

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 3021-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE CABRAS)

Comunicata alla Presidenza il 16 dicembre 1991

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali

approvato dalla Camera dei deputati, nella seduta del 24 ottobre 1991, in un testo risultante dall'unificazione del disegno di legge

d'iniziativa dei deputati RIZZO, BALBO, BASSANINI, DE JULIO, FOLENA, GUERZONI, MANNINO Antonino, RODOTÀ e TIEZZI

(V. Stampato Camera n. 5220)

e del disegno di legge

presentato dal Ministro dell'Interno

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

e col Ministro per gli Affari Regionali ed i Problemi Istituzionali

(V. Stampato Camera n. 5428)

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 25 ottobre 1991

ONOREVOLI SENATORI. - I sempre più numerosi e diffusi tentativi di infiltrazione delle organizzazioni criminali nella vita istituzionale, in particolare negli enti locali, e i ripetuti episodi di collusione fra mafia ed esponenti politici, messi in evidenza da indagini giudiziarie, hanno suggerito nel corso della attuale legislatura interventi di nuova regolamentazione della materia, con riferimento alla sospensione e alla decadenza degli amministratori implicati in procedimenti penali o condannati.

La necessità di favorire una selezione dei candidati negli enti locali, escludendo quanti, per gravi motivi e secondo criteri obbiettivi, non siano degni della fiducia popolare, ha suggerito di estendere l'area delle leggi elettorali ispirate a principi di trasparenza anche al tema dell'elettorato passivo.

La legge 8 giugno 1990, n. 142, di riforma delle autonomie locali, aveva regolato la rimozione e la sospensione dei sindaci, dei presidenti delle province, dei presidenti dei consorzi e delle comunità montane, dei componenti dei consigli e delle giunte, dei presidenti dei consigli circoscrizionali per gravi motivi di ordine pubblico e per gravi violazioni di legge e per delitti di associazione di tipo mafioso; successivamente il decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, ha introdotto il criterio dello scioglimento del consiglio comunale in seguito alla dimostrata influenza della criminalità organizzata nella vita degli enti locali.

Attualmente le uniche cause di incompatibilità per i candidati sono riferite, secondo l'articolo 3 della legge 23 aprile 1981, n. 154, alle liti pendenti davanti al giudice civile amministrativo, al debito insoluto verso l'ente pubblico e alla mancata resa del conto.

Una fattispecie tanto limitata non costituisce un sufficiente sbarramento ad eventuali infiltrazioni malavitose.

Il disegno di legge sottoposto al nostro esame e già approvato dalla Camera dei deputati introduce appunto la figura della non candidabilità di soggetti che abbiano riportato una condanna, anche non definitiva, per determinati delitti o siano sottoposti a misure di prevenzione in ordine all'indizio di appartenenza ad associazioni di stampo mafioso.

In particolare l'articolo 1 del provvedimento, modificando i commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 15 della legge 15 marzo 1990, n. 55, stabilisce che non possono essere candidati ad elezioni regionali, comunali, provinciali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire cariche elettive e cariche nelle aziende speciali e istituzioni di cui all'articolo 23 della legge n. 142 del 1990 e di amministratore e componente degli organi delle USL e degli organi delle comunità montane, quanti hanno riportato condanna anche non definitiva per il delitto di associazione di stampo mafioso e per il delitto di associazione per il traffico illecito di sostanze stupefacenti o per un delitto concernente la fabbricazione, importazione, esportazione e commercio di armi o per il delitto di favoreggiamento in relazione ai predetti reati.

La stessa limitazione riguarda coloro che hanno riportato una condanna anche non definitiva per i delitti di peculato, malversazione a danno dello Stato, concussione, corruzione e coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva o con sentenza di primo grado, confermata in appello, per un delitto commesso con abuso di potere e con la violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione o ad un pubblico servizio.

Inoltre non sono candidabili quanti per lo stesso fatto sono condannati con sentenza definitiva o con sentenza di primo grado, confermata in appello, ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo e quanti sono sottoposti a procedimento penale per i delitti associativi e per gli altri contemplati alla lettera a) del comma 1 dello stesso articolo 15, se è stato già disposto il giudizio o sono presentati o citati in giudizio.

La stessa interdizione vale per coloro ai quali sono state applicate dal tribunale, anche con procedimento non definitivo, misure di prevenzione.

In caso di sentenza anche non definitiva di non luogo a procedere o di proscioglimento o annullamento oppure di revoca anche non definitiva, la interdizione alla candidatura non si applica.

Le disposizioni limitative sono estese a tutti gli incarichi che contemplano elezione o nomina da parte degli enti locali.

