

ALLEGATO 3

L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE SULL'APPLICAZIONE DEL
CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE IN MATERIA DI
FORMAZIONE DELLE LISTE DEI CANDIDATI PER LE ELEZIONI
REGIONALI, PROVINCIALI, COMUNALI E CIRCOSCRIZIONALI

PAGINA BIANCA

L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE IN MATERIA DI FORMAZIONE DELLE LISTE DEI CANDIDATI PER LE ELEZIONI REGIONALI, PROVINCIALI, COMUNALI E CIRCOSCRIZIONALI

1. PREMESSA

Com'è noto, la legge 4 agosto 2008, n. 132, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, all'articolo 1, comma 1, lettera *f*), espressamente conferisce alla Commissione stessa, tra gli altri, il compito di indagare sul rapporto tra mafia e politica, con riguardo alla sua articolazione nel territorio, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive¹.

La medesima legge, alla lettera *n*) del citato articolo 1), stabilisce, poi, il potere/dovere della medesima Commissione di svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e di proporre misure idonee a prevenire ed a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali.

Alla luce di ciò e con l'evidente proposito di mantenere elevata l'attenzione da parte delle Istituzioni parlamentari sui fenomeni di criminalità mafiosa – attuando contestualmente un'alta ed efficace attività di contrasto e di interdizione alla pervasività di tali fenomeni anche a danno delle Istituzioni – la Commissione, in data 18 febbraio 2010, ha approvato all'unanimità la «Relazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali»², così formulando un «Codice di autoregolamentazione» in materia.

La *ratio* ispiratrice di siffatto Codice è quella di superare su base pattizia il non altrimenti superabile principio costituzionale della presunzione di innocenza fino a sentenza irrevocabile di condanna (articolo 27 della Costituzione), al fine di anticipare in concreto la soglia della non candidabilità alle elezioni comunali, provinciali e regionali da parte di

¹ Cfr. «Il Codice etico di Autoregolamentazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali», rapporto dei consulenti della Commissione. Gennaio 2013. Doc. 524.4.

² Cfr. «Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali». Doc. XXIII, n. 1, XVI legislatura.

soggetti già gravemente inquisiti in ordine a talune specifiche ipotesi di reato.

Va detto subito che tale deliberazione si colloca in un solco di continuità con la scelta già effettuata nel corso della XV legislatura dall'allora Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, la quale, in data 3 aprile 2007, al fine di perseguire i medesimi intenti sopra evidenziati, approvò un documento denominato «*Relazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative*»³, documento, che fu offerto alla libera adesione dei partiti, delle formazioni politiche e delle liste civiche in procinto di formare le liste dei candidati alle elezioni amministrative.

Il Codice di autoregolamentazione, approvato nella XVI legislatura dalla Commissione, prevede appunto l'impegno «pattizio» per i partiti, per le formazioni politiche e per le liste civiche che aderiscono alle previsioni dello stesso, a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, candidati alle elezioni regionali, ai consigli provinciali, comunali e circoscrizionali nei cui confronti, alla data di pubblicazione dei comizi elettorali, sia stato emesso il decreto che dispone il giudizio, ovvero sia stata emessa misura cautelare personale non revocata né annullata, ovvero che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive o, ancora, che siano stati condannati con sentenza, anche non definitiva, in relazione ad uno dei seguenti delitti:

a) delitti di cui all'articolo, 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale: si tratta sostanzialmente dei delitti consumati o tentati, di cui agli articoli 416, comma sesto, realizzati allo scopo di commettere i delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601, 602, 416-*bis* del codice penale e dei delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis*, nonché dei delitti previsti dall'articolo 74 (associazione per delinquere finalizzata al narcotraffico) del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 e dall'articolo 291-*quater* (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando) del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 43/73;

b) reati di estorsione (articolo 629 del codice penale) ed usura (articolo 644 del codice penale);

c) riciclaggio ed impiego di denaro di provenienza illecita (articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale);

d) trasferimento fraudolento di valori (articolo 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356);

e) omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali da parte delle persone sottoposte ad una misura di prevenzione disposta ai sensi

³ Cfr. «*Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative*». Doc. XXIII, n. 1, XV legislatura.

della legge 31 maggio 1965, n. 575, nonché da parte dei condannati con sentenza definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-*bis* del codice penale;

f) attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152);

g) delitti le cui caratteristiche o modalità di commissione rientrano nelle pratiche comuni alle attività a carattere mafioso, previste dall'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

