

terminare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Nella giurisprudenza amministrativa si è consolidato il principio per il quale la norma citata fa riferimento a circostanze che presentano un grado di «significatività» inferiore a quella che legittima l'avvio dell'azione penale o l'adozione delle misure di prevenzione nei confronti di indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o analogo, e delinea perciò un modello di valutazione prognostica in funzione di un deciso avanzamento del livello istituzionale di prevenzione con riguardo ad un evento di pericolo per l'ordine pubblico, desumibile dal complesso degli effetti derivanti dai «collegamenti» o dalle «forme» di condizionamento sulla vita degli enti locali.

9.3. I limiti costituzionali alla selezione delle candidature alle elezioni regionali e subregionali

L'esigenza di edificare limiti più severi di quelli previsti dalla legge – tali da rappresentare una sorta di «filtro preventivo» all'immissione negli organi amministrativi (e, prima ancora, nelle liste elettorali) degli enti locali di soggetti, le cui vicende giudiziarie sottendano il pericolo, anche solo potenziale, di perturbamenti delle regole legalitarie e democratiche – deve confrontarsi con la difficoltà di correlare previsioni di legge di tale contenuto a situazioni (custodia cautelare, rinvio a giudizio, condanna non passata in giudicato, misure di prevenzione non definitive) caratterizzate da accertamenti giudiziali non definitivi.

Difatti, la Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 141/1996, ha precisato che una previsione normativa che inibisse l'accesso all'elettorato passivo sulla base di imputazioni e addebiti non consacrati in un provvedimento giudiziario definitivo, confliggerebbe con diritti costituzionalmente garantiti, riconducibili alle libertà connesse alla partecipazione alla vita democratica delle comunità locali.

Tuttavia, la soluzione di riconoscere rilevanza, affinché insorga il divieto di elettorato passivo, alle sole decisioni giudiziarie definitive, non soddisfa appieno l'esigenza di elevare il livello dell'attenzione e della prevenzione dai condizionamenti e dalle infiltrazioni mafiose nella delicata fase di selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive degli enti locali.

9.4. I precedenti della Commissione Antimafia sulla tematica delle candidature alle elezioni degli enti locali

Nel corso della XV Legislatura, la Commissione Antimafia, nella seduta del 3 aprile 2007, approvò una *Relazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative*, ed una correlata *Proposta di autoregolamentazione* indirizzata ai partiti, alle formazioni politiche ed alle liste civiche, in vista della formazione delle liste dei candidati alle elezioni amministrative per gli enti locali subregionali.

Anche nel corso della X Legislatura, la Commissione adottò (seduta del 23 gennaio 1991) un *Codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche ed amministrative*, preceduto da una *Relazione illustrativa*.

Stanti i citati limiti costituzionali e normativi, che ostano all'abbassamento della «soglia» di non candidabilità al di sotto della sentenza di condanna definitiva, ovvero del provvedimento cautelare non più oppugnabile, i documenti approvati dalla Commissione Antimafia proponevano l'adesione su base «volontaristica» ad una proposta di autoregolamentazione delle candidature, ad opera dei partiti, delle liste civiche e delle formazioni politiche, che intendessero presentare o sostenere propri candidati, rimettendo alla dialettica tra le formazioni politiche e sociali, che partecipano alla vita politica e amministrativa degli enti locali, l'individuazione della soglia di rilevanza di situazioni oggetto di attenzione in sede giudiziaria, in relazione al pericolo che esse esprimono per l'ordinato svolgimento delle funzioni delle amministrazioni locali.

La fonte di una regolamentazione che impegna i sottoscrittori ad escludere dalle proprie liste varie categorie di persone, in ragione del fondato pericolo sociale di veicolare all'interno della competizione elettorale prima, e dell'area dell'amministrazione pubblica poi, interessi, metodi e comportamenti mafiosi, è stata affidata dai citati documenti ad una sorta di «convenzione pattizia», non giuridicamente coercibile.

9.5. L'azione dell'attuale Commissione Antimafia: a) il Codice di autoregolamentazione

La legge 4 agosto 2008, n. 132, istitutiva, nella presente Legislatura, della Commissione Antimafia, ha affidato alla Commissione (articolo 1) «compiti» di accertamento, indagine, verifica, proposta, nel quadro dell'azione di lotta alla mafia.

In particolare, alla Commissione è stato affidato, innovativamente rispetto al passato (cfr. lettera *f*) del comma 1 dell'articolo 1, della legge n. 132 del 2008), il compito, fra l'altro, di «*indagare sul rapporto tra mafia e politica sia riguardo alle sue articolazioni sul territorio, negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, sia riguardo a quelle*

sue manifestazioni che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso».

La stessa legge (articolo 1, comma 1, lettera *n*) ha, altresì, affidato alla Commissione il compito di svolgere «*il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione negli Enti locali e proporre misure idonee a prevenire ed a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei Consigli comunali e la rimozione degli amministratori locali*».

