

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 18 maggio 2016

**Plenaria**

**99ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
STEFANO

*La seduta inizia alle ore 13,05.*

### *IMMUNITÀ PARLAMENTARI*

**Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse, avanzata dal senatore Stefano Esposito, in relazione ad un procedimento civile pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Roma (Seguito dell'esame e rinvio)**

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 4 maggio 2016.

La Giunta ascolta, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento, il senatore Stefano ESPOSITO (*PD*), il quale svolge le proprie argomentazioni difensive in relazione alla richiesta di deliberazione sull'insindacabilità in titolo.

Pongono quindi domande all'audito i senatori ALICATA (*FI-PdL XVII*), CUCCA (*PD*), CRIMI (*M5S*), CALIENDO (*FI-PdL XVII*), GIOVANARDI (*GAL (GS, PpI, M, Id, ApI, E-E, MPL)*), BUCCARELLA (*M5S*) e il relatore Mario FERRARA (*GAL (GS, PpI, M, Id, ApI, E-E, MPL)*).

Il senatore ESPOSITO risponde ai quesiti e, in accoglimento di talune richieste di chiarimento formulate nella seduta odierna, si impegna a depositare in Giunta una nota scritta recante un'indicazione dettagliata

delle date nelle quali si sono svolte le attività istruttorie – da lui richiamate – alle quali ha partecipato in qualità di membro dell'8ª Commissione.

Congedato il senatore Esposito, il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

#### *VERIFICA DEI POTERI*

#### **Verifica delle elezioni della Regione Liguria: posizione del senatore Augusto Minzolini**

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 23 marzo e proseguito nella seduta del 26 aprile 2016.

Il PRESIDENTE comunica che il senatore Minzolini ha depositato ieri, presso gli Uffici della Giunta, una copia del ricorso da lui presentato alla Corte europea dei diritti dell'uomo in cui lamenta la violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con riferimento alla vicenda giudiziaria che lo ha investito.

Dopo aver ricordato che nella seduta del 26 aprile scorso la Giunta ha proceduto all'audizione dello stesso senatore Minzolini, cede la parola alla relatrice, senatrice Lo Moro.

La senatrice LO MORO (*PD*), relatrice per la regione Liguria, si scusa preliminarmente per essere stata impossibilitata a partecipare alla precedente seduta della Giunta per ragioni di tipo personale, sebbene fosse già nella condizione di poter riferire in merito alla vicenda riguardante il senatore Minzolini. Evidenzia poi che i contenuti del ricorso presentato alla Corte europea dei diritti dell'uomo – che il senatore Minzolini ha ritenuto di mettere a disposizione della Giunta nella giornata di ieri – non alterano le considerazioni predisposte nell'ambito della relazione che si accinge ad illustrare alla Giunta, ferma restando la possibilità di ogni eventuale ed utile integrazione, qualora se ne ravvisino i presupposti. Inoltre, come annotazione metodologica, ricorda che, con riguardo all'esame della posizione del senatore Minzolini, si ripetono argomentazioni già affrontate ed esaurite dalla Giunta nel precedente caso di incandidabilità sopravvenuta, esaminato all'inizio della legislatura, prescindendo in ogni caso dalle diverse e legittime opinioni che, in merito a tale tematiche – quali, ad esempio, la natura dell'organo parlamentare – ciascun componente della Giunta è titolato ad esprimere.

A titolo di premessa, sulla natura dell'incandidabilità quale particolare causa di ineleggibilità sopravvenuta e di decadenza dal mandato parlamentare, fa presente che il decreto legislativo n. 235 del 2012 (cosiddetta «legge Severino») disciplina un istituto che opera e produce i propri effetti *ex lege* prima dell'assunzione della carica, precludendo in concreto

l'assunzione della stessa, ovvero dopo la proclamazione, producendo la mancata convalida dell'elezione (se l'accertamento della causa di incandidabilità interviene nella fase di convalida degli eletti) o la decadenza dal mandato parlamentare. L'istituto *de quo* è direttamente qualificato dalle disposizioni in esame in termini di «incandidabilità» ed appare dalle stesse configurato come particolare forma di ineleggibilità, anche in virtù dell'espressa previsione di una necessaria delibera della Camera di appartenenza ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione, a norma del quale ciascuna Camera giudica, tra l'altro, «delle cause sopraggiunte di ineleggibilità». La riconducibilità dell'incandidabilità al più ampio *genus* dell'ineleggibilità appare d'altra parte confermata anche dalla giurisprudenza costituzionale (si vedano le sentenze nn. 407 del 1992, 141 del 1996 e 132 del 2001, ma anche la recente sentenza n. 236 del 2015).

Il presente procedimento, che trova la propria fonte di rango più elevato nell'articolo 66 della Costituzione e nello stesso principio di autonomia degli organi costituzionali, ha ad oggetto la verifica dell'effettiva sussistenza delle condizioni per ritenere applicabile – al caso di specie – una causa di ineleggibilità sopravvenuta e, conseguentemente, di decadenza dal mandato parlamentare.

In tema di non applicabilità del principio della irretroattività all'istituto dell'incandidabilità e della decadenza, i fatti ascritti al senatore Minzolini risultano commessi dal luglio 2009 al novembre 2010; il decreto legislativo n. 235 del 2012 (cosiddetta «legge Severino») è entrato in vigore il 5 gennaio 2013; la sentenza di condanna inflitta al senatore Minzolini è passata in giudicato il 12 novembre 2015.

Secondo il senatore Minzolini (punto 4 della memoria difensiva, pagine 5-7), la previsione dell'incandidabilità sopravvenuta (e la conseguente decadenza dal mandato parlamentare) avrebbero natura di sanzione penale, sottoposta quindi al principio di non retroattività sancito dall'articolo 25, secondo comma, della Costituzione («Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso»).

La tematica centrale della irretroattività o retroattività delle disposizioni del decreto legislativo n. 235 del 2012 – che prevedono una causa di ineleggibilità sopravvenuta e, quindi, di decadenza dal mandato parlamentare – ruota quindi inevitabilmente intorno alla possibilità o meno di qualificare la decadenza come sanzione di rilievo penale.

