

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. III} N. 1

RELAZIONE DELLA GIUNTA DELLE ELEZIONI

COMPOSTA DAI DEPUTATI:

GIUSEPPE D'AMBROSIO, *Presidente*; **NICOLA STUMPO**, *Vicepresidente*; **MAURIZIO BIANCONI**, **ANTIMO CESARO** e **ANTONINO MOSCATT**, *Segretari*; **IGNAZIO ABRIGNANI**, **DEBORAH BERGAMINI**, **MARINA BERLINGHIERI**, **FRANCO BRUNO**, **RENZO CARELLA**, **DAVIDE CRIPPA**, **DIEGO CRIVELLARI**, **FABIANA DADONE**, **LUIGI FAMIGLIETTI**, **GIANNI FARINA**, **ADRIANA GALGANO**, **LUIGI LACQUANITI**, **ENZO LATTUCA**, **GIUSEPPE LAURICELLA**, **ELISA MARIANO**, **NICOLA MOLteni**, **MARA MUCCI**, **MARTINA NARDI**, **TERESA PICCIONE**, **GIULIA SARTI**, **GUGLIELMO VACCARO**, **LAURA VENITTELLI** e **LILIANA VENTRICELLI**, *Componenti*;

ALESSANDRO PAGANO, *Vicepresidente e Relatore per la maggioranza*;
GREGORIO FONTANA, *Relatore di minoranza*

Sulla elezione contestata del deputato

Giancarlo GALAN per la VII Circoscrizione Veneto 1

RELAZIONE PER LA MAGGIORANZA

Relatore per la maggioranza: Alessandro PAGANO

Presentata alla Presidenza il 14 aprile 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Giunta delle elezioni ha deliberato di proporre all'Assemblea la decadenza dal mandato parlamentare dell'onorevole Giancarlo Galan, proclamato nella VII Circoscrizione — Veneto 1, e la proclamazione in suo luogo del candidato Dino Secco.

I fatti e le ragioni che hanno indotto la Giunta, nella seduta pubblica del 7 aprile 2016, a pronunciarsi in tal senso sono di seguito esposti.

1. L'avvio del procedimento parlamentare.

Il deputato Giancarlo Galan è stato proclamato il 5 marzo 2013 dal competente Ufficio centrale circoscrizionale e la sua elezione è stata convalidata il 1° luglio 2015, con deliberazione di questa Assemblea su proposta della Giunta delle elezioni.

Il presente procedimento, volto all'accertamento della sussistenza di una causa di decadenza dal mandato parlamentare, ha preso avvio a seguito del deferimento alla Giunta delle elezioni da parte della Presidente della Camera, con lettera del 19 novembre 2015, di copia della sentenza emessa in data 16 ottobre 2014 dal Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Venezia, irrevocabile dal 2 luglio 2015, nei confronti del deputato Giancarlo Galan, trasmessa alla Camera dei deputati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Venezia, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, in data 11 novembre 2015 e pervenuta il 18 novembre 2015.

La vicenda processuale, limitatamente ai profili di interesse, può essere sintetizzata come segue.

Con sentenza del GUP di Venezia del 16 ottobre 2014, n. 2097, è stata disposta l'applicazione della pena su richiesta delle parti nei confronti del deputato Galan nella misura di due anni e dieci mesi di reclusione, con riferimento al delitto di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio (articolo 319 del codice penale), come indicato nei capi d'imputazione. L'interessato ha quindi presentato ricorso per cassazione avverso la predetta sentenza. La Corte di cassazione, con l'ordinanza del 2 luglio 2015, n. 4692, ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso. Pertanto, il 2 luglio 2015 la sentenza è divenuta irrevocabile.

Si sono allora determinati i presupposti per una valutazione da parte della Camera di appartenenza ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione, ai fini dell'accertamento della sussistenza di una causa

di ineleggibilità sopravvenuta e, quindi, di decadenza dal mandato parlamentare, come previsto dagli articoli 1, 3, 15 e 16 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (la cosiddetta « legge Severino »).

Trattandosi della prima procedura di decadenza attivata presso la Camera dei deputati in applicazione del predetto decreto legislativo, l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Giunta delle elezioni, nella riunione del 26 novembre 2015, ha ritenuto all'unanimità di conformarsi ai precedenti di contestazione dell'elezione a seguito della comunicazione, da parte dell'autorità giudiziaria, di una condanna alla pena accessoria della interdizione temporanea o perpetua dai pubblici uffici (caso Frigerio, nella XIV legislatura; caso Previti, nella XV legislatura; caso Drago, nella XVI legislatura).