Alla luce di tali poteri, la Commissione – che ha tra l'altro istituito al suo interno un apposito Comitato sul rapporto tra mafia e politica – ha ritenuto di richiamare e approfondire le riflessioni svolte e le conclusioni tratte dai citati atti approvati nella X e XV Legislatura.

La Commissione ha convenuto sulla perdurante attualità delle conclusioni allora tratte, dello strumento adottato e della proposta fatta alle singole forze politiche di aderire su base volontaristica ad un protocollo di autoregolamentazione nella formazione delle liste dei propri candidati.

Come si è detto all'inizio, nel corso della seduta del 18 febbraio 2010, la Commissione ha pertanto approvato, all'unanimità, una *Relazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali e circoscrizionali* (Doc. XXIII, n. 1), contenente un *Codice di autoregolamentazione*, indirizzato ai partiti, alle formazioni politiche ed alle liste civiche che ad esso aderiscono.

Il *Codice* prevede che questi ultimi si impegnino a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, candidati alle elezioni regionali, nonché ai consigli provinciali, comunali e circoscrizionali, coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali sia stato emesso il decreto che dispone il giudizio, o una misura cautelare personale non revocata né annullata, ovvero che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive, o ancora che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva, allorquando le predette condizioni siano relative a delitti particolarmente gravi, che lo stesso Codice individua.

Si tratta, innanzi tutto, dei delitti che rientrano nell'area dell'associazione per delinquere di tipo mafioso (non solo, quindi, del delitto previsto dall'articolo 416-*bis* del codice penale, ma di tutti i delitti commessi avvalendosi della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne derivano, oppure quelli commessi per favorire un'associazione di tipo mafioso).

Accanto a questa previsione, estesa all'intera area dei delitti a rilevanza mafiosa, il Codice considera altri gravi delitti normalmente collegati alla presenza ed all'attività criminale delle associazioni mafiose e, comunque, correlati a forme di delinquenza organizzata.

Ci si riferisce ai delitti di estorsione ed usura, tipica espressione del racket, ossia di modalità strutturate e associate di criminalità, che sovente rappresentano l'anticamera di vere e proprie organizzazioni mafiose o di articolazioni specializzate di queste ultime.

Ci si riferisce altresì ai delitti di riciclaggio e di impiego di denaro di provenienza illecita, oltre che al delitto di trasferimento fraudolento di valori, che rappresentano un passaggio quasi obbligato che le organizzazioni criminali devono percorrere per giungere al reinvestimento dei proventi della loro attività, dopo averne offuscata la provenienza illecita.

Il Codice assegna rilevanza anche ad un altro reato, il traffico illecito di rifiuti in forma organizzata, in ragione dei profili di interconnessione, anche solo potenziale, che tale settore presenta, alla luce delle risultanze giudiziarie degli ultimi anni, con la criminalità mafiosa.

Il Codice prevede, infine, che i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che aderiscono alle sue previsioni si impegnino a non presentare come candidati alle elezioni per le regioni e gli enti locali coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ovvero divieti, sospensioni e decadenze ai sensi delle leggi n. 575/1965, e n. 1423/1956; nonché coloro che, alla medesima data, siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del testo unico degli enti locali, per aver compiuto atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico.

I partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che aderiscono alle previsioni del *Codice*, ma intendano presentare come candidati cittadini che si trovino nelle suddette condizioni, devono rendere pubbliche le motivazioni della scelta di discostarsi dagli impegni assunti con l'adesione al *Codice* di autoregolamentazione.

Le previsioni del *Codice* si rivolgono anche ai Presidenti delle Regioni, ai Sindaci ed ai Presidenti delle Province, impegnandoli ad uniformarsi alle condizioni di cui sopra con riferimento alle nomine di propria competenza.

9.6. (Segue). *L'azione dell'attuale Commissione Antimafia: b) l'indagine svolta sull'applicazione del Codice di autoregolamentazione per la formazione delle liste delle candidature per le elezioni regionali, e le relative difficoltà «attuative»*

Nelle sedute del 9 e 15 febbraio 2011, la Commissione Antimafia ha esaminato la *«Proposta di relazione sull'indagine svolta sull'applicazione del Codice di formazione delle liste delle candidature per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, approvato nella seduta del 18 febbraio 2010»*.

L'indagine ha avuto ad oggetto le candidature nelle tornate elettorali «amministrative» (a seconda delle regioni) del 28/29 marzo, del 18/19 aprile e del maggio 2010, indipendentemente dal fatto che i candidati siano stati o meno eletti. Essa non è andata immune da una serie di diffi-

coltà di natura, per una parte, tecnico-giuridica, e, per l'altra parte, operativa, come qui appresso si dirà.