La disciplina delle cause ostative all'accesso e alla permanenza nelle cariche elettive, contenuta nel citato decreto legislativo n. 235, per gli aspetti che competono alla Giunta, non sembra porsi in contrasto con il principio di irretroattività della norma penale, sancito dall'articolo 25 della Costituzione, in primo luogo per ragioni di ordine logico-sistematico poiché tale fonte primaria non possiede i connotati di una normazione penale né contempla una disciplina di carattere sanzionatorio. La *ratio* sottesa ad ogni norma penale e, in particolare, a quelle che individuano fattispecie di reato e determinano un conseguente apparato punitivo consiste nell'anti-giuridicità di una condotta, nella riconducibilità della previsione a «esi-

genze generali di ordine e sicurezza pubblica» (si veda Corte costituzionale, sentenza n. 22/2007) e nella natura propriamente sanzionatoria del detto apparato punitivo che postula la irrogazione di una pena *stricto sensu* intesa.

La previsione della incandidabilità – anche sopravvenuta – per come introdotta dal decreto legislativo n. 235 del 2012 (e dagli altri atti normativi che operano nella materia *de qua*) esprime tutt'altra *ratio* riconducibile al combinato disposto degli articoli 51, comma 1, e 54, comma 2, della Costituzione. Da questi ultimi canoni costituzionali la norma penale prescinde *a principio*, non essendo fine primario del legislatore penale né valutare la integrità ed esemplarità del soggetto privato (connotazioni, queste, desumibili dal riferimento alla «disciplina» e all'«onore» *ex* articolo 54, comma 2, citato) né, tanto meno, introdurre un regime esplicitativo dei «requisiti» cui condizionare l'accesso e la permanenza del soggetto stesso in un organismo elettivo nazionale o locale.

Tale ricostruzione appare confermata da alcuni dati formali, il primo dei quali è rappresentato proprio dal riferimento ai «requisiti» contenuto nel primo comma dell'articolo 51 della Costituzione: questa locuzione denota che l'intento del Costituente è tenere distinti i due regimi in esame: quello relativo alla disciplina dell'accesso alle cariche elettive e quello, che potrebbe dirsi tipico o comune, entro cui opera la normazione penale.

In tal senso le previsioni latamente «afflittive» introdotte dalla legge Severino non posseggono né manifestano alcun intento propriamente e tipicamente «sanzionatorio» e sono, invece, volte esclusivamente a soddisfare la riserva assoluta che presuppone la determinazione puntuale, da parte della fonte primaria, dei suddetti «requisiti». La valenza prescrittiva del riferimento al termine «requisiti» (*ex* articolo 51, comma 1) appare pertanto fortemente differente da quella derivante dalla espressione verbale «Nessuno può essere punito» (*ex* articolo 25, comma 2) e dall'altra «L'imputato non è considerato colpevole» (*ex* articolo 27, comma 2). In questa ottica, quindi, l'articolo 51, comma 1, della Costituzione rappresenta un fondamentale elemento di discriminazione che impone di non confondere le «sanzioni» con i «requisiti» che connotano una «qualità» o una condizione necessaria o, come si esprime il giudice costituzionale, un «presupposto» che deve necessariamente sussistere affinché il mandato elettorale possa legittimamente costituirsi e possa, altresì, permanere.

Quale ulteriore effetto di questa ricostruzione, si ritiene che il contenuto dei predetti requisiti si ricava innanzitutto da un'altra norma costituzionale, contenuta nel secondo comma dell'articolo 54, dove ricorrono le due locuzioni «disciplina» ed «onore», con le quali la norma-principio in discorso impone al legislatore di ispirare le proprie scelte ai presupposti della esemplarità e della integrità. Di conseguenza, negli articoli 51, comma 1, e 54, comma 2, si rinvia la diversa *ratio* che è alla base delle previsioni legislative concernenti i due ambiti in esame, quello penale e quello della incandidabilità, l'uno e l'altro non confondibili quanto ai rispettivi principi ispiratori né omologabili quanto alle caratteristiche cui la rispettiva fonte normativa fa rinvio. È, allora, da tale assetto che con-

segue, come primo effetto, la liceità di differenziare la normazione in materia di incandidabilità rispetto a quella penale, con riferimento in particolare al tema dell'irretroattività.

Alla luce di queste argomentazioni, l'incandidabilità – esclusa la sua riconducibilità alle sanzioni propriamente penali – costituisce una misura diretta ad impedire ad alcune limitate categorie di soggetti di rivestire – o continuare ad esercitare – per un determinato arco temporale fissato *ex lege* cariche di rilievo pubblico dopo che è stato accertato, nel pieno rispetto delle loro garanzie costituzionali, che detti soggetti abbiano dato prova certa ed inequivocabile della perdita di quei requisiti di disciplina ed onore richiamati in precedenza. Difatti, le prime e più immediate tra le cause ostative che il legislatore deve prendere in considerazione al fine di definire il regime di incandidabilità sono quelle che attengono alla integrità ed esemplarità «penale» del rappresentante, dal momento che il riferimento ai «requisiti», di cui all'articolo 51, comma 1, della Costituzione, non può implicare una selezione di tipo «curriculare», ovvero basata sul merito o sulle capacità professionali, bensì la individuazione di situazioni definibili in modo quanto più possibile certo ed oggettivo. In virtù di questo presupposto – che tutela gli stessi parlamentari verso possibili «eccessi» del legislatore nella disciplina delle fattispecie in esame – è necessario il ricorso ad elementi concreti, quali sono, più di altri, quelli che si basano sulla condanna del rappresentante, che dovrà essere definitiva secondo le scelte operate dal legislatore con riferimento ai parlamentari, e in particolare sulla accertata responsabilità penale dello stesso in confronto o a reati di particolare gravità ed allarme sociale o a delitti che attengono al buon andamento ed all'imparzialità dell'amministrazione o, comunque, a delitti la cui non tollerabilità in riferimento allo *status* di rappresentante sia oggettivamente desumibile dalla previsione di una pena edittale elevata (o, altrimenti, dalla entità della pena comminata al soggetto).

In tal senso, quindi, fino al momento della definitività della pronuncia in sede penale non si forma quel requisito negativo dell'indegnità morale che preclude l'assunzione o la permanenza della carica parlamentare. La relatrice coglie l'occasione per precisare che da tempi non sospetti ritiene che l'incandidabilità possa scattare anche sulla base di una sentenza non definitiva per reati di particolare gravità, tant'è che ha depositato un disegno di legge in tal senso sin dall'inizio della legislatura. La scelta compiuta con la cosiddetta legge Severino però è di considerare necessaria una sentenza passata in giudicato e, allo stato, a tale previsione bisogna dare seguito. Lo *status* di condannato non è allora un fatto passato rispetto all'entrata in vigore della legge che lo prende in considerazione, ma una qualità attuale che si presta perciò ad assumere rilevanza per la conseguenza connessa, senza deroga al principio di irretroattività.

