

Il senatore, uomo d'onore?

di Daniela Tanza
(19 dicembre 2008)

La recente sentenza della Corte Costituzionale n. 352/08 ha fornito l'occasione per riaprire la questione mai sopita riguardante i requisiti soggettivi che i nostri rappresentanti in Parlamento dovrebbero possedere. In particolare, la regione Sicilia aveva sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale, a decorrere dal 18 gennaio 2008, era accertata la *sospensione* del sig. Cuffaro dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana e di Presidente della regione Sicilia, ai sensi dell'art.15, comma 4-*bis* della legge 19 marzo 1990 n.55 "*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*". La sospensione dalle cariche di Presidente della giunta e di deputato regionale è stata disposta a seguito di una sentenza del Tribunale di Palermo che, in data 18 gennaio 2008, lo ha condannato per i reati di cui all'art.326 - rivelazione di segreti d'ufficio - e all'art.378 - favoreggiamento personale - del codice penale, in relazione al delitto di cui all'art.416 bis – associazione di tipo mafioso –, con la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici. I motivi del ricorso proposto dalla regione Sicilia si fondano su una supposta incompatibilità tra il citato art.15 e la nuova forma di governo introdotta dalla stessa, anche a seguito della legge costituzionale n.2 del 2001 che prevede l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a statuto speciale, poi confermata dalla legge regionale n.7 del 2005, nonché sulla presunta nullità del decreto dal momento che il soggetto in questione si era già dimesso.

La Corte Costituzionale, nelle motivazioni della sentenza, ha, innanzitutto, evidenziato che l'applicazione dell'art.15 della legge n.55 del 1990 non è incompatibile con le disposizioni costituzionali contenute nella citata legge n.2 del 2001, in quanto si tratta di misure volte ad "assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi della collettività", riprendendo, così, le argomentazioni già esplicitate nella sentenza n.288 del 1993. In tal caso, infatti, il bilanciamento dei valori operato dal legislatore non può essere considerato irragionevole, "essendo esso fondato essenzialmente sul sospetto di inquinamento o, quanto meno, di perdita dell'immagine

degli apparati pubblici che può derivare dalla permanenza in carica del consigliere eletto che abbia riportato una condanna, anche se non definitiva, per i delitti indicati e sulla constatazione del venir meno di un requisito soggettivo essenziale per la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo", come evidenziato nella sentenza n.25 del 2002.

Inoltre, la Corte ha sottolineato che la sospensione obbligatoria e di diritto costituisce un vero e proprio impedimento del Presidente, precludendogli l'esercizio delle attribuzioni relative alla carica; trattandosi, tuttavia, di impedimento temporaneo, della durata di diciotto mesi, può cessare anche nel caso in cui sia emessa sentenza, anche non definitiva, di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione o provvedimento di revoca della misura di prevenzione o sentenza di annullamento, anche con rinvio, come previsto dal comma 4-*quater*. La sospensione prevista dall'art.15, comma 4-*bis* della legge n.55 del 1990 discende da una sentenza di condanna per determinati reati che, nel caso diventi definitiva, comporta la decadenza di diritto dalla carica, *ex* comma 4-*quinquies*. Tale ragionamento è valevole anche per la carica di deputato regionale, in quanto misura, oltretutto, espressamente prevista dall'art.60, comma 6 della legge regionale n.29 del 1951. Per quanto concerne il secondo motivo del ricorso addotto dalla regione Sicilia, secondo cui l'interessato si sarebbe dimesso prima della data del decreto del Presidente del Consiglio, la Corte ha chiarito che le dimissioni sono state presentate in data 26 gennaio 2008, mentre la sentenza del Tribunale di Palermo, da cui è scaturita la sospensione automatica dalle cariche ricoperte, è del 18 gennaio e che, pertanto, il decreto presidenziale "non ha fatto altro che accertare l'intervenuta, automatica sospensione a partire da una data anteriore rispetto a quella delle dimissioni del Presidente della Regione".

