

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2661

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BONAVITACOLA, AIELLO, BOSSA, CARLONI, DI LELLO, GRASSI,  
IMPEGNO, MASSA, RAGOSTA, ANDREA ROMANO, VALIANTE**

Modifiche agli articoli 7 e 10 del testo unico di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, in materia di esclusione della condanna per abuso d'ufficio dal novero delle cause ostative alla candidatura nelle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali

*Presentata il 10 ottobre 2014*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge intende correggere un grave errore legislativo che produce effetti abnormi e ingiusti sull'accesso e sull'esercizio di cariche presso organi elettivi regionali e delle amministrazioni locali.

Si tratta, precisamente, delle norme del testo unico di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, di seguito «testo unico», che introducono la figura dell'abuso d'ufficio (articolo 323 del codice penale) fra i reati che comportano l'incandidabilità alle cariche elettive regionali e delle amministrazioni locali per i condannati con sentenza definitiva, ovvero la decadenza dalla carica ove tale sentenza definitiva intervenga in corso di mandato e la sospensione temporanea della carica ove in corso di mandato intervenga una sentenza non definitiva.

Tali norme sono palesemente incostituzionali, per le motivazioni di seguito esposte.

Com'è noto un decreto legislativo ha lo stesso valore sostanziale di una legge, ma non è una legge ordinaria nel suo peculiare procedimento di formazione e di approvazione.

Per comprendere tale distinzione occorre riferirsi agli articoli della Costituzione che regolano l'esercizio del potere legislativo.

L'approvazione delle leggi ordinarie è regolata dall'articolo 70. L'approvazione dei decreti legislativi, invece, è regolata dall'articolo 76 e dall'articolo 77, primo comma.

L'articolo 70 recita: «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere».

L'articolo 76 recita: « L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti ».

L'articolo 77, primo comma, recita: « Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria ».

È questo il contesto normativo che regola e limita il potere del Governo di emanare decreti legislativi.

La Costituzione è chiara: l'esercizio di tale potere deve mantenersi nei binari della legge con cui il Parlamento conferisce la delega al Governo. È la legge delega, infatti, a precisare principi e criteri direttivi cui il Governo deve necessariamente attenersi nell'esercizio della delega con l'emanazione del decreto legislativo.

È noto che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha da tempo ribadito e precisato tali principi di regolazione del rapporto fra legge delega e decreto legislativo. Con ripetute e coerenti pronunce la Corte ha chiarito come un decreto legislativo che vada oltre i limiti della delega conferita dal Parlamento configuri un eccesso di delega, con sua conseguente incostituzionalità per violazione degli articoli citati.

La delega in esame è stata conferita al Governo con la legge 6 novembre 2012, n. 190. Tale legge ha dettato principi e criteri direttivi per la successiva predisposizione ed emanazione di un decreto legislativo recante un testo unico per la disciplina delle cause di incandidabilità:

*a)* per le cariche parlamentari e di Governo;

*b)* per le cariche elettive regionali e di amministrazione locale.

La presente proposta di legge riguarda, precisamente, le cariche di cui alla lettera *b*).

Invero, le disposizioni del testo unico, riguardanti le cariche pubbliche regionali e locali sono contenute, specificamente, nell'articolo 1, comma 64, lettere *g*), *h*), *i*), *l*) e *m*), della legge n. 190 del 2012:

« *g*) operare 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;

*h)* valutare per le cariche di cui alla lettera *g*), in coerenza con le scelte operate in attuazione delle lettere *a*) e *i*), l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità determinate da sentenze definitive di condanna per delitti di grave allarme sociale;

*i)* individuare, fatta salva la competenza legislativa regionale sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, le ipotesi di incandidabilità alle elezioni regionali e di divieto di ricoprire cariche negli organi politici di vertice delle regioni, conseguenti a sentenze definitive di condanna;

*l)* prevedere l'abrogazione espressa della normativa incompatibile con le disposizioni del decreto legislativo di cui al comma 63;

*m)* disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica ».