Anche la materia delle misure di prevenzione è stata, poi, ricompresa nel Codice di autoregolamentazione, che prevede l'impegno per i partiti, per le formazioni politiche e per le liste civiche che aderiscono alle previsioni dello stesso di non candidare alle elezioni della tipologia menzionata soggetti per i quali ricorra una delle seguenti condizioni:

a) sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575;

b) siano stati imposti divieti, sospensioni o decadenze ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ovvero della legge 31 maggio 1965, n. 575;

c) siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Il Codice di autoregolamentazione prevede, infine, agli articoli 2 e 3, l'impegno per i presidenti delle regioni, per i sindaci e per i presidenti delle province ad uniformarsi allo stesso con riferimento alle nomine di competenza, e per i partiti, per le formazioni politiche e per le liste civiche che intendono candidare alle elezioni cittadini che si trovano in una delle condizioni sopra indicate, a rendere pubbliche le motivazioni della scelta di discostarsi dagli impegni assunti con l'adesione al *Codice di autoregolamentazione*.

Passando ora al raffronto tra le regole dettate in materia, deve evidenziarsi che il testo del Codice di autoregolamentazione approvato in questa legislatura presenta minime differenze rispetto al testo approvato nella precedente legislatura giacché l'unico aspetto distintivo riguarda il fatto che nel nuovo testo è stato inserito anche il riferimento, non presente nel testo precedente, ai delitti comuni commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis*, ovvero al fine di agevolare l'attività di associazioni previste dallo stesso articolo. Con ciò si è inteso attribuire rilevanza anche a quelle circostanze che comportano la previsione dell'aggravante ad effetto speciale introdotta dall'articolo 7 del decreto-legge n. 152/91, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203/91.

Più delicata è, invece, la questione dei rapporti tra il Codice di autoregolamentazione e l'articolo 58 del testo unico delle leggi sull'ordina-

mento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel prosieguo semplicemente TUEL).

Al riguardo è appena il caso di ricordare che la norma di legge di cui trattasi prevede espressamente che non possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque 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, presidente e componente degli organi delle comunità montane:

a) coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-*bis* del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 7 (*rectius*: 73) del citato testo unico, concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplodenti, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati;

b) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314 (primo comma) (peculato), 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316-*bis* (malversazione a danno dello Stato), 317 (concussione), 318 (corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-*ter* (corruzione in atti giudiziari), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) del codice penale;

c) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diversi da quelli indicati nella lettera *b)*;

d) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo;

e) 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, come sostituito dall'articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646.

La norma indica, poi, che per tutti gli effetti disciplinati dal predetto articolo e dal successivo articolo 59 del TUEL la sentenza prevista dall'articolo 444 del codice di procedura penale (cosiddetto «patteggiamento») è equiparata a condanna.

L'articolo 59 appena menzionato, prevede, infine, al comma 1, la sospensione di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell'articolo 58 per:

a) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 58, comma 1, lettera a), o per uno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale;

b) coloro che, con sentenza di primo grado, confermata in appello per la stessa imputazione, hanno riportato, dopo l'elezione o la nomina, una condanna ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo;

c) coloro nei cui confronti l'autorità giudiziaria ha applicato, con provvedimento non 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, come sostituito dall'articolo 13 della legge 12 settembre 1982, n. 646. La sospensione di diritto consegue, altresì, quando è disposta l'applicazione di una delle misure coercitive di cui agli articoli 284, 285 e 286 del codice di procedura penale.

Da quanto finora esposto si ricava che, mentre il TUEL è fonte normativa primaria, avente applicazione cogente e di livello generale, il Codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione è soggetto ad adesione volontaria.

Ne consegue che, mentre il mancato rispetto delle disposizioni contenute nell'articolo 58 del TUEL comporta l'applicazione di sanzioni nei confronti di persone fisiche (gli eletti), la mancata osservanza delle disposizioni contenute nel Codice di autoregolamentazione od anche la semplice mancata ed ingiustificata adesione allo stesso non dà luogo ad alcun tipo di sanzione, semmai ad una valutazione da parte della Commissione di carattere squisitamente etico e politico, peraltro rivolta non verso i singoli, ma verso i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che ne hanno sostenuto la candidatura.

Proprio la diversità di grado e di valenza precettiva fra le due fonti ha indotto alcune prefetture (per la verità in numero assai modesto), in occasione del primo monitoraggio disposto in esito alle elezioni amministrative dell'anno 2010, a non fornire le informazioni richieste dalla Commissione nell'ambito delle attività di verifica del rispetto delle condizioni contenute nel Codice di cui trattasi, in virtù della pretesa violazione del diritto alla cosiddetta *privacy*, senza però considerare che, così operando, esse finivano per frustrare i poteri conferiti alla Commissione dall'articolo 1 legge 4 agosto 2008, n. 132 (norma primaria) ai fini dell'indagine sui rapporti mafia e politica nelle sue articolazioni sul territorio ed al tempo stesso vanificavano ogni possibilità di utile monitoraggio dei tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali.