È prevista la nullità dell'elezione di chi si trovi nelle condizioni sopradescritte con l'effetto di provocare la revoca immediata mentre è prevista la sospensione immediata se le condizioni di ineleggibilità sopravvengono dopo l'elezione o la nomina.

La sospensione cessa nel caso di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione.

Quando le condizioni sopradescritte ricorrono per dipendenti delle amministrazioni pubbliche si procede all'immediata sospensione dalla funzione o dall'ufficio ricoperto.

L'articolo 2 prevede l'obbligo per il candidato di dichiarare, nell'atto di accettazione della candidatura, di non trovarsi nelle condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, in relazione al delitto di associazione di stampo mafioso.

I candidati per i quali venga accertata l'esistenza delle predette condizioni o per i quali manchi la dichiarazione di accettazione vengono eliminati dalle liste a cura della commissione elettorale mandamentale.

L'articolo 4 abroga la legge 1° giugno 1977, n. 286, sulla sospensione e decadenza

degli amministratori degli enti locali e la legge 11 novembre 1986, n. 765, che estende le norme della predetta legge n. 286 ai presidenti e ai componenti dei comitati di gestione delle USL, perchè la materia è assorbita dalle disposizioni in esame.

Viene poi modificato l'articolo 40 della legge n. 142 del 1990, nella parte relativa ai reati associativi di stampo mafioso come motivo di rimozione e sospensione, perchè prevale la più organica e completa disciplina del disegno di legge in esame.

L'articolo 5 prevede un articolo aggiuntivo all'articolo 60 del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, stabilendo che in caso di voto espresso attraverso la preferenza a fianco di un contrassegno si ammette il voto per la lista a cui appartiene il contrassegno stesso.

Il disegno di legge in esame costituisce una misura di grande rigore; è una risposta fornita ad una situazione preoccupante che va affrontata con mezzi straordinariamente efficaci.

La severità nel contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale è stata unanimemente raccomandata dalla Commissione parlamentare «antimafia» a conclusione di numerose indagini sul territorio nazionale che hanno messo in luce l'estensione e la gravità del fenomeno.

Eguale opportunità appare l'estensione dell'incompatibilità al candidato che sia coinvolto in procedimenti giudiziari per reati contro la pubblica amministrazione o per gravi reati connessi al traffico di stupefacenti e di armi.

Una norma che esclude da tutte le cariche pubbliche elettive anche di secondo grado presso le regioni e gli enti locali in ragione di pendenze penali particolarmente gravi o di misure di prevenzione senza richiedere la sentenza penale passata in giudicato nè la definitività della misura di prevenzione, rappresenta la costituzione di un argine, di un filtro a maglie assai fitte, per evitare che le autonomie locali siano inquinate da presenze incompatibili con il buon governo e con gli interessi dei cittadini.

Le restrizioni dell'elettorato passivo imposte dal disegno di legge in esame sono più gravi di quelle contenute nell'articolo 48 della Costituzione in relazione all'elettorato attivo e che riguardano l'incapacità civile o l'effetto di una sentenza penale irrevocabile o i casi di indegnità morale indicati dalla legge.

L'articolo 51 della Costituzione stabilisce che tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici o alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

L'articolo 48 contiene una riserva di legge strettamente finalizzata e indica esplicite ipotesi, mentre l'articolo 51 contiene una riserva più generica e demanda al legislatore la determinazione dei requisiti.

Ora non vi è dubbio che i cittadini che intendano accedere a cariche elettive debbono presentare requisiti di affidabilità e di moralità che sono presupposti ineliminabili di una funzione di rappresentanza e di un incarico pubblico.

Da quanti chiedono ai concittadini un voto per accedere all'incarico si deve esigere un'assoluta trasparenza di comportamento e di vita: è giusto e non eccessivo che la pretesa di entrare nelle istituzioni per rappresentare interessi generali e per partecipare al governo di una comunità si accompagni a garanzie assai rigorose.

Non vale invocare il principio costituzionale della presunzione di innocenza, perchè un soggetto sul quale gravi un indizio di colpa per reati come quelli richiamati dal disegno di legge, compie un gesto di sensibilità civile attendendo la conclusione del procedimento giudiziario e sospendendo un'attività pubblica come la partecipazione alla competizione elettorale.

La disciplina prevista è necessaria anche per fornire ai partiti uno stimolo ad esercitare oculosità e vigilanza nella selezione dei candidati, dopo che la volontaria adozione da parte di tutti i partiti presenti in Parlamento del codice di autoregolamentazione per le candidature, approvato dalla Commissione parlamentare «antimafia», ha visto numerose trasgressioni nella sua pri-

ma applicazione, nelle recenti elezioni regionali e amministrative.

