

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

Mercoledì 20 giugno 2007

Modifica all'articolo 10 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di ineleggibilità dei soggetti che controllano società aventi rapporti contrattuali con lo Stato ovvero titolari di concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica.

C. 2516 Franco Russo.

(Esame e rinvio - Abbinamento delle pdl 1451 e 2242).

Riccardo MARONE (Ulivo), *relatore*, nell'introdurre l'esame del provvedimento in titolo, ricorda che l'articolo 10 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, stabilisce che siano ineleggibili, tra l'altro, coloro che, in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private, siano vincolati con lo Stato da contratti di opere o di somministrazioni oppure da concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica. Fa quindi presente che tale disposizione fa espresso riferimento ai soli titolari di imprese in regime di concessione o di autorizzazione pubbliche o agli amministratori di tali imprese, e non anche a coloro che esercitano il controllo su di esse o comunque sono in grado di influenzarle: tale omissione è dovuta semplicemente alla circostanza che il legislatore del 1957 non si pose il problema, anche perché le concessioni erano praticamente solo a carattere personale, e non societario. Ricorda che l'evoluzione economica del Paese, soprattutto negli anni novanta, ha però determinato una trasformazione del mercato, per effetto della quale oggi è diventato rilevante il caso delle imprese aventi forma societaria che godono di regimi di concessione: non è pertanto più possibile fare riferimento al solo titolare o amministratore della società, essendo divenuto necessario far riferimento anche a chi detenga una partecipazione di controllo sulla società. A tale manchevolezza della norma del 1957, rispetto alla quale si è lungamente discusso se potesse ritenersi sanata in via di interpretazione estensiva, pone rimedio la proposta di legge in esame, che in sostanza estende l'ambito di applicazione della causa di ineleggibilità di cui al numero 1 del comma 1 dell'articolo 10 del citato testo unico, disponendo che essa valga anche per chi abbia una partecipazione di controllo o eserciti una influenza dominante su una società vincolata con lo Stato in ragione di una concessione o di una autorizzazione.

Premesso di condividere la proposta di legge in esame, invita la Commissione a valutare se questa non possa essere l'occasione per avviare una complessiva riflessione sulla materia dell'ineleggibilità parlamentare, anche alla luce delle recenti pronunce dell'Assemblea della Camera nel senso del doversi ritenere eleggibili due deputati che erano invece palesemente e indiscutibilmente ineleggibili, come del resto rilevato dalla stessa Giunta delle elezioni. Ritiene che tale episodio, che del resto è solo l'ultimo di una serie, debba indurre il Parlamento a riflettere sull'attuale meccanismo di giurisdizione domestica per la verifica dei poteri, pur nella consapevolezza che rinunciare drasticamente al sistema di giurisdizione domestica potrebbe far sorgere problemi diversi e di non minore rilievo. In vista di una tale complessiva riflessione sulla materia, ritiene che sarebbe utile abbinare alla proposta di legge in titolo altre proposte di legge, che affrontano la materia dell'ineleggibilità anche sotto profili diversi da quello della proposta C. 2516 in titolo. A suo

giudizio, inoltre, la riflessione sulla ineleggibilità parlamentare si intreccia bene con quella, già svolta dalla Commissione, sul conflitto di interessi delle cariche di Governo: è bensì vero, infatti, che si tratta di questioni diverse, ma è vero anche che si tratta di questioni assimilabili e collegate. Conclude esprimendo l'opinione che sarebbe altresì utile avviare una riflessione sul tema dell'incandidabilità parlamentare, soprattutto alla luce dell'esperienza fatta in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo, nelle quali si erano candidate, al solo fine di attirare voti, molte personalità politiche, che sapevano perfettamente di non poter essere elette.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, alla luce del suggerimento formulato dal collega relatore, nel senso di un ampliamento della materia in esame, propone di procedere all'abbinamento delle proposte di legge C. 1451 Formisano, che reca «Modifica all'articolo 19 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di nullità delle candidature nelle elezioni politiche di candidati legati da vincoli di parentela», e C. 2242 Martusciello, recante «Modifiche alle norme in materia di ineleggibilità e abrogazione di disposizioni relative alla sospensione da cariche elettive».

La Commissione concorda.

