

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA  
*Resoconto della I Commissione permanente*  
*(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*

Mercoledì 26 settembre 2007

**Disposizioni in materia di ineleggibilità e di incandidabilità.**

**Testo unificato. C. 1451 Formisano, C. 2242 Martusciello, C. 2314 Antonio Russo, C. 2516 Franco Russo, C. 2563 Mantini, C. 2564 Mazzoni, C. 2680 Costantini, C. 2681 Costantini, C. 2799 Franco Russo e C. 2916 D'Antona.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 25 settembre 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, avverte che sono stati presentati emendamenti (vedi allegato 1). Avverte inoltre che sono da ritenere inammissibili i seguenti emendamenti: per estraneità di materia, l'emendamento Cota 2.2., limitatamente alle parole «e costituiscono altresì cause ostative all'assunzione e alla prosecuzione di qualsiasi rapporto di pubblico impiego»; per evidente contrasto con l'articolo 65 della Costituzione, gli emendamenti Oliva 1.23, 7.2. e 7.3, nonché l'articolo aggiuntivo Oliva 2.01, che attribuiscono alle regioni a statuto speciale e alle regioni, per alcuni profili, la disciplina normativa in materia di eleggibilità alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. Esprime quindi, alcuni dubbi di costituzionalità con riferimento all'emendamento Mazzoni 1.31, che introduce la fattispecie della sospensione dalla carica di deputato. Tale emendamento, pur non ponendosi in manifesto ed evidente contrasto con singole disposizioni della Costituzione, desta alcune perplessità in relazione alla sua compatibilità con il quadro costituzionale. Fa presente, peraltro, che il meccanismo della sospensione del mandato, pur non essendo contemplato dall'articolo 122 della Carta costituzionale, è previsto e applicato con riferimento alle assemblee regionali.

Marco BOATO (Verdi), concorda con quanto affermato dal Presidente Violante, osservando che la fattispecie della sospensione dalla carica di deputato presenta profili di problematica compatibilità costituzionale.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, con riferimento all'articolo 1 del testo base, osserva preliminarmente che esso è volto in sostanza ad introdurre la fattispecie dell'incandidabilità alla carica di deputato da parte di quei soggetti che abbiano commesso determinati reati. Al riguardo fa presente che sono stati presentati numerosi emendamenti volti ad ampliare il novero delle fattispecie delittuose a cui ricondurre la conseguenza dell'incandidabilità alla carica di deputato.

Riccardo MARONE (Ulivo), *relatore*, premesso che l'esame di questo provvedimento è iniziato lo scorso 20 giugno, quando la materia non era di grandissima attualità, sottolinea l'importanza di stabilire un punto di equilibrio tra il diritto all'elettorato passivo e l'esigenza di limitare l'accesso alle cariche parlamentari di persone che abbiano commesso particolari reati. La disciplina dell'incandidabilità alla carica di parlamentare nazionale, tuttavia, non può essere diversa da quelle vigenti per le altre assemblee regionali e locali e pertanto ritiene necessario individuare parametri uniformi per i diversi consessi.

In proposito invita la Commissione a riflettere se, nel disciplinare le ipotesi di incandidabilità ed ineleggibilità, sia preferibile prevedere un elenco di reati la cui commissione ne faccia scattare

l'operatività, ovvero definire un criterio unico, che potrebbe essere quello della commissione di un delitto non colposo per cui è prevista la pena minima edittale non inferiore a due anni, ad esclusione dei cosiddetti reati di opinione. A tale riguardo ritiene opportuno acquisire l'orientamento della Commissione sugli emendamenti 1.50, 1.51 e 9.50 da lui presentati, ferma restando la necessità di meglio delimitare la fattispecie dei reati di opinione.

Gabriele BOSCETTO (FI) ritiene che si debba preliminarmente ragionare in ordine alla legittimità costituzionale della stessa fattispecie della incandidabilità, non ritenendo percorribile la strada della applicazione *tout court* ai candidati alle elezioni per la Camera e per il Senato della disciplina prevista per i rappresentanti degli enti locali. In particolare osserva che la Costituzione, all'articolo 65, prevede per i parlamentari le sole ipotesi della ineleggibilità e dell'incompatibilità e pertanto, qualora si volesse introdurre la nuova categoria in questione, bisognerebbe modificare lo stesso articolo 65.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, osserva che l'articolo 51 della Costituzione stabilisce che tutti i cittadini possono accedere alle cariche elettive secondo i requisiti stabiliti dalla legge. Il Costituente, cioè, ha rimesso al legislatore ordinario la definizione dei diversi requisiti necessari per l'accesso alle cariche pubbliche.