Inizialmente, si è ritenuto di individuare nelle prefetture gli organi più idonei a fornire le informazioni necessarie, sulla base di un'esplicita decisione della Commissione Antimafia. Perciò, è stata inviata a 78 prefetture interessate alle elezioni (fatta esclusione per quelle di Sardegna, Sicilia e Trentino-Alto Adige) una nota nella quale si chiedeva che fosse fornita ogni informazione utile in ordine alla candidatura e all'eventuale elezione di soggetti rientranti nelle condizioni citate nel Codice di autoregolamentazione. Successivamente, l'indagine è stata estesa alle prefetture della Sicilia, della Sardegna e del Trentino-Alto Adige, dove le elezioni si erano svolte in tempi diversi dalla tornata elettorale a livello nazionale. Considerate la grande mole dei dati necessari e la modesta collaborazione di alcune prefetture, ci si è successivamente rivolti alle corti di appello, segnatamente a quelle delle regioni Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Lazio e Lombardia, in quanto maggiormente interessate dal fenomeno mafioso.

Nella citata Proposta di relazione (predisposta con l'ausilio dei consulenti della Commissione) – premesso che il testo unico degli enti locali (segnatamente l'articolo 58) è fonte normativa primaria, avente applicazione cogente e di livello generale, nel mentre il Codice di autoregolamentazione è fonte normativa di livello secondario, ad adesione volontaria, la cui mancata osservanza (od anche la semplice mancata ed ingiustificata adesione allo stesso) non dà luogo ad alcun tipo di sanzione, ma, semmai, ad una valutazione da parte della Commissione Antimafia di carattere squisitamente etico e politico, rivolta non verso i singoli ma verso i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che ne hanno sostenuto la candidatura – si pone in evidenza come proprio la diversità di grado e valenza precettiva fra le due fonti potrebbe avere indotto alcune prefetture a rifiutarsi (quanto meno nella fase iniziale dell'indagine) di fornire le informazioni richieste dalla Commissione Antimafia, paventando la violazione del diritto alla «privacy» dei soggetti interessati.

Si è, tuttavia, ritenuto – con orientamento condiviso dal Comitato – che non si pone alcuna problematica relativa alla *privacy*, sia perché la Commissione Antimafia è un organo inquirente che, ai sensi della Costituzione, agisce con gli stessi poteri conferiti all'autorità giudiziaria, sia perché essa ha, tra i suoi specifici compiti previsti dalla legge istitutiva, anche quello di investigare sul rapporto tra mafia e politica. Inoltre, gli interessati non potrebbero opporsi al trattamento dei dati personali, in quanto tale possibilità è espressamente esclusa dall'articolo 8 della legge n. 196 del 2003, qualora gli stessi dati siano richiesti da una Commissione parlamentare di inchiesta.

Rientra, pertanto, nei poteri della Commissione quello di richiedere e ottenere le informazioni relative a tutto ciò che è contemplato dal Codice di autoregolamentazione.

Come si è sopra detto, l'indagine ha incontrato rilevanti difficoltà, a cagione sia della scarsa collaborazione di alcune prefetture (che ha imposto l'interessamento diretto, su richiesta esplicita della Commissione, del Ministro degli Interni), sia delle risposte, talvolta interlocutorie, talaltra parziali ed imprecise, provenienti dai citati interlocutori.

Delle 93 prefetture interpellate, 71 hanno risposto in maniera completa e 22 in maniera parziale, segnalando complessivamente 45 violazioni al Codice di autodisciplina.

Tali dati sono, tuttavia, da ritenersi non esaurienti e non adeguatamente rappresentativi, in quanto: *a)* le differenti modalità di trasmissione e di acquisizione dei dati rendono arduo ricondurli ad un criterio unitario di rilevamento e di valutazione; *b)* mentre la raccolta dei dati da parte delle prefetture ha coperto tutto il territorio nazionale, quella delle corti di appello si è limitata ad alcune aree che sono perciò risultate molto più «esplorate» delle altre; *c)* talune prefetture non hanno mandato alcuna informazione sui candidati non eletti; *d)* altre prefetture e alcune corti di appello hanno trascurato del tutto le violazioni al Codice di autoregolamentazione, ossia quelle di precipuo interesse per l'indagine; *e)* poiché i certificati del casellario giudiziale non sono tempestivamente aggiornati, è probabile che pur recenti sentenze di condanna definitive siano sfuggite al rilevamento; *f)* la mancanza in Italia di una certificazione centralizzata dei «carichi pendenti» comporta che le certificazioni trasmesse alla Commissione riguardino solo i luoghi di nascita e/o residenza dei soggetti interessati e ignorino, invece, eventuali pendenze allocate presso altre autorità giudiziarie.

V'è, infine, da segnalare che, non disponendo di procedure standardizzate, gli uffici interpellati hanno agito con modalità differenti l'uno dall'altro, nel senso che taluni hanno investito delle richieste della Commissione le locali forze dell'ordine, altri hanno disposto controlli sulle certificazioni del casellario giudiziale, ed altri ancora hanno subdelegato i singoli organismi di controllo elettorale, chiedendo agli stessi di mettersi in collegamento diretto con la Commissione Antimafia. Ne è conseguita una serie di risposte sovente disomogenee e incomplete.

Il Comitato auspica, pertanto, un affinamento degli strumenti (tecnici e regolamentari) di verifica e controllo sull'applicazione del Codice, anche attraverso opportune intese che assicurino la massima e proficua collaborazione degli uffici giudiziari e delle prefetture, ai quali la richiesta di raccolta e di trasmissione dei dati su base locale deve essere necessariamente rivolta.

