

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5220

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RIZZO, BALBO, BASSANINI, DE JULIO, FOLENA, GUERZONI,
MANNINO ANTONINO, RODOTÀ, TIEZZI**

Presentata il 9 novembre 1990

Nuove norme in materia di ineleggibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e loro estensione ad altri incarichi pubblici

ONOREVOLI COLLEGHI! — È un dato dell'esperienza che in diverse zone del Paese soggetti appartenenti alla mafia, alla camorra, alla 'ndrangheta, o loro prestanomi, sono stati eletti in consigli comunali e in altri organismi della rappresentanza popolare e chiamati a ricoprire incarichi ai vertici di enti locali.

Non è certo questa la sede per affrontare il grave e complesso problema riguardante il perverso intreccio tra mafia e politica e i distorti meccanismi che consentono a mafiosi e camorristi ed ai loro complici di essere scelti come candidati ad elezioni da parte di formazioni politiche e di essere eletti col suffragio popolare.

Ma deve dirsi che la presenza, all'interno di organismi dell'autonomia locale, di soggetti che sono espressione o la

longa manus di mafia e camorra, non può che produrre effetti devastanti ed accrescere lo strapotere e l'arroganza delle cosche criminali.

Una tale presenza alimenta disonestà e corruzione, favorisce e determina l'uso illecito delle strutture e delle risorse pubbliche, sviluppa e diffonde la pratica della illegalità, mortifica i diritti, anche più elementari, dei cittadini, determina gravi ripercussioni nella vita economica e sociale.

La preoccupante dimensione che il fenomeno dell'infiltrazione criminale ha assunto, soprattutto nelle regioni meridionali, ha indotto il Parlamento, in sede di modifica alla legge 13 settembre 1982, n. 646, cosiddetta « legge Rognoni-La Torre », ad individuare alcuni significativi rimedi normativi.

Per salvaguardare gli enti della autonomia locale dalla penetrazione criminale, con la legge 19 marzo 1990, n. 55, è stata introdotta una norma che prevede l'allontanamento, da alcune cariche pubbliche, di chi è raggiunto da seri indizi di appartenenza alla mafia o ad altre organizzazioni similari.

L'articolo 15 di tale legge dispone infatti la sospensione dalle funzioni di coloro che ricoprono l'incarico di consigliere comunale o provinciale, di presidente di giunta regionale, provinciale o comunale ovvero di componente di organi esecutivi di altri enti locali, nel caso in cui risultano sottoposti a procedimento penale per il delitto di cui all'articolo 416-bis del codice penale o per il delitto di favoreggiamento commesso in relazione a tale reato oppure risultano sottoposti, anche se con provvedimento non definitivo, a misura di prevenzione, perché indiziati di appartenere alla mafia o ad altre associazioni similari.

La stessa norma sancisce la decadenza dall'ufficio, se il soggetto è condannato con sentenza passata in giudicato o sottoposto, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione.

Tale disciplina costituisce un significativo strumento contro l'infiltrazione mafiosa negli organi dell'autonomia locale. Epperò va anche detto che essa si appalesa insufficiente sia perché non si estende ad altri incarichi per i quali sussiste la pari esigenza di evitare l'inquinante presenza mafiosa, sia perché l'allontanamento dall'incarico è ancorato ad alcune limitate ipotesi e soprattutto perché opera dopo l'elezione e l'assunzione dell'incarico e cioè quando il soggetto ha già avuto modo di piegare la pubblica funzione ai suoi interessi.

Occorre pertanto una riforma che, affrontando il problema in tutta la sua dimensione, elevi a cause di ineleggibilità quelle situazioni che già giustificano la sospensione e la decadenza e provveda ad ampliare il loro ambito e la fascia dei soggetti destinatari, in modo da creare una più robusta barriera contro l'infiltrazione mafiosa.

Si tratta di una riforma più che necessaria poiché è illusorio ritenere che l'azione repressiva dello Stato possa sortire risultati significativi fino a quando mafiosi e camorristi potranno gestire, direttamente o tramite complici, le leve del pubblico potere locale e manovrare, soprattutto attraverso lo sfruttamento delle risorse pubbliche, vaste reti clientelari.