Peraltro, gli interessati non avrebbero potuto neppure opporsi al trattamento dei dati personali, in quanto tale diritto è espressamente escluso dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 196 del 2003, qualora gli stessi dati siano richiesti da una Commissione parlamentare di inchiesta. Rientra,

pertanto, nei poteri della Commissione quello di richiedere ed ottenere le informazioni relative a tutto ciò che è contemplato dal codice di autoregolamentazione. Così come costituisce un preciso dovere dei prefetti, quali organi del Governo, fornire le informazioni richieste, anche a motivo della leale collaborazione tra organi istituzionali dello Stato. Peraltro, soprattutto dopo l'intervento del Ministro dell'interno, la maggior parte delle prefetture ha subito assicurato collaborazione, ed addirittura alcune di esse hanno fornito una copiosa serie di dati personali non richiesti.

Giova a questo punto ricordare che la Commissione, nella seduta del 9 febbraio 2011, ha reso pubblici i nominativi dei soggetti rientranti in una o più delle categorie di cui all'articolo 1 del codice di autoregolamentazione; tuttavia, l'esame della proposta di relazione sull'indagine svolta sull'applicazione del codice di formazione delle liste delle candidature per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali non si è poi concluso. Il compimento di un'attività di verifica dell'attuazione ed applicazione del Codice etico di autoregolamentazione ha costituito comunque l'esercizio di un'attività propria della Commissione alla luce anche dei poteri conferiti dalla legge istitutiva.

Altro problema è stato, poi, quello delle sentenze di condanna pronunciate ai sensi dell'articolo 444 e seguenti del codice di procedura penale. Sono emersi, infatti, alcuni casi nei quali i soggetti candidati alle elezioni hanno «patteggiato» la pena in relazione a reati di interesse in questa sede. Orbene, mentre nell'articolo 58 del TUEL è espressamente chiarito che la sentenza resa ai sensi dall'articolo 444 del codice di procedura penale è equiparata a quella di condanna, nel Codice di autoregolamentazione non è presente un'analoga dicitura, ma è contenuto un generico riferimento ai «soggetti condannati con sentenza» (ancorché non definitiva). La questione giuridica è abbastanza sottile in quanto la qualificazione giuridica della sentenza di cui trattasi è stata nel passato assai controversa in dottrina ed in giurisprudenza e, sebbene l'articolo 445 del codice di procedura penale attualmente vigente abbia risolto la questione prevedendo espressamente al comma 1-*bis* che, salve diverse disposizioni di legge, la sentenza (di patteggiamento – ndr.) è equiparata ad una pronuncia di condanna, tale norma è stata introdotta solo con la legge n. 134/2003, con la conseguenza che il problema sembrerebbe rimanere aperto per coloro che hanno chiesto ed ottenuto l'applicazione della pena in epoca anteriore alla entrata in vigore della disposizione di cui trattasi ed addirittura dello stesso articolo 58 del TUEL. E tuttavia, se la questione è rilevante per l'applicazione del TUEL, non altrettanto è sembrato esserlo per l'applicazione del Codice di autoregolamentazione, in quanto presupposto per l'emissione – in qualunque tempo avvenuta – di una sentenza di cui all'articolo 444 c.p.p. è pur sempre l'esercizio dell'azione penale, con la conseguenza che già per tale fatto ricorrerebbe una situazione contemplata nel Codice. Conseguentemente nel dettaglio dei risultati delle indagini sono stati menzionati anche i casi di soggetti che hanno «patteggiato» la pena per uno dei reati contemplati dal Codice di autoregolamentazione.

In stretto legame con le sentenze menzionate, si è considerato anche il caso in cui siano intervenute condizioni di estinzione del reato in contestazione.

Orbene, mentre il comma 5 dell'articolo 58 del TUEL prescrive espressamente l'inapplicabilità delle disposizioni dei commi precedenti se il soggetto, condannato o sottoposto a misura di prevenzione con provvedimenti definitivi, sia stato successivamente riabilitato ai sensi dell'articolo 178 del codice penale o dell'articolo 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327, il Codice di autoregolamentazione è, invece, silente sul punto.