9.7. L'azione del Parlamento in carica: a) la mozione n. 351 approvata dal Senato della Repubblica

A seguito dell'approvazione del «*codice di autoregolamentazione*» da parte della Commissione, si è sviluppato tra le forze politiche un ampio dibattito, che ha trovato, tra le altre, un'importante espressione nella mo-

zione n. 351, approvata dal Senato della Repubblica il 23 novembre 2010¹⁵⁹.

La mozione impegna il Governo a favorire la prosecuzione dell'esame dell'A.S. 2156 (c.d. «disegno di legge anticorruzione»: cfr. *infra*) ed ad introdurre una normativa, di ampia applicazione, che impedisca la candidatura a tutte le elezioni, e non solo a quelle degli enti locali, di soggetti condannati per reati di criminalità organizzata e per altri gravi reati, coordinando ed omogeneizzando la nuova ed auspicata previsione con quella già contenuta nel *Testo unico degli enti locali*.

Tale soluzione è quella auspicata anche dal Comitato.

Per maggiore comodità di lettura, si riporta qui di seguito il testo integrale della mozione citata:

Il Senato,

premessi che:

alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere è stato affidato, dalla legge n. 132 del 2008, il compito di «indagare sul rapporto tra mafia e politica sia riguardo alle sue articolazioni sul territorio, negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, sia riguardo a quelle sue manifestazioni che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso» nonché il compito di svolgere «il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e la rimozione degli amministratori locali»;

la richiamata Commissione parlamentare di inchiesta ha, in data 18 febbraio 2010, ritenuto di richiamare e approfondire le riflessioni svolte e le conclusioni tratte, da ultimo nel corso della XV Legislatura, e che hanno infine trovato sintesi, nella seduta della Commissione del 3 aprile 2007, con l'adozione all'unanimità di un documento, definito «proposta di autoregolamentazione», offerto alle forze politiche allora in procinto di formare le liste dei candidati alle elezioni amministrative;

la Commissione, considerando la perdurante attualità delle conclusioni allora tratte, nonché l'idoneità dello strumento allora adottato e della proposta fatta alle singole forze politiche di aderire su base volontaristica ad un protocollo di autoregolamentazione nella formazione delle liste dei propri candidati, ha approvato all'unanimità, in data 18 febbraio 2010, una relazione contenente un apposito codice di autoregolamentazione rivolto ai partiti, alle formazioni politiche ed alle liste civiche che

¹⁵⁹ La mozione è stata sottoscritta da Senatori di diverse provenienze politiche (Centaro, Della Monica, Mazzatorta, Saia, Serra, Poli Bortone, Thaler Ausserhofer, Benedetti Valentini).

vi aderiranno e concernente la formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali;

data l'estrema rilevanza della materia, sia sotto il profilo politico che ordinamentale, pare assolutamente opportuno, che l'Aula del Senato faccia proprie le indicazioni puntuali contenute nella Relazione approvata all'unanimità, in seno alla Commissione parlamentare antimafia ed estenda le previsioni del codice di autoregolamentazione anche alle candidature relative alle elezioni del Parlamento italiano e del Parlamento europeo;

comunque, deve riaffermarsi l'assoluto rispetto del principio sancito dall'articolo 27 della Costituzione,

impegna il Governo:

1) a favorire una rapida prosecuzione dell'esame del disegno di legge Atto Senato n. 2156, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», che al Capo III contiene disposizioni per la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;

2) a promuovere iniziative normative idonee a prevedere l'incandidabilità a presidente della regione, sindaco, presidente della provincia, consigliere o deputato regionale, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale:

a) di coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale;

b) di coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 317, 318, 319, 319-ter e 320, 353, 640-bis, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale;

3) a promuovere iniziative normative idonee a prevedere l'ineleggibilità al Parlamento italiano e al Parlamento europeo di coloro:

a) che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale;

b) che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 317, 318, 319, 319-ter, 320, 353, 640-bis, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale;

4) a prevedere che la perdita di tali condizioni di eleggibilità comporta la decadenza dalla carica;

5) a promuovere l'adozione di una disciplina legislativa che, nell'ambito dell'autonomia e della discrezionalità concessa dalla legge alle P.A., alle regioni, agli enti locali nonché agli enti pubblici economici ed alle società a partecipazione pubblica, siano rese pubbliche, nei modi più adeguati, le motivazioni della scelta per incarichi di collaborazione, consulenza o assimilati:

a) di coloro che hanno riportato condanne definitive o nei cui confronti siano in corso processi per:

1) i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 317, 318, 319, 319-ter e 320, 353, 640-bis, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale;

2) *il delitto previsto dall'articolo 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;*

3) *il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti;*

4) *i delitti di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale ovvero per un delitto aggravato ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203;*

b) *di coloro che siano o siano stati destinatari di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575;*

c) *di coloro che siano o siano stati assoggettati a divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ovvero della legge 31 maggio 1965, n. 575;*

d) *di coloro che siano o siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;*