In linea con le prospettate esigenze la presente proposta di legge, all'articolo 1, disciplina in termini nuovi l'ineleggibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e prevede che non sono eleggibili coloro che sono stati condannati o sono sottoposti a procedimento penale per il delitto di associazione mafiosa o finalizzata al traffico illegale di sostanze stupefacenti o per un delitto riguardante la produzione o il traffico di tali sostanze o riguardante la detenzione, l'uso, il trasporto o il commercio di armi, munizioni e materiali esplosivi, ovvero per il connesso reato di favoreggiamento, nonché per un reato commesso nella qualità di pubblico ufficiale o con abuso di tale funzione.

Lo stesso articolo 1 prevede inoltre l'ineleggibilità di chi è stato sottoposto, in base alla legge 31 maggio 1965, n. 575, a misura di prevenzione, anche se con provvedimento non definitivo.

Di tale disposizione è da dire anzitutto che essa, ai fini della ineleggibilità, equipara il procedimento penale alla sentenza di condanna passata in giudicato.

Contro tale equiparazione sarebbe fuor di luogo invocare la presunzione di non colpevolezza dell'imputato, sancita dall'articolo 27 della Costituzione.

A prescindere dal rilievo che quel principio vale nell'ambito del processo penale, in materia elettorale è più che legittimo, oltre che opportuno, richiedere che la persona da eleggere dia il massimo di garanzie di correttezza e rispetto della legalità.

Or non v'è dubbio che sotto questo profilo ben si giustifica che sia valorizzata, ai fini dell'ineleggibilità, non solo la sentenza di condanna ma anche l'esistenza di un procedimento penale per

uno dei reati previsti dall'articolo 1 del presente progetto di legge.

La pendenza del processo penale e gli indizi esistenti a carico dell'accusato portano ad escludere che egli goda di quell'ampia e indiscussa credibilità, che è requisito essenziale da richiedere a chi intende essere eletto ad una pubblica funzione.

Pertanto è assai opportuno che di tale condizione si tenga conto, al fine di escludere l'elettorato passivo, senza che occorra attendere la definizione del procedimento che, peraltro, quasi sempre si ha a distanza di numerosi anni.

Piuttosto occorre evitare che la causa di ineleggibilità operi anche nei confronti di chi è vittima di accuse infondate e strumentali. In linea con tale esigenza, l'effetto impeditivo deve cessare se eventualmente è intervenuta una sentenza di non luogo a procedere o di proscioglimento, anche se non definitiva; inoltre appare essenziale richiedere che un organo giudicante abbia avuto modo di valutare, anche se in via sommaria, gli indizi a carico dell'accusato e di non ritenerli destituiti di fondamento.

Ecco perché l'articolo 1 della proposta di legge, nel prevedere la non eleggibilità di chi è sottoposto a procedimento penale per alcuno dei reati sopra ricordati, richiede che il soggetto o sia stato già condannato, anche se con sentenza non definitiva, o sia stato rinviato a giudizio dal giudice dell'udienza preliminare o, nel caso di ricorso a giudizio direttissimo, sia stato presentato o citato in giudizio ovvero sia stato sottoposto dal giudice delle indagini preliminari alla misura coercitiva degli arresti domiciliari o della custodia cautelare in carcere o in un luogo di cura.

In tutte le ipotesi sopra prospettate è assicurata la garanzia che un giudice abbia avuto modo di vagliare gli elementi di accusa e di non ritenerli infondati, dovendosi poi ricordare, per quanto concerne la presentazione o citazione per il giudizio direttissimo, che a tale rito si può fare ricorso solo se il giudice ha

convalidato l'arresto o se l'imputato ha reso confessione (articolo 499 del codice di procedura penale).

Sempre al fine di evitare anche il semplice sospetto di abusi, l'articolo 1 non individua nel procedimento di prevenzione, promosso a seguito della proposta formulata dal questore o dal procuratore della Repubblica, una causa di ineleggibilità e richiede, perché questa sussista, che il giudice, e cioè il tribunale, si sia pronunciato, anche se con provvedimento non definitivo, sulla proposta stessa ed abbia disposto l'applicazione delle misure di prevenzione.