Tenuto conto che le citate lettere del comma 64 hanno valore e portata, precisamente, come indicato all'alinea dello

stesso comma, di principi e criteri direttivi dettati dalla legge delega (Parlamento) per la corretta definizione del decreto legislativo (Governo), è decisivo muovere dal loro corretto esame per delimitare l'ambito della delega *de quo* nella disciplina delle cariche regionali e delle amministrazioni locali. Tale esame dimostra agevolmente che la delega abilita il Governo a compilare il testo unico:

a) con un'attività meramente ricognitiva delle norme già vigenti in materia di incandidabilità;

b) con l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità determinate da sentenze definitive di condanna per delitti di grave allarme sociale;

c) con la disciplina delle ipotesi di sospensione e di decadenza di diritto dalle cariche pubbliche in caso di sentenza definitiva di condanna intervenute successivamente all'assunzione della carica.

La differenza fra la casistica di cui alle lettere a) e b), da un lato, e alla lettera c), dall'altro, riguarda il rapporto temporale fra sentenza e assunzione della carica. Se la sentenza precede l'assunzione della carica si versa in ipotesi di incandidabilità. Se la sentenza interviene successivamente all'assunzione della carica si versa nella conseguente ipotesi di decadenza. In tale secondo caso, poi, trovano applicazione le due simmetriche e susseguenti figure della sospensione temporanea dalla carica e della decadenza definitiva dalla stessa. A tale proposito, infatti, la legge delega ha inteso confermare l'ordinario modello parallelo fra sanzione della sospensione e sanzione della decadenza. La più grave sanzione della decadenza consegue a una sentenza definitiva di condanna. La sanzione temporanea della sospensione consegue a una sentenza non definitiva. Ovviamente, da tale modello simmetrico discende che la sentenza non definitiva comporta la sospensione se riguarda reati dai quali, in caso di condanna definitiva, consegue la decadenza dalla carica pubblica.

Così ricostruita l'architettura giuridica della legge delega, occorre verificare se con le figure di reato individuate dal testo unico (rilevanti ai fini della suddetta simmetria: sentenza non definitiva = sospensione; sentenza definitiva = decadenza) il Governo abbia esercitato correttamente la delega ricevuta dal Parlamento.

Si è visto che tali figure di reato, nelle disposizioni della legge delega, sono individuate dal Governo con l'esercizio di un'attività ricognitiva e di una facoltà integrativa. In fase ricognitiva, il Governo effettua una mera ricognizione delle figure di reato già previste dalle norme vigenti in materia di incandidabilità. In fase di esercizio della facoltà integrativa il Governo può aggiungere altre figure di reato rilevanti ai fini dell'incandidabilità ove trattasi di reati di grave allarme sociale.

A questo punto è agevole constatare che il reato di abuso d'ufficio, previsto e punito dall'articolo 323 del codice penale, non risponde a nessuno dei due predetti parametri d'ingresso fissati dalla legge delega. Certamente, l'articolo 323 non rientra fra i reati previsti dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della legge delega (28 novembre 2012) e per i quali è disposta la sanzione dell'incandidabilità alle cariche pubbliche locali (e la correlata sospensione temporanea in attesa di sentenza definitiva per i titolari di una carica). Per giungere a tale banale constatazione basta prendere in esame l'elenco dei reati previsti dall'articolo 58 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge delega e che sono, appunto, i reati preclusivi della candidabilità alle cariche pubbliche locali.

Si tratta, precisamente, dei seguenti reati:

« ART. 58. — (*Cause ostative alla candidatura*). — 1. 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 decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 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 (peculato), 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316-*bis* (malversazione a danno dello Stato), 317 (concussione), 318 (corruzione per un atto d'ufficio), 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 ».

Gli effetti della sentenza di condanna successiva all'assunzione della carica sono simmetricamente disciplinati dal successivo articolo 59:

« ART. 59. — (*Sospensione e decadenza di diritto*). — 1. Sono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell'articolo 58:

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* 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.

2. Nel periodo di sospensione i soggetti sospesi, ove non sia possibile la sostituzione ovvero fino a quando non sia convalidata la supplenza, non sono computati al fine della verifica del numero legale, né

per la determinazione di qualsivoglia *quorum* o maggioranza qualificata.

3. La sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi. La cessazione non opera, tuttavia, se entro i termini di cui al precedente periodo l'impugnazione in punto di responsabilità è rigettata anche con sentenza non definitiva. In quest'ultima ipotesi la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto ».