Peraltro, in merito sempre a tali aspetti, come ebbi modo di rilevare nella seduta della Giunta del 17 settembre 2013, in occasione dell'esame di un analogo caso di incandidabilità sopravvenuta, occorre sottolineare che, per effetto di un criterio interpretativo letterale – prospettato nell'ar-

ticolo 12 delle preleggi – emerge che la disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 235 del 2012 fa riferimento esclusivamente alle condanne passate in giudicato, senza soffermarsi quindi sulla circostanza del momento in cui è stato commesso il fatto criminoso. Lo stesso Consiglio di Stato nella pronuncia n. 695 del 2013, non assume come parametro di riferimento il tempo in cui è stato commesso il fatto criminoso, considerando invece rilevante il momento in cui è intervenuta la sentenza definitiva. Nel caso di specie va sottolineato che la sentenza della Cassazione che coinvolge il senatore Minzolini risulta successiva rispetto all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012 e conseguentemente non sussiste sotto tale aspetto alcun profilo problematico relativamente al diritto intertemporale. Alla stregua quindi di un approccio interpretativo letterale, risulta del tutto irrilevante il momento in cui il reato è stato commesso.

Se si segue poi un criterio interpretativo basato sull'individuazione della *ratio legis* - sempre in base all'articolo 12 delle preleggi – emerge che il legislatore nel caso di specie, come già evidenziato in precedenza, persegue l'obiettivo di dare una risposta della politica e del Parlamento rispetto alla questione della incandidabilità di soggetti privi dei necessari requisiti di dignità morale, risposta che è orientata a superare il pregresso regime in base al quale solo l'intervento diretto della magistratura poteva incidere su tale profilo, attraverso l'applicazione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici.

Quanto poi alle differenze fra la posizione dei parlamentari e quelle degli eletti negli enti territoriali, va evidenziato che la natura della incandidabilità è identica, e prescinde quindi dalla sede nazionale o locale in cui la stessa opera. Le uniche differenze, quindi, riguardano la procedura di applicazione, ma non certo la natura della fattispecie.

Sul tema del rapporto tra il principio di irretroattività, in particolare della legge penale, e la misura dell'incandidabilità sopravvenuta che colpisce un parlamentare non sfugge alla relatrice la rilevanza di sottoporre la questione ad una verifica sostanziale, non essendo sufficiente il *nomen iuris* che il legislatore attribuisce ad una data sanzione o misura al fine di comprendere se queste ultime presentino caratteri di afflittività tali da includerle nell'ambito del diritto punitivo.

Il senatore Minzolini, nella sua memoria difensiva (punto n. 4, pagine 5-7) lamenta al riguardo la violazione, in particolare, dell'articolo 7 CEDU (principio di legalità delle sanzioni penali), asserendo che, alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza europea, la previsione dell'incandidabilità sopravvenuta e della connessa decadenza dal mandato parlamentare rivestono caratteri tali da configurare una «sanzione penale».

Ai fini di tale valutazione, può essere d'ausilio l'impiego di tre criteri principali che la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha individuato per la qualificazione penalistica di una sanzione (CEDU, 9 giugno 1976, Engel ed altri contro Paesi Bassi): la qualificazione dell'illecito operata dal diritto interno; la natura dell'illecito e la gravità della sanzione.

Il primo criterio implica che non è sufficiente l'eventuale qualificazione data dal legislatore alla sanzione poiché tale qualificazione, da sola, non ne comporta automaticamente l'inclusione o l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'articolo 7 CEDU, rendendosi necessario accertare la sussistenza degli altri due criteri. Difatti, la lettura delle disposizioni contenute dal decreto legislativo n. 235 del 2012 non fornisce elementi sintomatici sufficienti per ricomprendere l'incandidabilità sopravvenuta (o meglio la sua conseguenza, nel diritto parlamentare, quale decadenza dal mandato elettivo) nel novero o meno delle sanzioni. Se, tuttavia, attraverso un'interpretazione sistematica, si confronta l'incandidabilità sopravvenuta con la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, emergono evidenti aspetti differenziali tra le due fattispecie, come del resto sottolineato dalla sentenza n. 16206 della Corte di Cassazione, sezione III, 14 aprile 2014 che, anche in virtù del dato testuale offerto dall'articolo 15, comma 2, del citato decreto legislativo n. 235, esclude un effetto di cumulo tra le due misure che, pertanto, possono essere applicate contestualmente, essendo basate su fonti normative diverse. In merito a questo specifico argomento, non trovano perciò fondamento le doglianze riportate dal senatore Minzolini (pagina 9 della memoria difensiva), stante la conciliabilità, nel nostro ordinamento, della pena principale con le pene accessorie e gli effetti penali della condanna.

In ogni caso, sulla base del primo criterio, non è possibile dedurre la natura penale o meno dell'incandidabilità sopravvenuta in quanto se, da un lato, l'illecito dal quale essa deriva è certo di natura penale, dall'altro, esso costituisce solo un presupposto per l'applicazione della stessa incandidabilità sopravvenuta, insieme al passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati e secondo la misura della pena esplicitata nell'articolo 1 del decreto legislativo n. 235 del 2012. Bisogna quindi soffermarsi in particolare sul secondo criterio richiamato, non essendo sufficiente il dato rappresentato dalla gravità della sanzione (terzo criterio) che, *ex se*, denoterebbe un carattere punitivo-afflittivo della misura che comporta il sacrificio di un diritto costituzionalmente riconosciuto, qual è quello di elettorato passivo (articolo 51 della Costituzione).

La verifica della natura dell'illecito viene effettuata in base ad alcuni parametri: la finalità repressiva o deterrente della norma; l'organo deputato all'accertamento; la generalità dell'ambito soggettivo di applicazione.