6) *a valutare gli opportuni percorsi normativi che prevedano l'obbligo per i partiti o gruppi politici che partecipano alla competizione elettorale con liste di candidati alle diverse assemblee, nonché a Sindaco, Presidente della Provincia o della Regione di rendere pubbliche, al momento della presentazione delle candidature e delle liste, le motivazioni della scelta di discostarsi dalle previsioni contenute nell'articolo 1 del codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione Antimafia nella seduta del 18 febbraio 2010, ai sensi dell'articolo 1 della legge 4 agosto 2008, n. 132, nonché di estendere la medesima disciplina ai delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 317, 318, 319, 319-ter, 320, 353, 640-bis, 644, 648-bis e 648-ter;*

7) *ad estendere la disciplina di cui ai punti nn. 2, 3, 4 e 5 del presente dispositivo al conferimento di incarichi istituzionali a soggetti che non siano stati eletti nelle Assemblee avanti alle quali svolgeranno le relative funzioni;*

8) *a disporre, nel confronto con il sistema delle autonomie locali, il riordino e l'armonizzazione della normativa concernente le cause di incandidabilità, di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza.*

9.8. L'azione del Parlamento in carica: b) la legge 6 novembre 2012, n. 190

Per quanto qui interessa, la recente legge 190/2012 reca, al comma 63 dell'articolo 1, una previsione di delega al Governo per l'adozione entro un anno dall'entrata in vigore della legge – anche mercé il «*riordino e l'armonizzazione della vigente normativa*» – di un testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità, nonché di divieti di ricoprire cariche

elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi.

Va, innanzi tutto, rilevato che la normativa delegata in materia di *incandidabilità* copre uno spettro di fattispecie assai ampio, in quanto dovrà riguardare le cariche di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di membro dei consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali. Le condizioni di incandidabilità alla carica di deputato e di senatore saranno applicate anche all'assunzione delle cariche di governo.

La delega comprende altresì la previsione del *divieto* di ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane, determinata da sentenze definitive di condanna.

Il testo unico dovrà, tra l'altro:

- prevedere l'incandidabilità temporanea (nella misura che sarà determinata dal legislatore delegato) alla carica di deputato o senatore di coloro che abbiano riportato condanne *definitive* a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* del codice di procedura penale (tra i quali rientrano i reati di associazione per delinquere, associazione di tipo mafioso, sequestro di persona, associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di rifiuti, reati di terrorismo). La previsione di incandidabilità opera anche nell'ipotesi di patteggiamento;

- prevedere l'incandidabilità temporanea (anche in questo caso nella misura che sarà determinata dal legislatore delegato) alla carica di deputato o senatore per coloro che sono stati condannati in via definitiva, con una pena di almeno due anni di reclusione, per i delitti previsti dal libro II, titolo II, capo I del codice penale. Si tratta dei delitti contro la pubblica amministrazione (quali peculato, malversazione, concussione, corruzione, etc. Sarà altresì prevista l'incandidabilità per «*altri delitti*» per i quali la legge preveda una pena detentiva superiore, nel massimo, a tre anni. Al pari che in precedenza, in questi casi le previsioni di incandidabilità operano anche nell'ipotesi di patteggiamento;

- valutare, per quanto riguarda le candidature alle cariche negli enti locali, in coerenza con quanto previsto per le incandidabilità parlamentari, l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità, determinate da sentenze definitive di condanna «*per delitti di grave allarme sociale*», rispetto alle ipotesi già previste dalla vigente legislazione, delle quali il legislatore delegato dovrà operare una completa ed organica ricognizione;

– individuare, fatta salva la competenza legislativa regionale sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, le ipotesi di incandidabilità alle elezioni regionali e di divieto di ricoprire cariche negli organi politici di vertice delle regioni, conseguenti a sentenze definitive di condanna;

– disciplinare, in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento delle cariche di cui sopra, le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle relative cariche parlamentari o negli enti locali.

9.9. Schema di decreto legislativo

Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 6 dicembre 2012¹⁶⁰ ha approvato lo schema di decreto legislativo recante un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni dei Comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane.

Le disposizioni in materia di incandidabilità, si legge nel comunicato emesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁶¹, creano le condizioni per un sistema trasparente di rappresentanza in Parlamento e mirano così a restituire ai cittadini la necessaria fiducia nei confronti dei candidati alle elezioni politiche europee, nazionali e locali, e delle istituzioni che rappresentano. Negli ultimi anni, infatti, il susseguirsi delle indagini giudiziarie e delle condanne a carico dei rappresentanti della classe politica ha contribuito ad alimentare un clima di sfiducia diffusa, soprattutto da parte delle giovani generazioni, e di delegittimazione nei confronti delle istituzioni della Repubblica e dei loro rappresentanti.

Il nuovo regime di incandidabilità mira a dettare una disciplina organica in materia di incandidabilità estendendo le cause ostative alla candidatura alle cariche politiche nazionali e sopranazionali (attualmente le cause di incandidabilità sono previste solo a livello locale).