A tale elenco, puntuale e tassativo, è palesemente estraneo l'articolo 323 del codice penale.

A uguali e convergenti conclusioni si deve pervenire anche in sede di verifica dell'ammissibile aggiunta all'elenco di tale figura di reato, sulla base della facoltà integrativa pur prevista nella legge delega n. 190 del 2012 [articolo 1, comma 64, lettera *h*)] che consente l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità determinate da sentenze definitive di condanna per delitti di grave allarme sociale.

Giova subito precisare che tale facoltà non configura una delega in bianco (peraltro inammissibile, in quanto sarebbe conferita in violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione), ma vincola il Governo ad attingere esclusivamente nell'ambito delle figure di reato che determinano grave allarme sociale.

È noto che il concetto di allarme sociale, evidentemente, ha carattere dinamico e mutevole, dovendosi aggiornare al cospetto delle altrettanto mutevoli forme con cui si esprimono le condotte criminose in una società complessa. Ma è principio altrettanto fermo che se l'intensità dell'allarme sociale assume rilievi mutevoli in ragione del grado di aggressività e di estensione delle specifiche condotte di reato alla civile convivenza di una comunità, i beni della vita che vengono in considerazione a tale riguardo attengono ai diritti fondamentali della persona: libertà personale, integrità fisica, sicurezza civile e patrimoniale.

Si tratta dei beni della vita che si pongono sul privilegiato piano dei diritti fondamentali e costituzionalmente garan-

tati e che originano grave allarme sociale proprio in ragione della generalizzata moltitudine dei potenziali soggetti passivi, praticamente coincidente con l'insieme degli appartenenti al consesso civile della comunità considerata. È al loro riguardo che la dottrina e la giurisprudenza, in modo coevo e consolidato, fanno riferimento per dare sostanza al concetto di grave allarme sociale.

Parimenti, il legislatore è intervenuto spesso con norme integrative e correttive finalizzate a rafforzare gli strumenti di contrasto ai reati di grave allarme sociale, con riferimento alle attività delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, ai reati comunque legati da vincolo associativo del sodalizio criminoso e ai reati di terrorismo.

In tale contesto, solo immaginare che il reato di abuso d'ufficio possa essere accostato alla figura dei reati di grave allarme sociale appare grottesco, prima che illogico e giuridicamente travisante.

Ne consegue che, anche sotto il profilo dell'esercizio della facoltà integrativa delle figure di reato preclusive della candidabilità, giammai può essere considerato l'abuso d'ufficio, in considerazione della sua conclamata estraneità al *genus* dei reati di grave allarme sociale.

A questo punto è rigorosa, ma agevole e consequenziale, la seguente conclusione: l'inserimento da parte del Governo del reato di abuso d'ufficio fra quelli sanzionati con l'incandidabilità alle cariche amministrative locali è in aperto contrasto con i vincoli dettati dal Parlamento con la legge delega. Né la legge contiene qualsiasi margine di equivoco interpretativo che possa giustificare e sorreggere in tale materia le norme contenute nel testo unico. Quindi al solo cospetto del dato letterale della legge delega non vi è spazio per alcun margine interpretativo. Ma se anche vi fosse, sarebbe ininfluyente e sbarrato *ab origine*. Com'è noto, le limitazioni all'accesso e all'esercizio delle cariche elettive hanno carattere sanzionatorio e limitativo rispetto al diritto di elettorato passivo, costituzionalmente previsto. Peraltro, le limitazioni all'accesso alle cariche elettive

in assenza di condanna definitiva si pongono in termini derogatori del principio costituzionale di presunzione d'innocenza fino alla sentenza definitiva. Esse, pertanto, hanno carattere tassativo ed eccezionale.

A fronte di tale carattere non c'è spazio per estensioni interpretative e tale preclusione opera anche nei confronti del Governo, che non può a proprio piacimento introdurre figure sanzionatorie (definitive o temporanee) non previste espressamente e chiaramente dalla legge delega, come il reato di abuso d'ufficio.

Fin qui sul rapporto fra abuso d'ufficio e incandidabilità (ipotesi di sentenza di condanna intervenuta in epoca antecedente all'accesso alla carica elettiva).