L'autoregolamentazione dei partiti è un primo approdo per garantire più severi meccanismi nelle scelte interne relative ai rappresentanti ai vari livelli istituzionali, ma non è sufficiente.

La forza della legge offre una migliore opportunità di ostacolare il percorso della mafia o della camorra nei meandri istituzionali.

Il Parlamento ha già approvato norme per la sospensione degli amministratori in carica in dipendenza di un semplice procedimento di rinvio a giudizio e norme che consentono lo scioglimento di intere amministrazioni comunali: porre un filtro alle candidature può significare una misura di prevenzione rispetto agli stessi provvedimenti di sospensione di singoli amministratori o addirittura di intere amministrazioni: occorre ricordare che nel disegno di legge sono state introdotte dall'altro ramo del Parlamento due norme (commi 4-*septies* e 4-*octies* dell'articolo 15 della legge 455 del 1990, come modificato dall'articolo 1) che, alle condizioni che provocano la sospensione dalle cariche elettive, prescrivono anche la sospensione dalle funzioni o dall'ufficio ricoperto per il personale delle amministrazioni pubbliche.

Queste norme vogliono contribuire a migliorare la trasparenza delle amministrazioni ai vari livelli di responsabilità, interrompendo qualsiasi forma di collusione fra rappresentanti politici e funzionari dell'amministrazione.

Rimane comunque prioritaria l'esigenza che all'interno delle regioni e degli enti locali sia osservato il principio della netta separazione fra i compiti di indirizzo politico e i compiti di gestione, senza ambiguità e interferenze che prevaricano sull'apparato amministrativo e alterano il ruolo degli eletti.

Per le ragioni sopra esposte, il relatore esprime il giudizio positivo sul contenuto del disegno di legge e lo raccomanda all'approvazione dell'Assemblea.

CABRAS, *relatore*

PARERE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(Estensore: CORRENTI)

27 novembre 1991

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole.

Si richiama però l'attenzione sul carattere eccezionale della grave deroga ai principi generali del diritto penale introdotta con l'inserimento della lettera *e*) nel testo del novellato articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, affinché tale disposizione non costituisca un precedente per futuri analoghi interventi legislativi.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

1. I commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, sono sostituiti dai seguenti:

«1. Non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, presidente della giunta provinciale, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, amministratore e componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali, presidente e componente degli organi esecutivi delle comunità montane:

a) coloro che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 73 del citato testo unico, concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la

fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, l'uso o il trasporto di armi, munizioni o materie esplosive, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati;

b) coloro che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per i delitti previsti dagli articoli 314 (peculato), 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316-bis (malversazione a danno dello Stato), 317 (concussione), 318 (corruzione per un atto d'ufficio), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-ter (corruzione in atti giudiziari), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) del codice penale;

c) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva o con sentenza di primo grado, confermata in appello, per un delitto commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diverso da quelli indicati alla lettera b);

d) coloro che, per lo stesso fatto, sono stati condannati con sentenza definitiva o con sentenza di primo grado, confermata in appello, ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo;

e) coloro che sono sottoposti a procedimento penale per i delitti indicati alla lettera a), se per essi è stato già disposto il giudizio, se sono stati presentati ovvero citati a comparire in udienza per il giudizio;

f) coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, anche se con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano nel caso in cui nei confronti dell'interessato venga emessa sentenza, anche se non definitiva, di non luogo a procedere o di proscioglimento o sentenza di annullamento, anche se con rinvio, ovvero provvedimento di revoca della misura di prevenzione, anche se non definitivo.

3. Le disposizioni previste dal comma 1 si applicano a qualsiasi altro incarico con riferimento al quale la elezione o la nomina è di competenza:

a) del consiglio regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale;

b) della giunta regionale o provinciale o dei loro presidenti, della giunta comunale o del sindaco, di assessori regionali, provinciali o comunali.

4. L'eventuale elezione o nomina di coloro che si trovano nelle condizioni di cui al comma 1 è nulla. L'organo che ha deliberato la nomina o la convalida dell'elezione è tenuto a revocarla non appena venuto a conoscenza dell'esistenza delle condizioni stesse.

4-bis. Se alcuna delle condizioni di cui al comma 1 sopravviene dopo la elezione o la nomina, essa, fuori dei casi previsti dal comma 4-quinquies, comporta la immediata sospensione dalle cariche sopra indicate.

4-ter. La sospensione dei presidenti delle giunte regionali, degli assessori regionali e dei consiglieri regionali è disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Negli altri casi la sospensione è adottata dal prefetto, al quale i provvedimenti dell'autorità giudiziaria sono comunicati a cura della cancelleria del tribunale o della segreteria del pubblico ministero.