Il decreto, approvato il 6 dicembre 2012, prevede l'incandidabilità al Parlamento italiano ed europeo per le seguenti categorie:

¹⁶⁰ Vds. decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235. Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 4 gennaio 2013, n. 3.

¹⁶¹ Vds Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri, seduta n. 57 del 6 dicembre 2012. www.governo.it.

- di coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a 2 anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, di maggiore allarme sociale (ad esempio mafia, terrorismo, tratta di persone);
- di coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a 2 anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, contro la Pubblica Amministrazione (ad esempio corruzione, concussione, peculato);
- di coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a 2 anni di reclusione per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 4 anni. Si tratta, in questo caso, di tutte le fattispecie criminose più gravi per le quali è anche possibile applicare la custodia cautelare in carcere e che, secondo un principio di ragionevolezza e proporzionalità nella limitazione dell'elettorato passivo, sono state individuate sulla base di un indicatore oggettivo, predeterminato, senza operare alcuna selezione nell'ambito di una lista di reati che potrebbe apparire arbitraria.

Il medesimo provvedimento prevede, inoltre, che l'accertamento d'ufficio della condizione di incandidabilità comporti la cancellazione dalle liste. Nel caso in cui la condanna definitiva per uno dei delitti «*ostativi*» sopravvenga nel corso del mandato elettivo, le Camere deliberano ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione.

Le condizioni che determinano l'incandidabilità alla carica di deputato o senatore si applicano anche per l'assunzione e lo svolgimento delle cariche di Governo (Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministri, Vice Ministri, Sottosegretari, Commissari straordinari di Governo). Se la sentenza di condanna diventa definitiva durante il mandato, anche in questo caso si determina la decadenza dall'incarico.

L'incandidabilità alla carica di senatore, deputato o parlamentare europeo ha effetto per un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici. Anche in assenza della pena accessoria, l'incandidabilità non è inferiore a sei anni. Altrettanto vale per gli incarichi di Governo nazionale. In tutti i casi, se il delitto è stato commesso con abuso dei poteri o in violazione dei doveri connessi al mandato, la durata dell'incandidabilità o del divieto di incarichi di Governo è aumentata di un terzo.

Le norme sull'incandidabilità valgono anche quando la sentenza definitiva dispone l'applicazione della pena su richiesta (patteggiamento), ma in nessun caso l'incandidabilità può essere determinata da un patteggiamento intervenuto prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina. La sentenza di riabilitazione è l'unica causa di estinzione anticipata sull'incandidabilità e ne comporta la cessazione per il periodo di tempo residuo.

Il decreto, infine, conformemente alla sua natura di testo unico, reca anche norme sull'incandidabilità degli amministratori regionali e locali, già disciplinata nel nostro ordinamento, provvedendo ad armonizzarne il contenuto con la nuova regolamentazione dell'istituto.

Il Comitato ritiene che l'approvazione del citato decreto legislativo rappresenti un sicuro avanzamento della legislazione primaria sul fronte della trasparenza dell'attività politica, e che norme di questo tenore potrebbero trovare utili sinergie nell'applicazione, in via preventiva, di ulteriori strumenti a carattere volontaristico, come il Codice di autoregolamentazione, finalizzati a condurre la «soglia» della non candidabilità laddove (attesi i limiti di carattere costituzionale, dei quali sopra si è detto) non è possibile al legislatore ordinario di intervenire, ossia al di sotto della sentenza di condanna definitiva, ovvero del provvedimento cautelare non più oppugnabile.

10. L'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario

10.1. Premessa

La Commissione antimafia ha dedicato alle problematiche normative e attuative che presenta il regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-bis le audizioni del procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia, dott. Vincenzo Macrì (1 maggio 2010) e del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dott. Franco Ionta (25 maggio 2010).

Tali audizioni sono intervenute dopo le modifiche apportate in materia dalla legge n. 94 del 2009.

10.2. Il regime del 41-bis e le modifiche introdotte nel 1992 e nel 2002

Nella seconda metà degli anni '70, si è verificata una crescita della violenza all'interno delle carceri: erano stati commessi numerosi omicidi nel circuito penitenziario e le condizioni generali di sicurezza del sistema erano state messe in crisi anche da gravi episodi di evasione. A tali eventi seguirono iniziative finalizzate a ricostituire la sicurezza del sistema penitenziario secondo criteri di eccezionalità.

Si organizzarono, quindi, gli istituti di massima sicurezza; venne costituito un reparto dei Carabinieri con il compito di coordinare i servizi di sicurezza all'interno degli istituti medesimi; si dette applicazione all'articolo 90 dell'ordinamento penitenziario (ora abrogato), provvedendo a regolare con decreto ministeriale un regime speciale più restrittivo per alcuni specifici istituti.

La condizione di sicurezza risultò, in tal modo, trasformata da condizione di normale regolazione della vita interna degli istituti a finalità eccezionale e prioritaria rispetto ad ogni altra esigenza, anche se ancora collegata a situazioni di emergenza interna.