Nella citata riunione, inoltre, l'esame della posizione del deputato Galan è stata deferita al Comitato permanente per le incompatibilità, le ineleggibilità e le decadenze, affinché svolgesse la propria attività istruttoria e presentasse una proposta alla Giunta entro il termine di quattro mesi previsto dall'articolo 16, comma 2, del Regolamento della Giunta.

2. L'istruttoria del Comitato permanente per le incompatibilità, le ineleggibilità e le decadenze.

Il Comitato, che ha avviato l'istruttoria il 3 dicembre 2015, si è poi riunito il 17 dicembre 2015, il 14 e il 21 gennaio, l'11 e il 18 febbraio 2016, per concludere i lavori nella riunione del 23 febbraio 2016 (con ampio anticipo rispetto al termine finale di quattro mesi) deliberando, a maggioranza, di proporre alla Giunta di accertare la sussistenza della causa di ineleggibilità sopravvenuta e, quindi, di decadenza dal mandato parlamentare, nei confronti dell'onorevole Giancarlo Galan.

Si segnala, preliminarmente, come sia emerso un orientamento prevalente, contrario allo svolgimento da parte della Giunta plenaria di audizioni informali di esperti della materia, contestuali e propedeutiche allo svolgimento dei lavori del Comitato.

Al fine di compiere un'esauritiva e obiettiva verifica, ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione, della sussistenza dei presupposti per l'applicazione di una causa di decadenza, nel Comitato si è ritenuto di procedere delineando, in primo luogo, il quadro normativo di riferimento ed enucleando dalla vicenda giudiziaria gli elementi giuridicamente significativi in un siffatto contesto normativo.

Si è quindi rilevato, in particolare, come i fatti ascritti all'interessato risultino commessi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge Severino, avvenuta il 5 gennaio 2013, e come la sentenza che dispone l'applicazione della pena su richiesta delle parti sia stata pronunciata – il 16 ottobre 2014 – e sia passata in giudicato – il 2 luglio 2015 – dopo l'entrata in vigore della normativa in questione.

Il dibattito nel Comitato si è allora sviluppato intorno alla tematica centrale della irretroattività o retroattività delle disposizioni del decreto legislativo 235 del 2012 che prevedono una causa di ineleggibilità sopravvenuta e, quindi, di decadenza dal mandato parlamentare: questione inevitabilmente connessa alla possibilità o meno di qualificare la decadenza come sanzione penale.

Nel corso del dibattito si è tenuto conto anche del più recente orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia, la cui riferibilità al caso di specie non è peraltro risultata pacifica. Infatti, negli *obiter dicta* della sentenza n. 236 del 2015, che pure – come si dirà meglio in seguito – è riferita a disposizioni della legge Severino diverse da quelle che vengono in considerazione per il deputato Galan, sono contenute alcune considerazioni generali sulla natura giuridica dell'istituto della decadenza. La Corte costituzionale, segnatamente, esclude che le misure dell'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 della irretroattività della legge penale).

2.1. *L'istruttoria in contraddittorio.*

Nella riunione del 21 gennaio 2016 il Comitato ha deliberato, a maggioranza, l'apertura della fase dell'istruttoria in contraddittorio prevista dall'articolo 16, comma 2, lettera c), del Regolamento della Giunta delle elezioni. Il 4 febbraio 2016 sono pervenute le controdeduzioni scritte dell'interessato, il quale ha peraltro rinunciato alla facoltà di essere ascoltato dal Comitato.

Questa, in sintesi, la prospettazione contenuta nella memoria difensiva prodotta dall'onorevole Galan, il cui esame da parte del Comitato è iniziato nella riunione dell'11 febbraio 2016.

a) Nel caso di specie, la nuova causa di decadenza prevista dalla legge Severino verrebbe applicata retroattivamente, con riferimento a fatti commessi in un momento in cui la norma censurata non era in vigore (si sottolinea come i fatti siano anteriori anche all'entrata in vigore della legge-delega). A tali fatti verrebbe quindi applicato un trattamento sanzionatorio più gravoso rispetto a quello vigente al momento della commissione del reato. Ciò in violazione del principio di irretroattività della legge penale, oltre che del principio di legalità e di predeterminazione e proporzionalità delle sanzioni penali.

b) Con la pronuncia n. 236 del 2015 la Corte costituzionale ha negato carattere retroattivo alla disposizione introdotta dall'articolo 11 della legge Severino. Tale sentenza, tuttavia, non si è pronunciata sulla legittimità costituzionale e sulla compatibilità dell'intera normativa al principio di irretroattività, bensì del solo articolo 11, che riguarda la sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità.

