

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2387

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MATTIELLO, CIVATI, GANDOLFI, MARZANO, PASTORINO

Modifica all'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di incandidabilità degli amministratori locali responsabili dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione mafiosa

Presentata il 15 maggio 2014

ONOREVOLI COLLEGHI! — La recente discussione parlamentare sull'articolo 416-ter del codice penale ha offerto l'occasione per tracciare un primo bilancio su questa fase iniziale di legislatura e per saggiare la tenuta democratica delle istituzioni.

Si parla spesso di mafia; se ne parla anche al plurale, come mafie, e si parla di « mafie anche straniere ». In Italia sappiamo che — oltre all'archetipo siciliano — si è fatto fortissimo il modello calabrese della 'ndrangheta — che viene dal greco *anér* (declinato al genitivo, *andròs*) e *agathòs*, che vuol dire uomo buono, valoroso, coraggioso — e poi c'è la costellazione camorristica in Campania e la Sacra Corona pugliese. Che cosa hanno di particolare e di caratteristico le mafie italiane rispetto alle

organizzazioni criminali di altri Paesi e continenti? Che cosa impedisce quella che evocativamente è stata definita la « volgarizzazione del marchio »?

Le mafie italiane hanno bisogno della casa madre, del territorio di provenienza. È ben vero che già da quaranta anni la mafia si è fatta imprenditrice — secondo un fortunato titolo di Pino Arlacchi per i tipi della casa editrice Il Mulino — ed è altrettanto vero che la mafia sfrutta le correnti del riciclaggio internazionale, come una mafia liquida, per riprendere una definizione di Francesco Forgione della XV legislatura. L'esperienza ci insegna che le mafie italiane hanno bisogno del legame territoriale, un ancestrale vincolo con la terra e con il sangue.

Di qui si deve partire per capire come mai la legislazione italiana ha sempre avuto un occhio attento per i nessi tra mafia e voto.

Se è vero che tutto il crimine trova comodo avere un esponente politico amico o accondiscendente, per le mafie italiane poter identificare il potere istituzionale e territoriale con il proprio è essenziale. Serve a rendersi invincibili, serve a scoraggiare la resistenza, serve a dire che se si combatte la mafia si combatte lo Stato stesso. I mafiosi, gli 'ndranghetisti, i camorristi devono poter controllare il territorio, i suoi simboli e i suoi presidi istituzionali. Le mafie italiane non aspirano a essere liquide; vogliono essere sovrane.

Mafie e voto, dunque. Il Parlamento italiano ha fatto molta strada su questo binario, sia con le inchieste sia con le leggi.

Per limitarci all'ultimo trentennio, si parta dall'articolo 416-*bis*, terzo comma, del codice penale, introdotto all'indomani dell'assassinio di Pio La Torre e del suo autista Rosario Di Salvo. Già in questo comma — così innovativo e coraggioso — c'era scritto che il carattere mafioso dell'associazione stava anche nell'uso della forza intimidatrice e dell'assoggettamento omertoso per influenzare il voto o per procurarselo con profitto elettorale per sé o per altri.

Dieci anni dopo, purtroppo sempre a seguito di un bagno di sangue — le stragi di Capaci e di via d'Amelio nel 1992 — fu introdotto l'articolo 416-*ter* del codice penale, che ha previsto il delitto di scambio elettorale politico-mafioso. La disposizione — come fu approvata — prevede che sia assoggettato alla medesima pena dell'associazione mafiosa chi ottiene la promessa di voti contro un'erogazione in denaro. In realtà, l'allora Ministro Martelli aveva proposto un testo migliore. Egli voleva incriminare il politico che, in cambio della promessa di voti mafiosi, erogasse denaro o promettesse « di agevolare l'acquisizione di concessioni, appalti, contributi e finanziamenti pubblici o comunque della realizzazione di profitti ».

Ma questa formula non passò. Fu approvata quella che vigeva fino a que-

st'anno e che, recentemente, è stata modificata prevedendo una descrizione della fattispecie maggiormente comprensiva.

Gli articoli 416-*bis* e 416-*ter* mettono in evidenza i modi in cui la mafia mette le mani sulle elezioni in questo Paese. Le due disposizioni del codice penale avevano e hanno un grande merito: accendere il faro della legge penale sulla fase ascendente del condizionamento mafioso sulle istituzioni rappresentative. Si cercava e si cerca di impedire che siano eletti mafiosi o persone che poi risponderanno non all'interesse generale della comunità e alla propria coscienza ma alle cosche mafiose. A questo scopo è teso anche l'articolo 67 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, che prevede il divieto di propaganda elettorale a carico di quanti sono stati colpiti dalla misura di prevenzione della sorveglianza speciale.

L'articolo 143, comma 11, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), sta nello stesso solco: definisce non candidabili i sindaci e i componenti le giunte i cui comuni siano stati sciolti con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi del medesimo articolo 143.

L'incandidabilità è volta a evitare che tutto il procedimento descritto nella disposizione stessa sia vanificato da un condizionamento così profondo e duraturo delle cosche malavitose di una comunità locale che riporti — a seguito di nuove elezioni — gli stessi soggetti al vertice dell'ente.

