

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

Mercoledì 17 ottobre 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, C. 2916 D'Antona e C. 3017 Consiglio regionale della Toscana.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 16 ottobre 2007.

Riccardo MARONE (Ulivo), *relatore*, ricorda che il dibattito svoltosi sul provvedimento in titolo nel corso delle precedenti sedute si è soffermato, in primo luogo, sull'ipotesi di stabilire l'incandidabilità alle cariche di senatore e di deputato per coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva per un delitto non colposo la cui pena minima è stabilita in una misura non inferiore a due anni, con l'esclusione dei cosiddetti reati di opinione. Tale criterio, tuttavia, a seguito di un'approfondita analisi, non appare convincente, soprattutto a causa della presenza, nel codice penale, di reati la cui pena edittale è prevista solo nel massimo. Ritiene quindi opportuno invitare la Commissione a riflettere in ordine all'ipotesi di prevedere l'incandidabilità alle cariche in questione per coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo, nonché per coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, con provvedimento 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. 575, e successive modificazioni. Al riguardo fa presente che la soglia dei due anni di pena minima distingue i reati socialmente pericolosi, nel senso che quelli non socialmente pericolosi sono puniti con pene edittali minime inferiori. Ritiene, infine, che alla disciplina prevista per le cariche di parlamentare nazionale dovrebbe poi essere uniformata quella per l'accesso alle cariche di consigliere regionale e degli enti locali, modificando così gli articoli 58 e 59 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché l'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55. A tale fine presenta gli emendamenti 1.60 e 9.60 e l'articolo aggiuntivo 10.050 (*vedi allegato 1*).

Luciano VIOLANTE, *presidente*, riassumendo le questioni emerse, fa presente che si tratta di decidere se far riferimento ad una pena edittale astratta, ossia a tutti i reati che prevedano una pena edittale superiore nel minimo ad una certa soglia, ovvero alla pena concretamente comminata dal giudice. A suo avviso, la prima soluzione non è percorribile, in quanto tra i reati con pena edittale inferiore a due anni vi sono i reati di opinione, che non possono considerarsi causa di indegnità a rivestire la carica di parlamentare, mentre la seconda soluzione implica il riferimento ad un dato, quello della condanna concreta, nel quale interviene un margine di discrezionalità del giudice che la decide.

Graziella MASCIA (RC-SE) dichiara la contrarietà del suo gruppo all'orientamento del relatore. Il suo gruppo ritiene si debba far riferimento alle condanne per pene superiori ai tre anni, in quanto la soglia di tre anni di condanna è quella individuata dal codice penale come riferimento per l'interdizione dai pubblici uffici. Ritiene necessario procedere con estrema cautela, atteso che incandidabilità e ineleggibilità sono misure estremamente pesanti, la cui adozione rispetto alla

carica di deputato e di senatore, ossia di figure che a suo avviso non sono assimilabili agli amministratori locali, deve essere valutata molto attentamente. Ciò premesso, chiarisce che, ferma restando la preferenza del suo gruppo per una formulazione che leghi l'incandidabilità alle condanne in concreto superiori a tre anni, si dichiara disponibile, in subordine, anche ad un'elencazione di reati, che però contempli anche i reati contro la pubblica amministrazione, come proposto negli emendamenti presentati dal suo gruppo: si tratta infatti di reati che riguardano anche parlamentari in carica. Esprime invece perplessità sull'elenco di reati contenuto nel testo in esame, ed in particolare sul reato di detenzione di esplosivi, che a suo avviso può configurarsi, in talune circostanze, anche come fattispecie di rilevanza minore.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) condivide l'impostazione fornita dal relatore, volta a disciplinare l'ipotesi dell'incandidabilità in modo uniforme per i diversi livelli istituzionali. La normativa al riguardo, infatti, si presenta stratificata in quanto è il frutto di più modifiche intervenute nel corso del tempo. Per quanto concerne il criterio di fondo a cui ancorare l'ipotesi dell'incandidabilità, pur ritenendo suggestiva l'ipotesi della pena edittale minima prevista dalla legge, che rende oggettiva l'operatività della fattispecie, reputa preferibile la soluzione indicata dal relatore. Con riferimento all'intervento del deputato Mascia, osserva che la soglia dei tre anni appare eccessiva, correndo il rischio di escludere dall'operatività della norma anche reati di particolare gravità.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, fa presente che, qualora la Commissione dovesse orientarsi verso l'ipotesi di stabilire la soglia minima dei due anni, sarebbe preferibile fare un espresso riferimento alla «pena superiore a due anni», al fine di agganciare tale disposizione all'operatività della sospensione condizionale della pena.

