

Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali

L'art. 1, comma 1, lettera *i*), della legge 7 agosto 2018, n. 99, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, affida alla Commissione stessa il compito di “indagare sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio e negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, in relazione anche al codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 19 luglio 2013, n. 87, con la relazione approvata nella seduta del 23 settembre 2014, sia riguardo alle sue manifestazioni a livello nazionale che, nei diversi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso”.

L'art. 1, comma 1, lettera *u*) della medesima legge ha, altresì, affidato alla Commissione il compito di “svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali, con particolare riguardo alla componente amministrativa, e indicare le iniziative di carattere normativo o amministrativo ritenute idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, anche con riguardo alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali”.

Il comma 3 del citato art. 1 della medesima legge prevede che “ai fini dell'applicazione del codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali richiamato al comma 1, lettera *i*), la Commissione può richiedere al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo di trasmettere le pertinenti informazioni, non coperte da segreto investigativo, contenute nei registri e nelle banche di dati di cui all'art. 117, comma 2-*bis*, del codice di procedura penale”.

La Commissione parlamentare antimafia, quindi, in vista della prossima tornata di elezioni amministrative, regionali ed europee, ritiene opportuno portare nuovamente all'attenzione delle forze politiche una proposta di

autoregolamentazione che impegni i partiti politici, le formazioni politiche, i movimenti, le liste civiche all'atto della designazione dei candidati alle elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali, nonché per la designazione di organi rappresentativi e di amministrazione di enti pubblici, del consiglio di amministrazione dei consorzi, del consiglio e delle giunte delle unioni dei comuni, consigliere e presidente delle aziende speciali.

I partiti, le formazioni politiche, i movimenti, le liste civiche che aderiscono alle previsioni del presente codice si impegnano in occasione di qualunque competizione elettorale a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, candidati che non rispondano ai requisiti del presente codice.

La presente deliberazione si colloca in un solco di continuità con la scelta già effettuata nel corso di precedenti legislature. Vanno qui ricordate: la *Relazione illustrativa per un codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche e amministrative, comprendente il testo predisposto per il suddetto codice* (Doc. XXIII n. 30, X legislatura, approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari nella seduta del 23 gennaio 1991); la *Relazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative* (Doc. XXIII n. 1, XV legislatura, approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare il 3 aprile 2007); la *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali* (Doc. XXIII n. 1, XVI legislatura, approvata dalla Commissione il 18 febbraio 2010) e la citata *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali* (Doc. XXIII n. 3, XVII legislatura, approvata dalla Commissione il 23 settembre 2014).

E' stato emanato, con decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, il 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'art. 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190. Tale decreto prevede cause di incandidabilità, oltre che di sospensione e decadenza, alle elezioni europee, politiche, regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, nei confronti di coloro che hanno riportato condanne per specifiche ipotesi di reato ivi indicate, che siano stati sottoposti a misure di prevenzione e di applicazione di

misure coercitive, operando una diversificazione tra le ipotesi di incandidabilità alle elezioni dei rappresentanti del Parlamento nazionale (art.1) e del Parlamento europeo (art. 4), di incandidabilità alle cariche elettive regionali (art. 7) e di incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali (art. 10).

Sono inoltre state promulgate, tra le altre, la legge 23 giugno 2017, n.103 recante “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario”; la legge 17 ottobre 2017, n. 161 recante “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate”; il decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante “Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell’art. 1, comma 85, lett. *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103; la legge 1° dicembre 2018, n. 132, recante “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate”; la legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 16 gennaio 2019, n. 13, in vigore dal 31 gennaio 2019 ad eccezione dell’art. 1, comma 1, lett. *d*), *e*) e *f*), in vigore dal 1° gennaio 2020.

Anche alla luce di tali modifiche normative, la Commissione ritiene opportuno ritornare sulla materia, proponendo, da un lato, che vi sia un sistema unico valevole per tutti i casi di elezione di organi rappresentativi; dall’altro, che la soglia di autotutela da parte dei partiti e dei movimenti politici contro il rischio di inquinamento delle liste elettorali possa essere ulteriormente elevata aderendo alle previsioni del codice di autoregolamentazione predisposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta antimafia.