Gabriele BOSCETTO (FI) ritiene che la soluzione indicata dal presidente Violante sia troppo semplicistica, che non tiene conto dell'articolo 66, che stabilisce che ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità. Ritiene pertanto opportuno dare corso ad un breve ciclo di audizioni di esperti costituzionalisti volto a valutare la compatibilità con la Costituzione della fattispecie della incandidabilità di deputati e senatori come prevista dal testo base in esame, rinviando ad altra seduta l'esame degli emendamenti.

Riccardo MARONE (Ulivo), *relatore*, osserva che le questioni sollevate dal deputato Boschetto sono state da lui ampiamente approfondite. Al riguardo osserva che gli articoli 48 e 51 della Costituzione sono volti a disciplinare l'elettorato attivo e passivo senza distinzioni tra i diversi organi rappresentativi, nazionali o locali. Essendo l'articolo 1 del testo base in esame la trasposizione di quanto previsto per le elezioni negli enti locali, ritiene che proprio l'articolo 51 ne giustifichi l'applicazione alle elezioni al Parlamento. Per quanto concerne l'obiezione relativa al fatto che la Costituzione non contempla la categoria dell'incandidabilità, osserva che essa era sconosciuta al Costituente, essendo stata elaborata solo successivamente, quando si è voluto impedire agli esponenti della criminalità organizzata di prendere parte alle elezioni degli enti locali, in quanto la loro partecipazione alla competizione elettorale ne avrebbe inquinato il risultato. La Corte costituzionale ha poi giudicato legittima la normativa in materia di incandidabilità a livello locale. Sottolinea infine, con riferimento all'articolo 66 della Costituzione, che esso riguarda i titoli di ammissione e non attiene alla materia dell'elettorato. Nulla vieta pertanto al legislatore di prevedere l'ipotesi dell'incandidabilità alla carica di deputato o senatore in presenza dei requisiti stabiliti, fatta salva la competenza delle Camere di giudicare i titoli di ammissione dei propri componenti.

Giacomo STUCCHI (LNP) sottolinea la delicatezza della materia trattata dal provvedimento, volto ad impedire la partecipazione alla competizione elettorale per il Parlamento a soggetti che abbiano subito determinate condanne. Con riferimento alla esclusione dei cosiddetti reati di opinione dalle cause di incandidabilità, fa presente che il proprio emendamento 1.18 è volto ad escludere le condotte che consistono in manifestazioni di opinione, collegate all'azione politica, lasciando impregiudicato su tali condotte il giudizio da parte delle Camere. Si associa infine alla richiesta del deputato Boschetto di rinviare ad altra seduta il voto sugli emendamenti all'articolo 1, al fine di maturare un'opportuna riflessione.

Jole SANTELLI (FI) condivide le perplessità manifestate dal deputato Boschetto sulla compatibilità costituzionale della fattispecie della incandidabilità alle cariche di deputato e senatore. In particolare ritiene che tale ipotesi finirebbe con l'aggirare il carattere rigido della Costituzione, che, all'articolo 66, prevede le sole ipotesi dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità e che sarebbe di fatto aggirato da questo provvedimento. Osserva che le proprie perplessità si fondano sulla difficoltà di equiparare la disciplina di accesso alle diverse cariche elettive, come previsto dal testo base in esame. Quando furono approvate le disposizioni volte ad impedire le candidature di soggetti legati alle organizzazioni di stampo mafioso, la finalità era di salvaguardare le basi democratiche del sistema. Con riferimento alle fattispecie delittuose previste dal testo base che danno luogo all'incandidabilità, ritiene che debba maturare una ponderata riflessione: nel momento in cui si dovesse stabilire un criterio ancorato alla pena minima edittale prevista, si farebbe una scelta che non tiene più conto della tipologia del reato in concreto commesso.

Ritiene quindi opportuno sottolineare come la legislazione vigente preveda, tra le misure accessorie, anche quella della interdizione dai pubblici uffici, che da sola rappresenterebbe un'efficace soluzione. Invita la Commissione a discutere serenamente del provvedimento senza cedere immotivatamente alle pressioni che provengono dalla opinione pubblica. Conclude facendo presente che il riferimento ai cosiddetti reati di opinione deve essere opportunamente circostanziato, essendo tale tipologia di reati estremamente vasta e non rigorosamente definita.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, ricorda che l'esame del provvedimento in oggetto è iniziato lo scorso 20 giugno.