Riccardo MARONE (Ulivo), *relatore*, dopo aver condiviso l'osservazione del presidente Violante, fa presente che l'opzione della soglia minima dei tre anni comporterebbe il rischio di creare una legislazione differenziata per i diversi livelli istituzionali, ovvero la necessità di adeguare le previsioni di cui all'articolo 58 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in tema di incandidabilità per i consiglieri degli enti locali, al fine di rendere uniformi le diverse previsioni.

Gabriele BOSCETTO (FI) si dichiara favorevole a stabilire una soglia minima di tre anni, relativa alla condanna inflitta, al fine di uniformare la disciplina dell'incandidabilità per i parlamentari alla normativa sulla interdizione dai pubblici uffici, in modo da uniformare le due fattispecie ed assicurare la coerenza interna dell'ordinamento. Chiede poi al relatore di fornire alla Commissione il proprio avviso sulla legittimità costituzionale della categoria dell'incandidabilità alla carica di parlamentare nazionale, sulla quale aveva già manifestato le proprie perplessità nel corso delle passate sedute.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) ritiene corretta la riflessione del deputato Boschetto, anche se deve essere tenuto in considerazione che le due fattispecie appaiono diverse in quanto soltanto l'incandidabilità, essendo riferita all'accesso alla carica rappresentativa nazionale, richiede l'applicazione di un criterio più restrittivo.

Gabriele BOSCETTO (FI) fa presente che il codice penale estende l'ambito di applicazione dell'interdizione dai pubblici uffici anche a chi esercita la funzione legislativa.

Franco RUSSO (RC-SE) rileva preliminarmente che la posizione del proprio gruppo è stata già illustrata dal deputato Mascia. Per quanto concerne il provvedimento in oggetto, osserva che avrebbe ritenuto preferibile concentrare l'esame sulla categoria dell'incompatibilità, in ordine alla quale ha presentato una specifica proposta di legge, rinviando l'esame della disciplina dell'incandidabilità. Si dichiara perplesso in ordine alla previsione secondo cui la disciplina

dell'incandidabilità non si applica 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 o dell'articolo 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327. Si tratta infatti di un meccanismo macchinoso e articolato che non risolve i dubbi al riguardo, soprattutto alla luce della funzione rieducativa che l'articolo 27 della Costituzione attribuisce alla pena. Ritiene preferibile stabilire una elencazione delle fattispecie di reato che sono causa di incandidabilità, ovvero assumere come parametro i criteri stabiliti per l'interdizione dai pubblici uffici e stabilire in tre anni la soglia minima della condanna ai fini dell'operatività dell'incandidabilità.

Marco BOATO (Verdi) ritiene opportuno che sul provvedimento in esame, e sulle disposizioni in discussione, la Commissione maturi un'attenta e più ampia riflessione.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) fa preliminarmente presente che l'originario sistema delle pene nell'ordinamento giuridico nazionale è stato ripetutamente modificato non sempre in modo razionale, perdendo quella organicità sistematica originaria. Pertanto l'opzione di un criterio in luogo di un altro richiederebbe un'approfondita riflessione al fine di non pregiudicare soluzioni diverse che potrebbero risultare preferibili se valutate in modo più ponderato. Ritiene che negli ultimi anni si sia scompaginato il sistema penale, alterando i criteri e gli equilibri propri del codice originario. Teme che tale sconquasso prosegua con l'adozione di scelte evidentemente contrarie al senso comune dei cittadini, come sarebbe quella di consentire a quanti abbiano violato la legge commettendo reati gravi, ancorché riabilitati secondo un giudice, di sedere nel consesso dei legislatori. A suo avviso, la soluzione di legare l'incandidabilità alla condanna in concreto ad una pena superiore a tre anni è quella da preferirsi, anche perché l'unica in grado di conservare all'ordinamento una qualche logica interna.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, per quanto riguarda la questione relativa alla legittimità costituzionale dell'incandidabilità per i parlamentari, fa presente che nel dopoguerra i partiti politici ritenevano ovvio che un pregiudicato per reati gravi non potesse essere candidato: esisteva quindi un meccanismo di selezione interno ai partiti fondato su una etica pubblica che evidentemente è venuta meno. Per questo la Costituzione del 1947 non fa cenno all'incandidabilità e per questo si rende necessario oggi prevederla.

