

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Lo schema di decreto legislativo costituisce attuazione dell'articolo 1, commi 63, 64 e 65, della legge 6 novembre 2012, n. 190, che delega il Governo ad adottare un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alle cariche di deputato e di senatore della Repubblica, di membro del Parlamento europeo spettante all'Italia, di divieto all'assunzione di cariche di governo nazionale, nonché di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, derivanti da sentenze definitive di condanna per delitti non colposi.

La delega conferita al Governo muove dall'avvertita necessità di colmare lo squilibrio ordinamentale connesso all'assenza di una disciplina delle incandidabilità sul livello politico nazionale e sovranazionale a fronte di un puntuale e sperimentato sistema di sbarramento per l'accesso alle cariche elettive e di governo sub-nazionali (regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali), previsto nel nostro ordinamento fin dal 1990.

Con la legge 19 marzo 1990, n. 55 recante "*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazioni di pericolosità sociale*", il legislatore introdusse, infatti, l'istituto della incandidabilità, quale "particolarissima causa" di ineleggibilità, con il quale intese essenzialmente contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e, in generale, perseguire l'esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non potevano, e non possono, ritenersi degni della fiducia popolare. La scelta legislativa di intervenire a livello dei soli enti territoriali si fondava su dati di esperienza oggettivi, i quali dimostravano che i fenomeni di infiltrazione criminale trovavano in quell'ambito le loro principali manifestazioni, ed è stata ritenuta non viziata da irragionevolezza (v. Corte Costituzionale, sent. n. 407 del 1992).

La disciplina di un sistema di incandidabilità per le cariche politiche nazionali e per gli incarichi di governo, attesa la differente copertura costituzionale riservata ai suoi destinatari, impone quindi - come si evince dalla stessa delega - la messa a punto di una disciplina *ad hoc* delle incandidabilità parlamentari e non una mera ed integrale operazione di equiparazione di esse al già vigente regime delle incandidabilità per le cariche elettive regionali e locali.

Più in generale, l'esercizio del potere delegato - pur nel rispetto del criterio di armonizzazione dell'intera disciplina delle incandidabilità dettato dal legislatore



delegante – non può che procedere tenendo conto della peculiarità funzionale ed istituzionale dei diversi ambiti di applicazione concreta, con il risultato atteso di un sistema complessivamente armonico pur nella specificità dei singoli settori disciplinati.

In particolare, i principi ed i criteri della delega conferita al Governo tratteggiano le seguenti linee di intervento normativo:

- introduzione di un regime delle incandidabilità alle cariche di deputato, di senatore e di membro del Parlamento europeo spettante all'Italia, per coloro che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a 2 anni di reclusione per i delitti previsti dall'art. 51, commi 3-bis e 3-quater del codice di procedura penale, tra i quali si segnalano i reati di tipo associativo ed i delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo [v. art. 1, co. 64, lett. a), legge delega], nonché per i delitti contro la Pubblica Amministrazione [art. 1, comma 64, lett. b) della legge];
- previsione di una durata temporanea dell'incandidabilità "politica" [art. 1, co. 64, lett. c)];
- estensione del regime delle incandidabilità "politiche" all'assunzione delle cariche di governo nazionale [art. 1, co. 64, lett. f)];
- ricognizione delle incandidabilità per le cariche elettive e di governo regionale e locale valutando, in coerenza con le scelte operate sul livello nazionale, l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità conseguenti a delitti di grave allarme sociale [art. 1, co. 64, lett. g), h) ed i)].

Il decreto legislativo, quindi, sistematizza in un testo unico – composto di diciotto articoli suddivisi in cinque capi – tutta la disciplina in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi.

Il **Capo I** contiene la disciplina qualitativamente più significativa ed innovativa laddove si declinano le cause ostative all'assunzione e allo svolgimento delle cariche di deputato, senatore e di membro del Parlamento europeo spettante all'Italia.

In base ai principi direttivi contenuti nell'art.1, comma 64, lett. a) e b), della legge delega, determinano l'incandidabilità alle cariche di deputato e di senatore le condanne definitive alla pena della reclusione superiore a due anni per uno dei seguenti delitti:

- 1) delitti cd. distrettuali vale a dire quelli di maggiore allarme sociale (articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale);
- 2) delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (libro II, titolo II, capo I, del codice penale);



3) ulteriori delitti la cui pena edittale massima è superiore a tre anni di reclusione.

Con riferimento a questi tre i gruppi di reati "ostativi", l'articolo 1 dello schema di decreto legislativo ha, in primo luogo, limitato l'ambito di applicazione dell'istituto della incandidabilità ai delitti non colposi; scelta costituzionalmente necessaria in quanto garantisce la conformità della nuova disciplina ai principi di ragionevolezza e proporzionalità più volte richiamati dalla Corte costituzionale in relazione alle cause di limitazione del diritto di elettorato passivo.

In secondo luogo, l'articolo 1 contiene la menzione dei delitti tentati accanto a quelli consumati. Tale menzione si basa sul generale richiamo, ad opera dell'art.1, comma 64, lett. b), seconda parte, della citata legge delega, agli "altri ... delitti", che include sicuramente anche la figura del delitto tentato di cui all'art. 56 del codice penale. Del resto, nel vigente ordinamento, l'ammissibilità del tentativo punibile è esclusa soltanto con riguardo a tre categorie di reati: le contravvenzioni, richiamando l'art. 56 c.p. solo i delitti; i reati cd. a consumazione anticipata nei quali, consistendo la condotta tipica nel compiere atti o usare mezzi diretti all'offesa del bene giuridico, ciò che costituisce il *minimum* per l'esistenza del tentativo dà già luogo a consumazione; i reati colposi, mancando in essi l'intenzione (senza la quale il tentativo non può esistere) di realizzare l'evento previsto dalla norma incriminatrice.

In terzo luogo, con riferimento al gruppo dei reati "ostativi" *sub* 1) e *sub* 2), l'articolo 1 dello schema di decreto legislativo adotta, conformemente ai principi direttivi (lett. a e b) la tecnica del rinvio da *norma a norma*; in questo modo, agli effetti della incandidabilità, le nuove norme funzioneranno come un *adattatore permanente*.

In quarto luogo, anche in relazione al gruppo residuale di reati *sub* 3), l'individuazione dei singoli delitti è stata operata *per relationem* attraverso l'indicazione del limite di pena edittale previsto dalla legge per ciascun reato ("*pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni*"). Tale criterio, avendo la delega riconosciuto al legislatore delegato un ampio margine di discrezionalità limitato soltanto dal richiamo, quale parametro-soglia, a reati la cui pena edittale risulta essere sintomatica di una certa gravità e allarme sociale ("*pena detentiva superiore nel massimo a tre anni*"), è stato prescelto per evitare esclusioni (o inclusioni) irragionevoli che avrebbero potuto determinare la violazione del principio di eguaglianza (art.3 Cost.).

