le

possibili proposte del relatore in modalità triplice, oltre a consentirgli di proporre la costituzione del comitato inquirente). Ma, soprattutto, lo impone la consapevolezza della precarietà del titolo giuridico alla luce del quale operiamo.

L'incandidabilità si pone a metà tra il giudizio libero della giunta sull'ineleggibilità ed il vincolo di cantare "a rime obbligate" sull'incapacità elettorale. Al di là della nemesi che vede - contro l'ammissibilità del ricorso Berlusconi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo - la posizione espressa a Strasburgo proprio dal Governo Berlusconi nel ricorso Saccomanni, molte sono le prevedibili sedi in cui - nell'imminente futuro - il decreto Severino verrà sotto scrutinio giurisdizionale interno ed internazionale. Marcello Miniscalco, destinatario della pronuncia dismissiva del Consiglio di Stato contro la quale abbiamo già presentato un'interrogazione al Ministro dell'interno, ha proposto ricorso a Strasburgo. Lo scrutinio di costituzionalità negato dal consiglio di Stato a Marcello Miniscalco potrebbe essere accordato a Michele Iorio o ad Andrea Alzetta, trasferendo il quesito alla corte costituzionale. Lo stesso senatore che oggi escludiamo potrebbe capitalizzare un enorme (ed indebito) vantaggio politico se, dopo essere stato dichiarato decaduto, dovesse vedersi accogliere una questione interpretativa alla Corte di giustizia dell'Unione europea, adita dal giudice amministrativo competente a conoscere il suo ricorso contro l'esclusione per incandidabilità dalle liste delle imminenti elezioni europee.

Possiamo noi screditare la nostra funzione con una decisione affrettata, su una normativa così precaria? Ma soprattutto: *possiamo noi accettare che un decreto emanato dal Governo, in un'altra legislatura, ci detti la linea anche sulla procedura della Giunta?*

Sulla normativa sostanziale del decreto Severino possiamo avere tutte le nostre opinioni, che si sono già dimostrate variegata e contrapposte. Ma sulla gravissima ingerenza procedurale che il decreto Severino contiene, all'articolo 3 comma 2, tutti noi dovremmo avere un'opinione sola, e questa dovrebbe essere di forte ed unanime salvaguardia dell'autonomia del Parlamento.

Quando dichiara che “l'accertamento della causa di incandidabilità” - che interviene nella fase di convalida degli eletti – rifluisce nella procedura che dà luogo alla deliberazione sulla mancata convalida, quel comma entra a piedi uniti in una materia che finora era stata di gelosissima competenza parlamentare. È il Regolamento di verifica dei poteri, ed esso soltanto, che dice quali sono i procedimenti che danno luogo a mancata convalida, e quali sono invece i procedimenti che danno luogo a decadenza. E si dà il caso che il Regolamento del Senato preveda, per le decadenze, una procedura diversa da quella che abbiamo qui seguito: non già la competenza del Relatore regionale sulla verifica dei titoli originari (preesistenti all'elezione), ma la competenza del Comitato presieduto dalla Vice Presidente sui vizi sopravvenuti e le cause di decadenza sopravvenute ad elezione già avvenuta. L'articolo 18 del Regolamento di verifica è stato variamente interpretato, sulle ineleggibilità originarie; ma sulle decadenze originate da perdita di capacità elettorale passiva l'unica possibile competenza, per il regolamento che governa i nostri lavori, è quella del Comitato della collega Pezzopane.

Non un atto avente forza di legge, ma solo il Regolamento parlamentare può disciplinare il modo in cui noi lavoriamo. E nel senso da me enunciato, tutti gli elementi della prassi parlamentare sono univoci: alla Camera, nel 2006, fu il Comitato presieduto da Burchiellaro a riferire all'Assemblea sulla decadenza di Cesare Previti (e non il relatore su Lazio I); fu il Comitato omologo (e non il relatore su Sicilia 2) a riferire all'Assemblea sulla decadenza del deputato Drago nel 2010. Ma la prassi è confermata da reiterate posizioni della Giunta anche da noi in Senato, in ambiti assolutamente sovrapponibili a quello che oggi ci occupa: *“Si richiama l'attenzione sul fatto che le statuizioni di cui all'articolo 15 della legge 10 dicembre 1993, n. 515 – che prevedono la sanzione della decadenza dalla carica parlamentare per determinate violazioni della disciplina della campagna elettorale – **non incidono sulle attività di verifica dei risultati elettorali.** Infatti, l'accertamento del Collegio regionale di garanzia elettorale può eventualmente comportare una causa di ineleggibilità sopravvenuta e potrà essere, se del caso, valutato ***indipendentemente dal giudizio di convalida delle elezioni***”* (v. seduta