Nella seconda metà degli anni '80, soprattutto a seguito della riforma penitenziaria del 1986, si tese al potenziamento del controllo dei Magistrati di Sorveglianza e ad una più attenta tutela dei diritti dei detenuti. In questo tipo di rinnovamento, si giunse all'abrogazione dell'articolo

90 e all'introduzione degli articoli 14-*bis*, 14-*ter* e 14-*quater* per la disciplina di un regime di sorveglianza particolare. In questo modo l'attenzione del legislatore fu diretta più al regime cui veniva sottoposto il singolo soggetto detenuto piuttosto che alla situazione oggettiva e generalizzata degli istituti di massima sicurezza.

A seguito delle drammatiche vicende delle stragi mafiose del 1992 e della conseguente difficoltà dell'amministrazione penitenziaria di corrispondere alle esigenze di un controllo esponenziale rispetto al crescente numero dei detenuti, si impose la necessità di dare una risposta istituzionale adeguata all'interno del sistema penitenziario.

Furono così organizzati gli istituti di massima sicurezza di Pianosa e dell'Asinara e fu istituito il regime di sorveglianza particolare previsto dall'articolo 41-*bis* dell'O.P., come novellato dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

In questo modo è stato introdotto un regime penitenziario che, pur essendo riservato a detenuti condannati per reati specifici, è concepito in funzione delle esigenze di sicurezza della collettività.

Si segna, quindi, un' inversione di tendenza rispetto all'indirizzo tracciato dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663, in quanto la necessità di fronteggiare la criminalità organizzata ha condotto a una restrizione dell'applicazione dei benefici penitenziari, con eccezioni, poi, previste solo per i «collaboratori di giustizia».

Il Procuratore Aggiunto Antimafia, dott. Macrì, nella citata audizione, ha inteso sottolineare alla Commissione come l'istituto del 41-*bis* abbia «un'importanza strategica ormai da diciotto anni nel panorama degli strumenti di contrasto alla criminalità mafiosa.» E che esso fu reso più stringente, in una situazione di tragica emergenza per il Paese, all'indomani delle stragi di Capaci e via D'Amelio per impedire che i boss mafiosi, anche dall'interno delle carceri ove erano detenuti, continuassero a dirigere le organizzazioni di appartenenza o, comunque, stabilissero dei collegamenti utili per continuare il circuito di comunicazione e, quindi, di direzione e di apporto continuo tra gli uni e gli altri.

Si ritiene opportuno riportare quanto testualmente messo in luce dal citato magistrato: «Quando fu introdotto nell'ordinamento penitenziario, precisamente a metà degli anni Ottanta, l'articolo 41-*bis* era composto da un solo comma (l'attuale primo comma) e riguardava soltanto la tutela dell'ordine pubblico interno alle carceri in caso di rivolta, di sommosse, di disordini. Esso sostituiva i vecchi braccetti dell'articolo 90 e aveva la funzione di sospendere provvisoriamente il trattamento carcerario ordinario fino a quando il problema dell'ordine interno non fosse stato risolto. Si trattava di un istituto amministrativo rimesso completamente all'autorità dell'allora Ministero di grazia e giustizia e limitato soltanto al periodo necessario per rimuovere le cause che avevano determinato questa esigenza. Il comma 2 dell'articolo 41-*bis*, introdotto nel 1992, aveva invece una funzione completamente diversa: dare al Ministero la possibilità di sospendere le norme ordinarie del trattamento penitenziario per motivi