Per verificare la natura giuridica dell'incandidabilità sopravvenuta occorre perciò tener conto, in primo luogo, della valenza non giurisdizionale dei poteri assegnati alla Giunta delle elezioni che, secondo l'orientamento assunto dalla stessa Giunta, resta organo di carattere politico, sprovvisto di quelle attribuzioni indefettibili che, invece, connotano gli organi giurisdizionali (la relatrice lo precisa perché, pur in presenza di opinioni diverse, non può che tenersi conto delle scelte già operate). A tal proposito, secondo una costante e risalente prassi seguita tanto dalla Giunta delle elezioni della Camera quanto anche da questa Giunta, il presente procedimento non ha natura giurisdizionale, con la conseguenza che né questa Giunta, né l'Assemblea del Senato della Repubblica, possano qualificarsi

come giudici *a quo* ai fini dell'eventuale rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale (si vedano la seduta notturna del 18 settembre 2013 della Giunta delle elezioni del Senato in cui furono respinte, rispettivamente, la questione preliminare concernente la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale con riferimento ad alcuni profili ritenuti rilevanti e non manifestamente infondati, e la questione preliminare concernente la possibilità di avanzare un rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per dubbi di compatibilità col diritto dell'Unione europea, nonché le sedute della Giunta della Camera del 30 gennaio 1964, del 17 giugno 2009 e del 18 aprile 2002). Inoltre, si ricorda che la Giunta del Senato, nella seduta del 2 luglio 2013, sempre nell'ambito della verifica delle elezioni, ha escluso la proponibilità di una questione di legittimità costituzionale.

Ostano ad una contraria conclusione molteplici argomentazioni riconducibili, in particolare, al principio di autonomia degli organi costituzionali, al difetto del requisito della terzietà (che contraddistingue le autorità giurisdizionali), alla possibilità del Senato di intervenire direttamente su disposizioni che esso ritenga affette da illegittimità costituzionale attraverso l'esercizio della funzione legislativa e, per quanto concerne in modo specifico il procedimento dinanzi a questa Giunta, il contenuto di «mera proposta» rivolta all'Assemblea, assunto dalla sua deliberazione conclusiva che presenta, quindi, una natura provvisoria e non vincolante.

In secondo luogo, anche e soprattutto per effetto di una consolidata giurisprudenza costituzionale ed amministrativa che si avrà modo di riportare in seguito, deve escludersi che l'incandidabilità sopravvenuta e/o la decadenza abbiano natura sanzionatoria, penale o amministrativa e, pertanto, esse non si pongono in contrasto con il principio dell'irretroattività della norma penale e più in generale delle disposizioni sanzionatorie afflittive. Il presupposto di carattere certamente penale a fondamento di questa misura – ossia la sentenza di condanna passata in giudicato per i reati espressamente individuati *ex lege* – non rende di uguale natura penale anche la stessa incandidabilità sopravvenuta e/o decadenza dalla carica parlamentare in quanto esse non assolvono la funzione di punire il soggetto, bensì di tutelare l'organo di appartenenza del parlamentare condannato la cui credibilità ed immagine risulterebbero compromesse a causa della presenza nel suo seno di un parlamentare colpito da sentenza di condanna definitiva. Se ne deduce che l'incandidabilità, pur conseguente alla condanna per fatti qualificati come reati, ha una propria autonomia derivante da uno specifico giudizio di indegnità morale ostativo all'assunzione ed al mantenimento di cariche elettive. L'autonomia di questa misura si ricava sia dalla natura dell'organo deputato al suo accertamento (Giunta ed Assemblea che non sono assimilabili ad un'autorità giurisdizionale, di tipo penale) sia dal ristretto ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della fattispecie che riguarda i soli candidati a determinate cariche elettive.

Alla luce di queste considerazioni, le conseguenze connesse al decreto legislativo n. 235 del 2012 alla condanna in via definitiva per determinate tipologie di reato, ritenute di particolare disvalore, non possono

considerarsi «pena» nemmeno ai sensi del ricordato articolo 7 della CEDU perché tali conseguenze non sono finalizzate a punire, ma hanno lo scopo di impedire la reiterazione di trasgressioni a prescrizioni stabilite dalla legge: esse, quindi, non hanno funzione né generalpreventiva né specialpreventiva o carattere retributivo o di emenda, essendo invece previste allo scopo di allontanare dallo svolgimento del mandato parlamentare soggetti che risultino indegni di ricoprire tale carica. La relatrice comprende che i termini usati possano risultare sgradevoli se riferiti a colleghi con cui magari si hanno rapporti di conoscenza se non di amicizia, ma si tratta di termini che trovano la loro base nella stessa Carta costituzionale.

Secondo questa impostazione interpretativa, se in ogni tipologia di sanzione si riscontra ontologicamente un carattere afflittivo, ciò non basta a ritenere che tutte le sanzioni abbiano carattere penale o comunque ricadano nel diritto punitivo. L'esito di questo processo ermeneutico conduce quindi a sostenere che l'incandidabilità sopravvenuta e/o la decadenza dalla carica parlamentare non possono essere sottoposte al principio di irretroattività in quanto non classificabili come sanzioni penali o amministrative.

Se quindi l'incandidabilità produce una limitazione del diritto di elettorato passivo, ciò non basta ad includerla nell'area delle sanzioni afflittive cui si applicano gli articoli 6 e 7 della CEDU. Tale conclusione risulta confermata proprio dalla giurisprudenza dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Da un lato, la Corte di Giustizia ha riconosciuto che il diritto di elettorato passivo può tollerare limitazioni, purché ciò avvenga per previsione di legge e nel rispetto del contenuto essenziale dei diritti interessati; inoltre, per effetto del principio di proporzionalità, la limitazione suddetta deve essere necessaria e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (sentenza *Volker und Markus Schecke e Eifert*, punto 50; 9 novembre 2010, nonché *Lanigan*, punto 55, 16 luglio 2015).

Dall'altro, nella valutazione della legislazione nazionale esistente, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – con puntuale riferimento all'articolo 3 del Protocollo 1 – è ferma a ritenere che solo una restrizione generale, automatica e indifferenziata di un diritto sancito dalla CEDU oltrepassa il limite di discrezionalità ammissibile (sentenze *Hirst* contro Regno Unito, paragrafo 82; 6 ottobre 2005, *Frodl* contro Austria, paragrafi 25-26; 8 aprile 2010, *Scoppola* contro Italia, paragrafo 92, 22 maggio 2012).

Ora, alla luce dei criteri sopra indicati – di recente confermati dalla sentenza *Delvigne* (causa C-650/13 del 6 ottobre 2015) con la quale la grande Sezione della Corte di Giustizia si è pronunciata sulla compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea di una misura limitativa dell'esercizio del diritto di voto al Parlamento europeo, inflitta in seguito ad una condanna per grave reato – nel caso in esame l'incandidabilità sopravvenuta è prevista per legge, rispetta il contenuto essenziale del diritto di voto previsto dall'articolo 39, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali,

poiché non rimette in questione il predetto diritto in quanto tale, ma produce come effetto l'esclusione – in condizioni specifiche e in ragione del loro comportamento – di alcune persone dal gruppo dei beneficiari del diritto di voto alle elezioni. La proporzionalità della misura dell'incandidabilità sopravvenuta (e della connessa decadenza) si desume anche dai presupposti che ne disciplinano l'applicazione, individuati *ex lege* mediante un elenco specifico e tassativo di reati ed una soglia di pena al di sotto della quale tale misura non opera.