Tale codice amplia il novero delle fattispecie considerate ostative alla candidatura a qualsiasi carica elettiva pubblica; conferma la necessità di

anticipare il livello di attenzione alla fase del decreto che dispone il giudizio o della citazione diretta a giudizio; prevede l'incandidabilità a seguito di pronuncia di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, estendendo a tutte le competizioni elettorali la causa di incandidabilità già prevista dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per le sole elezioni degli enti locali.

Il codice anticipa la fase di incandidabilità all'atto dell'emanazione del decreto di applicazione della misura personale o patrimoniale; introduce come condizione ostativa alla candidabilità la condanna in primo grado, ancorché non definitiva, per danno erariale quale conseguenza di reati commessi nell'esercizio delle funzioni di cui alla carica elettiva.

Viene prevista l'incandidabilità dei soggetti destinatari di provvedimento di unificazione di pene concorrenti emesso ai sensi dell'art. 663 c.p.p. o comunque di più sentenze o decreti penali di condanna quando le pene per delitti non colposi, consumati o tentati, cumulate fra loro superino il limite di quattro anni.

Nel cumulo, comunque inteso ai sensi del periodo precedente, non si tiene conto delle condanne riportate per i seguenti reati:

- a) **art. 595 c.p. (diffamazione)**
- b) **artt. 2 e 3 del decreto legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205 (legge Mancino – misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa); artt. 604-bis (propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa) e 604-ter c.p. (aggravante), inseriti dall'art. 2, comma 1, lettera i) del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 (che ha abrogato l'art. 3 della legge Mancino e l'art. 3 della legge 13 ottobre 1975 n. 654 “Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966”, richiamato dalla “legge Mancino”)**

trattandosi di reati non inseriti nell'art. 1 comma 1 del presente codice di autoregolamentazione.

Si è ritenuto di individuare una pena superiore a quattro anni in quanto tale è la soglia entro la quale il condannato può ottenere l'affidamento in prova ai servizi sociali in base alla disposizione formulata nell'art. 47, comma 3-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 sull'ordinamento penitenziario, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. c), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10.

Quando il cumulo di pena sia pari o inferiore ai quattro anni, l'esecuzione della pena può avvenire senza restrizioni di tipo detentivo previa ulteriore verifica del comportamento tenuto dal condannato nell'anno precedente. In ogni caso superati i quattro anni di pene concorrenti, è preclusa la valutazione sull'idoneità dell'affidamento in prova ai servizi sociali ai fini della capacità rieducativa ma soprattutto della prevenzione del pericolo di commissione di ulteriori reati.

La rilevanza di questo parametro è stata ribadita di recente dalla Corte Costituzionale che con la sentenza del 6 febbraio 2018 n. 41 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 5, c.p.p. nella parte in cui prevede che vada disposta l'esecuzione delle pene anche cumulate nei limiti di tre anni e non in quello di quattro anni, per consentire al condannato di richiedere l'affidamento in prova prima di essere eventualmente sottoposto a restrizione.

Ai fini della formulazione di un codice di autoregolamentazione rileva, come criterio certo, la soglia di pene inflitte al di sopra della quale il legislatore fa scattare una presunzione di pericolosità del condannato incompatibile con misure alternative non detentive.

E per le finalità del predetto codice non potrà, quindi, avere rilevanza il calcolo sulla pena residua da espiare (di cui invece in sede di esecuzione di pena si deve tenere conto) e, di conseguenza, il calcolo complessivo dei quattro anni andrà effettuato sulle pene inflitte per reati non colposi, consumati o tentati, risultanti dal casellario giudiziale.

Invero, la commissione di più delitti comportanti, con condanne definitive, una pena complessivamente superiore a quattro anni, desta particolare allarme in quanto indicativa di pericolosità sociale concreta, rivelatrice di scelte criminali radicate e reiterate nel tempo da parte di soggetti, già sanzionati penalmente, recidivi o comunque adusi ad attività illecite, ferma restando la previsione di incandidabilità disciplinata dalla legge Severino.

Inoltre, in linea con il nuovo art. 32-*quater* c.p., come sostituito dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, che estende i casi in cui la sentenza di condanna comporta la sanzione accessoria dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione, si prevede l'incandidabilità dei soggetti che siano stati colpiti da tale sanzione accessoria, comportando essa una presunzione di inaffidabilità rispetto al servizio in favore della cosa pubblica.