della Giunta del Senato del 30 giugno 1994; statuizione ripetuta più volte, nelle successive legislature).

Il legislatore parlamentare del 1993 (all'articolo 15 della legge sulle spese elettorali) non si sognò neppure un momento di dire in quale sede interna alla Giunta la questione di ineleggibilità sopravvenuta avrebbe dovuto essere trattata. Invece, il legislatore delegato del 2012 – forte di una delega praticamente in bianco (come ebbero a denunciarla il Pd e l'Udc, non noi del PSI che non eravamo in Parlamento) – mise in un decreto pure in quale sede si sarebbe dovuta pronunciare la Giunta, sulla causa di decadenza sopravvenuta!

Signor Presidente, colleghi, l'*obiezione procedurale* che qui enuncio – che porta a richiedere al relatore di declinare competenza sul seguito della procedura ed alla Presidenza di convocare immediatamente il Comitato Pezzopane – non si limita ad una riaffermazione dell'indipendenza parlamentare dinanzi ad ingerenze inammissibili. Essa vuole essere anche una strada per avanzare una proposta politica.

Se Comitato Pezzopane deve essere, lo sia su un fondamento giuridico più solido per addivenire alla decadenza di Berlusconi, cioè l'interdizione. Se puntiamo sull'unanimità della giunta, invece che sulle divisioni, possiamo addivenire ad un punto di equilibrio nel quale non ci siano vincitori e sconfitti, ma solo parlamentari che esercitino il loro ruolo con indipendenza e rigore. Anche qui, i precedenti ci soccorrono.

A fronte dell'invito ad optare - rivolto dal Comitato Augello (ebbene sì, quella volta lo presiedeva l'attuale relatore per il Molise) ai senatori eletti consiglieri regionali - il presidente Follini, il 10 giugno 2008, propose alla Giunta di deliberare che "ove il termine testé fissato rimanesse inevaso, *si prescinderà dal procedimento di contestazione deferendo direttamente la questione all'Assemblea* con apposita relazione scritta del presidente del Comitato, seguendo il precedente Iorio della scorsa legislatura sulla natura perentoria del termine" Per ottenere questo risultato il comma 8 prescrive che occorre l'unanimità della Giunta: ed in quel caso (il senatore Augello lo ricorderà, fu uno degli elementi di merito

apprezzati da tutta l'opinione pubblica: senatori incompatibili costretti ad optare in appena tre giorni!) convenne unanime la Giunta.

Anche l'interdizione dovrebbe passare per le forche caudine della Giunta, della contestazione del seggio e della seduta pubblica (e del voto d'aula, se sarà richiesto: un voto segreto): ma la procedura che vi sto indicando – e che non è possibile adottare per le mancate convalide proposte dai relatori regionali, o dai loro sostituti – esalta il consenso, e non lo scontro. Ciò perché la competenza ad istruire la pratica non sarà più del relatore regionale (legato inevitabilmente alle appartenenze), ma di un organo collegiale e, per ciò stesso, con maggiore garanzia di condivisione: il Comitato di cui all'articolo 18 del regolamento di verifica, presieduto dalla collega Pezzopane.