di ordine e di sicurezza pubblica. Questa volta non si trattava però di ordine e sicurezza interni al circuito carcerario bensì esterni perché, in sostanza, si voleva impedire la comunicazione fra l'interno e l'esterno del carcere. La letteratura giudiziaria degli anni Ottanta, infatti, aveva dato ampia dimostrazione di come la detenzione non aveva mai impedito la prosecuzione dei rapporti tra l'interno e l'esterno del carcere. Per quanto riguarda la 'ndrangheta calabrese, i collaboratori ci riferivano addirittura che all'interno delle carceri proseguivano i riti di affiliazione e di passaggio di grado, come se si trattasse di una sezione staccata del locale di 'ndrangheta esterno, con regole tutte particolari che, appunto, per nulla venivano intaccate dal regime detentivo. Occorreva, pertanto, intervenire perché dalle carceri si continuavano a dare ordini, disposizioni e direttive e questo provocava un doppio circuito pericoloso. Da una parte, le organizzazioni criminali continuavano ad avvalersi dell'apporto organizzativo, ideativo e criminale del boss detenuto (il quale, tra l'altro, poteva usufruire di ulteriori relazioni stabilite all'interno del carcere che poi riversava all'esterno, arricchendo le organizzazioni criminali di nuovi sbocchi e collegamenti operativi). D'altra parte, le organizzazioni criminali potevano continuare a rafforzare il potere dei boss detenuti, i quali, all'interno del carcere, venivano ad usufruire di un'autorità, un peso e un carisma che consentiva loro di gestire ancora tutta una serie di vicende esterne di grande rilevanza; si trattava quindi di un circuito che bisognava in qualche modo interrompere e impedire. Questa era la funzione della norma quando essa fu introdotta, nel 1992. Si trattava di una norma molto scarna nei suoi contenuti: era composta da un solo comma, non prevedeva alcun rimedio giurisdizionale, non prevedeva alcuna specificazione dei contenuti che il provvedimento ministeriale doveva avere e non conteneva alcun riferimento alla procedura di applicazione e di impugnazione del provvedimento. Si trattava semplicemente di una norma che concedeva al Ministro di grazia e giustizia (anche su richiesta del Ministro dell'interno) il potere di sospendere le norme ordinarie di trattamento per i detenuti che erano ristretti per i delitti di cui al comma 1 dell'articolo 4-bis dello stesso ordinamento penitenziario (cioè per quelli che allora erano i reati più gravi previsti dall'ordinamento penitenziario e che già impedivano la concessione dei benefici penitenziari della legge Gozzini). Il primo problema che si pose fu quello del rimedio giurisdizionale che bisognava concedere ai detenuti, per la tutela dei loro diritti. Inizialmente, poiché si trattava di un provvedimento amministrativo emesso da un'autorità amministrativa, s'individuò il ricorso al Tar come rimedio ordinario di impugnazione. Ci furono però dei ripensamenti e dei ricorsi presentati all'autorità giudiziaria ordinaria. La Cassazione si occupò anch'essa del problema, fin quando la Corte costituzionale, in una delle sue pronunce sull'argomento, nel 1995 (poi ribadita nel 1996), stabilì che il rimedio giurisdizionale era indispensabile per la legittimità costituzionale dell'istituto e che l'autorità giurisdizionale alla quale occorreva rivolgersi non poteva che essere il tribunale di sorveglianza, perché si trattava pur

sempre del trattamento del detenuto nel suo complesso, sul quale aveva competenza esclusiva il tribunale di sorveglianza».

Fu così che, con la legge n. 11 del 7 gennaio 1998, si introdusse il comma 2-bis, che stabiliva che sui reclami era competente il tribunale di sorveglianza avente giurisdizione sull'istituto al quale il condannato era assegnato. Tuttavia, come ha chiarito il dott. Macrì, la disciplina del 41-bis continuava a presentare problemi in quanto *«era molto scarna nei suoi contenuti. Intanto non si trattava di un istituto fissato per sempre, ma di una norma che recava una scadenza, decorsa la quale occorreva rinnovarla. Ci furono due o tre rinnovi della legge da parte del legislatore, per proseguire la vigenza di questo istituto. Inoltre, non essendoci nessuna specifica disciplina delle modalità di applicazione e dei criteri ai quali il Ministero doveva attenersi, tutto veniva rimesso all'iniziativa del Ministro, il quale emetteva dei decreti che avevano una durata di soli sei mesi, prorogabili di altri sei mesi di volta in volta; questo provocava l'emissione continua di decreti di proroga a scadenza semestrale, cioè molto ravvicinata. Questo fatto, oltre a creare dei problemi di sovraccarico del lavoro del dipartimento, creava anche dei problemi in materia di tutela giurisdizionale».*

In questo contesto intervenne nuovamente la Corte costituzionale, che affermò che in ogni caso, il detenuto aveva interesse che vi fosse una pronuncia sulla legittimità del decreto, anche se nel frattempo sostituito da un decreto successivo.

Era quindi necessario dare stabilità all'istituto, attraverso una norma che lo prevedesse come norma ordinaria di contrasto alla criminalità organizzata. *«Si era purtroppo compreso che i tempi per il contrasto alle organizzazioni criminali non erano destinati a essere brevi e che la lotta sarebbe stata di lungo termine.»* (Macrì nella citata audizione).

Con l'avvicinarsi della scadenza del dicembre 2002, si affermò come diffusa la tendenza ad andare al di là dell'immediata necessità di intervenire sull'estensione temporale della disciplina contenuta nel comma 2 dell'articolo 41-bis o.p., con un ripensamento in profondità dell'istituto.

Un importante contributo provenne dalla Commissione parlamentare antimafia nell'estate del 2002¹⁶²: *«La necessità dell'intervento riforma-*

¹⁶² Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia, 18 luglio 2002, XIV legislatura. Si riteneva, difatti, che ogni minimo cedimento potesse favorire i detenuti in 41-bis. E a conferma si richiamavano numerosi casi in cui detenuti sottoposti al regime speciale erano riusciti comunque ad eludere i controlli e a comunicare con l'esterno, ad esempio, utilizzando telefoni cellulari forniti dagli agenti penitenziari, attraverso i colloqui con i figli minori; o ad esempio, *«come nel caso del boss detenuto Vito Vitale che, comunicando a gesti con i familiari, era riuscito a portare ordini all'esterno, continuando a gestire le sorti della propria organizzazione criminale»*), per finire col clamoroso caso dei due fratelli Graviano che pur essendo sottoposti al 41-bis erano riusciti a diventare padri.