Il criterio adottato è in linea con la direttiva contenuta nella legge delega, che indica soltanto il limite di pena edittale al di sotto del quale l'incandidabilità non può operare, rimettendo, così, al legislatore delegato la facoltà di fissare limiti di pena eventualmente più elevati. Il criterio della pena non inferiore nel massimo a quattro anni di reclusione è stato selezionato in considerazione del fatto che, in base alle



vigenti disposizioni, esso comprende le fattispecie criminose più gravi, per le quali, ad esempio, è anche possibile applicare la custodia cautelare in carcere (cfr. art. 280, comma 2, cod. proc. pen.).

Naturalmente, ai fini che qui rilevano, è del tutto indifferente che nella concreta fattispecie sia stata disposta o meno la custodia cautelare. Ciò che conta è che tale limite di pena rappresenti un indicatore oggettivo, astratto, neutrale, predeterminato della gravità di una condotta criminosa. Esso, unitamente al presupposto della condanna definitiva a una pena in concreto superiore a due anni di reclusione (ivi già considerate le riduzioni per la concessione delle circostanze attenuanti e per la scelta di un rito speciale di carattere premiale nonché l'inapplicabilità del beneficio della sospensione condizionale della pena) e alla esclusione *ratione materiae* dei delitti colposi dal novero dei reati ostativi, consente di operare una selezione ragionevole dei casi nei quali la commissione di un reato deve essere ostativa alla candidabilità del colpevole coerentemente con il principio di ragionevolezza e proporzionalità immanente ad ogni limitazione all'elettorato passivo, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenza del 6 febbraio 2009, n. 27).

La Consulta ha, infatti, in più occasioni, affermato che il diritto di elettorato passivo può essere compresso solo in vista di esigenze costituzionalmente rilevanti e che l'eleggibilità costituisce la regola, mentre l'ineleggibilità l'eccezione (sentenze n. 25 del 2008, n. 306 e n. 220 del 2003). La previsione di cause di ineleggibilità, da parte del legislatore, per essere conforme all'art. 51 Cost., posto a presidio di un diritto politico fondamentale riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'invulnerabilità (art. 2 Cost.) e senza alcuna discriminazione (art. 3 Cost.), deve, pertanto, rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità (Corte Cost., sentenze nn. 235 del 1988, 571 del 1989, 467 del 1991, 141 del 1996).

Le restrizioni, dunque, del contenuto di tale diritto sono ammissibili solo in presenza di situazioni peculiari e, in ogni caso, per motivi adeguati e ragionevoli finalizzati alla tutela di un interesse generale: *“le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessarietà e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione”* (cfr. sentt. Corte Cost. nn. 102 del 1972 e 138 del 1985).

E non può certo dubitarsi del fatto che i parametri sopra evidenziati ed enucleati, coerentemente con il dettato dell'art. 65, comma 1, Cost. (*“la legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore”*), soddisfino l'esigenza di garantire un equilibrato bilanciamento tra il diritto individuale di elettorato passivo e la tutela delle cariche pubbliche a cui possono



accedere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche per loro natura richiedono.

In particolare, la presenza di condanne per determinati reati di indubbio significato ed afferenti ad un ampio ventaglio di beni giuridici offesi, specificatamente e tassativamente individuati e tipizzati per evitare incertezze e indirizzi contraddittori che finirebbero per vulnerare la sfera protetta dall'art. 51 Cost., è stata assunta, sulla base di un apprezzamento astratto, quale requisito ostativo per ricoprire un ufficio o carica pubblica elettiva, determinandosi un effetto impeditivo automatico per l'accesso, senza che sia richiesta una ponderazione dei singoli casi o una qualsivoglia valutazione discrezionale.

In proposito, la stessa Corte di Cassazione (sez. I, n. 3904 del 2005) ha ritenuto, infatti, che le condanne per reati ostativi configurino uno *status* di inidoneità funzionale assoluta e non rimovibile da parte dell'interessato volto a tutelare "*il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, l'ordine e la sicurezza, la libera determinazione degli organi elettivi*" (cfr. anche Corte Cost., sentt. nn. 407 del 1992, 197 del 1993 e 118 del 1994).

La soluzione proposta, dunque, consente anche di ovviare al problema della sostanziale attribuzione, nel caso si fosse agganciata l'ineleggibilità alla sola irrogazione di una pena non inferiore ad un certo numero di anni di reclusione, a prescindere dal tipo di reato commesso, alla autorità giudiziaria del potere discrezionale di far derivare dalla sentenza di condanna la stessa ineleggibilità come avviene per l'interdizione dai pubblici uffici: soluzione sicuramente inopportuna in termini costituzionali relativi alla separazione dei poteri e alle immunità spettanti al mandato parlamentare.

L'**articolo 2** detta la disciplina per l'accertamento delle incandidabilità nella fase di accesso alla competizione elettorale e di proclamazione degli eletti. L'intervento normativo è particolarmente significativo poiché muove dalla considerazione della *natura* dell'istituto dell'incandidabilità che, come detto, riflette "uno status di inidoneità funzionale assoluta e non rimovibile da parte dell'interessato", inteso a tutelare "il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, l'ordine e la sicurezza, la libera determinazione degli organi elettivi", da accertare nella fase di presentazione delle candidature e, comunque, entro il termine di proclamazione degli eletti.

La norma individua, quindi, due momenti nel corso del procedimento elettorale per l'accertamento della condizione di incandidabilità: il primo, collegato alla fase di presentazione delle liste dei candidati, è svolto dall'Ufficio centrale circoscrizionale, per la Camera, dall'Ufficio elettorale regionale, per il Senato, e dall'Ufficio centrale



per la circoscrizione estero, sulla base delle dichiarazioni sostitutive attestanti l'insussistenza della condizione di incandidabilità rese da ciascun candidato e, in ogni caso, d'ufficio anche sulla base di atti o documenti, in possesso di quegli uffici elettorali, comprovanti la condizione di incandidabilità; il secondo, svolto dagli stessi uffici, in occasione della proclamazione degli eletti.

Nel primo caso l'accertamento dell'incandidabilità ha come effetto la cancellazione del soggetto in questione dalla lista dei candidati e, pertanto, la mancata ammissione alla competizione elettorale, mentre nel secondo caso l'accertamento della causa ostativa porta alla dichiarazione di mancata proclamazione.