Inoltre, alla luce dei parametri richiamati, la limitazione del diritto di elettorato passivo derivante dall'incandidabilità sopravvenuta appare proporzionata e coerente secondo le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza europea; infatti, se l'articolo 3 del Protocollo n. 1 della CEDU riconosce tra i diritti soggettivi il diritto di elettorato attivo e passivo (Mathieu-Mohin e Clerfayt contro Belgio, 2 marzo 1987, 46-51, serie A n. 113), resta comunque agli Stati membri un margine di apprezzamento in materia (si veda, ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, Gran. Cam., 16 marzo 2006, Zdanoka contro Lettonia) che tiene conto, tra l'altro, delle peculiarità storiche, politiche e culturali di ciascun ordinamento all'interno dei quali possono prevedersi misure che, per la loro intrinseca natura e per il loro grado di severità, si pongono al di fuori della sfera criminale o penale (Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 ottobre 1997, Pierre-Bloch contro Francia). La Corte europea dei diritti dell'uomo valuta e, se del caso, censura le scelte operate dal legislatore nazionale sulla base del principio di proporzione tra la singola misura e lo scopo per mezzo di essa perseguito, utilizzando, quale metro di giudizio, la previsione o meno di un limite di durata decorso il quale il diritto compreso può riespandersi.

Sempre in ordine ai profili attinenti al rispetto del principio di non retroattività, non si possono non riportare i più recenti indirizzi giurisprudenziali: infatti, negli *obiter dicta* della sentenza n. 236 del 2015 – che si focalizza sulle disposizioni della legge Severino riguardanti gli amministratori locali – sono comunque contenute alcune considerazioni di carattere generale sulla natura giuridica dell'istituto della decadenza dalle quali non si può prescindere in questa sede.

La Corte costituzionale, in particolare, esclude che le misure della incandidabilità e della decadenza abbiano carattere sanzionatorio: tali misure non costituirebbero sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento, rientrando pertanto nell'alveo dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione (che attribuisce al legislatore il potere di stabilire i requisiti di eleggibilità) e non in quello dell'articolo 25, secondo comma, della Costituzione (che sancisce il principio di irretroattività della legge penale).

In più di un'occasione (tra i precedenti si possono ricordare le sentenze nn. 118, 184 e 295 del 1994; 141 del 1996; 206 del 1999; 132 del 2001; 25 del 2002), infatti, la Corte, chiamata a individuare la finalità dell'introduzione, in via legislativa, dell'istituto dell'incandidabilità, si è

limitata a ribadire che «tali misure non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento». Per la Corte, cioè, il legislatore nel decreto legislativo n. 235 non ha introdotto o inasprito fattispecie sanzionatorie, ma ha soltanto esercitato il proprio potere di fissazione dei requisiti di eleggibilità, che l'articolo 51, primo comma, della Costituzione riserva appunto al legislatore. Diversamente da quanto accade per l'interdizione dai pubblici uffici, nel caso di specie non si tratterebbe, dunque, di «irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo». Coerentemente con la premessa, la condanna penale irrevocabile sarebbe da configurare, sempre ad avviso della Corte, come un «mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di indegnità morale a ricoprire determinate cariche elettive: la condanna stessa viene, cioè, configurata quale requisito negativo ai fini della capacità di assumere e di mantenere le cariche medesime» (si veda, al riguardo, la sentenza n. 295 del 1994).

La finalità della misura dell'incandidabilità sopravvenuta risiede soprattutto nel garantire «la "credibilità" dell'amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall'"ombra" gravante su di essa a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera» (sentenza n. 206 del 1999). Tali esigenze sarebbero vanificate se l'applicazione delle norme in questione dovesse essere riferita soltanto ai mandati successivi alla loro entrata in vigore.

Per completezza espositiva, la relatrice sostiene che giova evidenziare che le valutazioni espone sono avvalorate dalla giurisprudenza amministrativa: ad esempio, la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 6 febbraio 2013, n. 695 (cosiddetta sentenza Miniscalco, dal nome del ricorrente) – cui si è fatto cenno in precedenza – considera la sentenza irrevocabile di condanna come «mero presupposto oggettivo», ovvero come requisito negativo o qualifica negativa, «ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica»; per cui il fine primario perseguito dalla legge «è quello di allontanare dallo svolgimento del rilevante *munus* pubblico i soggetti la cui radicale inidoneità sia conclamata da irrevocabili pronunzie di giustizia».

Da tali premesse il giudice amministrativo deriva che la incandidabilità «non rappresenta un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna, bensì un effetto di natura amministrativa che, in applicazione della disciplina generale dettata dall'articolo 11 delle preleggi sull'efficacia della legge nel tempo, regola *naturaliter* le procedure amministrative che si dispieghino in un arco di tempo successivo». Ne consegue l'applicabilità della disciplina introduttiva delle cause di incandidabilità ai procedimenti elettorali successivi alla entrata in vigore della stessa, «pur se con riferimento a requisiti soggettivi collegati a fatti storici precedenti»; e ciò in quanto tale estensione applicativa non configura alcuna situazione di

retroattività «ma costituisce applicazione del principio generale *tempus regit actum* che impone, in assenza di deroghe, l'applicazione della normativa sostanziale vigente al momento dell'esercizio del potere amministrativo».

La linea interpretativa anzidetta trova conferma anche nella giurisprudenza della Corte di Cassazione. Ad esempio, la sentenza della Corte di Cassazione, Sezione civile I, 27 maggio 2008, n. 13831 ribadisce che l'incandidabilità non è un aspetto del trattamento sanzionatorio penale del reato, ma si traduce nel difetto di un requisito soggettivo per l'elettorato passivo. In termini del tutto analoghi si era espressa la sentenza della Corte di Cassazione, Sezione civile I, 21 aprile 2004, n. 7593, che riafferma il presupposto alla cui stregua le limitazioni in discorso all'esercizio del diritto di elettorato si giustificano in funzione del «venir meno di un requisito soggettivo essenziale per l'accesso alle cariche elettive o per la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo».

