
XV LEGISLATURA

Doc. **XXIII**

N. 1

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ
ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE**

(istituita con legge 27 ottobre 2006, n. 277)

(composta dai deputati: *Forgione, Presidente; Bono, Bordo, Burtone, Cirino Pomicino, D'Ippolito Vitale, Incostante, Laganà Fortugno, Licandro, Lo Monte, Lumia, Vice Presidente, Mancini, Marchi, Misuraca, Angela Napoli, Pellegrino, Segretario, Picano, Rotondo, Santelli, Tagliatela, Tassone, Vice Presidente, Villari, Vitali, Alfredo Vito*; e dai senatori: *Adragna, Baccini, Massimo Brutti, Buccico, Calvi, Castelli, Curto, Di Lello Finuoli, Garraffa, Gentile, Segretario, Giambrone, Iovene, Malvano, Montalbano, Mugnai, Nardini, Novi, Palma, Palumbo, Pellegatta, Pistorio, Procacci, Ruggeri, Villecco Calipari, Vizzini*)

**RELAZIONE SULLA DESIGNAZIONE DEI CANDIDATI
ALLE ELEZIONI AMMINISTRATIVE**

(Relatore: On. Francesco FORGIONE)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 3 aprile 2007

*Trasmessa alle Presidenze delle Camere il 3 aprile 2007
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera n), della legge 27 ottobre 2006, n. 277*

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGA- NIZZATA MAFIOSA O SIMILARE SULLA DESIGNAZIONE DEI CANDIDATI ALLE ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni), nel disciplinare la materia riguardante l'elettorato passivo (Parte Prima, Titolo II, Capo II), individua, quali cause ostative alla candidatura (articolo 58), la condanna definitiva per alcuni reati, ritenuti gravemente incompatibili con l'esercizio di funzioni pubbliche (tra gli altri, delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso; associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti; delitti concernenti armi, munizioni e materiali esplodenti; peculato, malversazione, concussione, corruzione ovvero il favoreggiamento reale e personale per uno dei predetti delitti).

Viene, inoltre, individuata quale causa ostativa alla candidatura l'applicazione con provvedimento definitivo di una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575.

Lo stesso Testo Unico assegna, peraltro, rilevanza anche alla condanna non definitiva per taluno dei predetti reati, nonché alla applicazione — con provvedimento non definitivo — di una misura di prevenzione, ovvero alla adozione di una delle misure coercitive di cui agli articoli 284, 285 e 286 del codice di procedura penale; a tale ipotesi, infatti, viene ricollegata la sospensione di diritto dalle cariche elettive espressamente elencate al menzionato articolo 58.

Il sistema di cautele, in altri termini, si muove su una doppia linea: non candidabilità (limite preventivo) per i soggetti condannati in via definitiva; sospensione dalla carica (intervento correttivo) per i soggetti raggiunti da provvedimenti giudiziari non definitivi.

L'assetto normativo così delineato trova la sua ragion d'essere nella necessità di una vigile attenzione nei confronti della gestione degli enti locali, costituente il livello di amministrazione che, in ragione della prossimità, risulta deputata a soddisfare in prima istanza le esigenze delle comunità locali.

Proprio l'immediata prossimità al territorio, peraltro, espone maggiormente gli enti locali (comuni e province) all'aggressiva azione della criminalità di tipo mafioso, che mira a soddisfare i propri appetiti e ad accrescere la propria potenzialità attraverso il condizionamento sia dei processi di erogazione della spesa pubblica locale, sia dei processi concernenti l'iter per il rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze, etc.

Se, da un lato, si avverte l'esigenza di edificare limiti normativi più severi che possano fungere da efficace e generalizzato filtro preventivo alla immissione negli organi amministrativi (e — prima ancora — nelle liste elettorali) di soggetti le cui vicende giudiziarie sottendono il pericolo anche solo potenziale di perturbamenti delle regole legalitarie e democratiche, dall'altro deve registrarsi l'oggettiva

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 non definitivi.