L'**articolo 3** disciplina l'ipotesi in cui la condizione di incandidabilità sopravvenga alla proclamazione degli eletti, per effetto del passaggio in giudicato di una sentenza di condanna prevista dall'articolo 1 o, comunque, perché se ne venga a conoscenza solo nel corso del mandato elettivo.

A tali fini, si fissa l'obbligo da parte dell'autorità giudiziaria (*P.M. presso il giudice indicato nell'art. 665 del c.p.p.*) di immediata comunicazione alla Camera di appartenenza delle sentenze definitive di condanna emesse nei confronti di deputati e senatori in carica, ai fini dell'avvio delle procedure per la dichiarazione di decadenza.

Nelle due ipotesi citate, si prevede, nel rispetto dell'autonomia di giudizio costituzionalmente garantito alle Camere, che la Camera di appartenenza deliberi ai sensi dell'articolo 66 Cost.. Si stabilisce, altresì, che ove l'accertamento della condizione soggettiva di incandidabilità intervenga nella fase di convalida degli eletti, la Camera di appartenenza proceda senza indugio, anche nelle more della conclusione di tale complessivo procedimento, alla deliberazione sulla mancata convalida del soggetto incandidabile.

Si prevede, infine, che nel caso in cui si renda vacante un seggio la Camera interessata accerti, in sede di convalida del subentrante, l'assenza per quest'ultimo di cause di incandidabilità.

L'**articolo 4** estende le disposizioni sull'incandidabilità dei parlamentari nazionali alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

Sul punto, la norma di delega, pur individuando, al comma 63, i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia fra i destinatari della nuova disciplina, non ha previsto specifici criteri direttivi.

Si è optato, per tale ragione, per la loro equiparazione ai parlamentari nazionali anche sulla base di una simmetria di fondo già presente nel nostro ordinamento tra le due cariche elettive.

L'**articolo 5** disciplina l'accertamento delle incandidabilità per i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, adattando l'impianto normativo previsto agli articoli 2 e 3, per le elezioni politiche, alle specificità procedurali di tale competizione



elettorale.

Fissato, al comma 1, il principio che l'accertamento della condizione di incandidabilità comporta la cancellazione dalla lista dei candidati, viene specificato, al comma 2, che l'accertamento entro il termine per l'ammissione delle liste dei candidati (trentaseiesimo giorno antecedente il voto – cfr. art. 13 legge 24 gennaio 1979, n. 18) è effettuato dall'Ufficio elettorale circoscrizionale - costituito presso la Corte d'appello nella cui giurisdizione è il capoluogo della circoscrizione - sulla base delle dichiarazioni sostitutive rese dagli interessati e, comunque, di atti o documenti di cui quell'ufficio elettorale venga in possesso di comprovanti la condizione di incandidabilità.

Si fissa, poi, alla fase di proclamazione degli eletti un secondo momento per l'accertamento della condizione di incandidabilità, sopravvenuta dopo l'ammissione delle candidature.

Qualora, invece, la condizione di incandidabilità sopraggiunga nel corso del mandato elettivo europeo essa viene rilevata dall'Ufficio elettorale nazionale – costituito presso la Corte di cassazione – che procede a deliberare la decadenza dalla carica del parlamentare europeo, dandone immediata comunicazione alla segreteria del Parlamento europeo.

L'articolo 6, del Capo II, dà attuazione all'articolo 1, comma 64, lettera f), della legge di delega, laddove è stabilito che le condizioni che determinano l'incandidabilità alla carica di deputato e di senatore si applichino anche per l'assunzione e lo svolgimento delle cariche di governo.

Il comma 1 disciplina, quindi, il divieto all'assunzione ed allo svolgimento di un incarico di governo attraverso un rinvio integrale alle disposizioni sull'incandidabilità per deputati e senatori prevista all'articolo 1.

Gli incarichi di governo sono quelli individuati dalla legge 20 luglio 2004, n. 215, (*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*) e cioè: Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministri, Vice Ministri, Sottosegretari di Stato e commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Il comma 2 prevede che chi assume un incarico di governo dichiari formalmente di non trovarsi in una condizione di limitazione del diritto di elettorato passivo, come disciplinata dall'articolo 1. Dichiarazione che l'interessato dovrà rendere al Presidente della Repubblica, prima di assumere le funzioni di Presidente del Consiglio o di Ministro, o al Presidente del Consiglio, prima di assumere le funzioni di Vice Ministro, di Sottosegretario di Stato e di commissario straordinario del Governo.

Si stabilisce, infine, che il passaggio in giudicato di una sentenza di condanna per uno dei delitti richiamati dall'articolo 1 nei confronti di un soggetto che svolge un incarico di governo – da comunicare immediatamente alla Presidenza della Repubblica e alla Presidenza del Consiglio dal pubblico ministero presso il giudice



competente - determina la decadenza dall'incarico da dichiarare con decreto del Presidente della Repubblica, adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero, nel caso in cui la decadenza riguardi quest'ultimo, del Ministro dell'interno.

Il **Capo III** reca la disciplina in materia di incandidabilità alle cariche elettive e di governo regionale, normativa rinvenibile, finora, nell'articolo 15 della legge n. 55 del 1990, come modificato dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16.

Lo schema di decreto, nell'attuare l'articolo 1, comma 64, lettera i) della legge di delega, opera da una parte la trasposizione nell'emanando testo unico della normativa già in vigore e, dall'altro, interviene ad armonizzare il regime delle incandidabilità regionali con le scelte imposte dal legislatore delegante con riferimento alle cariche elettive nazionali.

Sul punto, la delega non appare sufficientemente chiara, poiché l'intervento rimesso al Governo non ne specifica la portata. Se, per un verso, l'esercizio del potere delegato non sembra, infatti, potersi limitare ad una mera attività di ricognizione della normativa esistente, per altro verso, la prevista attività di "individuazione" delle ipotesi di incandidabilità regionali non trova alcun criterio direttivo.

Rifacendosi, quindi, ai principi direttivi generali dell'armonizzazione e del riordino della disciplina, richiamati all'alinea del citato comma 64, si è ritenuto di integrare la disciplina già in vigore implementandola con il rinvio ai delitti previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis* e 3-*quater* ed ampliando il catalogo dei delitti contra la Pubblica Amministrazione alla luce delle modifiche apportate al codice penale dalla stessa legge n. 190/2012.

Con l'**articolo 7**, al comma 1, si individuano i delitti ed i provvedimenti giudiziari che danno luogo alla incandidabilità per le cariche elettive e di governo regionali.

L'elenco delle fattispecie di reato, partendo da quello già previsto dall'articolo 15, comma 1 della legge 19 marzo 1990, n. 55, ricomprende altresì le condanne definitive per i delitti che per la loro intrinseca gravità sono rimessi alla competenza delle procure distrettuali (art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*) senza però il richiamo al limite della pena in concreto erogata (superiore a due anni), stabilita invece per l'incandidabilità dei parlamentari nazionali.