Riccardo MARONE (Ulivo), *relatore*, fa preliminarmente presente di nutrire alcune perplessità sull'articolo 58 del testo unico in materia di enti locali, che disciplina le diverse ipotesi di incandidabilità. Ritiene infatti che la previsione di un elenco di fattispecie delittuose volte a dare luogo alla incandidabilità rischia di escludere reati in ordine ai quali non è stata maturata una riflessione: potrebbe invece rappresentare un criterio efficace quello di stabilire l'incandidabilità riferita a soggetti condannati per la commissione di delitti non colposi in ordine ai quali è prevista una pena minima edittale non inferiore a due anni.

Ritiene poi opportuno riflettere sull'emendamento Stucchi 1.18, che si pone il fine di escludere le condotte consistenti in manifestazioni di opinione, collegate all'azione politica, su cui sarebbe salvo il giudizio della Camera di appartenenza.

Carlo COSTANTINI (IdV) dichiara di condividere l'impostazione del relatore, sottolineando come sul tema dell'incandidabilità la Commissione abbia iniziato ad occuparsi già prima dell'inizio dell'esame del provvedimento in oggetto, e precisamente nel corso dell'esame della proposta di legge in materia di conflitto di interessi. In quella sede, infatti, furono presentati diversi emendamenti volti a disciplinare diverse ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità. Successivamente tali emendamenti furono ritirati e si è dato corso all'esame delle proposte di legge presentate in materia. Ritiene che la categoria dell'incandidabilità non presenti profili di incostituzionalità anche in considerazione del fatto che la Corte costituzionale ha giudicato positivamente l'articolo 58 del testo unico sugli enti locali. Ritiene inoltre che l'incandidabilità nasca come specificazione dell'ineleggibilità, al cui interno deve essere ricompresa. La differenza sta nel fatto che, mentre la seconda può essere comunque rimossa, non altrettanto può farsi per l'incandidabilità, il cui accertamento produce l'effetto irreversibile di escludere il candidato dalla competizione elettorale. Dichiara, infine, di non condividere l'orientamento del relatore volto ad escludere dalle cause di incandidabilità l'ipotesi dell'abuso di ufficio, che pure rientra tra quelle previste dall'articolo 58 del citato testo unico. Ciò anche in considerazione del fatto che quest'articolo, che ha offerto garanzie di costituzionalità e di efficace funzionamento, deve rappresentare la linea ispiratrice nella disciplina della fattispecie.

Gianpiero D'ALIA (UDC) ritiene innanzitutto che prevedere l'equiparazione sostanziale del Parlamento ai Consigli regionali, provinciali e locali rappresenti un'offesa nei confronti dell'istituzione parlamentare, nonché un errore in linea di principio.

Con riferimento al testo base in esame, ritiene che la previsione della incandidabilità rappresenti un aggiramento dell'articolo 66 della Costituzione, essendo volta a sostituire la Commissione elettorale, che è un organo amministrativo, al Parlamento nel giudizio sui titoli di ammissione. Pur volendo ammettere che il Parlamento non è più in grado di svolgere questa funzione nei termini costituzionali, non condivide comunque la scelta di attribuire ad un soggetto diverso dal Parlamento, per di più di natura amministrativa, le funzioni di cui all'articolo 66 della Costituzione. Per quanto concerne la soluzione prospettata dal relatore di ancorare l'operatività della incandidabilità alla commissione di delitti non colposi in ordine ai quali è prevista una pena minima edittale non inferiore a due anni, giudica inopportuna tale soglia, come pure ritiene necessario in ogni caso ponderare adeguatamente quali reati sarebbero contemplati. Ritiene invece preferibile modificare la disciplina degli articoli 66 e 68 della Costituzione, ricordando in proposito che il proprio gruppo ha presentato una proposta di legge in materia.

Conclude ribadendo la propria contrarietà sulla categoria della incandidabilità.

Riccardo MARONE (Ulivo), *relatore*, fa presente che il testo base da lui predisposto e adottato dalla Commissione rappresenta una sintesi delle diverse proposte di legge presentate in materia, tra le quali la n. 2564, sottoscritta anche dal deputato D'Alia, la quale prevede l'ipotesi dell'incandidabilità alla carica di deputato e senatore in presenza di specifici requisiti.

