

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

*(istituita con legge 23 marzo 1988, n. 94)*

*(composta dai senatori: Chiaromonte, Presidente; Cabras, Calvi, Vice Presidenti; Azzarà, Segretario; Alberti, Benassi, Cappuzzo, Corleone, Ferrara Pietro, Fogu, Fontana Elio, Gualtieri, Imposimato, Lombardi, Murmura, Pisanò, Sartori, Sirtori, Tripodi, Vetere, Vitale; e dai deputati: Guidetti Serra, Segretario; Andò, Azzaro, Bargone, Becchi, Binetti, Cafarelli, Caria, Costa Raffaele, Forleo, Fumagalli Carulli, Lanzinger, Lo Porto, Mancini Giacomo, Mannino Antonino, Riggio, Rossi di Montelera, Umidi Sala, Vairo, Violante)*

**Relazione illustrativa per un codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche e amministrative, comprendente il testo predisposto per il suddetto codice**

*approvata dalla Commissione nella seduta del 23 gennaio 1991*

---

**Comunicata alle Presidenze il 20 marzo 1991**  
*ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94*

---

Prot. n. 5185/91

Roma, 20 marzo 1991

Onorevole  
Sen. Dott. Prof. Giovanni SPADOLINI  
Presidente del  
Senato della Repubblica  
R O M A

*Onorevole Presidente,*

*Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione illustrativa del codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche e amministrative, approvata dalla Commissione nella seduta del 23 gennaio scorso.*

*È parte integrante della relazione il «codice di autoregolamentazione», il cui testo è stato successivamente definito.*

*Con i migliori saluti*

Gerardo Chiaromonte

Roma, 20 marzo 1991

Prot. n. 5184/91

Onorevole  
Dott. Prof. Leonilde IOTTI  
Presidente della  
Camera dei deputati  
R O M A

*Onorevole Presidente,*

*Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione illustrativa del codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche e amministrative, approvata dalla Commissione nella seduta del 23 gennaio scorso.*

*È parte integrante della relazione il «codice di autoregolamentazione», il cui testo è stato successivamente definito.*

*Con i migliori saluti*

Gerardo Chiaromonte

**Relazione illustrativa per un codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche e amministrative, comprendente il testo predisposto per il suddetto codice**

È da molto tempo che, in diverse occasioni, abbiamo sollevato e discusso il problema della credibilità e del prestigio della rappresentanza politica e amministrativa nelle zone maggiormente colpite da una presenza massiccia, in varie forme, di delinquenza organizzata. Crediamo che tale problema interessi oramai non solo una parte del Paese ma, sia pure in modi diversi, e con un diverso livello di gravità, quasi tutte le regioni italiane: esso è parte integrante della più generale questione della crisi del nostro sistema politico e delle istituzioni democratiche, una crisi che è riconosciuta come tale da tutte le forze politiche anche se le risposte e i rimedi che si indicano e suggeriscono sono ancora assai diversi e in alcuni casi divaricati.

Nel Mezzogiorno, la situazione appare senza dubbio più grave e preoccupante, anche perchè c'è qui una tradizione del modo di fare politica e amministrazione che è assai antica, che è stata denunciata più volte da illustri studiosi meridionalistici, e che si basa sul clientelismo, sul trasformismo, sulla ricerca spregiudicata e con tutti i mezzi del consenso elettorale. È nelle regioni meridionali molto più che altrove che i diritti dei cittadini, sanciti dalle leggi e dalla Costituzione, sono diventati oggetto di favori, di concessioni, di raccomandazioni, di promesse e a volte di ricatti da parte dei potenti: questa denuncia è stata ripetuta di recente, in modo autorevolissimo e in termini inequivoci, nei discorsi che Papa Giovanni Paolo II ha tenuto a Napoli.

In questa situazione, e in presenza di problemi sociali acutissimi (il più grave dei quali è senza dubbio quello della disoccupazione giovanile), si verificano due circostanze: la prima riguarda la mafia e le altre forme di delinquenza organizzata che trovano una loro base di massa e di consenso in uno stato generale di illegalità diffusa e in un enorme e, allo stato dei fatti, inesauribile serbatoio di manovalanza per le più varie attività criminali; la seconda è relativa alla labilità e incertezza dei confini fra quelle forme tradizionali di far politica nel Mezzogiorno e contiguità di diverso tipo fra una parte del personale politico e amministrativo e gruppi, o singoli *boss*, della delinquenza organizzata (attraverso le amministrazioni locali e la politica degli appalti o delle forniture, ma più in generale attraverso la gestione della spesa pubblica; o anche attraverso il controllo di una parte del corpo elettorale e le contrattazioni che possono derivarne).