Si è considerato, tuttavia, che la riabilitazione è cosa diversa dall'estinzione del reato per il quale si è comunque stati condannati, con la inevitabile conseguenza che questo secondo elemento non può certo equipararsi al primo.

I reati di estorsione e di riciclaggio, pur trovando un preciso riferimento nel Codice di autoregolamentazione, non vengono invece qualitativamente presi in considerazione nel più volte menzionato articolo 58 del TUEL. Peraltro giova rilevare che le condanne per i reati rispettivamente previsti dagli articoli 629 e 648-bis del codice penale non necessariamente vedono come protagonisti soggetti le cui condotte sono caratterizzate da «mafiosità» o, comunque, da legami con la criminalità organizzata, giacché sotto la previsione dell'articolo 629 del codice penale possono rientrare condotte del tutto estranee alla cosiddetta «estorsione da racket». Parimenti la fattispecie di riciclaggio non necessariamente prevede le sole condotte di chi compie operazioni finalizzate ad ostacolare gli accertamenti sulla provenienza di somme o di altri valori dalle attività della criminalità organizzata di stampo mafioso; secondo consolidata giurisprudenza, l'accezione del riciclaggio consente di ricomprendervi anche condotte di ben altra portata criminale (si pensi al caso di chi sostituisce le targhe di un autoveicolo di provenienza furtiva). Orbene, ignorandosi la fattispecie concreta che ha dato luogo alla condanna, non è stato possibile effettuare in questa sede tale distinzione e ci si è piuttosto attenuti al dato letterale.

2. LE MODALITÀ CON LE QUALI SI È SVILUPPATA L'INDAGINE DELLA COMMISSIONE

Doverosamente premesse le osservazioni di cui sopra, è stata innanzitutto frutto di una deliberata scelta della Commissione di affidare al momento successivo alle elezioni – ritenuto più propriamente riservato alla fase di indagine – il controllo degli eventuali casi di commistione tra mafia e politica e la conseguente relazione alle Assemblee parlamentari.

Si è inoltre ritenuto di individuare, almeno in una prima fase, nelle Prefetture gli organi più idonei a fornire le informazioni necessarie ai fini delle indagini.

Partendo da tale presupposto in data 21 aprile 2010 la Presidenza della Commissione ha inviato a 78 Prefetture italiane (fatta esclusione per quelle di Sardegna, Sicilia e Trentino-Alto Adige) una nota nella quale

si chiedeva che fossero forniti i dati relativi ad eventuali violazioni del Codice di autoregolamentazione approvato, come detto, all'unanimità dalla stessa Commissione in data 18 febbraio 2010.

Di tale procedura è stato in pari data informato il Ministro dell'interno.

In data 11 giugno 2010 ed in data 14 giugno 2010 l'indagine ha subito un'estensione e, pertanto, sono state indirizzate analoghe richieste alle Prefetture della Sicilia, della Sardegna e del Trentino-Alto Adige.

Va detto subito che il contenuto delle note menzionate è estremamente preciso e nelle stesse si è chiesto alle Prefetture interpellate di fornire «ogni informazione utile» in loro possesso «*in ordine alla candidatura e alla eventuale elezione ... di soggetti rientranti nelle condizioni citate nel predetto codice di autoregolamentazione*».

Una corretta lettura delle predette note, rende palese:

a) che le informazioni sono state richieste esclusivamente in relazione ad eventuali violazioni del codice di autoregolamentazione e non in relazione alle eventuali violazioni dell'articolo 58 del TUEL;

b) che le informazioni riguardavano sia i candidati eletti che quelli non eletti.

In considerazione della elevata mole dei dati richiesti, sempre in data 11 giugno 2010, al fine di agevolare la raccolta di essi, sono state inviate analoghe richieste ai Presidenti delle Corti di Appello, così da ottenere dalle stesse le certificazioni (del casellario giudiziale e dei carichi pendenti) relative ai soggetti di interesse per l'indagine: si è peraltro scelto di limitare le aree territoriali di interesse e, pertanto, sono stati investiti solo i vertici delle Corti di Appello delle Regioni Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Lazio e Lombardia, maggiormente interessate dal fenomeno mafioso⁴.

Nella considerazione dei ritardi di alcune Prefetture nel fornire i dati richiesti, è stata intrapresa anche un'interlocuzione diretta tra il Presidente della Commissione ed il Ministro dell'Interno e quest'ultimo ha manifestato anche in forma scritta (cfr. nota in data 5 ottobre 2010) la sua disponibilità ad un'ampia collaborazione con la Commissione.