c) Dalla predetta sentenza si evince come il giudice remittente non abbia invocato il contrasto con l'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, precludendo così alla Corte di esaminare la questione con

riferimento al parametro costituzionale rappresentato dal principio di irretroattività della legge penale.

d) L'interpretazione secondo la quale le misure della incandidabilità e della decadenza non costituirebbero sanzioni o effetti penali della condanna si pone in contrasto con la giurisprudenza sull'articolo 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), elaborata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo. L'applicazione degli autonomi criteri utilizzati dalla Corte EDU per qualificare come penale una sanzione (« criteri Engel ») induce, infatti, a riconoscere la natura sanzionatoria penale dell'incandidabilità e della decadenza dal mandato parlamentare. Si assume, pertanto, violato l'articolo 7 CEDU per violazione del divieto di retroattività delle sanzioni penali e del principio di legalità, sufficiente predeterminazione e proporzionalità delle sanzioni stesse.

e) Si assume altresì violato l'articolo 3 del protocollo n. 1 della CEDU, che sancisce il diritto alle libere elezioni. La decadenza lede infatti il diritto del parlamentare a continuare a rivestire la carica legittimamente assunta e la legittima aspettativa del corpo elettorale alla permanenza in carica dello stesso per tutta la durata della legislatura.

La memoria difensiva contiene anche un articolato *petitum*, rivolto alla Giunta delle elezioni. Si chiede, in via principale, di ritenere non applicabile al caso di specie il decreto legislativo n. 235 del 2012; in via subordinata, di sollevare la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del predetto decreto legislativo; in ulteriore subordine, di promuovere il rinvio pregiudiziale alla Corte EDU; in estremo subordine, di sospendere la decisione della Giunta delle elezioni in attesa della decisione della Corte EDU nel caso Berlusconi c. Italia, ritenuto analogo a quello dell'onorevole Galan. Alla memoria difensiva sono stati, infine, allegati dei pareri *pro veritate* di esperti della materia, riferiti peraltro al procedimento parlamentare, svoltosi in questa legislatura al Senato, che ha condotto alla delibera di decadenza dal mandato parlamentare di Silvio Berlusconi.

2.2. Gli orientamenti dei gruppi parlamentari.

Le controdeduzioni dell'onorevole Galan sono state oggetto di attento esame da parte del Comitato, nell'ambito del quale i gruppi hanno espresso due orientamenti contrapposti.

Il primo orientamento, sostanzialmente adesivo alle difese dell'interessato e, quindi, contrario all'applicazione della causa di decadenza, ha attribuito rilevanza determinante alla circostanza che i reati ascritti all'interessato siano stati commessi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge Severino; all'inapplicabilità al caso di specie della citata giurisprudenza costituzionale, che ha negato carattere retroattivo alla legge Severino con riferimento esclusivo agli amministratori locali in condizioni di incandidabilità sopravvenuta, ma senza entrare nel merito della disciplina in quanto riferita ai membri del Parlamento;

alla specificità del diritto di elettorato passivo di cui agli articoli 56 e 58 della Costituzione, che gode di una tutela rafforzata; alla violazione di tale diritto, attuata tramite l'arbitraria estensione ai parlamentari di cause di incandidabilità già previste per le elezioni locali e regionali, l'irragionevole bilanciamento di interessi operato dal legislatore e l'applicazione retroattiva di una sanzione penale, poiché tale — secondo questa prospettazione — è la decadenza dal mandato parlamentare.

Nel corso dei lavori del Comitato, segnatamente, hanno sostenuto l'inapplicabilità della causa di decadenza, a nome dei rispettivi gruppi, l'onorevole Gregorio Fontana (gruppo Forza Italia — Il Popolo della Libertà — Berlusconi Presidente) e l'onorevole Ignazio Abrignani (gruppo Misto — Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero), i quali hanno anche rilevato come un'eventuale decisione della Camera nel senso dell'applicazione della decadenza all'onorevole Galan, potrebbe essere presto smentita dalla stessa Corte costituzionale, chiamata di recente a pronunciarsi nuovamente sulla legge Severino.

Il secondo orientamento, risultato prevalente, si è espresso invece in senso contrario alle argomentazioni prospettate dall'interessato, nonché alle richieste da questi avanzate — sia in via principale che in via subordinata — e, quindi, a favore all'applicazione della causa di decadenza, ritenendo determinante la data di pronuncia della sentenza che ha disposto l'applicazione della pena su richiesta dalle parti, che è successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo in questione.