Una previsione normativa, infatti, che inibisse l'accesso all'elettorato passivo sulla base di imputazioni e addebiti non consacrati in un provvedimento giudiziario definitivo risulterebbe verosimilmente confliggente con diritti costituzionalmente garantiti, sostanzialmente riconducibili alle libertà connesse alla partecipazione alla vita democratica delle comunità locali.

La più ovvia alternativa, rappresentata dal riconoscere rilevanza — perché insorga il divieto di elettorato passivo — alle sole decisioni giudiziarie definitive, benché tranquillizzante sul piano dei valori costituzionali, non consente il perseguimento degli obiettivi posti: continua a sussistere il rischio che nelle liste elettorali siano inclusi soggetti gravati da qualificate situazioni giudiziarie, la cui definizione richiede, purtroppo, tempi certamente eccedenti uno o forse due mandati elettorali.

Per converso, la soluzione qui illustrata, consistente nell'adesione volontaria ad una proposta di autoregolamentazione delle candidature, ad opera dei partiti, delle liste civiche e delle formazioni politiche che intendano presentare o sostenere propri candidati, costituisce uno strumento idoneo a raggiungere il risultato prefissato, senza incorrere nelle evocate censure. A maggior ragione, proprio i livelli degli enti locali cui fa riferimento il presente codice sono passibili di scioglimento, secondo la legge, per inquinamento e infiltrazioni mafiose.

Viene rimessa 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 una situazione giudiziaria o che sia un prodotto del sistema sanzionatorio e interdittivo amministrativo, in relazione al pericolo che questa rappresenta per l'ordinato svolgimento delle funzioni della pubblica amministrazione.

Su base volontaristica, i partiti, le liste civiche e le formazioni politiche decidono di rendere più rigorosa la scelta dei soggetti da inserire nelle liste elettorali, nel quadro di un processo volto alla formazione e alla selezione di nuove classi dirigenti a livello locale: una convenzione pattizia è la fonte di una regolamentazione che impegna i sottoscrittori a escludere dalle proprie liste varie categorie di persone, in ragione del pericolo sociale — che esse fondatamente rappresentano — di veicolare all'interno della competizione elettorale prima, e dell'area dell'amministrazione pubblica poi, interessi, metodi e comportamenti mafiosi.

D'altra parte, il crescente condizionamento di organizzazioni criminali sui pubblici poteri in ambito locale ha già determinato la necessità di apprestare un articolato sistema di interventi, in ragione del carattere autenticamente eversivo dell'azione della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Invero, l'esigenza di assicurare alle comunità locali sistemi di amministrazione trasparenti e impermeabili ai condizionamenti mafiosi è già oggetto di specifiche previsioni legislative, inserite nel citato Testo Unico. Si fa qui riferimento alla azione di tipo amministrativo

tesa allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali in caso di infiltrazioni e condizionamento di tipo mafioso.

Nondimeno, le esigenze di ampliamento della difesa degli organismi dell'autonomia locale dall'aggressione di contro-poteri criminali sono oggetto dell'attenzione e dell'impegno parlamentare: i risultati del dibattito che ha, sul punto, animato i lavori della Commissione parlamentare antimafia hanno già dato luogo a proposte di adeguamento legislativo e rafforzamento dei predetti strumenti, volti a ripristinare condizioni di legalità compromesse dalle infiltrazioni.

Viene avvertita, parimenti, l'esigenza di completare in chiave preventiva la difesa della legalità amministrativa, individuando strumenti idonei ad impedire che occasioni di contaminazione del buon andamento dell'azione amministrativa derivino dalla scelta di candidati che si trovino in condizioni tali da non evitare ripercussioni sull'ordinato svolgimento della vita pubblica locale.

La presente proposta di autoregolamentazione diviene, quindi, il mezzo anticipato per contribuire alla trasparenza, alla tutela e alla libera determinazione degli organi elettivi locali, troppo spesso eterodiretti e condizionati dagli inquinamenti mafiosi: l'obiettivo è quello di impedire che il procedimento di selezione democratica dei rappresentanti delle comunità territoriali e di individuazione degli amministratori locali subisca alterazioni ad opera di fattori -esterni al quadro degli interessi locali e riconducibili alla criminalità organizzata- che in seguito si traducano in ripercussioni sullo svolgimento della vita delle comunità locali.