Per tale ragione in data 13 ottobre 2010 sono state inviate, per tramite dello stesso Ministero dell'Interno, alle Prefetture⁵, che ancora non avevano risposto (totalmente o parzialmente), richieste di completamento delle informazioni.

⁴ A seguito di risposte talvolta interlocutorie, talvolta parziali (legate, come detto, anche alla considerevole mole dei dati richiesti) e talvolta imprecise, si è avviata una copiosa attività di interlocuzione epistolare ed in alcuni casi telefonica con le Autorità interessate.

⁵ Vds. Citato rapporto dei consulenti della Commissione. Gennaio 2013. Doc. 524.4, pag. 11.

Mentre talune Prefetture hanno fornito le informazioni richieste, altre quattordici Prefetture⁶ hanno evidenziato di non essere in grado di fornire dati diversi da quelli nella loro disponibilità *ex* articolo 58 TUEL e comunque con solo riferimento ai candidati eletti in quanto, altrimenti – sostenevano alcune di esse – si sarebbe potuto ipotizzare una violazione degli articoli 21 e 22 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

Ad oggi, sebbene, tutte le Prefetture e le Corti di Appello abbiano risposto all'originaria richiesta di questa Commissione, due Prefetture non hanno fornito le informazioni integrative di cui alla nota 13 ottobre 2010. Da ultimo, ai fini del completamento dei dati statistici, tra il 9 dicembre 2010 ed 14 dicembre 2010 è stata inviata alle 24 Prefetture⁷ che avevano fornito dati concernenti reati diversi da quelli contemplati dal Codice di autoregolamentazione richiesta di comunicare i dati numerici relativi ai candidati ed alle liste elettorali.

Ad oggi sono pervenute tutte le risposte a quest'ultima richiesta.

In ordine a tale indagine il Presidente della Commissione ha anche elaborato nella seduta del 9 febbraio 2011 una proposta di relazione, allegandovi le tabelle e gli elaborati statistici predisposti dai consulenti dott. Scaduti e dott. Alma, ai quali ad ogni buon fine si fa espresso richiamo.

In estrema sintesi sono emerse dall'indagine **44** violazioni al codice di autoregolamentazione; in particolare, **13** ascrivibili a partiti o liste elettorali a rilevanza nazionale, **4** ascrivibili a liste civiche che comunque si richiamavano a partiti a rilevanza nazionale ed infine **27** ascrivibili a liste civiche locali.

La distribuzione territoriale delle anzidette violazioni attribuisce poi alla Puglia il maggior numero di esse, cioè **10**; seguono Calabria, Campania, e Sicilia con **8** violazioni ciascuna; il Lazio con **5**, la Basilicata con **3** e l'Abruzzo con **2**.

Infine, dei soggetti candidati in violazione al codice di autoregolamentazione **9** sono risultati eletti; **1**, benché eletto, ha formato oggetto di verifica ai sensi dell'articolo 58 del TUEL; **1**, seppure eletto, ha poi subito la revoca; **33**, infine, non sono stati eletti.

Con nota in data 12 aprile 2011, indirizzata al Ministro dell'Interno, il Presidente della Commissione, sempre con riferimento alle elezioni amministrative della primavera 2010, ha poi disposto, avvalendosi della collaborazione con l'anzidetto Ministero, ulteriori accertamenti volti a stabilire l'applicazione del codice etico di autoregolamentazione anche nei casi di nomina diretta di assessori regionali, provinciali e comunali da parte rispettivamente dei Presidenti delle Regioni, delle Province e dai Sindaci di comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti.

⁶ Vds. Citato rapporto dei consulenti della Commissione. Gennaio 2013. Doc. 524.4, pag. 11.

⁷ Non risulta ad oggi interpellata la prefettura di Matera in quanto i dati trasmessi dalla stessa sono stati inseriti nel data base solo successivamente alla spedizione delle sopraindicate richieste.

Analoga verifica per il tramite delle Prefetture interessate è stata altresì avviata dal Presidente della Commissione con una interlocuzione del 19 maggio 2011, indirizzata al Ministro dell'Interno, relativamente alle elezioni amministrative della primavera 2011.

Infine, con nota del 10 ottobre 2012, lo stesso Presidente, in previsione delle elezioni regionali siciliane del 28 ottobre 2012, ha interessato i prefetti dell'Isola, al fine di acquisire ogni utile indicazione circa l'osservanza, da parte dei partiti e dei movimenti politici, delle previsioni del Codice di autoregolamentazione nella presentazione delle liste.

Queste ultime tre indagini, a differenza della prima, per la quale si è già detto, non sono giunte, invece, ad oggi a conclusione, per la lentezza con la quale dalle Prefetture interessate affluiscono le risposte ai quesiti loro posti da questa Commissione.