Tale opzione tiene conto che, ad ordinamento vigente, le incandidabilità regionali di cui ai delitti previsti dalle lettere a) e b) del citato art. 15 della legge n. 55/1990 (associazione di stampo mafioso, associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti, fabbricazione, importazione, esportazione, vendita o cessione di armi, munizioni o materie esplodenti, delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione) scattano con il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, indipendentemente dalla pena in concreto erogata.

Rimangono ferme, inoltre, le cause di incandidabilità connesse a sentenze definitive alla pena della reclusione superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con



abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti una pubblica funzione e a pene non inferiori a due anni di reclusione per delitto non colposo.

Trova conferma, infine, la causa di incandidabilità nei confronti dei soggetti destinatari di una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso.

Al comma 2 viene confermato il principio dell'applicazione di tale disciplina a qualsiasi incarico la cui elezione o nomina è di competenza degli organi di governo della Regione.

Si chiarisce, altresì, che l'elezione o la nomina di soggetti incandidabili è nulla e che, per tale ragione, l'organo che ha deliberato la nomina o la convalida è tenuto a revocarla immediatamente, non appena ne viene a conoscenza.

L'**articolo 8**, operando la mera trasposizione nel testo unico delle corrispondenti norme dell'articolo 15, commi 4-bis e ss, della l. n. 55/90, tiene ferma la disciplina in materia di sospensione e decadenza per i soggetti che rivestono cariche elettive e di governo regionale, aggiornandola in conseguenza dell'inserimento delle nuove ipotesi di incandidabilità.

Il sistema prevede, pertanto, la sospensione di diritto per coloro che: hanno riportato una condanna non definitiva per i delitti indicati nell'articolo 7, alle lettere a), b), c) e d); hanno riportato, con sentenza confermata in appello, una pena non inferiore a due anni per un delitto non colposo; risultano destinatari di una misura definitiva di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una associazione di tipo mafioso.

L'**articolo 9** disciplina la fase dell'accertamento delle condizioni di incandidabilità operata dagli uffici elettorali regionali in occasione della presentazione delle liste dei candidati.

Analogicamente a quanto stabilito per le elezioni politiche, sono due i momenti del procedimento elettorale nei quali può intervenire l'accertamento della condizione di incandidabilità del soggetto che intende partecipare o che partecipa alla competizione elettorale: la fase di ammissione delle liste dei candidati e la fase di proclamazione degli eletti.

L'effetto dell'accertamento della condizione di incandidabilità è, nel primo caso, la cancellazione dalla lista dei candidati, e, nella seconda ipotesi, la dichiarazione di mancata proclamazione da parte degli uffici elettorali preposti.

Il **Capo IV** reca la disciplina delle incandidabilità alle cariche elettive negli enti locali in attuazione del criterio di delega di cui alla lettera g) del comma 64 dell'art. 1 della legge n. 190/2012.

In particolare l'intervento normativo delegato si attesta su due livelli:

- il primo, concernente una completa ricognizione della normativa vigente in materia di incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e di



divieto di ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000, presidente e componente degli organi delle comunità montane, determinata da sentenze definitive di condanna;

- il secondo, e più innovativo, riguardante l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità per delitti di grave allarme sociale in coerenza con le scelte operate sul livello politico nazionale e regionale.

Per tali ragioni si è ritenuto di dover mantenere la perfetta simmetria tra i sistemi delle incandidabilità regionali e locali, originariamente disciplinati, in maniera unitaria, dall'articolo 15 della legge n. 55/1999, poi trasfuso per la parte relativa agli amministratori locali negli articoli 58 e 59 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

L'**articolo 10** traspone, quindi, l'articolo 58 del testo unico enti locali e, in coerenza con quanto previsto all'articolo 7, ne amplia le ipotesi di incandidabilità con il richiamo ai delitti di grave allarme sociale indicati all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, e ai delitti contro la Pubblica Amministrazione come modificati dalla stessa legge n. 190/2012.

Si segnala che nel testo permane il richiamo ai componenti delle giunte provinciali delle quali è prevista la soppressione a decorrere dal 1 gennaio 2013, per effetto del combinato disposto degli articoli 23, comma 15, del decreto-legge n. 201/2011 e dell'art. 7 del decreto-legge n. 188/2012. La disciplina sulle incandidabilità per i componenti delle giunte provinciali va intesa, quindi, come normativa cedevole.

L'**articolo 11** riproduce l'articolo 59 del testo unico che reca la disciplina della sospensione e della decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità. Le disposizioni risultano modificate limitatamente agli aspetti che necessitano di coordinamento in relazione all'ampliamento del "catalogo" delle incandidabilità operato all'articolo 10.

L'**articolo 12**, in modo speculare a quanto previsto dall'articolo 9 per le elezioni regionali, disciplina la fase di accertamento delle incandidabilità da parte degli uffici preposti all'ammissione delle liste ed alla proclamazione degli eletti.

Nel **Capo V** (*Disposizioni comuni, transitorie e finali*) si collocano, in particolare, le norme sulla durata della incandidabilità, sulle relative modalità applicative, e sul coordinamento tra tale istituto e le disposizioni in materia di interdizione dai pubblici



uffici e di restrizioni all'esercizio del diritto di elettorato attivo.

Attesa l'assoluta carenza di indicazioni da parte del legislatore delegante per la "quantificazione" del periodo temporaneo di incandidabilità "politica", sono state valutate le seguenti opzioni alternative: la prima legata ad un numero fisso di legislature successive al verificarsi della condizione di incandidabilità, la seconda ad un numero determinato di anni e, infine, quella, sulla quale è poi caduta la scelta, connessa al periodo di interdizione temporanea dai pubblici uffici comminata, come pena accessoria, con la sentenza di condanna.

Per la durata delle incandidabilità regionali e locali, la conferma dell'impianto complessivamente vigente, reca con sé il mantenimento di incandidabilità senza termine, eliminabile cioè solo con la riabilitazione.

L'**articolo 13**, comma 1, stabilisce che l'incandidabilità alla carica di deputato, senatore e membro del Parlamento europeo spettante all'Italia, per effetto di una sentenza definitiva di condanna per i delitti indicati all'articolo 1, ha effetto per un periodo corrispondente al doppio della durata dell'interdizione temporanea comminata dal giudice, e comunque, anche in assenza della pena accessoria, ad un periodo non inferiore a sei anni.