Franco RUSSO (RC-SE), dopo aver ringraziato il relatore per la chiarezza con la quale ha illustrato la proposta di legge, ricorda che il suo gruppo ha presentato anche un'altra proposta in materia di ineleggibilità e di incompatibilità, di più ampio respiro, e ne chiede l'abbinamento. Si dichiara quindi d'accordo con il relatore Marone sulla necessità di intervenire per evitare il fenomeno delle candidature a scopo meramente propagandistico da parte di personalità che non potranno essere elette e segnala a sua volta un altro problema, evidenziato dalla stampa, vale a dire quello dell'assegnazione di incarichi di natura pubblica ai parlamentari cessati dal mandato e non rieletti. Premesso che non è possibile impedire tale fenomeno con divieti, ne sottolinea nondimeno la non rispondenza ai principi di moralità pubblica cui la classe politica dovrebbe ispirarsi. Per quanto riguarda la giurisdizione domestica in materia di ineleggibilità, concorda pienamente con il relatore che si tratta di un sistema poco efficace e che non giova all'immagine del Parlamento ed invita a riflettere sulla possibilità di prevedere una qualche forma di intervento della Corte costituzionale in questo ambito. A nome, infine, del deputato Costantini, che si è dovuto momentaneamente assentare, chiede l'abbinamento a quella in titolo di due proposte di legge dello stesso deputato Costantini, vale a dire la proposta C. 2680, recante «Introduzione dell'articolo 10-*bis* nel testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di ineleggibilità alle cariche di deputato e di senatore», e la proposta C. 2681, recante Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di incandidabilità e di ineleggibilità alle cariche di deputato e di senatore».

Luciano VIOLANTE, *presidente*, fa presente che le ulteriori proposte di legge in materia di ineleggibilità e di incandidabilità saranno abbinate a quella in titolo non appena assegnate alla Commissione.

Olga D'ANTONA (SDpSE), nel preannunciare che anche il suo gruppo sta lavorando ad una proposta di legge in materia, si dice d'accordo sul fatto che occorre aggiornare la normativa in materia di ineleggibilità all'evoluzione del mercato, nonché rivedere nel complesso la disciplina in materia di ineleggibilità e di incompatibilità.

Marco BOATO (Verdi) concorda sull'abbinamento di altre proposte di legge a quella in titolo e sull'allargamento del campo di riflessione. Con riferimento all'inefficacia del sistema di giurisdizione interna nella verifica dei poteri, coglie l'occasione per ricordare di aver presentato la

proposta di legge costituzionale C. 2587, la quale modifica gli articoli 66 e 134 della Costituzione per consentire il ricorso alla Corte costituzionale sulle elezioni contestate. Poiché si tratta di proposta di legge costituzionale, non è possibile abbinarla a quelle in esame; invita però a riflettere sulla possibilità di avviarne la trattazione in parallelo, considerato che si tratta di un problema delicato e sentito a livello politico.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, ricorda che il ricorso alla Corte costituzionale, previsto in Germania e Francia, serve ad evitare che la decisione su un'elezione contestata sia rimessa allo stesso organo di cui fa parte il soggetto la cui elezione è contestata, soprattutto se questi appartiene alla maggioranza. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

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

Martedì 3 luglio 2007

Disposizioni in materia di ineleggibilità e di incandidabilità.

C. 1451 Formisano, C. 2242 Martusciello, C. 2516 Franco Russo, C. 2564 Mazzoni, C. 2680 Costantini e C. 2681 Costantini.

(Seguito dell'esame e rinvio - Abbinamento della pdl C. 2799).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 20 giugno 2007.

Karl ZELLER, *presidente*, comunica che sono state assegnate alla Commissione le proposte di legge C. 2564 Mazzoni, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di ineleggibilità, sospensione e decadenza dei membri del Parlamento», C. 2680 Costantini, recante «Introduzione dell'articolo 10-*bis* nel testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di ineleggibilità alle cariche di deputato e di senatore», e C. 2681 Costantini, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di incandidabilità e di ineleggibilità alle cariche di deputato e di senatore». Avverte quindi che le suddette proposte di legge, vertendo sulla medesima materia di quelle già all'esame della Commissione, sono state ad esse abbinare, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento.

Comunica altresì che è stata assegnata alla Commissione la proposta di legge C. 2799 Franco Russo, recante «Modifiche alla legge 13 febbraio 1953, n. 60, e all'articolo 3 della legge 2 luglio 2004, n. 165, in materia di incompatibilità parlamentari e regionali», della quale, vertendo essa su materia analoga a quella delle proposte di legge in titolo, propone l'abbinamento.

La Commissione concorda.