L'esperienza ha tuttavia mostrato che — sebbene complessivamente efficace e severa — la misura dell'incandidabilità ha due punti deboli: uno è relativo al suo ambito d'applicazione e l'altro alla procedura per dichiararla.

Quanto al primo profilo, gli amministratori locali il cui mandato è cessato per scioglimento per condizionamento mafioso non sono candidabili in elezioni di tipo amministrativo. La disposizione prevede, infatti, l'impossibilità di candidarsi nelle elezioni per il rinnovo dei consigli regio-

nali e comunali; non è invece contemplata un'incandidabilità per le elezioni politiche e per quelle del Parlamento europeo, materia questa lasciata al solo testo unico di cui al decreto legislativo n. 235 del 2012, cosiddetto « decreto Severino », che prevede l'incandidabilità solo a seguito di condanne penali definitive.

È potuto dunque accadere che a Rivarolo Canavese (Torino), comune sciolto per mafia (il terzo in Piemonte in venti anni, dopo Bardonecchia e Leini), il sindaco Fabrizio Bertot si sia potuto candidare alle elezioni per il Parlamento europeo del prossimo 25 maggio 2014, peraltro dopo essere già subentrato nel seggio parlamentare europeo nella legislatura in corso e ora al termine.

Si tratta di una lacuna che deve essere colmata per evitare il paradosso di avere eletti nel Parlamento italiano o nel Parlamento europeo soggetti rifiutati dai consigli comunali e regionali.

Quanto al secondo aspetto, si osservi che l'incandidabilità non deriva automaticamente dal decreto del Presidente della Repubblica con cui l'ente locale è sciolto ma da una pronunzia del tribunale, cui la documentazione è inviata dal Ministro dell'interno.

Nel terzo periodo del citato comma 11 dell'articolo 143 del TUEL si stabilisce che si applicano le disposizioni dei procedimenti civili in camera di consiglio (articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile). La disposizione non specifica come si applichino le norme sui procedimenti in camera di consiglio, né ragguagli specifici si trovano nelle norme medesime.

Dall'esperienza sappiamo che, ricevuta la documentazione, il giudice fissa un'udienza e ne dà comunicazione agli interessati. Prima dell'emanazione del decreto di incandidabilità — che poi dovrà essere comunicato al comune di residenza — c'è dunque un contraddittorio. Sebbene non risultino prescritti termini a difesa, è chiaro che gli avvocati chiederanno tali termini per poter esaminare le carte e redigere memorie.

Questa procedura non è dunque compiutamente disciplinata ed è successo, pur-

troppo, che essa sia stata lunga e tortuosa e abbia perfino consentito a un sindaco responsabile dello scioglimento per mafia di un comune di ricandidarsi.

È il caso di Nardodipace (Vibo Valentia). L'amministrazione comunale era stata sciolta con decreto del Presidente della Repubblica 19 dicembre 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 8 dell'11 gennaio 2012. La commissione d'accesso agli atti aveva infatti accertato una diffusa ed estesa illegalità in tutti i settori della gestione dell'ente locale, che era stato portato al dissesto. Era stata tra l'altro accertata l'appartenenza del vicesindaco a un locale 'ndranghetista, capeggiato dal di lui padre. Nella relazione prefettizia erano poi elencati ulteriori e allarmanti sintomi del dominio mafioso sul comune. Ebbene, Romano Loiello, sindaco al momento dello scioglimento, che avrebbe dovuto essere dichiarato incandidabile dal tribunale civile di Vibo Valentia, è tornato al vertice del comune. Inespugnabilmente, dopo una gestione commissariale di diciotto mesi, il provvedimento di incandidabilità del signor Loiello è stato spedito alla prefettura — ufficio territoriale del Governo di Vibo Valentia con quel tanto di ritardo sufficiente a consentirgli di ripresentare la propria candidatura a sindaco e di riportare, alle elezioni del novembre 2013, il 53 per cento dei voti e — dunque — di essere rieletto. Alla luce della mancanza nell'ordinamento sia di una pregiudizialità espressa tra giudizio amministrativo e giudizio civile, sia di specifici termini a difesa garantiti dagli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, il tribunale di Vibo Valentia sembra avere amministrato un considerevole lasso temporale in maniera assai poco avveduta.

Pertanto, il citato comma 11 dell'articolo 143 del TUEL deve essere modificato prevedendo che al decreto di scioglimento dell'ente locale deve seguire un decreto del giudice che dichiari l'incandidabilità, immediatamente efficace e comunicato agli uffici elettorali ed eventualmente reclamabile ai sensi dell'articolo 739 del codice di procedura civile.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il comma 11 dell'articolo 143, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« 11. Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono, nei cinque anni successivi allo scioglimento, essere candidati alle elezioni circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali, per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Ai fini della dichiarazione di incandidabilità, il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4, unitamente agli estremi del decreto del Presidente della Repubblica con cui lo scioglimento è stato disposto e ad ogni altra documentazione utile al giudizio, al tribunale competente per territorio che, valutata la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa, ne dichiara l'incandidabilità con decreto. Si applica, in quanto compatibile, la procedura prevista dall'articolo 739 del codice di procedura civile ».