Ma il testo unico, per un effetto di trascinamento originato dall'errore innanzi censurato, determina conseguenze abnormi anche in tema di sospensione e decadenza dalla carica elettiva già conseguita e in corso d'esercizio (ipotesi di sentenza di condanna intervenuta in epoca successiva all'accesso alla carica elettiva).

A questo riguardo occorre ricordare che la legge delega n. 190 del 2012, affronta tale secondo tema con la citata lettera *m*) del comma 64 dell'articolo 1.

La legge delega, sul punto, non dice nulla di più e nulla di meno. Quale la portata applicativa di tale disposizione? Non può essere una delega in bianco, evidentemente inammissibile perché incostituzionale. È logicamente una norma che deve essere letta nel contesto delle finalità e del disposto letterale della legge medesima: effettuare una ricognizione delle norme vigenti in tema di sospensione e decadenza al fine di inserire tali figure, in modo coordinato e armonico, nel nuovo testo unico che dovrà essere approvato dal Governo.

In realtà, l'inserimento dell'abuso d'ufficio fra i reati causa dell'incandidabilità ha prodotto uno stravolgimento del sistema anche in tema di sospensione e decadenza dalla carica. Ed invero, a causa del rinvio simmetrico operato all'elenco dei reati contro la pubblica amministrazione, per i quali la sentenza definitiva di

condanna prevede l'incandidabilità (erroneamente integrato dall'abuso d'ufficio) anche per le figure della sospensione e decadenza viene ad assumere rilievo la condanna per abuso d'ufficio, sia agli effetti sospensivi della carica per sentenza non definitiva, sia agli effetti decadenziali dalla carica per sentenza definitiva.

Anche in questo caso è stata introdotta surrettiziamente una disciplina della sospensione e della decadenza per condanna per abuso d'ufficio che non era affatto contemplata nella disciplina previgente, cui il Governo si sarebbe dovuto attenere.

A questo punto non occorrono particolari sforzi logici per giungere ad una pacifica e plateale verità: le norme in esame, introdotte dal testo unico, sono espressione di un arbitrario eccesso di delega e, quindi, palesemente incostituzionali.

In altri termini, paradossalmente, il primo abuso è stato commesso dal Governo. Di qui l'incostituzionalità del testo unico per vizio di eccesso di delega:

*a)* nella parte in cui sanziona, con l'incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali, il condannato con sentenza definitiva per reato di abuso d'ufficio di cui all'articolo 323 del codice penale;

*b)* nella parte in cui sanziona, con la sospensione della carica rivestita in seno alle amministrazioni regionali e locali, il condannato con sentenza non definitiva per reato di abuso d'ufficio di cui all'articolo 323 del codice penale.

Vi è da chiedersi come ciò possa essere accaduto e di chi siano le effettive responsabilità.

Per dare risposta a tali doverose domande occorre volgere un po' all'indietro le lancette dell'orologio. Tornare all'Italia del dicembre 2012, perché è tutto in quel mese che si scrive questa davvero opaca pagina di storia parlamentare. Anche se va detto che, ad una più corretta e attenta valutazione dei fatti, il Parlamento c'entra fino a un certo punto.

In particolare occorre focalizzare l'attenzione su due date: il 6 dicembre 2012

e il 21 dicembre 2012. Sono due date di svolgimento di altrettante sedute del Consiglio dei ministri. Nella prima data, il Consiglio dei ministri approva in via preliminare il testo del decreto legislativo in questione. Nella seconda data, il Consiglio dei ministri lo approva in via definitiva.

Cosa accade fra le due date?

A tale proposito occorre ricordare ciò che dispone la legge delega: essa prevede che sul decreto legislativo approvato in via preliminare dal Governo, prima della sua approvazione definitiva, si esprimono le competenti Commissioni parlamentari. Precisamente, la legge delega ha previsto all'articolo 1, comma 65, quanto segue: « 65. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 63, corredato di relazione tecnica, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro sessanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto. Decorso il termine di cui al periodo precedente senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, il decreto legislativo può essere comunque adottato ».