Con riferimento al tema del *fumus persecutionis*, in via preliminare, la relatrice ricorda che alla Giunta non spetta alcun sindacato processuale ulteriore a quello già consolidatosi nelle sedi giudiziarie preposte per effetto di una sentenza divenuta definitiva. Per il principio di separazione dei poteri l'attività demandata alla Giunta non può infatti mai interferire o sostituirsi all'autorità giudiziaria. Si tratta di un approccio metodologico al quale la Giunta si deve attenere scrupolosamente al fine di non sconfinare in campi riservati all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, tanto più che in tale fattispecie si sono esauriti i tre gradi di giudizio con il passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna. Non è quindi possibile da parte della Giunta celebrare un improprio ed anomalo quarto grado di giudizio in ordine a molti degli aspetti richiamati dal senatore Minzolini – soprattutto durante la sua audizione nella seduta della Giunta del 26 aprile scorso – aspetti già scrutinati in modo motivato nelle sedi processuali competenti.

Il senatore interessato ha prospettato, peraltro, una serie di motivi che denoterebbero, a suo avviso, la sussistenza di un *fumus persecutionis* ai suoi danni; la relatrice osserva peraltro che il *fumus persecutionis* è stato individuato dalla giurisprudenza parlamentare perlopiù in sede di immunità – di fronte a richieste dell'autorizzazione giudiziaria inerenti misure cautelari o l'utilizzo di intercettazioni – mentre nel caso in questione, giova ripeterlo, la Giunta è chiamata ad accertare la sussistenza di una causa di incandidabilità sopravvenuta che trae fondamento da una sentenza penale di condanna passata in giudicato e, quindi, dall'esaurimento di tre gradi di giudizio.

Pur ritenendo in qualche modo ultroneo il tema del *fumus persecutionis*, passando comunque alle osservazioni prospettate dal senatore Minzolini, è stata sollevata la questione relativa alla precostituzione e all'imparzialità del giudice, (punto 2 della memoria difensiva, pagine 3 e 4) con

riferimento al fatto che la Corte di Appello – che, riformando la sentenza di primo grado, ha condannato il senatore Minzolini – vedeva presente nel collegio il giudice Sinisi, sottosegretario nei Governi Prodi e D'Alema, parlamentare della Margherita e, poi, del Partito Democratico.

A tale riguardo, la Giunta non può che attenersi a quanto affermato dal Sottosegretario di Stato per la giustizia, nella seduta dell'Assemblea del 5 dicembre 2015, in risposta alle interpellanze 2-00236, presentata dal senatore Paolo Romani ed altri, e 2-00325, presentata dal senatore D'Ascola ed altri. In quella circostanza, il rappresentante del Governo ha precisato: «come tanto il collegio del processo d'appello quanto quello del giudizio di legittimità siano stati composti in conformità con le vigenti previsioni tabellari. Sapete infatti che c'è un sistema tabellare organizzativo che deve salvaguardare il principio naturale del giudice precostituito, che deve garantire il cittadino nel senso che il giudice sia precostituito prima che il fascicolo arrivi alla sezione o addirittura all'ufficio giudiziario. Per questo sistema, le tabelle sono approvate dal CSM, risultano rispettate dalla Corte di Appello di Roma e dalla Corte di Cassazione, e sono state adottate in epoca antecedente dalla data di celebrazione del giudizio.

Va peraltro rilevato come il procedimento presso la Corte di Cassazione sia stato chiamato all'udienza di discussione del 12 novembre 2015, previo differimento dell'originaria data, in accoglimento di un'istanza di rinvio dei difensori che era pervenuta – risulta dagli atti – oralmente nel mese di luglio e formalizzata per iscritto il 29 settembre, come risulta dal fascicolo di causa. In riferimento, invece, ai dubbi sulla imparzialità di uno dei componenti del collegio di appello, sollevati in relazione alla pregressa esperienza parlamentare e ministeriale, si osserva come le cause di astensione del giudice siano tassativamente previste dal codice di rito e allo stato non contemplano l'ipotesi di un pregresso impegno politico del magistrato che non può integrare la ipotesi della grave inimicizia personale solo per la generica militanza in partiti politici diversi. Quindi, oggi la norma dell'astensione che esiste nel nostro codice prevede l'obbligo di astensione e quindi anche l'istituto della riconsunzione, la cui parte è libera di presentare istanza di riconsunzione, dove deciderà un soggetto diverso da quello riconsunto. Nel momento in cui non scatta l'obbligo di astensione, oggi tale istituto è previsto per grave inimicizia personale. La grave inimicizia personale non può essere ridotta dall'aver svolto attività politica in un partito politico diverso.

Quanto all'ipotesi residuale dei gravi motivi di opportunità, che è un altro motivo per cui deve scattare l'obbligo di astensione, gli stessi vanno valutati nel concreto atteggiarsi della fattispecie, ed in relazione al collegamento dei fatti per cui si procede con le funzioni pubbliche e politiche svolte. Nel caso di specie, non risulta che l'imputato abbia riconsunto alcuni dei giudici del collegio, né abbia rappresentato, anche successivamente, concreti elementi cui ancorare i gravi motivi di opportunità che avrebbero imposto l'astensione del giudice. Quindi, allo stato, dagli atti che sono stati esaminati dalle articolazioni del Ministero non appare configurarsi la violazione dei doveri funzionali».

Le considerazioni sopra evidenziate già di per sé sono sufficienti ad escludere la sussistenza di fattori tali da configurare l'assenza di imparzialità lamentata dal senatore Minzolini. Per completezza espositiva la relatrice rammenta che la Corte europea dei diritti dell'uomo, in merito all'articolo 6, comma 1 CEDU, ha operato una distinzione tra approccio soggettivo, e cioè quello diretto ad accertare la personale convinzione o l'interesse di un magistrato nel giudicare uno specifico caso ed approccio oggettivo, ovvero, volto a determinare se il giudice abbia offerto garanzie tali da eliminare ogni legittimo dubbio circa la propria imparzialità (Kyprianou contro Cipro [GC], § 118, 15 dicembre 2005, Piersack contro Belgio, § 30, 1 ottobre 1982; and Grieves contro Regno Unito [GC], § 69, 16 dicembre 2003; Mitrinovski contro Repubblica di Macedonia, § 36, 30 aprile 2015). Nella concreta applicazione dell'esame soggettivo, la Corte ha costantemente ritenuto che la personale imparzialità di un giudice debba essere presunta sino a prova contraria (Kyprianou contro Cipro [GC], § 119, 15 dicembre 2005; Hauschildt contro Danimarca, § 47, 24 maggio 1989). Quanto al tipo di prova richiesta, la Corte ha ritenuto che al fine di valutarne l'imparzialità vada verificato se il magistrato abbia dimostrato ostilità o cattiva volontà o abbia operato in modo tale che gli fosse assegnato un caso specifico per motivi personali (De Cubber contro Belgio, § 25, 26 ottobre 1984).