Invero, quanto alla verifica del rispetto del codice di autoregolamentazione relativamente agli assessori di nomina diretta nominati a seguito delle elezioni della primavera 2010, ad oggi hanno risposto soltanto **37** delle **49** prefetture interessate (non hanno ancora risposto **12** prefetture). Tutte quante le risposte ad oggi pervenute sono comunque di segno negativo, nel senso che nessuna violazione al codice risulta essere stata segnalata.

Quanto alla verifica del rispetto del codice di autoregolamentazione relativamente ai candidati ed assessori di nomina diretta a seguito delle elezioni amministrative della primavera 2011, hanno, invece, ad oggi risposto **60** prefetture, talune in termini interlocutori o parziali. Tuttavia sono già emersi ad oggi **16** casi di violazione al codice di autoregolamentazione.

Infine, quanto alle verifiche eseguite relativamente alle elezioni regionali siciliane, dell'ottobre 2012, hanno allo stato risposto in modo completo soltanto **4** delle **9** prefetture interessate, ma già adesso é emerso **1** caso di violazione al Codice di autoregolamentazione.

3. I PARAMETRI DI ATTENDIBILITÀ DEI RISULTATI PERVENUTI

In assenza di una procedura standardizzata di accertamento, gli Uffici delegati alle verifiche hanno proceduto secondo modalità diverse. Vi è chi nella ricerca di informazioni ha investito le locali Forze dell'ordine, chi ha fatto effettuare controlli sulle certificazioni del casellario giudiziale, chi, infine, ha subdelegato i singoli organismi di controllo elettorale, chiedendo agli stessi di riferire direttamente a questa Commissione.

I dati pervenuti non possono essere quindi considerati esaurienti, né autorizzano, in larga parte, a ritenere centrati gli obiettivi perseguiti dall'indagine.

È fatto notorio che per l'attendibilità di un risultato è necessario che siano standardizzate le modalità di rilevazione dei dati e che gli stessi siano quantomeno prossimi alla completezza. Nel caso di specie entrambe le predette caratteristiche non possono darsi rispettate.

Gli elementi sui quali si fonda tale affermazione sono i seguenti:

a) le evidenziate differenti modalità di acquisizione e trasmissione dei dati, con la conseguenza della evidente difficoltà di ricondurli ad un criterio unitario di rilevamento e di valutazione;

b) il rilevamento richiesto alle Prefetture è stato di carattere nazionale, quello richiesto alle Corti di Appello ha investito solo alcune aree del territorio con la conseguenza dell'impossibilità di comparazione per larga parte del territorio italiano dei dati acquisiti;

c) le mancate risposte da parte di alcune Prefetture sui candidati «non eletti»;

d) le mancate risposte da parte di alcune Prefetture sulle situazioni contemplate dal codice di autoregolamentazione;

e) le mancate complete risposte da parte di alcune Corti di Appello sulle situazioni contemplate dal codice di autoregolamentazione;

f) il notorio non tempestivo aggiornamento dei certificati del casellario giudiziale con la conseguenza che sentenze di condanna definitive e per reati in questa sede di interesse, pronunciate in tempi ragionevolmente recenti, potrebbero non essere state ancora annotate nel sistema di certificazione;

g) la mancanza allo stato in Italia di una certificazione centralizzata dei «carichi pendenti» (la stessa è ancora demandata alle singole Procure della Repubblica), con la chiara conseguenza che le certificazioni acquisite e trasmesse a questa Commissione hanno riguardato solo i luoghi di nascita e/o di residenza dei soggetti interessati, ma non consentono di rilevare eventuali pendenze, anche per gravissimi fatti-reato innanzi ad Autorità Giudiziarie aventi altre allocazioni sul territorio;

h) le mancate risposte di numerosissime Prefetture, soprattutto con riferimento alle tre ultime verifiche elettorali.

4. CONCLUSIONI

I risultati cui si è pervenuti, sia mediante l'elaborazione di un nuovo Codice etico di autoregolamentazione varato nella seduta della Commissione del 18 febbraio 2010, sia mediante le verifiche disposte all'esito delle elezioni amministrative della primavera 2010, della primavera 2011 e delle elezioni regionali siciliane dell'anno 2012, pur non avendo raggiunto esiti assolutamente positivi (sul piano della rigorosa osservanza del codice) né di incontrovertibile certezza sul piano statistico, hanno tuttavia offerto una decisa ed univoca risposta alla richiesta di correttezza e di moralità che da tempo si leva dalle più diverse parti dell'opinione pubblica nazionale.