Il meccanismo che lega la durata dell'incandidabilità all'interdizione dai pubblici uffici consente, in assenza di un criterio specifico di delega, di assicurare comunque una gradualità nella durata delle incandidabilità, direttamente connessa alla valutazione della gravità del comportamento delittuoso, operata in concreto dal giudice.

Il comma 2 estende la disciplina della durata dell'incandidabilità elettiva nazionale ai soggetti che assumono o rivestono incarichi di governo.

Al comma 3 si prevede, infine, un aumento di un terzo della durata delle incandidabilità nel caso in cui il delitto sia stato commesso con abuso dei poteri o in violazione dei doveri connessi al mandato elettivo o di governo.

L'**articolo 14** chiarisce l'immediata applicabilità della disciplina del testo unico nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano. Le disposizioni sono, infatti, volte a tutelare il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, l'ordine e la sicurezza, la libera determinazione degli organi elettivi, e rientrano per tanto nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

L'**articolo 15**, in attuazione del principio di delega di cui all'art. 1, comma 64, lett. d), dispone, al comma 1, che tutte le ipotesi di incandidabilità disciplinate dal testo unico operano anche nel caso di patteggiamento ex art. 444 del codice di procedura penale. Tale principio è, peraltro, già applicato nella vigente disciplina per le elezioni regionali e locali.



Si chiarisce, al comma 2, che gli effetti della incandidabilità (inidoneità ad assumere una funzione elettiva o di governo) decorrono in maniera autonoma ed indipendente dalla eventuale concomitanza di ulteriori misure limitative del diritto di elettorato attivo gravanti sul medesimo soggetto. Le diverse misure conservano, cioè, i loro effetti per il tempo stabilito e coesistono temporalmente senza interferenze reciproche.

Con il comma 3 si fissa il principio che la riabilitazione, ex art. 178 del c.p.p., è l'unica causa di estinzione anticipata dell'incandidabilità.

L'**articolo 16**, stabilisce, al comma 1, che il principio in base al quale il patteggiamento equivale a condanna si applica solo per le sentenze pronunciate successivamente all'entrata in vigore del testo unico, con riferimento alle incandidabilità disciplinate *ex novo* (quindi per tutte quelle previste per deputati e senatori e per quelle che si aggiungono a livello regionale e locale).

Al comma 2, si prevede l'estensione della disciplina procedurale recata dal presente testo unico con riferimento all'accertamento dell'incandidabilità, preesistente o sopravvenuta, anche alle incandidabilità, non derivanti da sentenza penale di condanna, disciplinate dagli articoli 143, comma 11, e 248, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e che, per carenza di delega, rimangono nell'originaria sede normativa. Si tratta, in particolare dell'incandidabilità per gli amministratori responsabili di condotte che hanno dato causa allo scioglimento per infiltrazioni mafiose, limitate alle elezioni regionali e locali ed al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso, nonché dell'incandidabilità ad ogni livello di governo, per un periodo di dieci anni, dei sindaci e dei presidenti di provincia riconosciuti dalla Corte dei Conti, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito o determinato il dissesto finanziario dell'ente.

Infine, gli **articoli 17 e 18** recano, rispettivamente, le necessarie abrogazioni e l'entrata in vigore del testo unico.



RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA
(art. 17, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Il decreto legislativo attua la delega prevista dall'articolo 1, commi 63, 64 e 65, della legge 6 novembre 2012, n. 190, e reca il testo unico delle incandidabilità alle cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi.

La delega conferita al Governo muove dall'avvertita necessità di colmare lo squilibrio ordinamentale connesso all'assenza di una disciplina delle incandidabilità sul livello politico nazionale e sovranazionale a fronte di un puntuale e già vigente sistema di sbarramento per l'accesso alle cariche elettive e di governo sub-nazionali (regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali).

Il testo unico ha quindi valenza innovativa esclusivamente per le cause di incandidabilità per l'elezione a deputato, senatore, membro del Parlamento europeo spettante all'Italia, e per il divieto all'assunzione e svolgimento di incarichi di governo derivanti da sentenze penali di condanna. Connotati di prevalente ricognizione, armonizzazione e coordinamento caratterizzano, invece, le disposizioni dedicate alle incandidabilità regionali e locali.

Gli adempimenti procedurali connessi all'attuazione delle disposizioni innovative introdotte con il presente testo unico sono rimessi agli uffici ordinariamente preposti al procedimento elettorale e alla proclamazione degli eletti che provvederanno con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Dall'attuazione del presente schema di decreto legislativo non derivano, pertanto, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto, come illustrato, si tratta di un impianto normativo a carattere ordinamentale e procedimentale che scaturisce direttamente dai criteri di delega, tra i quali, peraltro, non vi era alcuna possibilità di inserire norme onerose per la finanza pubblica.

La Commissione ha presente relazione tecnica, effettuata di senso e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito

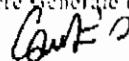
19° DIC. 2012



POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato





ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(all. "A" alla direttiva P.C.M. 11 settembre 2008 - G.U. n. 257 del 2008)

Amministrazione proponente: Interno - Giustizia - Pubblica Amministrazione e Semplificazione

Titolo: Schema di decreto legislativo recante "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguente a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi".

SEZIONE I. IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI***A. Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.***

L'intervento regolatorio costituisce attuazione di specifica delega legislativa contenuta all'articolo 1, commi 63, 64 e 65 della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

Nell'ordinamento vigente non si rinvencono cause di incandidabilità per le cariche elettive politiche nazionali, derivanti da sentenze di condanna, rispetto a quanto invece puntualmente disciplinato per le elezioni regionali, provinciali, comunale e circoscrizionali.

La disciplina delle incandidabilità regionali è desumibile dall'articolo 15 della legge n. 55 del 1990, e successive modificazioni, recante "disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale" e, per i livelli di governo sub regionali, dagli articoli 58 e 59 del Testo unico dell'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

B. Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.

L'intervento regolatorio muove dalla constatazione di una significativa asimmetria ordinamentale connessa all'assenza di un sistema delle incandidabilità



politiche nazionali rispetto ad un vigoroso e già vigente regime di limitazioni del diritto di elettorato passivo per le cariche elettive e di governo regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale. L'assenza di regolamentazione riguarda anche l'assunzione e lo svolgimento delle cariche di governo e l'incandidabilità per l'elezione a membro del Parlamento europeo spettante all'Italia.

C. Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

L'intervento regolatorio, nel rispetto dei parametri costituzionali e delle specificità delle diverse istituzioni elettive oggetto di disciplina, è finalizzato a definire, *in primis*, un sistema di "sbarramento" per l'accesso alle cariche elettive nazionali e di governo per coloro che risultino condannati in via definitiva ad una pena della reclusione superiore a due anni per delitti di grave allarme sociale e per delitti contro la pubblica amministrazione, nonché per ulteriori fattispecie delittuose di particolare gravità.