Riccardo MARONE (Ulivo), *relatore*, integrando la relazione svolta nella seduta del 20 giugno scorso, illustra innanzitutto la proposta di legge C. 1451, la quale prevede che non possano candidarsi, a pena di nullità della candidatura, nella stessa lista o nella stessa coalizione per le elezioni alla Camera e al Senato persone che siano parenti o affini.

Si sofferma quindi sulla proposta di legge C. 2242, la quale prevede, a suo giudizio condivisibilmente, l'ineleggibilità a deputato o senatore per quanti abbiano riportato condanne definitive per tutta una serie di reati gravi, che vanno dall'associazione di stampo mafioso al traffico di stupefacenti, dall'attentato contro l'integrità dello Stato all'insurrezione armata contro i poteri dello Stato; analoghe interdizioni sono previste anche per l'elezione o la nomina a consigliere regionale, presidente della regione ed assessore regionale, per l'accesso ad incarichi conferiti dai predetti soggetti politici, nonché per le elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali, per l'assunzione delle cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, nonché di altre cariche di competenza degli enti locali. Al riguardo fa presente che la materia delle ineleggibilità ed incompatibilità riferite agli organi regionali è soggetta, ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, ad una riserva di legge regionale, competendo alla legge statale soltanto di stabilire i principi fondamentali della materia, per cui ritiene opportuno

un approfondimento onde verificare la compatibilità costituzionale di una eventuale norma in tal senso.

Passa poi ad illustrare le proposte di legge C. 2564 e C. 2681, le quali, oltre a stabilire, analogamente alla proposta di legge C. 2242, l'ineleggibilità a deputato o senatore per quanti siano condannati in via definitiva per determinati reati, prevede anche la decadenza dalla carica in caso di condanna definitiva e la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva. Riguardo all'istituto della sospensione dalla carica, rileva che si tratta di norma il cui impatto andrebbe in ogni caso attentamente valutato: ad esempio, andrebbe chiarito se il parlamentare sospeso debba oppure non debba considerarsi come componente dell'Assemblea ai fini del numero legale e del calcolo delle maggioranze. Rileva poi che la proposta di legge C. 2681 si distingue dalla proposta C. 2564 in quanto prevede che le condanne per reato che sono ostative per l'elezione a deputato o senatore lo siano anche per le elezioni o le nomine che sono di competenza dell'Assemblea, del Presidente o dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati.

Riferisce poi sulla proposta di legge C. 2680, la quale, similmente alla proposta di legge C. 2516, prevede l'ineleggibilità a parlamentare di coloro che abbiano la titolarità o il controllo di un'impresa che svolga attività in regime di autorizzazione o di concessione rilasciata dallo Stato.

Illustra infine la proposta di legge C. 2799, la quale stabilisce l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di componente delle autorità indipendenti, chiarisce che l'incompatibilità delle cariche di parlamentare e di sindaco si riferisce anche a coloro che hanno assunto la carica di sindaco successivamente all'elezione a parlamentari, ed infine modifica la legge 2 luglio 2004, n. 165, cosiddetta «legge La Loggia», sostanzialmente introducendo una disciplina del conflitto di interessi a livello di organi regionali. A questo riguardo segnala l'esigenza di tener presente che una disciplina sulla stessa materia è stata inserita anche nel testo del provvedimento in materia di conflitti di interessi che la Commissione ha portato all'attenzione dell'Assemblea (C. 1318-A).

Karl ZELLER, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

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

Disposizioni in materia di ineleggibilità e di incandidabilità.

C. 1451 Formisano, C. 2242 Martusciello, C. 2314 Antonio Russo, C. 2516 Franco Russo, C. 2564 Mazzoni, C. 2680 Costantini, C. 2681 Costantini e C. 2799 Franco Russo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella odierna seduta antimeridiana.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, avverte che il relatore ha presentato una proposta di testo unificato *(vedi allegato 6)*.

Riccardo MARONE (Ulivo), *relatore*, illustra il contenuto della proposta di testo unificato, che si caratterizza per rappresentare una sintesi delle diverse proposte di legge presentate. Il testo si compone di tre capi. Il Capo I contiene disposizioni in materia di ineleggibilità alle cariche di deputato e di senatore: al suo interno è altresì presente una apposita disciplina in tema di incandidabilità. Il Capo II reca una disciplina in materia di incompatibilità con le cariche di deputato e di senatore, mentre il Capo III contiene disposizioni in materia di incandidabilità negli enti locali.