Inoltre hanno indotto diversi componenti della Commissione – appartenenti a diversi Gruppi politici – a presentare in Parlamento autonome proposte di legge, aventi la finalità di disciplinare in modo nuovo ed organico la materia della candidabilità a cariche pubbliche elettive e di Governo.

In tale direzione si muovono, infatti, con percorsi e risultati diversi le proposte di legge presentate autonomamente dal sen. Antonino Caruso ed

altri (DDL n. 2632), dal sen. Raffaele Lauro (DDL n. 2724), dal sen. Li Gotti ed altri (DDL n. 2379), dai senatori Della Monica, De Sena, Maritati, Lumia, Carofiglio, Garraffa, Leddi ed altri (DDL n. 2908) al Senato, nonché dall'on. Laura Garavini ed altri (DDL n. 3665) alla Camera dei deputati.

In particolare, i disegni di legge dei sen. Caruso e Lauro fanno obbligo a ciascun candidato di dichiarare all'atto della presentazione della candidatura le eventuali condanne o pendenze penali. Però, mentre il disegno di legge del sen. Caruso ricollega l'incandidabilità o la decadenza dalla nomina esclusivamente al carattere mendace della dichiarazione, il disegno di legge del sen. Lauro si limita a far discendere dal mendacio della dichiarazione effetti penalmente rilevanti, senza tuttavia comportare l'incandidabilità o la decadenza del dichiarante.

Il disegno di legge del sen. Li Gotti fa propri i principi di incandidabilità ed ineleggibilità individuati dall'articolo 1 del Codice di autoregolamentazione, approvato da questa Commissione nella seduta del 18 febbraio 2010.

Infine, il disegno di legge del sen. Della Monica (si indica per brevità il nominativo della prima firmataria), al pari di quello presentato alla Camera dall'on. Garavini, coniugando rigorosamente le sanzioni di ineleggibilità e decadenza dalla carica con l'imprescindibile definitività della pronuncia di condanna o di applicazione della misura di prevenzione, non presta minimamente il fianco a dubbi o riserve di costituzionalità, ma amplia notevolmente il numero dei delitti che comportano l'incandidabilità o la decadenza all'obbligo di dichiarazione preventiva.

Pur se con contenuti, destinatari ed effetti diversi, anche il Governo, da ultimo, facendo proprie le cogenti esigenze di moralità della vita pubblica portate avanti dalla Commissione col Codice di autoregolamentazione e da vari parlamentari con proprie autonome proposte di legge, ha approvato il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 contenente il *Testo Unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo consenguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190.*

Allineandosi al principio costituzionale della colpevolezza derivante soltanto da sentenza definitiva, il citato Testo Unico prevede anzitutto l'incandidabilità a deputato, senatore o membro del Parlamento europeo nei confronti di coloro che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale; per delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I del codice penale; per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni.

Lo stesso T.U. prevede poi la sospensione dagli incarichi regionali, provinciali e comunali nei confronti degli eletti che abbiano in seguito riportate condanne non definitive per taluni specifici reati e la decadenza all'atto dell'eventuale passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

ALLEGATO 4

AGGIORNAMENTI SULLA SITUAZIONE DELLA CRIMINALITÀ
ORGANIZZATA IN CALABRIA

PAGINA BIANCA

AGGIORNAMENTI SULLA SITUAZIONE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA IN CALABRIA

L'AUDIZIONE DEI RESPONSABILI DELLA PROCURA DI REGGIO CALABRIA

Nella prima fase di attività della Commissione, i cui esiti sono stati compendati nella Relazione già approvata il 25 gennaio 2012¹, sono state svolte due audizioni di rappresentanti della Procura di Reggio Calabria: la prima in occasione della missione a Reggio Calabria del 15 e 16 febbraio 2010² e la seconda, in sede, nel settembre dello stesso anno.

La Commissione ha, tuttavia, ritenuto necessario svolgere due ulteriori audizioni³, al fine di acquisire dati aggiornati sulla situazione calabrese, quale segnale della particolare attenzione riservata alla Calabria e per avvalersi di un costante monitoraggio di una realtà dove è maggiormente radicata l'organizzazione criminale nota con il nome di 'ndrangheta, oggi considerata la più potente associazione criminale di matrice italiana.

Nel corso della prima audizione, avvenuta il 3 luglio 2012, il Procuratore facente funzioni presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria, dott. Ottavio Sferlazza, ha, in via preliminare, brevemente esposto gli obiettivi che la Direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria si è sempre prefissa, fin da quando è stata diretta, per circa quattro anni, dal Procuratore dott. Giuseppe Pignatone, il quale aveva individuato quattro obiettivi privilegiati nell'azione di contrasto alle organizzazioni mafiose di tipo 'ndranghetistico.