La delega conferita al Governo muove, pertanto, dall'avvertita necessità di un sistema normativo che impedisca la presenza, nei consessi elettivi e nelle compagini governative, di soggetti gravati da seri pregiudizi penali, nell'ottica di un accrescimento del rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni rappresentative.

D. Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

L'obiettivo fondamentale che si intende raggiungere con la normativa in questione è rinvenibile nella necessità assoluta di tutelare "il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, l'ordine e la sicurezza, la libera



determinazione degli organi elettivi" (v. Corte Cost., sent. nn. 141 del 1996, 118 del 1994, 197 del 1993 e 407 del 1992).

Gli indicatori del grado di raggiungimento dell'obiettivo della riduzione, nei consessi elettivi e di governo, del numero di soggetti gravati da significativi pregiudizi penali saranno forniti dal raffronto tra i dati derivanti dall'applicazione della nuova disciplina e quelli riferiti alle consiliature e legislature immediatamente antecedenti.

E. Indicazione delle categorie di soggetti pubblici e privati destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Le disposizioni hanno come destinatari diretti i cittadini elettori, potenziali candidati o già in una delle cariche elettive e di governo destinatarie dell'intervento normativo, con riflessi immediati anche sui partiti e sui movimenti politici, principalmente nella loro attività di selezione delle candidature.

La disciplina ha poi una netta ricaduta anche sulle assemblee elettive, con riferimento particolare alle conseguenze derivanti dall'accertamento della causa di incandidabilità per coloro che, già in carica, sono raggiunti da una causa sopravvenuta di incandidabilità.

SEZIONE II. PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Non si è proceduto alla consultazione di soggetti esterni alle Amministrazioni direttamente interessate all'intervento regolatorio considerato che nelle stesse sono rinvenibili le necessarie professionalità e competenze specialistiche per la definizione del nuovo quadro regolatorio nella materia delle incandidabilità.

Si è sviluppato, a tal fine, un proficuo confronto tecnico tra i Ministeri dell'Interno, della Giustizia e per la Pubblica amministrazione e la semplificazione.

SEZIONE III. LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO

L'intervento regolatorio costituisce attuazione dell'articolo 1, commi 63, 64 e 65, della legge n. 190/2012 (c.d. legge anticorruzione).



Le norme proposte rappresentano un intervento “necessitato”, non solo sotto il profilo del mero rispetto dell’obbligo giuridico di attuazione della delega, ma, anche per il raggiungimento dell’obiettivo auspicato di una maggiore trasparenza dei candidati fin dalle prossime imminenti scadenze elettorali.

SEZIONE IV. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

Nella predisposizione della disciplina delegata le soluzioni alternative si sono imposte ad una più attenta e ponderata valutazione del Governo soprattutto in riferimento a quegli aspetti della delega connotati dall’assenza o dall’insufficienza di criteri direttivi.

In particolare, sulla durata delle incandidabilità “politiche” - che la delega definisce temporanee senza indicazioni ulteriori sui criteri per la loro quantificazione - il Governo ha valutato, fra le opzioni alternative a quella scelta, le ipotesi di periodi di “interdizione” espresse in numeri di legislature consecutive o di anni successivi alla condanna. Tali opzioni sono state, tuttavia, accantonate poiché si è ritenuto che qualsiasi tipo di quantificazione sarebbe stata esposta ad un giudizio di opinabilità sotto il profilo della “ragionevolezza” della relativa misura.

SEZIONE V GIUSTIFICAZIONE DELL’OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

A. Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti

Nella predisposizione del testo unico delle incandidabilità, sulla base delle indicazioni promananti dalla legge di delega, si sono valutati con metodo comparativo gli effetti, necessariamente diversificati, dei sistemi di incandidabilità apprestati per i vari livelli di governo.

L’esercizio del potere delegato - pur nel rispetto del criterio di armonizzazione dell’intera disciplina delle incandidabilità dettato dal legislatore delegante - si è sviluppato nell’ambito della peculiarità funzionale ed istituzionale dei diversi ambiti di applicazione concreta, con il risultato atteso di un sistema complessivamente armonico pur nella specificità dei singoli settori disciplinati.



B. Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta

L'intervento regolatorio non presenta svantaggi.

Viceversa, il vantaggio atteso è quello di disporre di un testo unico che, pur nell'armonizzazione dell'intera materia, modella la disciplina delle incandidabilità alle peculiarità costituzionali e funzionali delle diverse istituzioni elettive e di governo.

C. Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti e indiretti

Sono previsti in capo al pubblico ministero presso il giudice competente obblighi informativi - concernenti il passaggio in giudicato di sentenze che determinano incandidabilità - nei confronti delle Camere di appartenenza, per deputati e i senatori, verso la Presidenza della Repubblica e la Presidenza del Consiglio, per il sopraggiungere di cause ostative all'esercizio di un incarico di governo, nei confronti dell'ufficio elettorale nazionale per la dichiarazione di decadenza del parlamentare europeo spettante all'Italia "raggiunto" da una causa di incandidabilità, nei confronti del Prefetto per il verificarsi di una delle fattispecie che determinano la sospensione dalle funzioni dei consiglieri ed amministratori regionali nonché degli amministratori regionali.

D. Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.

La comparazione con le diverse opzioni alternative ha fatto emergere che le soluzioni prescelte rispecchiano maggiormente lo spirito e la lettera della normativa di delega e che assicurano una maggiore compatibilità con i principi costituzionali e giurisprudenziali.

In particolare, richiamando quanto riportato alla Sez. IV, si è preferito "ancorare" la durata dell'incandidabilità alla valutazione della gravità del comportamento delittuoso che il giudice fa in concreto, nel momento in cui infligge, accanto alla pena principale, la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.



Fissato il principio che l'incandidabilità corrisponde al doppio dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, e comunque ad almeno sei anni (anche nel caso in cui la pena accessoria non venga inflitta) si ottiene una gradualità dell'incandidabilità "politica". Tale connotato, seppur non espressamente richiamato nella norma di delega, rappresenta un elemento qualificante dell'intervento legislativo, collocandolo nel solco tracciato dalla Corte Costituzionale, secondo cui "le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione" (cfr., *ex plurimis*, sentenze nn. 141/1996 e 467/1991).

E. Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

La disciplina delegata potrà trovare immediata ed efficace applicazione tenuto conto che i soggetti attuatori risultano essere soggetti ed organismi istituzionali già operanti, per i quali non è previsto un maggior significativo amministrativo.