Nello scorso mese di giugno, costituimmo un gruppo di lavoro, coordinato dall'onorevole Azzaro, che condusse una rapida indagine «sulla recrudescenza di episodi criminali durante il periodo elettorale»,

al fine di valutare il contesto economico-sociale, amministrativo e politico, e le motivazioni degli omicidi di uomini politici e di candidati in prossimità o nel corso della campagna elettorale della primavera del 1990 nelle provincie di Reggio Calabria e di Napoli. Nella relazione di questo gruppo, che la Commissione approvò il 25 luglio 1990 (*Doc. XXIII, n. 20*) veniva scritto quanto segue: «È stata evidenziata l'esigenza di una regolamentazione legislativa delle candidature, che argini la crescente contiguità fra politica e criminalità organizzata e, nel contempo, salvaguardi i principi costituzionali inerenti i rapporti civili e politici del cittadino. In ogni caso, i partiti hanno il dovere di adottare misure molto ferme per evitare che possano partecipare alle competizioni elettorali, come candidati, soggetti accusati o accusabili di condotte non irreprensibili. È indispensabile d'altronde che tutti gli organismi dello Stato diano integrale ed attenta esecuzione alle disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso; in particolare occorre che i Prefetti intervengano prontamente in base all'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, per ordinare, laddove ve ne siano le condizioni, la sospensione o la decadenza di pubblici amministratori coinvolti giudiziariamente per il reato di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale o per delitti di favoreggiamento commessi in relazione ad esso. Sempre su questa materia è indispensabile proseguire con determinazione nello sforzo di individuare regole che portino alla netta separazione fra la responsabilità politica da una parte e, dall'altra parte, la responsabilità gestionale ed organizzativa della spesa».

È da queste affermazioni che siamo partiti per elaborare la proposta che ora presentiamo. Mettendo oggi in primo piano le questioni relative alla selezione del personale politico e amministrativo, non dimentichiamo certo tutte le altre questioni di cui ci siamo occupati in questi anni per dare il nostro contributo di idee e di proposte alla lotta contro la mafia e le altre forme di delinquenza organizzata: dal rafforzamento e coordinamento delle forze dell'ordine ai problemi della magistratura e del nuovo codice di procedura penale, dalle questioni del riciclaggio del denaro sporco a quelle della legislazione sugli appalti, dalle misure di prevenzione alla proposta legislativa per i collaboratori della giustizia, eccetera. Oggi vogliamo occuparci di un aspetto, sia pur particolare ma assai importante, del problema del rapporto fra mafia e politica che più volte è stato evocato come centrale nella lotta contro la mafia e per una civile convivenza democratica. E vogliamo far questo avanzando la proposta di regole precise per la selezione, appunto, del personale politico e amministrativo.

Stabilire regole in questo campo, è nell'interesse della maggioranza degli stessi politici e amministratori. Non possiamo chiudere gli occhi e le orecchie per non vedere e non sentire una polemica assai aspra che sale dal Paese e che tende a investire la vita politica e amministrativa nel suo complesso, specie nel Mezzogiorno. Noi respingiamo i toni e le argomentazioni di campagne indiscriminate che tendono a fare di tutt'erbe un fascio. Non crediamo che, nel Mezzogiorno, o anche in altre parti del Paese, siamo in presenza di una società politica tutta corrotta di fronte a una società civile tutta sana e vitale. Non è così. Ma nessuno può negare la crisi di sfiducia che investe oggi i partiti e la politica. E nessuno può negare che la selezione del personale politico e

amministrativo avvenga oggi, specie ma non solo nel Mezzogiorno, in modo non limpido, cioè in modo tale da non garantire che gli amministratori o i politici siano veramente al di sopra di ogni sospetto.