Il primo obiettivo è quello della cattura dei latitanti nel presupposto che la disarticolazione delle organizzazioni criminali non può prescindere da un impegno particolarmente incisivo su tale fronte, per lo più personaggi collocati in posizione apicale nelle grandi dinastie mafiose, i quali, proprio in ragione del ruolo rivestito, possono contare su una vasta rete di sostegno logistico e personale idonea ad assicurare loro anche lunghissimi periodi di latitanza, durante i quali continuano a mantenere una posizione di comando strategico.

¹ Cfr. «*Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno*», approvata dalla Commissione nella seduta del 25 gennaio 2012.

² Cfr. pag.85-91 della *Relazione ut supra cit.*

³ Cfr. Audizione del 3 luglio 2012 del Procuratore facente funzioni della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria, dott. Ottavio Sferlazza e dei Procuratori aggiunti, dott.ri Michele Prestipino Giarritta e Nicola Gratteri e audizione del 5 dicembre 2012 del Procuratore facente funzioni della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria, dott. Ottavio Sferlazza e del Procuratore aggiunto, dott. Michele Prestipino Giarritta.

Il secondo obiettivo è quello di individuare e perseguire quella che ormai, con una terminologia abbastanza nota, viene sinteticamente individuata come «zona grigia», vale a dire quell'area di collusione e di contiguità che, mutuando una definizione cara allo studioso siciliano Umberto Santino, può definirsi «borghesia mafiosa»: tutti quegli esponenti del mondo della politica, dell'imprenditoria, delle professioni che si prestano ad accordi collusivi con associazioni mafiose, comunque localmente denominate.

Il terzo obiettivo è quello di svolgere un'azione di contrasto particolarmente incisiva sul fronte del traffico internazionale di sostanze stupefacenti, attività illecita privilegiata dalla 'ndrangheta, che è considerata, nel settore, l'organizzazione criminale di matrice italiana più affidabile, specie per i cartelli sudamericani.

Il quarto obiettivo è quello dell'aggressione ai patrimoni illeciti.

Sempre in termini di premessa generale il dott. Sferlazza ha evidenziato che notevoli risultati sono stati raggiunti negli ultimi quattro anni su tutti e quattro i fronti, circostanza che, oltre a costituire motivo di orgoglio per la Procura distrettuale di Reggio Calabria con riferimento ai singoli successi conseguiti, è stata particolarmente importante perché ha costituito il volano per altri successi di tipo investigativo.

Invero, i risultati conseguiti hanno favorito la crescita di una notevole fiducia da parte dei cittadini nelle Istituzioni e, quindi, l'evoluzione culturale e politica complessiva della società civile, che dall'auditore viene ritenuta la precondizione perché si possa ragionevolmente pensare di vincere la difficilissima guerra contro la 'ndrangheta.

Inoltre, sempre secondo quanto si è appreso, questa fiducia nelle Istituzioni ha comportato il proliferare di collaborazioni di giustizia.

Quest'ultima circostanza assume, ad avviso del procuratore Sferlazza, un'importanza meritevole di essere segnalata poiché, in Calabria, e segnatamente nell'ambito delle associazioni 'ndranghetiste, pochissime sono state in passato le scelte collaborative, motivo per cui si alimentava il mito dell'invincibilità della 'ndrangheta, che, per contro, a seguito delle stesse, ha subito un grave colpo.

Particolarmente significative, ha sottolineato il dott. Sferlazza, le collaborazioni di due donne di 'ndrangheta, Giuseppina Pesce e Maria Concetta Cacciola, la quale ultima ha fatto una drammatica scelta suicidiaria, imputabile all'isolamento all'interno della famiglia.

La collaborazione di donne viene indicata dall'auditore quale segnale particolarmente importante, perché in Calabria le donne hanno sempre avuto un ruolo di trasmissione di determinati modelli culturali e di determinati valori, o meglio di disvalori, che sono la cultura dell'obbedienza, della sottomissione e della subalternità al capofamiglia, che favoriscono l'impenetrabilità della 'ndrangheta.

Inoltre, le donne svolgono un prezioso ruolo di raccordo tra l'esterno e l'interno nei casi in cui i congiunti stretti, mariti o padri, siano detenuti, per cui la loro dissociazione infligge un duro colpo alla possibilità dell'organizzazione 'ndranghetista di continuare ad operare anche nel caso di