SEZIONE VI. INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA'

L'intervento regolatorio non ha incidenza sul funzionamento concorrenziale del mercato, né sulla competitività delle imprese.

SEZIONE VII MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A. Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.

Sono soggetti attivi dell'intervento regolatorio, *in primis*, gli uffici elettorali competenti all'ammissione delle candidature e alla proclamazione degli eletti. Sono, al tempo stesso, soggetti responsabili i consessi elettivi nazionali, regionali e locali per le incandidabilità sopravvenute nel corso del mandato. Sono, infine, coinvolti significativamente nel procedimento gli Uffici giudiziari e le prefetture.

B. Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.



Non sono previste altre forme di pubblicità salvo quelle previste per legge.

C. Strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

L'intervento regolatorio non prevede nuove forme di controllo e monitoraggio che, pertanto, verranno eventualmente effettuate dalle istituzioni interessate dalla disciplina in esame, senza ulteriori oneri per le finanze pubbliche.

D. Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a V.I.R.

L'analisi delle legislature e consiliaure successive all'entrata in vigore del presente testo consentiranno di verificare l'effettiva minore presenza di soggetti gravati da pregiudizi penali nelle istituzioni elettive e nelle compagini di governo e di valutare, alla luce di tali dati, la necessità di ulteriori, specifici, interventi normativi.



ANALISI TECNICO NORMATIVA (A.T.N.)

(all. "A" alla Direttiva P.C.M. 10 settembre 2008 - G.U. n. 219 del 2008)

Amministrazione proponente: Interno - Giustizia - Pubblica Amministrazione e semplificazione

Titolo: Schema di decreto legislativo recante "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguente a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi".

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.**

Lo schema di decreto legislativo attua l'art. 1, commi 63, 64 e 65, della legge n. 190 del 2012 (c.d. Legge anticorruzione) che conferisce delega al Governo per l'adozione di un testo unico in materia di incandidabilità a cariche elettive e di governo, a livello centrale, regionale e locale, connesse a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi.

Il principale obiettivo della norma di delega è quello di introdurre nell'ordinamento giuridico un regime *ad hoc* per le incandidabilità parlamentari e per le cause ostative all'assunzione e svolgimento degli incarichi di governo, colmando in tal modo il disallineamento in essere con quanto già previsto per gli amministratori e componenti delle assemblee elettive regionali e locali.

Il testo unico ha quindi valenza spiccatamente innovativa per le cause di incandidabilità per l'elezione a deputato, senatore, membro del Parlamento europeo spettante all'Italia, e per il divieto all'assunzione e svolgimento di incarichi di governo derivanti da sentenze penali di condanna. Connotati di prevalente ricognizione, armonizzazione e coordinamento caratterizzano, invece, i Capi dedicati alle incandidabilità regionali e locali.



2) Analisi del quadro normativo nazionale.

La vigente normativa, anche costituzionale, non contempla l'istituto dell'incandidabilità per gli appartenenti alla Camera dei Deputati ed al Senato della Repubblica.

L'articolo 65 della Costituzione riserva, infatti, al legislatore ordinario la determinazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

La Carta costituzionale (artt. 56 e 58) prevede, comunque, che esistano determinate condizioni soggettive per l'accesso alla competizione elettorale politica: il possesso del diritto di elettorato attivo e l'aver raggiunto una determinata età anagrafica.

La "non candidabilità" alle elezioni politiche non ha pertanto costituito, finora, un istituto autonomo del diritto elettorale, ma un riflesso indiretto sull'elettorato passivo per effetto della mancanza di uno dei requisiti dell'elettorato attivo. A tal riguardo, i "non elettori" trovano definizione nell'art. 2, primo comma, del Testo unico delle leggi recanti norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali (approvato con DPR 20.03.1967, n.223).

Non sono elettori -- recita tale disposizione - e, conseguentemente, sono incandidabili: coloro che sono sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi, alle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come da ultimo modificato dall'articolo 4 della legge 3 agosto 1988, n. 327, finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi; i condannati a pena che importa la interdizione perpetua dai pubblici uffici; coloro che sono sottoposti all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, per tutto il tempo della sua durata.

La determinazione legislativa a prevedere anche per i parlamentari cause di incandidabilità connesse a sentenze di condanna può, pertanto, iscriversi -- ai fini di una sua valutazione di conformità ai principi costituzionali -- nel solco delle linee



giurisprudenziali tracciate dalla Corte Costituzionale, principalmente con le sentenze n. 407 del 1992 e n. 141 del 1996 dove si afferma che *“la non candidabilità va considerata come particolarissima causa di ineleggibilità”* e, ancora, con la sentenza n. 132 del 2001 in cui la Corte sembra equiparare i due istituti affermando che *“le fattispecie di incandidabilità, e quindi di ineleggibilità (...) rappresentano (...) l’espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l’accesso alle cariche”* elettive.

È evidente, tuttavia, che la disciplina delle cause di incandidabilità politiche non può ignorare il differente livello di garanzie costituzionali riservato alle Camere ed ai suoi appartenenti rispetto a quello ricavabile per i componenti delle assemblee elettive sub-nazionali.

Per tale motivazione l’esercizio del potere delegato non opera, in tale ambito, la mera trasposizione della disciplina per gli amministratori regionali e locali, originata nell’articolo 15 della legge n. 55 del 1990 (poi trasposta per i soli enti locali negli articoli 58 e 59 del Tuel).

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Il testo unico in esame nel sistematizzare la sola materia dell’incandidabilità impone all’interprete una lettura combinata con la restante disciplina ordinamentale ed elettorale afferente i diversi livelli istituzionali.

La nuova disciplina va a “completare”, senza alcun intervento novellistico, in particolare, le disposizioni dei testi unici per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica di cui, rispettivamente, al d.P.R. n. 361/1957, e al d.lgs. n. 533/1993.

Vengono, altresì, in evidenza le disposizioni per l’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero, previste dalla legge n. 459/2001, nonché le norme sull’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, recate dalla legge n. 18/1979.