4-quater. La sospensione cessa nel caso in cui nei confronti dell'interessato venga emessa sentenza, anche se non passata in giudicato, di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione o provvedimento di revoca della misura di prevenzione o sentenza di annullamento ancorchè

con rinvio. In tal caso la sentenza o il provvedimento di revoca devono essere pubblicati nell'albo pretorio e comunicati alla prima adunanza dell'organo che ha proceduto alla elezione, alla convalida della elezione o alla nomina.

4-quinquies. Chi ricopre una delle cariche indicate al comma 1 decade da essa di diritto dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna o dalla data in cui diviene definitivo il provvedimento che applica la misura di prevenzione.

4-sexies. Le disposizioni previste dai commi precedenti non si applicano nei confronti di chi è stato condannato con sentenza passata in giudicato o di chi è stato sottoposto a misura di prevenzione con provvedimento definitivo, se è concessa la riabilitazione ai sensi dell'articolo 178 del codice penale o dell'articolo 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327.

4-septies. Qualora ricorra alcuna delle condizioni di cui alle lettere a), b), c), d), e) ed f) del comma 1 nei confronti del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, compresi gli enti ivi indicati, si fa luogo alla immediata sospensione dell'interessato dalla funzione o dall'ufficio ricoperti. Per il personale degli enti locali la sospensione è disposta dal capo dell'amministrazione o dell'ente locale ovvero dal responsabile dell'ufficio secondo la specifica competenza, con le modalità e procedure previste dai rispettivi ordinamenti. Per il personale appartenente alle regioni e per gli amministratori e i componenti degli organi delle unità sanitarie locali, la sospensione è adottata dal presidente della giunta regionale, fatta salva la competenza, nella regione Trentino-Alto Adige, dei presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano. A tal fine i provvedimenti emanati dal giudice sono comunicati, a cura della cancelleria del tribunale o della segreteria del pubblico ministero, ai responsabili delle amministrazioni o enti locali indicati al comma 1.

4-octies. Al personale dipendente di cui al comma 4-septies si applicano altresì le disposizioni dei commi 4-quinquies e 4-sexies».

Art. 2.

1. Al sesto comma dell'articolo 28 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, come da ultimo modificato dall'articolo 4, commi 7, 8 e 9, della legge 11 agosto 1991, n. 271, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La dichiarazione di accettazione della candidatura deve contenere l'esplicita dichiarazione del candidato di non essere in alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55».

2. La lettera c) del primo comma dell'articolo 30 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituita dalla seguente:

«c) elimina i nomi dei candidati a carico dei quali viene accertata la sussistenza di alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, o per i quali manca ovvero è incompleta la dichiarazione di accettazione di cui al sesto comma dell'articolo 28, o manca il certificato di iscrizione nelle liste elettorali;».

3. Il n. 2) del nono comma dell'articolo 32 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

«2) la dichiarazione autenticata di accettazione della candidatura, contenente la dichiarazione del candidato di non essere in alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55;».

4. La lettera c) del primo comma dell'articolo 33 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituita dalla seguente:

«c) elimina dalle liste i nomi dei candidati a carico dei quali viene accertata

la sussistenza di alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, o per i quali manca ovvero è incompleta la dichiarazione di accettazione di cui al n. 2) del nono comma dell'articolo 32, o manca il certificato di iscrizione nelle liste elettorali;».

5. Dopo l'articolo 87 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è inserito il seguente:

«Art. 87-bis. - 1. Chiunque nella dichiarazione autenticata di accettazione della candidatura espone fatti non conformi al vero è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni».

Art. 3.

1. Al n. 2) dell'ottavo comma dell'articolo 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La dichiarazione di accettazione della candidatura deve contenere l'esplicita dichiarazione del candidato di non essere in alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55;».

2. Il n. 2) del primo comma dell'articolo 10 della citata legge n. 108 del 1968 è sostituito dal seguente:

«2) cancella dalle liste i nomi dei candidati a carico dei quali viene accertata la sussistenza di alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, o per i quali manca la prescritta accettazione o la stessa non è completa a norma dell'articolo 9, ottavo comma;».

Art. 4.

1. Sono abrogate la legge 1° giugno 1977, n. 286, e la legge 11 novembre 1986, n. 765.

2. Al comma 1 dell'articolo 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sono soppresse le seguenti parole: «o quando siano imputati

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di uno dei reati previsti dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni e integrazioni, o sottoposti a misura di prevenzione o di sicurezza».

Art. 5.

1. Dopo l'articolo 60 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è inserito il seguente:

«Art. 60-bis. - 1. Se l'elettore non ha indicato alcun contrassegno di lista, ma ha espresso la preferenza a fianco di un contrassegno, si intende che abbia votato la lista alla quale appartiene il contrassegno medesimo».

Art. 6.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.