Essa si pone, in altri termini, quale misura avanzata a garanzia del corretto funzionamento degli organi rappresentativi delle comunità locali, che si intende sottrarre all'influenza della criminalità organizzata, incidendo — su base autodeterminativa e volontaristica — sulle procedure pre-elettive, sinora affidate — con risultati non sempre soddisfacenti — alla responsabilità di ciascun partito, lista civica o formazione politica.

Elemento fondante della proposta di autoregolamentazione è l'individuazione, quale soglia ritenuta idonea a far insorgere il divieto di inclusione nelle liste elettorali, di situazioni e circostanze che presentano un alto grado di significatività sotto il profilo della mafiosità.

Situazioni giuridicamente rilevanti, dunque, caratterizzate — da un lato — dall'attendibilità della ricostruzione fattuale che esse attestano e — dall'altro — dalla diretta pertinenza al sistema criminale organizzato di tipo mafioso.

L'intervento giudiziario, inteso quale attività propria del giudice terzo (sentenza anche non definitiva, decreto di rinvio a giudizio, ordinanza applicativa di misura cautelare personale, provvedimento applicativo di misura di prevenzione personale, anche non definitivo), costituisce il presupposto necessario e sufficiente: le garanzie proprie della giurisdizione conferiscono una particolare attendibilità al vaglio delle situazioni di fatto contestate; il provvedimento del giudice -ancorché non definitivo- è illustrativo di una qualificata pericolosità sociale, che, comunque, in aree a rischio, appanna l'esigenza di indiscutibile trasparenza della politica e degli eletti nelle istituzioni.

Tale pericolosità, per assumere rilevanza ai fini qui richiamati, deve essere specifica in relazione alle ipotesi di collusioni e collegamenti con la criminalità organizzata, tanto da rendere pregiudizievole, per i legittimi interessi delle comunità locali, il consentire che soggetti così gravati partecipino alla competizione elettorale, alterandone lo svolgimento e candidandosi alla guida degli enti esponenziali di esse.

Inoltre, ai fini del presente codice, a tali interventi sono equiparati i divieti, le sospensioni e le decadenze previsti dalle norme in materia di misure di prevenzione a carico dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso; sono, altresì, equiparati ad essi i provvedimenti di rimozione, sospensione e decadenza previsti dal Testo Unico degli enti locali approvato con decreto legislativo n. 267 del 2000, dei quali si è detto in precedenza.

Il catalogo dei reati di cui al comma 1 dell'articolo 1 contiene le condotte ritenute univocamente sintomatiche dell'influenza della criminalità organizzata di tipo mafioso.

In esso, infatti, si è deciso di inserire, in primo luogo, i delitti propri delle associazioni per delinquere di tipo mafioso, attraverso il rimando all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale che individua la competenza delle Direzioni distrettuali antimafia (non solo, quindi, quello previsto dall'articolo 416-*bis* del codice penale, ma 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).

Giova sottolineare, peraltro, come siano intervenute sul punto ragioni di coerenza sistematica tese a ribadire la rilevanza, ai fini del presente codice, esclusivamente del pregiudizio giudiziario qualificato dall'intervento del giudice, risultando — viceversa — non sufficiente ogni provvedimento adottato dal pubblico ministero: la delimitazione della applicabilità delle previsioni della proposta di autoregolamentazione dei partiti per la designazione dei candidati alle elezioni amministrative ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, rientranti nella competenza del Tribunale in composizione collegiale ovvero della Corte di Assise, risponde specificamente anche all'esigenza di evitare che attività di una parte processuale, quali la citazione diretta a giudizio (articolo 550 c.p.p.), la presentazione dell'imputato in stato di arresto davanti al giudice del dibattimento (articolo 449 c.p.p.), l'adozione di provvedimento di fermo (articolo 384 c.p.p.) e simili, possano costituire una ragione di esclusione dalle liste elettorali.