Per quanto poi concerne il tipo di addebito che può motivare la ineleggibilità, l'articolo 1 amplia la fascia dei reati indicati nel ricordato articolo 15 della legge n. 55 del 1990 e prende in considerazione, oltre al delitto di associazione mafiosa e di favoreggiamento, altri reati che ben giustificano l'esclusione dell'elettorato passivo.

È un dato dell'esperienza che a carico del mafioso o di chi comunque collude con la mafia è assai difficile, soprattutto se occupa posti di rilievo nell'organizzazione, raccogliere indizi sufficienti per iniziare contro di lui un procedimento penale per il delitto dell'articolo 416-bis del codice penale. Così come è frequente che soggetti appartenenti alla mafia o ad altre organizzazioni similari sono facilmente raggiunti da elementi di accusa per altri reati, quali quelli riguardanti la produzione o il traffico degli stupefacenti o la detenzione, l'uso, la fabbricazione e il commercio di armi, munizioni o materie esplodenti.

Inoltre occorre tenere presente che gli interessi delle cosche mafiose e quindi l'inquinamento degli organi degli enti locali, si possono realizzare anche attraverso la complicità di chi, pur non facendo parte dell'organizzazione criminale, è tuttavia disponibile a compiere atti di disonestà, a rendersi responsabile di fatti di corruzione, a strumentalizzare, per il raggiungimento di fini illeciti, le pubbliche funzioni esercitate.

Trova pertanto ampia giustificazione, a garanzia del corretto funzionamento delle istituzioni locali, che l'articolo 1, nell'individuare i reati che motivano la ineleggibilità, valorizzi oltre alle fattispecie penali previste dall'articolo 15 della legge n. 55 del 1990, anche gli altri delitti sopra ricordati.

L'articolo 2 della proposta di legge, in linea con la disciplina generale in tema di cause di ineleggibilità, stabilisce che le situazioni previste dall'articolo 1, se sopravvengono dopo l'elezione, comportano la decadenza dall'incarico di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale. La norma poi prevede, anche se si tratta di una conseguenza ovvia, che la decadenza si estende agli altri eventuali incarichi (presidente della giunta regionale o provinciale, presidente del consiglio regionale o provinciale, sindaco, assessore) che siano stati attribuiti dall'organo consiliare.

L'articolo 3 mira ad estendere le disposizioni sulla ineleggibilità e decadenza, previste dagli articoli 1 e 2 per la carica di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale, a tutta una serie di altri incarichi che spesso formano la fitta rete attraverso la quale si esprime l'intreccio mafia-politica ed il potere clientelare locale e che sono di competenza della regione, della provincia, del comune o di quegli altri enti che gestiscono significative risorse finanziarie regionali, provinciali e comunali e che spesso sfuggono a qualsiasi controllo.

La norma così prevede che le persone per le quali sussiste alcuna delle situazioni indicate nell'articolo 1 non possono essere chiamate ad alcun incarico con riferimento al quale l'elezione o la nomina sia di competenza del consiglio regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale, di competenza di organi politici della regione, della provincia o del comune o di competenza dei consorzi, aziende municipalizzate, USL, comunità montane o di altri enti che siano dipendenti, sottoposti a controllo a vigilanza o sovvenzionati, in tutto o in parte, dalla regione, dalla provincia o dal comune.

L'articolo 4 mira ad evitare che la perdita dell'elettorato passivo, da parte di chi è stato condannato con sentenza passata in giudicato per alcuno dei reati previsti dall'articolo 1 o è stato sottoposto a misura di prevenzione con provvedimento definitivo, permanga anche se il soggetto ha dato prova di ravvedimento. Ecco perché la norma stabilisce che l'effetto impeditivo cessa nel caso in cui a chi ha subito la condanna penale o la misura di prevenzione è stata concessa la riabilitazione, a norma di quanto disposto rispettivamente dall'articolo 178 del codice penale e dall'articolo 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327.

L'articolo 5 infine si preoccupa di assicurare, attraverso la previsione di fattispecie penali, che le nuove disposizioni normative abbiano in concreto puntuale attuazione.