Franco RUSSO (RC-SE) ricorda che, se anche la Camera deve prestare ascolto alle istanze provenienti dall'opinione pubblica, deve evitare di lasciarsi condizionare, nella consapevolezza di avere iniziato ad affrontare la problematica in questione ben prima dell'avvio della polemica pubblica, proprio con la proposta di legge C. 2516, da lui presentata. Si dichiara disponibile a discutere sul testo base, ferma restando la propria perplessità su alcuni punti. Giudica condivisibile l'interpretazione fornita sull'articolo 66 della Costituzione, pur ritenendo opportuno modificare la disciplina in ordine all'accesso alle cariche elettive alla luce delle difficoltà incontrate dalle Camere nel giudicare sulle cause di ineleggibilità.

Si sofferma quindi sugli emendamenti presentati dal suo gruppo, evidenziando come essi siano volti, tra l'altro, a elevare, ad eccezione dei reati contro la pubblica amministrazione, da due a tre anni la pena edittale nel minimo ai fini della individuazione delle fattispecie di reato sussistendo le quali opera la incandidabilità.

Osserva infine di non ritenere equiparabili il Parlamento e le assemblee rappresentative degli enti locali in quanto le decisioni assunte da un Consiglio comunale producono una immediata incidenza, cosa che non accade nel caso delle decisioni assunte dal Parlamento.

Conclude invitando il presidente Violante ad avviare l'esame delle proposte di legge di riforma dell'articolo 66 della Costituzione.

Gabriele BOSCETTO (FI) si richiama all'intervento svolto oggi dal deputato Franco Russo, nonché a quello svolto in una precedente seduta dal presidente Violante, in ordine alla differenza che intercorre tra la rappresentanza parlamentare e le altre forme di rappresentanza locale, in considerazione del fatto che solo il parlamentare rappresenta l'intera nazione: su queste basi, infatti, deve svilupparsi la discussione, evitando di prevedere la stessa disciplina per le due diverse forme di rappresentanza, che si fondano su presupposti diversi. L'incandidabilità, prevista per gli organi elettivi locali, non deve essere automaticamente prevista anche relativamente alle cariche di deputato e senatore.

Dichiara infatti di non condividere l'opinione del relatore Marone che giustifica la categoria dell'incandidabilità «parlamentare» sulla scorta della riflessione per cui essa era sconosciuta al Costituente e che per questa stessa ragione non poteva essere inserita nel testo costituzionale. Infatti

l'articolo 65 prevede le sole ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità a cui vanno ricondotti i titoli di ammissione di cui all'articolo 66. Proprio quest'articolo prevede che la verifica dell'ineleggibilità sia svolta da parte delle Camere, mentre il testo base è volto a trasferirla alla competenza di un organo amministrativo. In proposito ritiene che l'introduzione della categoria dell'incandidabilità relativa alle cariche di deputato e senatore potrebbe essere disposta solo mediante una riforma dell'articolo 66 della Costituzione. L'incandidabilità, a differenza dell'ineleggibilità, opererebbe a monte del procedimento elettorale, escludendo in radice l'intervento delle Camere su di essa. La diversa natura delle assemblee rappresentative locali è ancor più evidente allorchè si rifletta in ordine al fatto che a tali organi non sono state attribuite forme di verifica successive dell'elezione dei suoi componenti, cosa che di per sé può giustificare la fattispecie dell'incandidabilità.

Ritiene in sostanza che la disciplina recata dal testo base abbia carattere demagogico in quanto non tiene nel dovuto conto la presenza nell'ordinamento giuridico, già dalla fine degli anni trenta, di una serie di strumenti volti ad impedire l'accesso alle cariche pubbliche di soggetti condannati per determinati reati, come pure dell'affidamento in prova ai servizi sociali, una misura volta a rendere più agevole il reinserimento del condannato nella vita pubblica.

Ritiene in particolare che la disposizione di cui all'articolo 1 del testo base potrebbe essere più opportunamente collocata all'interno dei regolamenti parlamentari, evitando così di affidare una così delicata funzione ad organi amministrativi. Del resto, se l'incandidabilità fosse ricompresa nell'ineleggibilità ne dovrebbe trovarsi traccia in una disposizione normativa, essendo altrimenti preferibile svolgere un'audizione di esperti costituzionalisti che ne chiariscano i dubbi. Dopo aver dichiarato di non nutrire intenti ostruzionistici, conclude ribadendo la propria contrarietà sul provvedimento in esame e, in particolare, sulla disciplina prevista per le concessioni, che rappresenta l'aspetto saliente dell'intero provvedimento.