Si afferma, inoltre, l'incandidabilità in ogni competizione elettorale, quanto meno per una tornata elettorale, di coloro che hanno ricoperto la carica di sindaco o di componente delle rispettive giunte in comuni o

consigli provinciali sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile. In tal senso si anticipa il livello di attenzione dalla fase della condanna definitiva, prevista dall'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche ed integrazioni, alla fase del decreto che dispone il giudizio, aderendo sul punto ai codici di autoregolamentazione approvati nella XVI legislatura e nella XVII legislatura.

Si estende il novero di reati ostativi alla candidabilità anche a fattispecie che nelle più recenti innovazioni legislative sono state ritenute particolarmente allarmanti o che costituiscono illeciti-spia di più complesse attività illecite: tra questi i reati di "caporalato", la tratta delle persone, l'autoriciclaggio, i reati di bancarotta fraudolenta, ma anche i reati di false comunicazioni sociali (come riformati dalla legge 27 maggio 2015, n. 69) e quelli di corruzione tra privati (come riformati dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3), fattispecie queste per le quali con riforme intervenute in tempi diversi è stata abrogata la condizione di procedibilità a querela così formulando un giudizio di più elevato disvalore sociale.

La politica deve così assumere il ruolo centrale di garante anticipato della collettività, già nella fase di individuazione dei candidati, contro il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata in qualunque assemblea elettiva.

Il codice di autoregolamentazione qui proposto intende impegnare i partiti e i movimenti politici affinché non vengano candidati soggetti che risultano coinvolti in reati – consumati o tentati - di criminalità organizzata, contro la pubblica amministrazione, di estorsione ed usura, di traffico di sostanze stupefacenti, di traffico illecito di rifiuti e altre gravi condotte. In questo ambito la Commissione ha ritenuto di anticipare la soglia di allerta, come sopra indicato, con riferimento alle più gravi fattispecie di reato, ferma restando la previsione di incandidabilità contenuta nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, a seguito di sentenza di condanna.

Il presente codice è soggetto ad adesione volontaria e la mancata osservanza delle disposizioni o anche la semplice mancata adesione allo stesso non dà luogo a sanzioni, semmai comporta una valutazione di carattere strettamente etico e politico nei confronti dei partiti, delle formazioni politiche e dei movimenti, nonché delle liste civiche collegate.

La Commissione reputa necessario verificare la rispondenza della composizione delle liste elettorali alle prescrizioni del presente codice, nei confronti di chi vi aderisce, nell'ambito dei poteri ad essa conferiti e dei

compiti previsti dalla legge istitutiva.

La Commissione, pertanto, nel richiamare e condividere il lavoro svolto nel corso di precedenti legislature, anche in presenza di diverse maggioranze parlamentari, propone il seguente

CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE

Art. 1

1. I partiti, le formazioni politiche, i movimenti e le liste civiche che aderiscono alle previsioni del presente codice si impegnano, fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, come candidati alle elezioni europee, politiche, regionali, 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 la citazione diretta a giudizio, ovvero che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva di primo grado; coloro nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, ovvero sia stata emessa misura cautelare personale non revocata né annullata, ovvero sia stato emesso decreto di applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali; coloro che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive o che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva di primo grado per danno erariale per reati commessi nell'esercizio delle funzioni di cui alla carica elettiva, allorquando le predette condizioni siano relative a uno dei seguenti reati, consumati o tentati:

- a) delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, 3-*quater* e 3-*quinqies* del codice di procedura penale;
- b) delitti contro la pubblica amministrazione che integrano le seguenti fattispecie: concussione (art. 317 c.p.); corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.); corruzione in atti giudiziari (art. 319-*ter* c.p.); induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-*quater* c.p.); corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.); istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.); delitti di cui all'art. 322-*bis* c.p. per le ipotesi di reato di cui sopra ivi richiamate; violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 c.p.); traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.); turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.); turbata libertà

del procedimento di scelta del contraente (art. 353-*bis* c.p.); astensione dagli incanti (art. 354 c.p.); inadempimento di contratti di pubbliche forniture (art. 355 c.p.); frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.);