Fa presente di non avere inserito nel testo le norme in tema di sospensione dalla carica di deputato e senatore contenute nella proposta di legge Mazzoni C. 2564, ritenendo in proposito opportuno sviluppare un adeguato approfondimento, soprattutto con riferimento alla costituzionalità di tale fattispecie. Al riguardo sottolinea che su questo tema si è recentemente soffermata la Giunta per il regolamento, ancorché in tale sede la discussione si fosse focalizzata su una ipotesi di specie. Con riferimento all'articolo 6 della proposta di testo unificato, che sostituisce l'articolo 2 della legge 13 febbraio 1953, n. 60, fa presente che dovrà essere precisato il riferimento alle concessioni di notevole entità economica, essendo tale formulazione eccessivamente generica.

Ribadisce in conclusione di essere intervenuto il meno possibile sulle diverse proposte di legge presentate, essendosi limitato a coordinarle all'interno della proposta di testo unificato, del quale auspica l'adozione da parte della Commissione quale testo base per il successivo esame.

Franco RUSSO (RC-SE), premesso che il tempo per la lettura del testo unificato è stato molto poco, ringrazia il relatore per aver accolto alcune delle osservazioni formulate dal suo gruppo e si dichiara favorevole all'adozione del testo unificato come testo base fin dalla seduta odierna. Chiede peraltro al relatore se i reati per i quali ha previsto che, in caso di condanna definitiva, non si possa essere eletti siano tutti reati per i quali la legge prevede anche l'interdizione dai pubblici uffici. Ritiene, in generale, necessario valutare se la condanna per un reato debba sempre e comunque comportare l'interdizione perpetua dall'accesso alla carica di deputato e senatore, anche dopo che il condannato abbia scontato la pena. A suo avviso, infatti, anche se l'interdizione dai pubblici uffici fosse prevista per tutti i reati previsti nel testo come causa di ineleggibilità, occorrerebbe valutare se non si debba prevedere una diversa disciplina per l'incarico di parlamentare, che ha una sua irriducibile specificità anche rispetto agli incarichi elettivi in ambito locale.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) ritiene preliminarmente che non sia necessario procedere in questa sede all'adozione del testo base, essendo appena stata presentata la proposta del relatore e mancando così il tempo sufficiente per un approfondito esame del testo e poter assumere così un orientamento al riguardo, ferma restando comunque la necessità, a proprio avviso, di

elaborare un provvedimento rigoroso.

Da una prima analisi del testo ritiene tuttavia non condivisibile la disposizione che stabilisce l'ipotesi dell'incandidabilità, nei casi previsti dalla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 6-*bis* del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, qualora sia inflitta la pena della reclusione non inferiore a un anno. In tali casi, infatti, si finirebbe per assegnare un ruolo eccessivamente rilevante alla magistratura.

Carlo COSTANTINI (IdV), dopo aver ringraziato il relatore per il lavoro svolto, fa presente di ritenere opportuno procedere in questa sede all'adozione del testo base al fine di dare corso in tempi rapidi al successivo esame degli emendamenti. Con riferimento al testo presentato dal relatore, che si riserva di approfondire, ritiene opportuno che il titolo del Capo I contenga un riferimento all'ipotesi dell'incandidabilità. Concorda poi con la scelta del relatore di assumere a riferimento la disciplina prevista per le cariche elettive locali dall'articolo 58 del testo unico degli enti locali, che ha già superato, favorevolmente, il vaglio della Corte costituzionale e rileva che vi è anche una esigenza di equilibrio e coerenza del sistema normativo, nel senso che non può ammettersi che chi non può essere sindaco possa però essere parlamentare o viceversa.

Olga D'ANTONA (SDpSE), dopo aver ringraziato il relatore per il lavoro svolto, fa presente di ritenere opportuno che la Commissione adotti in questa sede il testo base. Al riguardo preannuncia la presentazione di una proposta di legge in materia da parte del suo gruppo, della quale invita il relatore a tenere conto nelle successive fasi di esame del provvedimento.