La stessa Corte, in una sentenza precedente (la n.141/96), ha, tuttavia, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.15 della legge n.55/90 nella parte in cui prevedeva la non candidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali dei soggetti rinviati a giudizio o condannati con sentenza non ancora passata in giudicato o sottoposti ad una misura di prevenzione per gli stessi delitti per cui è prevista la sospensione nell'ipotesi di una loro elezione. E' difficile, in questo caso, riscontrare un ragionamento coerente posto alla base della decisione: perché consentire ad un soggetto di candidarsi se poi, una volta eletto, questi sarà immediatamente sospeso dalla carica? E' chiaro che, in questo caso, la tutela del diritto di elettorato passivo è più *virtuale* che *effettiva*.

Inoltre, le ultime elezioni politiche, avvenute il 13 e 14 aprile 2008, hanno visto tra gli eletti proprio l'ex Presidente della regione Sicilia, Cuffaro; il neo senatore è stato, infatti, eletto tra i candidati dell'UDC, con il deprecabile sistema elettorale delle liste "bloccate".

A questo punto, una domanda è inevitabile: se il soggetto in questione è stato sospeso dalle cariche di Presidente e deputato della regione Sicilia al fine di salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblica, la libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, nonché di contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nelle istituzioni, come può essere accettabile che la stessa persona ricopra una carica così importante a livello nazionale? Se tali misure repressive sono previste "in relazione alla specificità di siffatti rischi di inquinamento degli apparati amministrativi e alla necessità di troncare anche visibilmente ogni legame che possa fare apparire l'amministrazione, agli occhi del pubblico, come non immune da tali infiltrazioni criminali" (sent. n.206 del 1999) perché non sono estese anche ai membri del Parlamento che rappresentano la nazione ed esercitano le proprie funzioni senza vincolo di mandato (art.67 Cost.) e che, a maggior ragione, dovrebbero essere persone dalla condotta irreprensibile? Non si comprende quale possa essere la valida giustificazione posta alla base di un trattamento differenziato tra deputati regionali e nazionali, visto che i requisiti soggettivi essenziali per la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo dovrebbero essere gli stessi. In entrambi i casi, infatti, il diritto inviolabile di elettorato passivo dovrebbe *affievolirsi* di fronte all'esigenza di salvaguardare le istituzioni democratiche dal pericolo di infiltrazione della criminalità organizzata. Del resto, l'art.48, IV Cost. specifica che "il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di *indegnità morale* indicati dalla legge" e tali cause, elencate nell'art.2 del D.P.R. n.223/67, valgono sia per l'elettorato attivo che passivo. Col tempo, l'elenco delle cause di limitazione del diritto di voto si è estremamente ridotto; tuttavia, continua ad essere prevista l'ipotesi dei condannati a pena che importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e di coloro che sono sottoposti all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, per tutto il tempo della sua durata, anche se tali pene accessorie diventano esecutive solo con sentenza passata in giudicato.

Eppure democrazia non vuol dire soltanto consentire a *tutti* i cittadini di concorrere al processo democratico, ma anche assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, della libera determinazione degli organi elettivi e della trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Ritorna alla mente un saggio di Calamandrei, scritto nel 1947, dal titolo inequivocabile *Patologia della corruzione parlamentare* in cui, tra i mali più