Il testo preliminare del decreto legislativo, approvato dal Consiglio dei ministri del 6 dicembre 2012, viene quindi trasmesso alle Camere. Considerato che il Consiglio dei ministri approva il testo in via definitiva in data 21 dicembre 2012, ne consegue che il periodo di esame parlamentare, perché le Commissioni competenti potessero esprimere il proprio parere (non altro sarebbe stato consentito, perché il potere di approvazione finale resta comunque in capo al Governo delegato con la legge delega), è stato ridotto a soli quindici giorni a fronte dei sessanta.

La legge delega è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 13 novembre 2012, è entrata in vigore il 28 novembre 2012 e prevedeva l'approvazione del decreto legislativo entro un anno dalla sua data di entrata in vigore. Quindi la delega doveva essere esercitata entro il 28 no-

vembre 2013. In realtà il Governo Monti approva in via preliminare il testo del decreto legislativo nella seduta del Consiglio dei ministri del 6 dicembre 2012 (otto giorni dopo l'entrata in vigore della legge delega) e in via definitiva lo stesso testo in data 21 dicembre 2012. Il tempo massimo di un anno, previsto dalla legge delega, si è quindi ridotto a ventitré giorni.

Cosicché le competenti Commissioni parlamentari chiamate a verificare la corrispondenza del testo del decreto predisposto dal Governo alla legge delega approvata dal Parlamento esauriscono il loro lavoro in tempi davvero *record*.

Alla Camera dei deputati, le Commissioni congiunte Affari costituzionali e Giustizia iniziano l'esame del testo nella seduta di martedì 18 dicembre ed esprimono il loro parere favorevole già nella seduta di mercoledì 19 dicembre (entro 48 ore). Il Senato della Repubblica è ancora più spedito; esame e parere vengono resi in 24 ore (Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia nelle sedute del 18 dicembre 2012). Perché tanta corsa contro il tempo? La risposta è nelle altre parti dello stesso decreto legislativo riguardanti la disciplina dei requisiti soggettivi per la candidatura al Parlamento.

Occorre correre: la gara è far entrare in vigore le nuove norme sull'incandidabilità alle cariche parlamentari fin dalle nuove e ormai imminenti elezioni politiche.

Infatti, il dibattito nelle Commissioni parlamentari si sviluppa essenzialmente su questo tema (come si ricava dai resoconti). L'attenzione, comprensibilmente, è tutta concentrata qui, viste le elezioni politiche alle porte. Cosicché, la disciplina riguardante la candidabilità alle cariche elettive regionali e locali resta sullo sfondo, sostanzialmente ignorata.

Del resto, non può destare grande meraviglia che un passaggio parlamentare ad alta velocità (48 ore alla Camera dei deputati e 24 ore al Senato della Repubblica), mentre l'attenzione era concentrata sulla disciplina delle candidature al Parlamento, non abbia consentito alle Commissioni competenti di effettuare un vaglio

puntuale e complessivo sul testo, da cui sarebbe facilmente emerso l'eccesso di delega in questione.

Ma non è stata solo la fretta a compromettere un compiuto e attento esame del testo da parte delle Commissioni parlamentari.

Occorre riconoscere che ha influito in termini condizionanti anche e, forse, soprattutto il particolare momento politico e istituzionale che ha segnato quei giorni del dicembre 2012. In proposito occorre ricordare che in data 8 dicembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri in carica senatore Mario Monti aveva comunicato l'intento di dimettersi al Capo dello Stato, avendo preso atto del venir meno del sostegno di una delle forze politiche che ne avevano sostenuto la formazione e la successiva azione parlamentare. Le dimissioni vengono formalizzate in data 21 dicembre per consentire il completamento dell'*iter* di approvazione delle leggi di stabilità e di bilancio. Il Parlamento sarà formalmente sciolto dal Presidente della Repubblica in data 22 dicembre.

Il Consiglio dei ministri del 21 dicembre, che approva il testo unico, è una riunione di un Governo dimissionario, a pochi giorni dallo scioglimento del Parlamento. Ma perché un Governo dimissionario, approfittando del controllo sommario (e a tempo di *record*) di un Parlamento a fine legislatura, approva un decreto legislativo in materia di sanzioni per condanne non definitive che appare così palesemente straripante rispetto alla delega ricevuta dal Parlamento?