Ma se così è, perché attendere la pronuncia di Milano? La sentenza della Cassazione depositata il 29 agosto scorso è già ai nostri atti, ed in essa si deferisce alla Corte d'appello di Milano la mera rideterminazione del quantum di una pena interdittiva, inflitta in maniera errata solo per quanto riguarda il massimo edittale: sull'*an* di quell'interdizione, oramai, il giudicato penale è già maturato. Una delibera della giunta sulla decadenza da incapacità elettorale non è quindi virtuale, come non fu virtuale nel 1997 la pronuncia della Giunta sulla nomina di Pino Arlacchi alle Nazioni Unite anche se non era ancora stata data l'accettazione dall'interessato (v. l'intervento del senatore Bertoni, svolto allora in Giunta in tal senso): ora come allora, la procedura della Giunta soddisferebbe pienamente il requisito dell'attualità. Essa sconterà la mera condizione sospensiva di efficacia della sua operatività, fissata a quando il sindaco Giuliano Pisapia comunicherà al Senato la cancellazione del suo concittadino Silvio Berlusconi dalle liste elettorali per interdizione ai sensi del d.P.R. n. 223 del 1967.

I precedenti Tupini (II leg.) e Ligios (V leg.) ci dicono che anche altre volte la proposta della Giunta – pur di decadenza di un senatore – è stata subordinata al verificarsi di una condizione, addirittura successiva alla stessa votazione dell'Assemblea: qui si tratterebbe di un mero termine, perché che Berlusconi riceverà una interdizione da uno a tre anni è un fatto

futuro e certo. La proposta che farei alla collega Pezzopane, se il Comitato – come chiedo formalmente – sarà immediatamente convocato sul punto, è di portare in Giunta ed in Assemblea una relazione di decadenza del senatore Silvio Berlusconi, ad efficacia differita a quando la sentenza di interdizione dai pubblici uffici sarà pronunciata in via definitiva.

Se noi ci impegniamo qui tutti ad agevolare al massimo quell'esame, valendoci del precedente Follini del 2008, esso davvero sarà celere come lo fu la decadenza di Tanassi: ricucirà la Giunta intorno ad una proposta unanime, quanto meno sulla procedura di cui al comma 8 dell'articolo 18, garantendo il risultato di automaticità della perdita del seggio che, solo, può scaturire dall'automaticità della cancellazione dalle liste elettorali.

Signor Presidente, mi riservo di richiedere una pronuncia della Giunta del Regolamento contro ogni decisione della Presidenza che ostasse ad una considerazione della mia proposta: non posso ammettere che si individuino improbabili scimmiettamenti sulle questioni di rito nelle procedure giurisdizionali, per impedire la pronuncia della Giunta, su una proposta politica di sblocco della situazione di contrapposizione degli schieramenti, cui siamo addivenuti. Siamo vincolati al codice di rito giudici nella seduta pubblica di contestazione, non ora. Qui possiamo però cercare, con lo strumento delle intese tra i Gruppi, lo spazio per un *gentlemen's agreement*, ma solo se gli impegni sono leali e pubblici, secondo il seguente percorso:

- i Gruppi concordino che l'esame della questione incandidabilità sia conferito al Comitato dell'articolo 18 e - come prova di buona fede di e verso coloro che sarebbero stati favorevoli alla relazione Augello - ivi posposto all'esame della questione interdizione, per la quale il Comitato sia immediatamente convocato; sapranno che attività ostruzionistiche non sarebbero tollerate,
- l'esito della seduta del Comitato – per la quale i Gruppi concordino di dare per svolte tutte le attività istruttorie, utilizzando gli atti già acquisiti nel corso di quest'estate – sia conseguito senza aggiungere

un solo giorno alla tempistica già definita in Ufficio di Presidenza per la conclusione della relazione Augello;

- nella seduta di Giunta in cui il Comitato *ad horas* riferirà, tutti i componenti votino, ai sensi dell'articolo 18 comma 8, la decadenza del senatore Berlusconi per motivo di interdizione, con efficacia differita al momento in cui il segretario comunale del Comune di Milano comunicherà al Presidente del Senato che ha cancellato dalle liste elettorali il senatore Berlusconi.

Se l'unanimità rappresenta una garanzia, politica prim'ancora che giuridica, avremo tutti già incassato equamente la nostra porzione di risultato e, chissà, anche la possibilità che in Assemblea la proposta della Giunta passi, ai sensi dell'articolo 135-*ter*, senza alcun voto.

Se una Repubblica è caduta su di un voto segreto, forse un'altra si potrà salvare evitandolo. Ma, soprattutto, potremo dire agli elettori ed a noi stessi di aver fatto il nostro dovere.