Riccardo MARONE (Ulivo) ricorda che il concetto di incandidabilità si è diffuso a partire dagli anni novanta, per le ragioni indicate dal presidente. Rivolgendosi poi al deputato Boschetto, fa presente che la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione della incandidabilità con la sentenza n. 141 del 1996, nella quale distingue tra le incandidabilità, legate a circostanze non rimovibili dal soggetto interessato, e le ineleggibilità, le cui cause possono essere rimosse dal soggetto interessato. Osserva che l'articolo 51 della Costituzione rimette alla legge ordinaria la definizione dei requisiti possedendo i quali i cittadini possono accedere alle cariche elettive e che la mancata previsione dell'incandidabilità non implica che questa sia incostituzionale. Quanto alla proposta di sottrarre la decisione alle Giunte per le elezioni di Camera e Senato, ritiene che il problema sia innanzitutto di diritto sostanziale, vale a dire di decidere chi debba essere incandidabile, e solo poi di diritto processuale. Ribadisce la necessità di legare la incandidabilità ad elementi oggettivi, diversi dalla valutazione discrezionale del giudice. Rileva poi che l'interdizione dai pubblici uffici riguarda tutti i titolari di pubblici uffici, laddove i rappresentanti del popolo costituiscono una categoria del tutto peculiare, che va tenuta distinta e considerata nella sua specificità. Quanto alla riabilitazione, ricorda che anch'essa presuppone la valutazione del giudice, per cui, a suo parere, non dovrebbe essere presa in considerazione come causa del venir meno di una incandidabilità. In conclusione, la soluzione preferibile resta, a suo parere, quella di far riferimento ai reati per i quali il codice prevede una pena edittale non inferiore nel minimo a due

anni: è infatti evidente che nel codice questa è la soglia che discrimina i reati che hanno pericolosità sociale, come prova il fatto che, per i reati puniti con pena inferiore, è ammessa la sospensione condizionale della pena.

Gabriele BOSCETTO (FI) fa presente che la sentenza della Corte costituzionale richiamata dal relatore Marone non riguarda la ipotesi di incandidabilità dei parlamentari, bensì, e solo incidentalmente, quella degli amministratori locali. Tale sentenza non può pertanto suffragare la tesi del relatore secondo cui la incandidabilità sarebbe costituzionale. Ricorda poi che l'articolo 66 della Costituzione fissa un principio in materia di guarentigie costituzionali, vale a dire quello per cui sono le Camere stesse a giudicare dei titoli di ammissione dei propri componenti.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, ritiene che il sistema dell'autodichia parlamentare delineato dalla Costituzione sia sostanzialmente fallito, dal momento che si tratta di un sistema affidato alle maggioranze parlamentari del momento, le quali tutte lo hanno sempre usato nel proprio interesse di parte. Fa inoltre presente che oggi, sull'esigenza storica di garantire la separazione del potere legislativo da quello giurisdizionale, è preponderante l'esigenza di assicurare regole certe in materia di requisiti per la candidatura e l'elezione al Parlamento.

Donato BRUNO (FI) fa presente che la Giunta delle elezioni, da lui presieduta, ha sempre formulato all'Assemblea la proposta più rispettosa del dettato di legge e che è stata l'Assemblea a prendere decisioni, per ragioni meramente politiche, in contrasto con le proposte della Giunta.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, è perfettamente consapevole che il problema non si colloca al livello dell'istruttoria svolta sui singoli casi dalla Giunta per le elezioni, ma nella decisione dell'Assemblea, che è condizionata da una logica di maggioranza.

Roberto ZACCARIA (Ulivo), premesso di concordare con il presidente Violante sull'esigenza di rivedere il meccanismo di garanzie di cui all'articolo 66 della Costituzione, ricorda di aver presentato una proposta di legge costituzionale in tal senso (C. 3153), che prevede in sostanza la possibilità di ricorso alla Corte costituzionale contro le deliberazioni delle Camere in materia di verifica dei poteri. Ritiene che la proposta potrebbe essere presa in considerazione nell'ambito del progetto di riforma costituzionale che la Commissione si accinge a presentare all'Assemblea (C. 553 e abbinata) e si riserva quindi di valutare se presentare un emendamento in tal senso in Assemblea.

Gabriele BOSCETTO (FI) chiede la fissazione di un termine per la presentazione di subemendamenti.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, fissa alle ore 19 di oggi il termine per la presentazione di subemendamenti. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.