Nè possiamo affidare all'Arma dei carabinieri o alle Questure il compito di preparare elenchi di uomini politici e di amministratori sui quali gravano sospetti non provati, o a volte soltanto dicerie di vario tipo. Recenti «documenti» dei carabinieri sulla Sicilia o sulla provincia di Caserta, o della Questura di Napoli, venuti a conoscenza della stampa in modo non chiaro e che lascia aperte molte inquietanti congetture, hanno rischiato e rischiano, a parte ogni discorso sulla loro maggiore o minore credibilità, di sollevare polveroni inutili, e pongono anche seri problemi in relazione al diritto dei cittadini a vedere garantita la propria libertà e dignità in uno Stato come il nostro.

Occorrono regole precise per le candidature e per l'eleggibilità. C'è chi ha sostenuto e sostiene la necessità che per raggiungere obiettivi di moralizzazione sia necessaria l'abolizione totale o la riduzione drastica dei voti di preferenza. Lo hanno sostenuto, ad esempio, di fronte a delegazioni della nostra Commissione, i rappresentanti dell'Assemblea regionale siciliana (che su questo punto votò anzi un documento all'unanimità) e il Sindaco di Milano. Tuttavia, su questo argomento esistono differenze profonde di valutazione fra le varie forze politiche. Del resto, dopo la sentenza della Corte Costituzionale, saranno gli elettori a decidere se i voti di preferenza debbano ridursi ad uno soltanto, come è richiesto da uno specifico *referendum*.

Anche il Governo, di recente, si è posto il problema di trovare nuove regole per le candidature e la eleggibilità. E così il Consiglio dei Ministri ha approvato tre disegni di legge in materia. Il più importante e significativo reca «norme in materia di sospensione e decadenza, ineleggibilità e incompatibilità, relative a cariche elettive presso gli enti locali» (atto Camera n. 5428). Nel merito di questi disegni di legge, noi siamo stati consultati, dal Ministro dell'interno, e abbiamo espresso la nostra opinione.

Allo stato attuale, gli amministratori pubblici possono essere «sospesi», o dichiarati «decaduti», o «rimossi» solo in circostanze assai limitate e circoscritte, ai sensi della legge 1° giugno 1977, n. 286, della legge 19 marzo 1990, n. 55, e della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Nel disegno di legge governativo non si introducono nell'ordinamento vigente nuove norme, ma si coordinano essenzialmente le ipotesi di sospensione e decadenza previste dalle leggi 1° giugno 1977, n. 286, e 11 novembre 1986, n. 761, con quelle indicate nell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (modifica della legge Rognoni-La Torre) e nell'articolo 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (ordinamento delle autonomie locali).

Si configura come causa di ineleggibilità (che copre, quindi, il periodo compreso tra la candidatura e l'elezione) la sussistenza di una delle condizioni in cui operano le suddette cause di sospensione, di decadenza e di rimozione previste dagli articoli 15 della legge n. 55 del 1990 e 40 della legge n. 142 del 1990.

Si modificano le norme per la elezione degli amministratori comunali e dei consiglieri regionali delle regioni a statuto ordinario, richiedendo al

candidato, all'atto di accettazione della candidatura, l'esplicita dichiarazione di non trovarsi nelle condizioni per le quali operano le cause di sospensione, decadenza e rimozione già previste. In sostanza il candidato dovrà dichiarare, oltre all'accettazione della candidatura:

di non essere imputato di uno dei reati previsti dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni ed integrazioni, in particolare per quel che riguarda il reato di associazione per delinquere di tipo mafioso;

di non avere subito un provvedimento di rimozione e di non avere in corso un procedimento di rimozione per atti contrari alla Costituzione, per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico;

di non essere stato sottoposto a misure di prevenzione, ancorchè non definitive;

di non essere stato condannato, con provvedimento di primo grado o con sentenza divenuta irrevocabile, alla pena della reclusione di durata superiore a sei mesi per delitto commesso nella qualità di pubblico ufficiale, o con abuso di poteri o con violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione;

di non essere stato condannato con sentenza di primo grado o definitiva alla pena di reclusione di durata superiore ad un anno per qualsiasi delitto non colposo;

di non essere in stato di custodia cautelare o di esecuzione di pena detentiva.