Francesco ADENTI (Pop-Udeur) si associa ai ringraziamenti rivolti al relatore e preannuncia il proprio orientamento favorevole all'adozione del testo base nel corso della seduta odierna.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) ribadisce le proprie perplessità in ordine all'adozione del testo base alla luce della mancanza di tempo sufficiente per un'attenta verifica dei contenuti recati dal testo presentato dal relatore, che ritiene presenti aspetti di confusione nella parte in cui esso si interseca con la disciplina recata dal provvedimento in materia di conflitto di interessi (C.1318), attualmente all'esame dell'Assemblea.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, si sofferma preliminarmente sul concetto di rappresentanza parlamentare, che si differenzia dalle altre forme di rappresentanza soprattutto in considerazione dei suoi rapporti con gli altri poteri dello Stato, cosa che giustifica la accentuazione delle forme di immunità poste a sua tutela. Infatti, a differenza dei rappresentanti degli enti territoriali, il parlamentare rappresenta l'intera nazione, e su queste basi ritiene che debba svilupparsi ogni approfondimento. Con riferimento al testo presentato dal relatore, ritiene di condividere l'osservazione svolta dal deputato Benedetti Valentini, osservando tuttavia come il testo base rappresenti solo un punto di partenza del successivo esame, senza per questo impegnare la Commissione sui suoi contenuti e ferma restando ogni eventuale obiezione sul merito.

Riccardo MARONE (Ulivo), *relatore*, condivide preliminarmente l'osservazione del presidente Violante in ordine alla funzione svolta dal testo base. Al riguardo fa presente di aver presentato la proposta di testo unificato avendo svolto un'opera di sintesi delle diverse proposte di legge presentate. Ritiene inoltre necessario chiarire alcune questioni, in particolare quelle riferite all'interdizione dai pubblici uffici. Fa inoltre presente che questo provvedimento non si interseca con quello che disciplina il conflitto di interessi essendo quest'ultimo rivolto alle cariche di governo, mentre quello in esame riguarda le sole cariche elettive.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) dichiara il proprio voto contrario sull'adozione della proposta di testo unificato presentato dal relatore quale testo base.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di adottare come testo base per il seguito dell'esame la proposta di testo unificato presentata dal relatore.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.25.

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

Mercoledì 25 luglio 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 e C. 2799 Franco Russo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 24 luglio 2007.

Gabriele BOSCETTO (FI) ricorda che era inizialmente all'esame della Commissione la sola proposta di legge C. 2516, finalizzata ad introdurre una limitata modifica al testo unico del 1957. Poi attraverso una serie di abbinamenti si è giunti ad allargare progressivamente l'ambito di intervento del provvedimento fino all'adozione di un testo base sul quale il giudizio del suo gruppo è negativo. Ritene, infatti, in primo luogo inopportuno prevedere per deputati e senatori, che rappresentano la nazione, cause di ineleggibilità concepite sul modello di quelle previste dall'ordinamento per i consiglieri comunali e provinciali. Trova inoltre poco convincente l'elenco di reati a seguito della condanna per i quali si prevede l'incandidabilità: in particolare condivide l'osservazione svolta in una precedente seduta dal deputato Benedetti Valentini secondo la quale prevedere l'incandidabilità nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno per reati connessi alle armi comporta l'attribuzione all'autorità giudiziaria del potere di far dipendere da una propria scelta l'incandidabilità di un soggetto. Rileva inoltre che, sempre all'articolo 1, capoverso articolo 6-bis, comma 2 e comma 5, si prevede, per la prima volta, la decadenza dei deputati. Viene in questo modo colmata la lacuna dell'ordinamento che era stata evidenziata anche nell'ambito dei lavori della giunta per le elezioni. A suo avviso, sarebbe meglio mettere a punto le norme esistenti alla luce dell'esperienza e della giurisprudenza della giunta per le elezioni piuttosto che compilare un discutibile elenco di reati la cui commissione comporti l'incandidabilità. Ritene inoltre che l'ipotesi della sospensione del parlamentare dalle funzioni, prevista dalla proposta di legge C. 2564 Mazzoni, sia stata troppo frettolosamente messa da parte dal relatore. Con riferimento poi all'articolo 3, ritiene che si tratta dell'ennesima norma contro Berlusconi, dopo il provvedimento sul conflitto di interessi (C. 1318). Censura quindi a nome del gruppo che del provvedimento si siano inserite norme contro Berlusconi camuffandole all'interno di un provvedimento confuso e recante disposizioni superflue. Preannuncia quindi da parte del suo gruppo emendamenti soppressivi, nonché emendamenti sostitutivi volti alla formulazione di un testo di messa a punto normativa della legislazione già vigente.