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

Ci si riferisce, qui, ai delitti di estorsione ed usura, tipica espressione del racket, ossia di modalità strutturate e associate di criminalità, sovente anticamera di vere e proprie organizzazioni mafiose o di articolazioni specializzate di queste: le peculiarità intrinseche delle ipotesi delittuose in esame trasformano tali delitti, da meri comportamenti delinquenziali diretti a procurarsi illeciti profitti, in veri e propri strumenti di pressione e di controllo del territorio.

Ci si riferisce, ancora, ai delitti di riciclaggio e di impiego di denaro di provenienza illecita, oltre che al delitto di trasferimento fraudolento di valori, tutti considerati come passaggio quasi obbligato che le organizzazioni criminali devono percorrere per giungere al reinvestimento dei proventi illeciti dopo averne offuscata la provenienza illecita.

È stata, infine, assegnata rilevanza ad un altro reato, il traffico illecito di rifiuti in forma organizzata, di recente introdotto nel nostro ordinamento, 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.

Non appare superfluo sottolineare, conclusivamente, la base volontaristica e di autodeterminazione su cui è strutturata la proposta di autoregolamentazione.

Essa rappresenta l'espressione della volontà dei partiti, delle liste civiche e delle formazioni politiche ad impegnarsi in un cammino che, erigendo un filtro preventivo alla candidatura di soggetti caratterizzati da significativi rapporti con fattispecie criminali tipiche dell'area mafiosa, preservi la pubblica amministrazione da rischiose contaminazioni e ponga le comunità locali quanto più possibile al riparo dai successivi drastici interventi che — come gli scioglimenti e i conseguenti commissariamenti degli enti locali interessati — sebbene necessitati dalla constatazione di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso nell'azione amministrativa, privino i territori del diritto ad avere con continuità un'azione politica ed amministrativa.

Poiché i reati previsti come motivo ostativo per la candidatura nel caso delle ispezioni e nell'ambito delle relazioni di accesso agli enti locali rappresentano elementi di valutazione per proporre lo scioglimento e il relativo commissariamento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione mafiosa, si ritiene di esaltare con la coerenza e la trasparenza delle scelte dei partiti, delle liste civiche e delle formazioni politiche l'irrinunciabile principio della responsabilità politica nella selezione delle classi dirigenti e degli eletti, al livello più immediato del rapporto sul territorio tra rappresentanti e rappresentati.

Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare avanza la seguente proposta di autoregolamentazione:

ARTICOLO 1.

1. I partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che aderiscono alle previsioni del presente codice si impegnano a non presentare come candidati alle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stato emesso decreto che dispone il giudizio, ovvero sia stata emessa misura cautelare personale non annullata in sede di impugnazione, ovvero che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive, ovvero che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva, allorquando le predette condizioni siano relative a uno dei seguenti delitti:

a) delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale;

b) estorsione (articolo 629 del codice penale), usura (articolo 644 del codice penale);

c) riciclaggio e impiego di danaro di provenienza illecita (articolo 648-*bis* e articolo 648-*ter* c.p.);

d) trasferimento fraudolento di valori (articolo 12-*quinquies* della legge 7 agosto 1992, n. 356);

e) omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali da parte delle persone sottoposte ad una misura di prevenzione disposta ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, nonché da parte dei condannati con sentenza definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-*bis* del codice penale (articolo 31 della legge 13 settembre 1982, n. 646);

f) attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

2. I partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che aderiscono alle previsioni del presente codice si impegnano, altresì, a non presentare come candidati alle elezioni di cui al comma 1 coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, ricorra una delle seguenti condizioni:

a) sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575;

b) siano stati imposti divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ovvero della legge 31 maggio 1965, n. 575, così come successivamente modificate e integrate;

c) siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

ARTICOLO 2.

1. Il presente codice di autoregolamentazione si applica anche alle nomine di competenza del Sindaco e del Presidente della Provincia.

ARTICOLO 3.

1. I partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che intendono presentare, come candidati alle elezioni di cui al comma 1 dell'articolo 1, cittadini che si trovino nelle condizioni previste dal medesimo articolo 1 si impegnano a rendere pubbliche le motivazioni della scelta di discostarsi dalle indicazioni del presente codice di autoregolamentazione.