svariati da cui risultava afflitta la giovane Repubblica, si evidenziava il pericolo che “sotto le bandiere rispettabili dei partiti, si nascondano esponenti di occulte forze economiche e finanziarie, che, figurando di servire le idealità del partito, servono in realtà l’interesse del gruppo e quindi l’interesse proprio”. Del resto è nota a tutti la circostanza che il fenomeno mafioso abbia da tempo travalicato i confini locali e regionali e che non si tratti più di un’organizzazione operante *contro* lo Stato, bensì *nello* Stato (Armao). La mafia è stata opportunamente definita “un sistema di potere politico-militare illegale funzionale alle componenti non democratiche del sistema politico” che trae la propria forza anche dall’asservimento ad essa di una parte del sistema politico, favorito, in particolar modo, dalla “intenzionalità con la quale i parlamentari, ad esempio relativamente al problema delle riforme istituzionali, attirano l’attenzione sui meccanismi di voto tralasciando del tutto di affrontare la questione ben più rilevante dei criteri di reclutamento dei politici ...” (Armao). E’, dunque, necessario impedire qualsiasi forma di “comunicazione” tra la criminalità organizzata e i rappresentanti delle istituzioni sia locali che nazionali; la gravità di certi reati connessi con il fenomeno mafioso è tale che anche un ragionevole dubbio, indotto, ad esempio, da una sentenza di condanna non definitiva, debba essere motivo sufficiente quanto meno per la sospensione di un deputato o di un senatore dalla propria carica fino a che non sia accertata la sua completa estraneità ai fatti.

Una simile fattispecie è stata prevista dal disegno di legge S 1936, di iniziativa popolare, rinumerato S 3 in questa legislatura, il cui esame non è ancora iniziato. In particolare, la sospensione, prevista all’art.2 del citato disegno di legge, opererebbe nei confronti del parlamentare colpito da sentenza penale di condanna non definitiva nelle stesse ipotesi in cui è prevista l’ineleggibilità se la condanna fosse definitiva. Un altro progetto di legge, invece, attualmente all’esame della Commissione affari costituzionali della Camera, si propone di estendere alle cariche parlamentari le cause di incandidabilità attualmente previste a livello locale e regionale (Zanon). E’ chiara, dunque, un’esigenza di coerenza del sistema, “specie in ragione delle disarticolate linee evolutive della legislazione in materia, che si è così andata stratificando secondo piani affatto coerenti e collimanti” (Lupo-Rivosecchi).

Del resto, l’art.27 Cost. enuncia il principio di presunzione di *non colpevolezza* fino alla condanna definitiva e non quello di presunzione di innocenza, anche al fine di legittimare l’adozione di misure di sicurezza e di pene accessorie nell’attesa di una sentenza di condanna passata in giudicato.

Com'è noto, ogni Camera ha una propria Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari che si occupa delle questioni relative alle cause di ineleggibilità e incompatibilità, originaria e sopravvenuta, e alla regolarità delle operazioni elettorali. E proprio durante la seduta della Giunta delle elezioni del Senato, in data 24 luglio 2006, il senatore Cuffaro sceglieva "la responsabilità di Presidente della Regione" alla carica di Senatore della Repubblica al fine "di non sottrarsi al giudizio penale pendente nei suoi confronti e nella convinzione, condivisa dall'UDC, di vedere riconosciuta la totale innocenza ai fatti ascrittigli" (cfr. resoconto della 23esima seduta pubblica della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato su www.senato.it).

Invece, l'on. Cuffaro è stato dichiarato colpevole, anche se con sentenza non definitiva, e la gravità dei reati contestatigli è tale per cui sarebbe stato opportuno prevedere la non candidabilità o, nell'ipotesi di condanna sopravvenuta, la sospensione anche dalla carica di senatore. Ma, se si esclude la remota ipotesi che i partiti adottino un cosiddetto "codice etico" circa le modalità di reclutamento dei propri candidati, ciò sarebbe possibile soltanto attraverso un'apposita disposizione di legge ex art. 65 Cost., in quanto le cause di ineleggibilità (in cui sono ricomprese anche quelle di non candidabilità), considerate norme di stretta interpretazione, non prevedono una simile fattispecie.