La risposta a quest'ultima domanda sarà fornita pochi giorni dopo con la decisione del Presidente del Consiglio dei ministri dimissionario di presentare alle successive elezioni politiche una lista di propria diretta ispirazione. Di lì a poco il sito istituzionale di Palazzo Chigi (*governo.it*) diventerà una bacheca di propaganda elettorale. Il tema della trasparenza, del rigore e della legalità, su cui pure si era speso molto il Governo dimissionario, diventa un possibile cavallo di battaglia elettorale. Molto rigore, moltissimo rigore, fortissimamente rigore. La severissima

legge Severino ne diventa l'emblema. Il Parlamento viene dopo. La Costituzione pure. Sembra un'altra Italia.

Eppure sono passati meno di due anni.

Ma sono già troppi per consentire la perdurante vigenza di una norma che dovrebbe essere estranea a uno Stato di diritto. Con la presente proposta di legge, pertanto, si prevede l'assegnazione delle norme del testo unico che includono l'abuso d'ufficio fra i reati che precludono l'accesso e l'esercizio di cariche elettive regionali e locali a causa di condanne non definitive per reati non riguardanti la criminalità organizzata. Si tratta di un atto dovuto per rimediare a un grave errore, nato e consumato nelle condizioni descritte.

Un atto dovuto innanzitutto nei confronti della Costituzione: il Governo non può sostituirsi al Parlamento, abusando della delega ricevuta.

Un atto dovuto nei confronti di tanti amministratori locali che hanno il dovere di rispondere delle loro azioni davanti alla legge, ma anche il diritto di potersi difendere da contestazioni riguardanti ipotesi di illeciti minori (ben diversi da fatti di concussione o di corruzione), prima di essere mortificati da sanzioni abnormi e ingiuste, cui si accompagna regolarmente la pena accessoria della gogna mediatica.

Almeno per queste ipotesi si possono tutelare gli amministratori locali per reati davvero minori, con la presunzione d'innocenza fino alla sentenza definitiva di condanna, analogamente a quanto la legge prevede per ben più gravi reati a carico di deputati e di senatori. La doppia regola tradisce una doppia morale. È la doppia morale non è propriamente un valore delle democrazie liberali.

È davvero abnorme che una condanna per abuso d'ufficio nel solo primo grado di giudizio determini la sospensione automatica dalla carica per diciotto mesi. Non è abbassando la soglia delle tutele degli amministratori regionali e locali che si eleva magicamente la soglia di legalità. In tal modo si contribuisce solo a scoraggiare la disponibilità di tante persone per bene che, spesso trascurando interessi affettivi e



professionali, dedicano il loro tempo con passione e dedizione a rappresentare le loro comunità. È una disponibilità preziosa, su cui regge ancora quell'ossatura fondamentale del nostro ordinamento democratico che è rappresentata dalle autonomie locali. Con la cultura del terrore non cresce l'etica pubblica. Si ottiene solo che saranno sempre meno, fra le persone oneste e competenti, quelle disponibili a impegnarsi nelle cariche pubbliche per il bene collettivo e il progresso delle comunità di appartenenza. E questo vuoto crescente sarà inevitabilmente occupato da inetti e da avventurieri senza scrupoli d'immagine e dignità personale.

Occorre fermare questa china rovinosa, già in atto, prima che sia troppo tardi.

Spetta al Parlamento un segnale netto di doverosa attenzione e rispetto per la schiera, fortunatamente ancora numerosa e prevalente, di amministratori che hanno ancora fiducia nelle istituzioni della Repubblica. Non occorre attendere l'ennesima pronuncia della Corte costituzionale per correggere una palese ingiustizia. Il Parlamento può e deve agire nell'esercizio dei suoi poteri, anche di natura correttiva.

Il legislatore ha il dovere del rigore quando è necessario, ma anche quello dell'equilibrio quando è giusto.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## ART. 1.

*(Cariche pubbliche elettive regionali).*

1. La lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 7 del testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, è sostituita dalla seguente:

« *c*) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis*, 325, 326, 331, secondo comma, 334 e 346-*bis* del codice penale ».

## ART. 2.

*(Cariche pubbliche elettive delle amministrazioni locali).*

1. La lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 10 del testo unico di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, è sostituita dalla seguente:

« *c*) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis*, 325, 326, 331, secondo comma, 334 e 346-*bis* del codice penale ».

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17PDL0026460\*