L'esame oggettivo, quando applicato a un organo collegiale, va condotto in modo tale da verificare se, a parte la personale condotta di ogni membro, si siano verificati fatti dimostrabili che abbiano ingenerato dubbi circa l'imparzialità dell'intero collegio giudicante (Castillo Algar contro Spagna, § 45, 28 ottobre 1998). Nel caso di specie, non risulta che il senatore Minzolini, nel corso del procedimento penale, abbia sollevato un minimo dubbio o rilievo specifico a fondamento dei suoi timori, attivando i rimedi consentiti dal diritto processuale né, nell'ambito della decisione assunta dal Collegio, è valutabile il contributo di ciascuno dei tre componenti.

In secondo luogo, è stato prospettata quale ulteriore indice di un possibile *fumus persecutionis* a carico del senatore Minzolini – ai fini della commisurazione della pena in concreto e dell'applicabilità dell'incandidabilità sopravvenuta che presuppone una condanna a più di due anni – la questione della applicazione delle circostanze attenuanti, in particolare quelle del danno economico di speciale tenuità, in ragione del modesto valore delle singole appropriazioni e dell'inconsistenza del danno complessivo ove posto in relazione alla capacità economica della parte offesa RAI e l'attenuante speciale di cui all'articolo 323-bis del codice penale che con la prima può concorrere, riferendosi al fatto di reato nella sua globalità (condotta, elemento psicologico ed evento), nonché, infine, quella della riparazione del danno prima del giudizio, avendo il senatore Minzolini proceduto alla restituzione delle somme contestate. Inoltre, il senatore interessato lamenta la mancata derubricazione del reato a lui ascritto da quello di peculato a quello di peculato d'uso.

Anche per tali aspetti, non si ravvisa la sussistenza di un *fumus persecutionis* poiché sul punto specifico dell'applicazione delle circostanze attenuanti richiamate, la sentenza della Corte di Cassazione sviluppa argomentazioni motivate, scevre da qualsiasi vizio di illogicità, di irrazionalità o di contraddittorietà. In particolare, «Il Collegio osserva a tale riguardo che la circostanza attenuante di cui all'art. 62 c.p., n. 4, ricorre solo quando il danno patrimoniale subito dalla parte offesa come conseguenza diretta e immediata del reato sia di valore economico pressoché irrilevante (da ultimo, Sez. 6, n. 14040 del 29/01/2015, Rv. 262975; Sez. 2, n. 15576 del 20/12/2012, Rv. 255791).

Pur ribadendosi il principio, più volte affermato in questa Sede, secondo cui, ai fini dell'applicazione dell'attenuante in esame, la valutazione della speciale tenuità, nel caso di reato continuato, va effettuata non in relazione all'importo complessivo delle somme contestate, ma con riguardo al danno patrimoniale cagionato per ogni singolo fatto-reato (Sez. 6, n. 14040 del 29/01/2015, Rv. 262975; Sez. 6, n. 30154 del 12/06/2007, Rv. 237329; Sez. 3, n. 11035 del 21/10/1993, Rv. 195943), dal tenore della sentenza impugnata è dato desumere che le singole spese di cui si tratta attengono alla consumazione di pasti per più persone in ristoranti di lusso e con scelte di vini e cibi dal prezzo manifestamente eccessivo (p. 10), sicché deve escludersi che il danno patrimoniale subito dalla persona offesa come conseguenza immediata e diretta delle singole condotte possa ritenersi pressoché irrilevante. Ad analoga conclusione si perviene del resto sulla base dell'assunto esplicitato in ricorso, secondo cui ciascun pasto avrebbe comportato una spesa pari a 100-150 Euro.

Analoghe considerazioni s'impongono, altresì, in merito alla prospettata configurabilità dell'attenuante di cui all'art. 323 bis c.p., dovendosi al riguardo considerare gli aspetti legati, per un verso, alla assai significativa entità delle appropriazioni di denaro riconducibile alla sfera pubblica, complessivamente eccedenti i 65.000 Euro, e, per altro verso, alla ritenuta gravità intrinseca dei fatti, connotati secondo la Corte territoriale dalla piena consapevolezza da parte del ricorrente dei reiterati abusi da lui commessi nel suo ruolo apicale. Va pertanto esclusa la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 323 bis c.p., che richiedono che il reato, valutato nella sua globalità, presenti una gravità di contenuto rilievo (Sez. 6, n. 14825 del 26/02/2014, Rv. 259501).

Il Collegio osserva infine che per l'applicabilità della circostanza attenuante della riparazione del danno contemplata (anche in forma restitutiva) dall'art. 62 n. 6 cod. pen. è indispensabile che la riparazione stessa, oltre che volontaria ed integrale, sia anche effettiva.

Ne consegue, in primo luogo, che il risarcimento deve essere effetto di una libera determinazione e non conseguenza inevitabile di fattori estranei alla volontà dell'autore del reato (Sez. 2, n. 8083 del 30.05.1973, Rv. 125469). La somma di danaro corrisposta dall'imputato deve poi riguardare sia il danno patrimoniale – comprensivo di capitale ed eventuali accessori – che quello non patrimoniale (Sez. 2, n. 9143 del 24/01/2013, Rv. 254880; Sez. 3, n. 26710 del 05/03/2015, Rv. 264023) e deve essere data,

o almeno offerta, alla parte lesa in modo da consentire alla medesima di conseguire la disponibilità concretamente e senza condizioni di sorta (Sez. 1, n. 2837 del 13/12/1995, Rv. 204094).

Nel caso di specie, nessuno di questi presupposti viene convalidato dalla sentenza impugnata, la quale riferisce: *a)* di una sostanziale messa in mora del debitore da parte della RAI, che annunciò il recupero delle indebite spese e provvide autonomamente a trattenere parte di quegli importi attraverso ritenute sulla busta paga; *b)* dell'avvenuta restituzione, soggetta a condizione di ulteriore verifica, del solo danno patrimoniale in linea capitale; *c)* della successiva richiesta avanzata dal ricorrente al giudice del lavoro per ottenere il recupero di tutte le somme da lui corrisposte a fronte dell'indebito uso della carta di credito aziendale per spese personali».