Riportando nel testo unico la vigente disciplina regionale e locale sulle incandidabilità si è proceduto, poi, ad effettuare le necessarie abrogazioni dalla loro sede originaria.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Il provvedimento è compatibile con i principi costituzionali ed in particolare con gli articoli 51, primo comma, 54, 65, 66, 97, 117, secondo comma, lettere f), h) e p), e 122 della Costituzione. In particolare, le disposizioni dell'art. 3 sulla incandidabilità sopravvenuta nel corso del mandato parlamentare si conformano al principio di autoregolamentazione delle Camere.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

La disciplina recata dal testo unico non interferisce con le competenze regionali e degli enti locali, e rappresenta l'esercizio del potere legislativo statale finalizzato a far conseguire, da condanne per fattispecie delittuose di particolare gravità, uno *status* di inidoneità funzionale assoluta e non rimovibile da parte dell'interessato volto a tutelare *"il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, l'ordine e la sicurezza, la libera determinazione degli organi elettivi"* (cfr. Corte di Cassazione - sez. I, n. 3904 del 2005). Peraltro, l'art. 122 della Cost. rimette alla competenza legislativa concorrente regionale esclusivamente *"i sistemi di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità"* degli amministratori regionali, senza menzionare le cause di incandidabilità. Tale categoria è stata poi espressamente esclusa dalla competenza legislativa regionale dall'art. 2 della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione) che, *"fatte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate"*



misure di prevenzione”, rimette al legislatore regionale la disciplina dei casi di ineleggibilità.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Verificata la compatibilità con i principi in titolo.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

E' stata verificata l'assenza di rilegificazioni, nonché il rispetto dei criteri di semplificazione normativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Con riferimento alla disciplina delle incandidabilità parlamentari e alla revisione di quelle già in vigore per regioni ed enti locali risultano presentati nella legislatura in corso i seguenti progetti di legge:

CAMERA DEI DEPUTATI
<p><i>C. 5334 - On. Giulia Bongiorno e altri</i> Disposizioni in materia di incandidabilità e di ineleggibilità alle cariche di deputato, di senatore e di membro del Parlamento europeo, alle cariche elettive e di governo delle regioni e degli enti locali, nonché limiti all'assunzione di incarichi di Governo</p>
<p><i>C. 5290 - On. Denis Lo Moro e altri</i> Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, in materia di incandidabilità e di ineleggibilità alle cariche di deputato, di senatore e di membro del Parlamento europeo, nonché delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità relative a cariche pubbliche e di governo</p>
<p><i>C. 3784 - On. Antonio Di Pietro</i> Disposizioni in materia di incandidabilità alle funzioni pubbliche elettive e di cause ostative all'assunzione di incarichi di governo da parte di soggetti sottoposti a procedimenti penali per delitti di particolare gravità, nonché delega al Governo per l'integrazione della disciplina in materia</p>



di ineleggibilità degli amministratori locali
<i>C. 3665 - On. Laura Garavini</i> Disposizioni in materia di incandidabilità, di sospensione e di decadenza dalle cariche elettive e di governo
<i>C. 3437 - On. Guglielmo Vaccaro</i> Disposizioni in materia di cause ostative alla candidatura nelle elezioni politiche, regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali e di incompatibilità con altre cariche di interesse pubblico
<i>C. 3380 - On. Antonio Di Pietro</i> Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, nonché disposizioni in materia di incandidabilità e di ineleggibilità alle cariche di deputato, di senatore e di membro del Parlamento europeo e disposizioni concernenti le cause ostative all'assunzione di incarichi di governo
<i>C. 1915 - On. Antonio Di Pietro e altri</i> Nuove disposizioni in materia di risoluzione dei conflitti di interessi, di incandidabilità e ineleggibilità alle cariche di deputato, di senatore, di sindaco nei comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti e di presidente della provincia, nonché di disciplina dello svolgimento delle campagne elettorali. Delega al Governo per l'emanazione di norme in materia di conflitti di interessi degli amministratori locali
<i>C. 1130 - On. Carlo Costantini</i> 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
<i>C. 655 - On. Olga D'Antona e altri</i> Introduzione dell'articolo 6 - bis e modifica all'articolo 10 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di incandidabilità e ineleggibilità
SENATO DELLA REPUBBLICA
<i>S. 2908 - Sen. Silvia Della Monica e altri</i> Disposizioni in materia di incandidabilità, sospensione e decadenza dalle cariche elettive
<i>S. 2911 - Sen. Felice Belisario e altri</i> Nuove disposizioni in materia di incandidabilità alle funzioni pubbliche elettive, con riferimento ai soggetti condannati con sentenza definitiva per un delitto non colposo
<i>S. 2379 - Sen. Luigi Li Gotti e altri</i> Nuove disposizioni in materia di incandidabilità alle funzioni pubbliche elettive, nonché in materia di cause ostative agli incarichi governativi per soggetti sottoposti a procedimenti penali per delitti di particolare gravità sociale. Delega al Governo in materia di ineleggibilità degli amministratori locali.
<i>S. 1613 - Sen. Maria Fortuna Incostante e altri</i> Disposizioni in materia di ineleggibilità e incandidabilità
<i>S. 1212 - Sen. Felice Belisario e altri</i> Nuove disposizioni in materia di risoluzione dei conflitti di interessi di incandidabilità e di ineleggibilità alla carica di deputato, di senatore, di sindaco nei comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti e di presidente della provincia, nonché di disciplina dello svolgimento delle campagne elettorali. Delega al Governo per l'emanazione di norme in materia di conflitti di interessi degli amministratori locali



9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.

Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di equiparabilità degli istituti dell'incandidabilità e dell'ineleggibilità si è detto al punto 2).

Più in particolare, nel definire il nuovo sistema delle incandidabilità, si è tenuto conto del costante indirizzo della dottrina e della giurisprudenza costituzionale, secondo cui le cause che incidono sul diritto elettorale passivo sono soggette ad interpretazione *stricti iuris* e devono essere contenute entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse alla cui tutela sono preordinate.

La Corte costituzionale, infatti, ha più volte ribadito che la limitazione del diritto di elettorato passivo – che rientra nel novero dei diritti inviolabili tutelati dall'articolo 2 della Carta fondamentale – è ammissibile “*soltanto nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione*” (cfr., *ex plurimis*, sentenze nn. 141/1996 e 467/1991).

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

11) Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedure d'infrazione vertenti sulla specifica materia.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.



Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

14) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Non si hanno indicazioni al riguardo.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non vengono utilizzate nel testo definizioni normative che non appartengano già al linguaggio tecnico-giuridico di settore.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

Verificata la correttezza dei riferimenti normativi citati nel provvedimento, anche con riferimento alla loro esatta individuazione.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Dovendosi procedere alla elaborazione di un testo unico non si è fatto ricorso alla tecnica della novellazione.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.



Il testo abroga in maniera espressa la preesistente disciplina delle incandidabilità regionali e locali, che risulta incorporata, rispettivamente, nei Capi III e IV.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il testo non introduce norme dagli effetti indicati in titolo.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano presenti deleghe aperte sulla materia oggetto dello schema di regolamento.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi.

Non sono previsti provvedimenti attuativi di natura normativi discendenti.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

La materia oggetto del provvedimento è stata oggetto anche di analisi e valutazioni sulla base di dati ed elementi statistici a disposizione delle amministrazioni proponenti.