Felice BELISARIO (IdV) ritiene che il testo base adottato dalla Commissione rappresenti una valida base di partenza per il successivo esame del provvedimento al quale si riserva tuttavia di presentare emendamenti, nell'ottica di apportarvi miglioramenti. Dichiarò di condividere lo scopo sotteso al provvedimento, che è quello di evitare che possano diventare parlamentari anche soggetti con condanne a carico. Si sofferma infine sull'incompatibilità, prevista all'articolo 7, tra la carica di sindaco di un comune con popolazione superiore a 20.000 abitanti e l'ufficio di parlamentare. In proposito ritiene che il limite della popolazione potrebbe essere ridotto a 15.000 abitanti.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri si era convenuto che oggi sarebbe stato fissato il termine per la presentazione degli emendamenti al testo base in esame.

Franco RUSSO (RC-SE), nell'osservare che la complessità del provvedimento in oggetto richiede tempi congrui di valutazione e studio, fa presente l'esigenza di disporre di un periodo ampio per l'elaborazione degli emendamenti.

Gabriele BOSCETTO (FI) si associa alle considerazioni svolte dal deputato Franco Russo.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, fissa il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 14 di giovedì 2 agosto 2007, fermo restando che esso potrebbe essere riaperto qualora se ne ravvisasse la necessità. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

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

Martedì 24 luglio 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 e C. 2799 Franco Russo.

(Seguito dell'esame e rinvio - Abbinamento della pdl C. 2563).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 18 luglio 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, avverte che è stata assegnata alla Commissione la proposta di legge C. 2563 Mantini, recante «Norme in tema di incandidabilità alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e di incompatibilità riferite agli incarichi di Governo per conflitto di interessi», della quale, vertendo essa sulla stessa materia, ha disposto l'abbinamento a quelle in titolo. Avverte poi che l'esame preliminare si concluderà nella seduta di domani, mercoledì 25 luglio, e che si procederà quindi a fissare il termine per la presentazione degli emendamenti.

Gabriele BOSCETTO (FI) preannuncia che intende svolgere un intervento nella seduta di domani.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

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.

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.

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

Mercoledì 7 novembre 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, C. 3017 Consiglio regionale della Toscana.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 17 ottobre 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, avverte che il relatore ha ritirato gli emendamenti 1.50, 1.60, 9.50, 9.60, nonché l'articolo aggiuntivo 10.050, ed ha presentato gli emendamenti 1.70, 9.70 nonché l'articolo aggiuntivo 10.070 (*vedi allegato 1*).

Riccardo MARONE (Ulivo), *relatore*, illustra i nuovi emendamenti da lui presentati. In particolare, si sofferma sull'emendamento 1.70, che in sostanza rivede la precedente impostazione del testo base in relazione alla incandidabilità dei membri del Parlamento collegandola non più alla condanna per reati specifici, ma alla condanna ad una pena superiore ai due anni di reclusione per un delitto non colposo; al riguardo chiarisce che due anni di reclusione sono il livello di pena previsto dalla disciplina sulla sospensione condizionale della pena. Resta fermo, come già previsto nel testo base, che non possono essere candidati coloro nei cui confronti sia stata applicata una misura di prevenzione con provvedimento definitivo in quanto indiziati di appartenere ad una associazione di stampo mafioso.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, avverte che il termine per la presentazione di subemendamenti alle proposte emendative del relatore è fissato alle ore 12 di martedì 13 novembre.

Elias VACCA (Com.It) chiede al relatore un chiarimento in ordine al richiamo alla disciplina sulla sospensione condizionale della pena: fa presente infatti che, per coloro che abbiano più di diciotto ma meno di ventuno anni, la sospensione condizionale è prevista per condanne fino a due anni e mezzo, il che potrebbe essere rilevante atteso che la Camera sta lavorando ad un progetto di legge costituzionale che abbassa a diciotto anni l'età per essere eletti alle Camere.

Riccardo MARONE (Ulivo) chiarisce che il richiamo alla disciplina sulla sospensione condizionale della pena serve unicamente ad individuare un parametro per la determinazione del livello di pena al quale collegare l'incandidabilità. Ricorda infatti che era stata sollevata l'esigenza di far riferimento ad un qualche parametro: in particolare, era stato proposto di far riferimento al livello di pena in connessione al quale è prevista l'interdizione dai pubblici uffici, vale a dire tre anni. Personalmente, tuttavia, è contrario a questa opzione, come ha già avuto modo di spiegare nelle precedenti sedute. Per questa ragione ha scelto di far riferimento al parametro offerto dalla disciplina sulla sospensione condizionale della pena.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.25.