La relatrice ricorda altresì l'assoluta indipendenza tra giudicato penale e processo del lavoro: secondo la suprema corte (sentenza Corte di Cassazione n. 802/13) infatti, non sussiste alcun vizio di contraddittorietà tra i due diversi giudizi, poiché il giudice del lavoro gode di piena autonomia rispetto agli esiti del giudicato penale, e, pertanto, può ricostruire autonomamente i fatti oggetto di causa, giungendo a qualificazioni ed a valutazioni degli stessi che sono del tutto svincolate tra loro e che, quindi, possono anche essere diametralmente opposte. Per tali ragioni, quindi, non si ravvisa la sussistenza di un *fumus persecutionis* a carico del senatore Minzolini perché, contrariamente a quanto dallo stesso sostenuto (punto 3 della memoria difensiva, pagine 4 e 5), lo stesso giudice di appello, nella sentenza di condanna emessa il 27 ottobre 2014, ha tenuto conto di tutte le circostanze anzidette nella parte in cui afferma «considerato che si tratta di persona immune da condanne, tenuto conto del fatto di aver inizialmente restituito le somme sottratte (pur avendole poi richieste in una controversia di lavoro), nonostante la reiterazione delle condotte, si ritiene il concorso di circostanze attenuanti generiche, come richiesto dallo stesso Procuratore Generale. La pena appare adeguata nel minimo edittale di tre anni di reclusione, da ridurre di un terzo per tali attenuanti in due anni, da aumentare per la continuazione in misura che, per la reiterazione delle condotte, si ritiene adeguata in sei mesi di reclusione».

Per quanto concerne poi la qualificazione penale della condotta in termini di peculato, la relatrice osserva che l'utilizzo della carta di credito aziendale per ragioni private rientra nella fattispecie delittuosa di peculato di cui all'articolo 314 del codice penale (Corte di cassazione, sezione VI, sentenza n. 40954 del 3 ottobre 2013). Ricorda, al riguardo, che il peculato d'uso è espressamente disciplinato dal secondo comma dell'articolo 314 del codice penale, il quale prevede l'applicazione della «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». La condotta tipica si caratterizza dunque per l'uso «momentaneo», da intendersi non come istantaneo, ma semplicemente non protratto nel tempo, secondo una valutazione da condursi in riferimento alla natura e alla destinazione della cosa. Correlato alla momentaneità dell'uso

è poi il requisito – parimenti necessario ai fini dell'applicazione del secondo comma e non del primo comma dell'articolo 314 del codice penale – dell'immediata restituzione della cosa, che intervenga cioè trascorso soltanto il tempo minimo necessario e sufficiente, in concreto, per la medesima restituzione, una volta cessato l'uso. Dalla contiguità cronologica della restituzione rispetto all'uso, consegue la necessità che, in seguito all'uso e alla sua cessazione, l'agente non compia, rispetto alla cosa, altre attività se non quelle strettamente funzionali alla restituzione. E se è vero che ai fini della sussistenza del peculato d'uso (e della correlativa esclusione del peculato comune) sono necessarie tanto la volontà di immediata restituzione, quanto la realizzazione di tale intenzione, non potrà rilevare la volontà originaria non seguita da restituzione. Perché si realizzi tale ipotesi criminosa è peraltro necessario che l'agente subito dopo l'uso ponga in essere immediatamente l'attività diretta a procurarsi il denaro ed operi quindi la restituzione senza soluzione di continuità (Corte di Cassazione, Sezione penale VI, sentenza 14 marzo 1995, n. 4195).

Alla luce delle osservazioni precedenti, la relatrice non ravvisa dunque nella sentenza penale di condanna inflitta al senatore Minzolini elementi sintomatici per la configurazione di un *fumus persecutionis* nei suoi confronti, né di primo grado – non essendovi prove o risultanze di una soggettiva intenzione persecutoria del magistrato – né di secondo grado – dato che non emergono elementi che configurino intenti persecutori, con riferimento alle modalità ed alla tempistica degli atti compiuti dai magistrati – né di terzo grado, essendo esclusa la manifesta o macroscopica infondatezza dell'attività dell'autorità giudiziaria.

In conclusione, il complesso delle considerazioni ed argomentazioni esposte conduce a non ritenere fondate né la richiesta principale avanzata dal senatore Minzolini – circa la disapplicazione degli effetti della sentenza di condanna che lo riguarda – né quelle subordinate che sollecitano una sospensione del presente procedimento ed un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea da parte di questa Giunta.

La relatrice propone pertanto che la Giunta accerti l'incandidabilità sopravvenuta del senatore Minzolini, ai sensi degli articoli 1, 3 e 13 del decreto legislativo n. 235 del 2012, e, quindi, la sussistenza di una causa di decadenza, deliberando conseguentemente la contestazione della sua elezione.

Il senatore ALICATA (*FI-PdL XVII*) reputa opportuno che ai componenti della Giunta sia concesso un tempo congruo sia per approfondire la complessa ed articolata relazione che la senatrice Lo Moro ha esposto alla Giunta sia i contenuti del ricorso presentato dal senatore Minzolini alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il PRESIDENTE, nel fornire al senatore Alicata rassicurazioni circa la concessione di tempi sufficienti per approfondire i temi richiamati – anche in relazione ad una procedura che, nel caso in questione, è scandita da diverse fasi – dichiara aperta la discussione generale.

Il senatore GIOVANARDI (*GAL (GS, PpI, M, Id, ApI, E-E, MPL)*) sottolinea come non può essere accettata l'idea che il Parlamento si trovi di fronte ad una sorta di meccanismo automatico che produce i propri effetti – in termini di decadenza dal mandato parlamentare – a seguito della pronuncia di una sentenza di condanna definitiva che colpisce uno dei suoi membri. Infatti, tale automatismo, oltre ad essere non conforme rispetto alle prerogative che sono assegnate al Parlamento quale organo costituzionale dotato di autonomia, appare inaccettabile perché fondato sul presupposto della necessaria «espulsione» del parlamentare, colpito da indegnità morale. Peraltro, tale argomento, nel caso che riguarda specificamente il senatore Minzolini, non può nemmeno essere adoperato dal momento che il predetto senatore, in merito agli stessi fatti, ha conseguito una sentenza di proscioglimento sia davanti al giudice del lavoro sia, in sede penale, in primo grado, prima di un clamoroso rovesciamento dell'esito processuale da parte del giudice di appello che ha pronunciato una sentenza di condanna, confermata dalla Corte di Cassazione.

Il PRESIDENTE, nel rammentare che la Giunta e l'Aula del Senato sono assolutamente sovrani nelle proprie determinazioni, evidenzia che la discussione generale è la sede idonea per argomentare e far emergere i vari punti di vista in merito alla vicenda trattata.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 14,10.*