In conseguenza sono previsti come reati il fatto di chi, pur non essendo eleggibile, accetti la candidatura per le elezioni a consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale e il fatto di chi nomini un soggetto per il quale sussiste una delle cause ostative previste dall'articolo 1.

In entrambi i casi, data la rilevanza del fatto e degli effetti negativi che il mancato rispetto delle nuove disposizioni può comportare sul corretto funzionamento degli enti locali, sembra opportuno che, come sanzione, sia prevista la pena da sei mesi a tre anni di reclusione.

L'articolo 5 inoltre configura come reato e punisce con la pena da uno a quattro anni di reclusione, il fatto di chi, pur essendo decaduto dall'incarico di consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale per una delle cause previste dall'articolo 2, di essa non dà immediata comunicazione all'organo consiliare.

La stessa pena è infine prevista per chi, ricoprendo alcuno degli incarichi indicati nell'articolo 3, non dà immediata comunicazione dell'intervenuta decadenza all'organo o ente che ha proceduto alla sua elezione o nomina.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Non sono eleggibili a consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale:

a) coloro che sono stati condannati, anche se con sentenza non passata in giudicato, 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 per un delitto concernente la produzione o il traffico di tali sostanze, o concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, la detenzione, l'uso o il trasporto di armi, munizioni o materie esplodenti o per il delitto di favoreggiamento personale o reale connesso alla commissione di taluno dei predetti reati ovvero per un reato commesso nella qualità o con abuso della qualità di pubblico ufficiale;

b) coloro che sono sottoposti a procedimento penale per alcuno dei delitti indicati nella lettera a), se per essi è stato già disposto il giudizio, se sono stati presentati ovvero citati a comparire in udienza per il giudizio o se sono stati sottoposti alla misura coercitiva degli arresti domiciliari o della custodia in carcere o in un luogo di cura, salvo che non sia stata emessa sentenza, anche se non passata in giudicato, di non luogo a procedere o di proscioglimento;

c) 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. 757, come sostituito dall'articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646.

ART. 2.

1. Se alcuna delle cause di ineleggibilità di cui all'articolo 1 sopravviene dopo la elezione, essa comporta la decadenza dalla carica di consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale.

2. La decadenza si estende a qualsiasi altro incarico al quale il consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale è stato eletto dal consiglio regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale.

ART. 3.

1. Le disposizioni previste dagli articoli 1 e 2 si applicano a qualsiasi altro incarico con riferimento al quale la elezione o la nomina è di competenza del consiglio regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale, di competenza della giunta regionale o provinciale o dei loro presidenti, di competenza della giunta comunale o del sindaco, di competenza di assessori regionali, provinciali o comunali ovvero di competenza di organi dei consorzi fra enti locali, di aziende municipalizzate comunali e provinciali, di unità sanitarie locali, di comunità montane o di qualsiasi altro ente, istituto, azienda che sia dipendente, sottoposto a controllo o vigilanza ovvero sovvenzionato, in tutto o in parte, dalla regione, dalla provincia o dal comune.

ART. 4.

1. La disposizione prevista dall'articolo 1 cessa di avere efficacia 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 e dell'articolo 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327.

ART. 5.

1. Chiunque accetta la candidatura per la elezione a consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale, pur sussistendo nei suoi confronti una delle cause di ineleggibilità previste dall'articolo 1, è punito con la pena da sei mesi a tre anni di reclusione.

2. Il consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale, decaduto dall'incarico in forza di quanto disposto dall'articolo 2, se non dà immediata comunicazione della intervenuta decadenza al consiglio del quale fa parte, è punito con la pena da uno a quattro anni di reclusione.

3. Chiunque nomina un soggetto ad alcuno degli incarichi previsti dall'articolo 3, in violazione alle disposizioni contenute nello stesso articolo, è punito con la pena da sei mesi a tre anni di reclusione.

4. Chiunque essendo decaduto dall'incarico ricoperto, in forza di quanto disposto dall'articolo 3, non ne dà immediata comunicazione all'ente o organo che ha proceduto alla elezione o nomina, è punito con la pena da uno a quattro anni di reclusione.