Riteniamo che questo disegno di legge governativo costituisca un fatto positivo. Ci auguriamo che il Parlamento lo approvi rapidamente, con i miglioramenti che i vari gruppi parlamentari vorranno apportarvi. Esso appare tuttavia non adeguato ad affrontare e risolvere i problemi di fronte ai quali ci troviamo: soprattutto perchè la possibilità di candidatura viene esclusa dall'inizio di una azione penale solo se essa riguarda il reato di associazione a delinquere di tipo mafioso, mentre ci sembra evidente che il problema della contiguità fra delinquenza organizzata, politica e amministrazione è molto più vasto e complesso.

Bisogna riconoscere che la questione è tuttavia assai delicata. Escludere dalle candidature, per legge, persone che siano sottoposte a procedimenti giudiziari non compiuti chiama in causa norme importanti di uno Stato di diritto, basato su una Costituzione come la nostra.

A noi sembra evidente che la questione delle candidature per ogni tipo di elezione e quindi della selezione del personale politico a tutti i livelli, sia di pertinenza prevalente, se non esclusiva, dei partiti. Siamo convinti, più in generale, che la crisi della politica e dei partiti non possa risolversi se non attraverso la stessa politica e gli stessi partiti. È un compito difficilissimo al quale non possiamo però sfuggire attraverso scorciatoie. La via maestra che a nostro parere bisogna seguire è quella di rivolgersi con fiducia non solo all'opinione pubblica o alle forze sane della società civile ma anche a tutti quelli che, impegnati nella vita politica e amministrativa e nell'attività dei partiti, sono sempre più insofferenti rispetto ai fenomeni di degradazione e degenerazione attuali, e intendono lottare per un risanamento radicale del modo di far politica.

La proposta che formuliamo è quella di un codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati, attraverso il quale i partiti si impegnerebbero ad escludere, dalle liste dei candidati per il Senato della Repubblica, per la Camera dei deputati, per i consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali:

coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stato emesso decreto che dispone il giudizio,

o che siano presentati o citati a comparire in udienza per il giudizio,

o che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive o sottoposti a misure cautelari personali,

o che siano stati condannati con sentenza di primo o secondo grado o definitiva in ordine a una serie, ben specificata e delimitata, di delitti.

Nella proposta di «codice di autoregolamentazione», tali delitti vengono indicati con precisione. Su questa elencazione si è svolta una discussione approfondita che ha riguardato anche la necessità di mantenere un equilibrio tale da non violare questioni di principio (come, ad esempio quelle relative alle prerogative costituzionali dei parlamentari) pur limitandone la portata in relazione a particolari tipi di attività delittuosa.

Siamo convinti dell'importanza politica della decisione che andiamo ad assumere. Non si tratta certo di un fatto risolutivo per tagliare i nodi molteplici che oggi intercorrono fra mafia, politica e amministrazione. Ma non abbiamo dubbio che l'adozione di un codice di autoregolamentazione fra i partiti per le candidature potrebbe costituire un deterrente contro l'aggravarsi degli attuali fenomeni di degenerazione e di crisi e potrebbe essere adoperato, dalle forze sane di tutti i partiti, per ridare valore generale e alti contenuti etici alla politica.

È a queste forze sane che sono presenti in tutti i partiti, anche nel Mezzogiorno, che occorre rivolgersi con grande fiducia: e con la certezza che esse intenderanno il significato democratico della proposta che oggi avanziamo.

Il Ministro dell'interno, onorevole Scotti, ha parlato della necessità, per la lotta contro la mafia, di un «codice di comportamento» al quale tutti debbono attenersi nelle loro attività. Riteniamo che questa idea possa essere discussa, ma crediamo al tempo stesso che il primo punto da regolare sia quello della scelta delle candidature.



**Codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche ed amministrative**

**Art. 1.**

1. I partiti e le formazioni politiche che accettano il presente codice di autoregolamentazione si impegnano a non presentare come candidati alle elezioni del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo, dei consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stato emesso decreto che dispone il giudizio ovvero che siano presentati o citati a comparire in udienza per il giudizio, ovvero che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive o sottoposti a misure cautelari personali, ovvero che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva in ordine ad uno dei seguenti delitti:

a) peculato (articolo 314 codice penale), concussione (articolo 317 codice penale), corruzione (articoli 318, 319, 319-bis, 319-ter, 320, 321 e 322 codice penale);

b) associazione per delinquere (articolo 416 codice penale), associazione per delinquere di tipo mafioso (articolo 416-bis codice penale), strage (articolo 422 codice penale), incendio (articolo 423 codice penale);

c) omicidio consumato e tentato (articolo 575 e 56 codice penale), lesioni gravissime (articolo 583, secondo comma, codice penale), sequestro di persona (articolo 605 codice penale), violenza privata aggravata (articolo 610, secondo comma, codice penale), rapina aggravata (articolo 628, terzo comma, codice penale), estorsione (articolo 629 codice penale), sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (articolo 630 codice penale), truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee (articolo 640-bis codice penale), riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita (articolo 648-bis e 648-ter codice penale), turbata libertà dell'industria o del commercio (articolo 513 codice penale), illecita concorrenza con minaccia o violenza (articolo 513-bis codice penale), turbata libertà degli incanti (articolo 353, secondo comma, codice penale);

d) delitti concernenti la produzione, la detenzione ed il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope (articoli 73, 74, 79 e 82 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309).

2. I partiti e le formazioni politiche che accettano il presente codice di autoregolamentazione si impegnano, inoltre, a non presentare come candidati alle elezioni di cui al comma 1 coloro che, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sono stati condannati a pena detentiva, con sentenza anche non definitiva, in ordine ai seguenti delitti: delitti contro la pubblica amministrazione (legge 26 aprile 1990, n. 86, con esclusione di quelli indicati al precedente comma 1, lettera a), turbata libertà degli incanti (articolo 353, primo ed ultimo comma, codice penale), falsa testimonianza (articolo 372 codice penale), falsa perizia o interpretazione (articolo 373 codice penale), frode processuale (articolo 374 codice penale), favoreggiamento personale (articolo 378 codice penale), favoreggiamento reale (articolo 379 codice penale), danneggiamento seguito da incendio (articolo 424 codice penale), falsità materiale ed ideologica commessa da pubblico ufficiale in atti pubblici (articoli 476 e 479 codice penale), violenza privata (articolo 610, primo comma, codice penale), danneggiamento aggravato (articolo 635, secondo comma, codice penale), bancarotta fraudolenta (articolo 216 legge fallimentare, approvata con regio decreto 16 marzo 1942, n. 267), nonché delitti concernenti la fabbricazione, l'importazione, la vendita, la cessione, la detenzione ed il porto non autorizzati di armi e munizioni da guerra, esplosivi, aggressivi chimici ed altri congegni omicidiali (articoli 9, 10, 11, 12, 13, legge 14 ottobre 1974, n. 497, e successive modifiche).

3. I partiti e le formazioni politiche che accettano il presente codice di autoregolamentazione si impegnano altresì a non presentare come candidati alle elezioni di cui al comma 1 coloro che, alla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali, siano stati sottoposti a misure di prevenzione personali e patrimoniali, ancorchè non definitive, a divieti, sospensioni o decadenze disposti ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 423, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, così come successivamente modificate ed integrate, nonché coloro che siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti e non riabilitati ai sensi dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e dell'articolo 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

#### Art. 2.

1. I partiti e le formazioni politiche si impegnano comunque a inserire nelle liste per le elezioni candidati che, sulla base di una valutazione che tenga conto anche di elementi desumibili da sottoposizione ad indagini, incriminazioni o condanne per reati ancorchè non previsti dall'articolo 1, nonché da ogni altra circostanza, informazione o fatto notorio, appaiano di sicura moralità in rapporto alla peculiarità del mandato elettorale ed alle pubbliche funzioni di rappresentanza delle istituzioni repubblicane.

#### Art. 3.

1. I candidati, prima di accettare la candidatura, devono dichiarare di non essere nelle condizioni previste dagli articoli 1 e 2.

Art. 4.

1. Il presente codice di autoregolamentazione si applica anche alle nomine di competenza del Governo e delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali.

Art. 5.

1. I partiti e le formazioni politiche che ritengono di dover presentare candidature di cittadini che si trovino nelle condizioni previste dagli articoli 1 e 2 del presente codice sono tenuti a dare pubblica motivazione di tale decisione.