Intervenendo a nome del gruppo Movimento 5 Stelle, l'onorevole Davide Crippa ha ritenuto evidente l'applicabilità della causa di decadenza al deputato Galan, quale esito di una mera interpretazione letterale del decreto legislativo n. 235 del 2012.

L'onorevole Giuseppe Lauricella, intervenuto a nome del gruppo del Partito democratico, ha quindi rilevato, in particolare, come sia fuorviante argomentare in termini di retroattività o irretroattività della legge con riferimento al *tempus commissi delicti*, poiché l'articolo 16, comma 1, del citato decreto legislativo prevede espressamente che l'incandidabilità operi anche con riferimento alle sentenze applicative della pena su richiesta delle parti quando — come nel caso di specie — esse siano « pronunciate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo », giacché l'interessato che si trovi a prestare il proprio consenso dopo l'entrata in vigore della legge ha la possibilità di operare ogni opportuna e consapevole valutazione sulle conseguenze e gli effetti della legge stessa, a differenza di chi invece abbia prestato il consenso in un momento anteriore.

In base a queste premesse, il Comitato, a conclusione dell'istruttoria, nella riunione del 23 febbraio 2016 si è espresso a maggioranza in senso favorevole all'accertamento dell'ineleggibilità sopravvenuta dell'onorevole Giancarlo Galan, con conseguente contestazione dell'elezione ai fini della presentazione all'Assemblea di una proposta di decadenza dal mandato parlamentare.

3. L'esame in Giunta plenaria.

Nella seduta della Giunta plenaria del 25 febbraio 2016 il relatore onorevole Pagano ha svolto la relazione a nome del Comitato, pro-

ponendo di accertare l'ineleggibilità sopravvenuta dell'onorevole Giancarlo Galan e di deliberare conseguentemente la contestazione della sua elezione.

L'esame della Giunta è proseguito nelle sedute del 3 e dell'8 marzo 2016.

Dal dibattito sono emersi, sia pure con un maggiore grado di approfondimento ed articolazione, gli stessi orientamenti contrapposti che hanno caratterizzato l'attività istruttoria del Comitato.

In particolare, è intervenuto a nome del gruppo Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente, sviluppando i temi giuridici già svolti nell'ambito del Comitato, l'onorevole Gregorio Fontana, che si è espresso in senso contrario alla sussistenza di una causa di decadenza, ritenendo la legge Severino illegittima e, comunque, inapplicabile al caso di specie.

È quindi intervenuto il deputato Davide Crippa, che ha confermato l'orientamento del gruppo Movimento 5 Stelle, favorevole alla proposta di contestazione dell'elezione, soffermandosi in particolar modo sulle considerazioni di natura etica che avrebbero dovuto indurre il deputato Galan a dimettersi.

A nome del gruppo del Partito democratico è poi intervenuto l'onorevole Giuseppe Lauricella, favorevole alla proposta di contestazione dell'elezione formulata dal Comitato in virtù di argomentazioni giuridiche – già esposte nell'ambito delle riunioni del Comitato – che lo hanno indotto a ritenere come il decreto legislativo n. 235 del 2012, per quanto non privo di lacune e di dubbi di legittimità costituzionale in alcune sue disposizioni, sia senz'altro applicabile al caso di specie.

È intervenuto l'onorevole Maurizio Bianconi (gruppo Misto – Conservatori e Riformisti) il quale, pur esprimendosi in senso fortemente critico nei confronti della legge Severino, ha comunque ritenuto censurabile il comportamento dell'onorevole Galan, che non ha rassegnato le proprie dimissioni.

È, quindi, intervenuto il relatore, onorevole Alessandro Pagano, per sottolineare come i lavori del Comitato permanente per le incompatibilità, le ineleggibilità e le decadenze, che egli coordina per i profili in questione, si siano svolti secondo criteri di assoluta terzietà e imparzialità.

È infine intervenuta l'onorevole Adriana Galgano (gruppo Scelta Civica per l'Italia) per stigmatizzare il comportamento dell'onorevole Galan che, dopo la sua condanna, non ha ritenuto di dimettersi.

Essendo prevalso l'orientamento favorevole alla sussistenza della causa di decadenza, nella seduta dell'8 marzo 2016 la Giunta ha approvato, a maggioranza, la proposta del Comitato di accertamento della ineleggibilità sopravvenuta dell'onorevole Giancarlo Galan, deliberando, conseguentemente, la contestazione della sua elezione.