- c) assistenza agli associati (art. 418 c.p.);
- d) agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario (art. 391-*bis* c.p.);
- e) scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-*ter* c.p.);
- f) tratta di persone (art. 601 c.p.);
- g) intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603-*bis* c.p.);
- h) estorsione (art. 629 c.p.), usura (art. 644 c.p.);
- i) riciclaggio (art. 648-*bis* c.p.), impiego di danaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-*ter* c.p.) e autoriciclaggio (art. 648-*ter.1* c.p.);
- l) trasferimento fraudolento di valori (art. 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito con la legge 7 agosto 1992, n. 356; art. 512-*bis* c.p., inserito dall'art. 4, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21);
- m) omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali da parte delle persone sottoposte ad una misura di prevenzione disposta ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, o ai sensi della previgente legge 31 maggio 1965, n. 575, nonché da parte dei condannati con sentenza definitiva per il delitto previsto dall'art. 416-*bis* del codice penale (art. 30 della legge 13 settembre 1982, n. 646; art. 80 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159);
- n) attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni; art. 452-*quaterdecies* c.p., inserito dall'art. 3, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21); **disastro ambientale (art. 452 *quater* c.p.); traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452 *sexies* c.p.), inseriti dall'art 1, comma 1, della legge 22 maggio 2015, n. 68;**
- o) bancarotta fraudolenta (art. 216 e art. 223 R.D. 16 marzo 1942, n. 267), false comunicazioni sociali, purché i fatti non siano di lieve entità (art. 2621 c.c.), e false comunicazioni sociali delle società quotate (art. 2622 c.c.);
- p) corruzione tra privati (art. 2635 c.c.) e istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635-*bis* c.c.);
- q) delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis*

del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose, di cui all'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n.152, convertito con la legge 12 luglio 1991, n. 203;

2. I partiti, le formazioni politiche, i movimenti 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 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, così come successivamente modificato e integrato;
- b) siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'art. 142 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
- c) abbiano ricoperto la carica di sindaco, di componente delle rispettive giunte in comuni o consigli provinciali sciolti ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche ed integrazioni, ancorché il decreto di scioglimento non sia ancora definitivo;
- d) sia stato emesso provvedimento di unificazione di pene concorrenti ai sensi dell'art. 663 c.p.p. quando la pena indicata nel cumulo per delitti, consumati o tentati, non colposi sia superiore a quattro anni o comunque siano state emesse nei confronti dello stesso soggetto più condanne irrevocabili per reati consumati o tentati non colpose a pene che cumulate superino i quattro anni.

Nel cumulo, comunque inteso ai sensi del periodo precedente, non si tiene conto delle condanne riportate per i seguenti reati:

- art. 595 c.p. (diffamazione);
- artt. 2 e 3 del decreto legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205 (legge Mancino – misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa); artt. 604-*bis* (propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa) e 604-*ter* c.p. (aggravante), inseriti dall'art. 2, comma 1, lettera *i*) del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 (che ha abrogato l'art. 3 della legge Mancino e l'art. 3 della legge 13 ottobre 1975 n. 654 “Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966”, richiamato dalla legge Mancino);

e) sia stata emessa una sentenza di condanna, anche non definitiva, che importi, quale sanzione accessoria, l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

Art. 2

Il presente codice di autoregolamentazione si applica anche alle nomine di competenza dei presidenti delle regioni e delle province, nonché dei sindaci delle città metropolitane e dei comuni.

Art. 3

I partiti, le formazioni politiche, i movimenti e le liste civiche che intendono presentare, come candidati alle elezioni di cui al comma 1 dell'art. 1, cittadini che si trovino nelle condizioni previste dal medesimo art. 1 devono rendere pubbliche le motivazioni della scelta di discostarsi dagli impegni assunti con l'adesione al presente codice di autoregolamentazione.

Art. 4

La Commissione, nell'ambito dei poteri ad essa conferiti e dei compiti previsti dalla legge istitutiva, verifica che la composizione delle liste elettorali presentate dai partiti, dalle formazioni politiche, dai movimenti e dalle liste civiche che aderiscono al presente codice di autoregolamentazione corrisponda alle prescrizioni del codice stesso.