Il sottosegretario Alessandro PAJNO ritiene interessante l'ipotesi prospettata dal relatore di far riferimento, per le incandidabilità, non ad un elenco di reati bensì a tutti i reati per i quali sia prevista dall'ordinamento una pena superiore ad un certo numero di anni. Tale soluzione, a suo avviso, non contrasta con l'articolo 66 della Costituzione, in quanto rimette ad un organo esterno al Parlamento di svolgere non una valutazione discrezionale, come avviene per le ipotesi di ineleggibilità o di incompatibilità, bensì un accertamento oggettivo: quello circa l'esistenza o meno di condanne in capo ai candidati alle elezioni. Quanto poi all'eccezione secondo cui l'istituto dell'incandidabilità per i parlamentari sarebbe incostituzionale perché non previsto dall'articolo 65, osserva che l'istituto va inquadrato piuttosto nel contesto dell'articolo 51 della Costituzione, che prevede espressamente che sia la legge ordinaria a stabilire i requisiti per l'accesso alle cariche elettive, dovendosi intendere tutte le cariche elettive, senza distinzione tra quelle parlamentari e quelle locali, come si ricava in via sistematica dal fatto che l'articolo 51 è collocato nella parte I della Costituzione, e non nel titolo I (Parlamento) o nel titolo V (regioni, province e comuni) della parte seconda. Quanto poi alla dottrina, ammesso che in essa si sostenga che l'incandidabilità è istituto non desumibile dalla Costituzione, ritiene che tale interpretazione possa essere discussa e fa comunque presente che la dottrina non può irrigidire il testo costituzionale impedendo che, col tempo, le norme appaiano in una luce diversa da quella in cui furono inizialmente lette. Osserva anzi che la stessa dottrina si dimostra non univoca anche su ineleggibilità e incompatibilità e persino la giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato mostra una qualche incertezza, nel senso che la stessa situazione di fatto può risultare ricondotta ora alla ineleggibilità ora all'incompatibilità.

Riccardo MARONE (Ulivo), *relatore*, rispondendo al deputato Boschetto, osserva che l'ordinamento vigente non ha comunque impedito a pregiudicati di essere eletti in Parlamento. Rileva inoltre che l'interdizione dai pubblici uffici non consegue automaticamente dalla condanna per un determinato reato, ma implica una valutazione in qualche modo discrezionale del magistrato nella decisione della pena da irrogare, per cui implica una valutazione discrezionale: la fattispecie della

incandidabilità legata alla condanna risulta quindi più garantista. Quanto alla proposta di stabilire in tre anni, anziché in due, come da lui prospettato, la pena al di sopra della quale si è incandidabili, invita a riflettere sull'effetto che tale norma, di maggior favore per i rei, avrebbe sull'opinione pubblica. Con riferimento poi alle proposte emendative del deputato Costantini volte ad inserire l'abuso di ufficio tra i reati che determinano incandidabilità, fa notare che l'abuso di ufficio è una fattispecie insufficientemente determinata e che trattasi di reato rispetto al quale spesso non viene valutata in concreto dal giudice la volontarietà della condotta.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, fa presente che in effetti l'interdizione dai pubblici uffici non consegue automaticamente dalla commissione di un determinato reato, in quanto l'autorità giudiziaria ha comunque un margine di discrezionalità nella decisione della pena da irrogare: concorda pertanto con il relatore Marone sul fatto che far riferimento a tutti i reati per i quali si preveda un certo numero di anni di pena minima assicura una maggiore oggettività e neutralità che non l'interdizione dai pubblici uffici. Osserva poi che la Costituzione ha sancito ormai, all'articolo 114, il principio della equiordinazione di Stato, regioni ed enti locali, per cui non appare giustificato ipotizzare per le cariche elettive statali un livello di garanzia costituzionale diverso rispetto a quello relativo alle cariche regionali o locali. Aggiunge che, fin quando resterà in vigore l'attuale legge elettorale, che non consente ai cittadini di scegliere i singoli candidati, e quindi di poter distinguere all'interno delle liste tra i pregiudicati e i non pregiudicati, l'incandidabilità appare una soluzione soddisfacente per andare incontro ad una richiesta pressante dell'opinione pubblica. Al riguardo osserva che quando migliaia di cittadini chiedono che si provveda a qualcosa, in questo caso ad impedire l'elezione di pregiudicati per reati anche gravi, i partiti possono dissentire, ma hanno il dovere di valutare il problema e di dare una risposta. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.