Individuata la parte controinteressata nella persona di Dino Secco, candidato primo dei non eletti nella lista Il Popolo della Libertà nella VII circoscrizione Veneto 1, della fissazione della seduta pubblica per giovedì 7 aprile 2016 è stata data successiva comunicazione alle parti.

4. Il procedimento di contestazione e la discussione in seduta pubblica.

A seguito della fissazione della seduta pubblica per giovedì 7 aprile 2016, nessuna delle due parti si è avvalsa della facoltà di prendere

visione della documentazione agli atti e della facoltà di presentare nuovi documenti e deduzioni. Il candidato Dino Secco ha comunicato che non avrebbe partecipato alla seduta pubblica e che non sarebbe stato rappresentato da un legale. Il deputato Giancarlo Galan ha invece partecipato alla seduta pubblica, rinunciando alla facoltà di farsi assistere da un rappresentante.

La Giunta delle elezioni ha proceduto, in data 7 aprile 2016, alla discussione in seduta pubblica.

Ha svolto dapprima la relazione introduttiva il relatore onorevole Pagano, esponendo i fatti e le questioni oggetto del procedimento.

È intervenuto, quindi, l'onorevole Galan, che nel porgere le proprie scuse per non avere rassegnato le dimissioni da presidente della Commissione cultura e da deputato della Repubblica, ha illustrato anche le ragioni di tale decisione. Si è soffermato, in particolare, esprimendo il suo rammarico, sulla decisione della Camera dei deputati di concedere in sua assenza l'autorizzazione ad eseguire nei suoi confronti la misura cautelare della custodia in carcere, nonostante egli fosse impossibilitato a difendersi a causa delle sue condizioni di salute. Da questo episodio avrebbe avuto origine, a suo avviso, la vicenda che ha attivato il procedimento volto all'accertamento della causa di decadenza. Egli ha sottolineato, infatti, come dalla custodia cautelare sia derivata nei suoi confronti una forte pressione che lo avrebbe indotto, insieme ad ulteriori considerazioni, a chiedere il patteggiamento. Un patteggiamento del quale dichiara di non pentirsi, ritenendo di non avere avuto alternative, ma che oggi costituisce il presupposto per la dichiarazione di decadenza.

Il deputato Galan si è poi soffermato su ulteriori profili della sua vicenda giudiziaria, sull'esperienza del carcere e sulle relative conseguenze sulla sua vita personale e familiare. Profili rinvenibili nel dettaglio nel resoconto stenografico della seduta pubblica della Giunta delle elezioni del 7 aprile 2016.

Dopo un quesito dell'onorevole Abrignani, al quale il deputato Galan ha fornito risposta, nessun altro componente della Giunta chiedendo di intervenire per formulare domande, il Presidente della Giunta ha sospeso la seduta pubblica.

La Giunta si è riunita in camera di consiglio, ai sensi dell'articolo 13, comma 7, del proprio regolamento, alla presenza dei deputati presenti per tutta la durata della seduta pubblica, ed ha adottato il seguente dispositivo:

« La Giunta delle elezioni,

in seduta pubblica, udita l'esposizione del relatore e l'intervento del deputato Giancarlo Galan, riunitasi in camera di consiglio;

vista la sentenza n. 2097/2014, emessa in data 16 ottobre 2014 dal Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Venezia, con la quale è stata disposta l'applicazione della pena su richiesta delle parti nei confronti del deputato Giancarlo Galan prevedendo, in particolare, l'applicazione della pena della reclusione nella misura di due anni e dieci mesi, con riferimento al delitto di cui

all'articolo 319 del codice penale, come indicato nei capi d'imputazione;

vista l'ordinanza del 2 luglio 2015, n. 4692, con la quale la Corte di cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dal deputato Galan avverso la predetta sentenza, che pertanto è divenuta in pari data irrevocabile;

visti gli articoli 56 e 66 della Costituzione, nonché la disciplina in materia di elezione della Camera dei deputati;

visti gli articoli 1, 3, 15 e 16 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235,

accerta

che si è in presenza di una causa sopraggiunta di ineleggibilità e, respinto ogni contrario avviso *in procedendo* e nel merito,

delibera

di proporre all'Assemblea la decadenza dal mandato parlamentare, per motivi di ineleggibilità sopravvenuta, del deputato Giancarlo Galan, e la proclamazione in suo luogo del candidato Dino Secco, per la lista Il Popolo della Libertà nella VII Circoscrizione – Veneto 1 ».

* * *

La Giunta delle elezioni con la presente relazione propone, quindi, l'accoglimento della parte propositiva del dispositivo adottato nella seduta pubblica del 7 aprile 2016.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



170030013670