Risulta, tuttavia, inaccettabile per uno Stato democratico annoverare tra i suoi più alti rappresentanti persone che non abbiano avuto una condotta per lo meno irreprensibile, con l'aggravante di non essere stati neppure scelti direttamente dal corpo elettorale a causa di una legge ai limiti della democraticità e della legittimità costituzionale (legge n.270 del 2005). D'altronde, le stesse guarentigie previste dall'art.68 Cost., come spiega Martines, considerate "anacronistiche ed ingiustificate" ancor prima della modifica costituzionale avvenuta con legge cost. n.3/1993, "sono strettamente connesse alle funzioni svolte dai parlamentari e tendono ad assicurarne il libero esercizio tutelando in tal modo sia il parlamentare sia, al tempo stesso, le assemblee elettive contro indebite ingerenze volte a limitarne o comprimerne l'indipendenza". Ciò significa che "per assumere lo stato di parlamentare non devono sussistere nel soggetto che aspira alla carica alcune situazioni che possano generare interferenze nello svolgimento delle elezioni, condizionando la libertà di voto, e per mantenere tale stato non devono verificarsi situazioni che pregiudichino l'indipendenza dell'eletto" (de Vergottini). Risulta difficile immaginare che un parlamentare sospettato di collusione con un'organizzazione criminale possa essere effettivamente *libero* nell'esercizio del suo mandato. Del resto, la *ratio* della legge n.55 del 1990 è chiara ed è stata più volte spiegata dalla Corte Costituzionale, ossia

impedire le infiltrazioni criminali all'interno dell'apparato pubblico e la conseguente perdita d'immagine delle istituzioni a causa di una persona che, risultata colpevole dei reati previsti dall'art.15, ha perso "un requisito soggettivo essenziale per la permanenza nell'organo elettivo" (cfr. sentenza n.25 del 2002 e n.288 del 1993). In un periodo in cui la mafia è considerata il pericolo principale per le moderne democrazie, una specie di nuovo totalitarismo, è necessaria più che mai un'attuazione piena e rigorosa dei principi costituzionali, soprattutto attraverso una legislazione lungimirante che perda il suo carattere il più delle volte emergenziale, e sia, invece, ragionata e condivisa nell'obiettivo comune di debellare il fenomeno mafioso. Troppo spesso, soprattutto nelle regioni del Sud Italia, la mafia si è sostituita alle istituzioni locali e nazionali, tutte le volte in cui lo Stato non ha saputo o voluto rispondere alle richieste, legittimamente avanzate dai cittadini, di rispetto di quei diritti sociali sacrosanti quali il lavoro, l'istruzione, l'assistenza sanitaria, la sicurezza. E' stato allora che le organizzazioni criminali hanno potuto accrescere la propria legittimazione, offrendo occupazione, protezione, rispetto. Troppo spesso il fenomeno mafioso è stato sottovalutato perché ritenuto quasi un elemento *folkloristico*, limitato ad alcune regioni, ignorando il fatto che si trattasse, invece, di un potere *invisibile*, ma capace di assicurare a politici compiacenti un enorme serbatoio di voti. Tutto questo, ovviamente, in cambio di un loro asservimento incondizionato che può tradursi in aggiudicazioni di appalti importanti, assunzioni nel pubblico impiego, lungaggini nell'approvazione di leggi contro la criminalità, etc... Proprio grazie ai ritardi e alle lacune normative la mafia ha potuto crescere e rafforzarsi; del resto, elemento caratterizzante di una democrazia attiva è anche un rapido adattamento della propria legislazione alla realtà in continuo mutamento. Ed è, per questo, che si ritiene quanto mai opportuno un intervento del legislatore finalizzato ad individuare in maniera *inequivocabile* i requisiti soggettivi essenziali per ricoprire determinate cariche negli organi elettivi a qualsiasi livello, colonne portanti di ogni Stato democratico, anche a discapito del diritto di elettorato passivo, se ciò può contribuire, paradossalmente, alla realizzazione di una democrazia *effettiva*.

* Assegnista di ricerca in diritto pubblico comparato – Università del Salento