

Trasparenza nella formazione delle liste elettorali e Codice di autoregolamentazione dei partiti: il ruolo della Commissione parlamentare antimafia

*Tomaso Francesco Giupponi**

1. La progressiva affermazione della trasparenza nella vita interna dei partiti e movimenti politici, nella persistente mancata attuazione dell'art. 49 Cost.

Nell'ultimo decennio, come noto, si sono moltiplicati gli interventi legislativi volti a garantire la sempre più ampia trasparenza nella vita interna dei partiti e movimenti politici, con particolare riferimento alla regolamentazione delle fonti di finanziamento e alla loro conseguente gestione¹, ma anche in relazione alle procedure connesse all'individuazione dei candidati ed alla conseguente formazione delle liste elettorali, con i relativi controlli². Alla base di tali (a volte tormentati) interventi legislativi, quasi un vero e proprio tratto comune, stava la volontà di contrastare la diffusione della corruzione politica e amministrativa che si era manifestata a partire dai primi anni '90, con particolare riferimento alle inchieste giudiziarie legate a "Mani Pulite"³.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

¹ Cfr., in particolare, quanto previsto dalla l. n. 96/2012 e dal successivo d.l. n. 149/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13/2014. Sul punto, tra gli altri, si vedano F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2012; G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2022.

² Vedi, da ultimo, la l. n. 3/2019, la quale si inserisce a pieno titolo nella citata evoluzione legislativa. Per una ricostruzione delle principali novità dell'intervento normativo in questione, cfr. R. ORLANDI, S. SEMINARA (a cura di), *Una nuova legge contro la corruzione. Commento alla legge 9 gennaio 2019, n. 3*, Torino, Giappichelli, 2019.

³ Sul punto, volendo, si veda T.F. GIUPPONI, *Il contrasto alla corruzione a cavallo tra due legislature*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2013, p. 329 ss.

Parallelamente alla scelta di abolizione del finanziamento pubblico diretto a partiti e movimenti politici, sono stati costantemente rafforzati gli strumenti di controllo sulla gestione finanziaria dei partiti politici, sia attraverso forme di pubblicità e verifica dei relativi rendiconti annuali, sia grazie all'individuazione di limiti massimi e tracciabilità delle fonti di finanziamento privato, con particolare riferimento alla disciplina delle campagne elettorali⁴. Il tutto nella consapevolezza di dover garantire appieno quel pluralismo politico che è chiaramente evocato dall'art. 49 Cost., laddove esso individua nei partiti politici lo strumento attraverso cui i cittadini esercitano il loro diritto a «concorrere con metodo democratico» alla determinazione della politica nazionale.

Da questo punto di vista, la storia della disciplina del finanziamento (pubblico e privato) dei partiti in Italia si intreccia con l'annosa questione dell'attuazione dell'art. 49 Cost. e dell'esatta interpretazione della citata previsione del «metodo democratico» come elemento costituzionalmente coesistente alla stessa forma partito, espressione privilegiata di partecipazione politica collettiva dei cittadini. Senza poter qui ripercorrere in maniera esaustiva il citato dibattito, basti solo ricordare come esso si sia concentrato sull'esatta dimensione operativa del «metodo democratico», da alcuni limitata alla sola attività esterna dei partiti politici, mentre per altri da considerare estesa anche all'organizzazione interna degli stessi⁵. Evidente, in questo dibattito, la preoccupazione di garantire al contempo piena autonomia interna ai partiti protagonisti del patto costituente, senza però soffocare il dibattito interno, con particolare riferimento alla tutela delle minoranze. Come noto, nell'evoluzione del nostro sistema politico-costituzionale prevalse la preoccupazione di garantire piena autonomia interna ai partiti politici i quali, in assenza di una specifica legislazione di

⁴ Su cui cfr. G. ARCONZO, *La regolamentazione del finanziamento delle campagne elettorali. Limiti di spesa, obblighi di trasparenza e sistemi di controllo*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., p. 231 ss.

⁵ Vedi S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009; nonché, più recentemente, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017. Più in generale, vedi anche AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009.

attuazione dell'art. 49 Cost., vennero di conseguenza attratti alla disciplina civilistica relativa alle associazioni non riconosciute⁶.

Nonostante i diversi disegni di legge presentati nel corso delle legislature repubblicane e le diverse sollecitazioni venute dalla dottrina, infatti, nessuna organica disciplina di attuazione dell'art. 49 Cost. è stata finora mai approvata, nemmeno in occasione delle frequenti riforme elettorali che hanno caratterizzato l'ordinamento italiano a partire dal 1993. Tuttavia, qualcosa sembra essere cambiato nel corso delle ultime legislature, anche alla luce dell'affermazione elettorale di formazioni politiche (come il Movimento 5 stelle) che, in forte polemica con il tradizionale sistema dei partiti, hanno affermato modalità organizzative interne e procedure decisionali fortemente innovative e costruite attraverso una forte valorizzazione delle tecnologie informatiche e della rete. Senza entrare nel merito dell'ampio dibattito scientifico⁷ che tali evoluzioni hanno sollecitato, appare evidente come esse abbiano impresso una forte accelerazione alla discussione sul ruolo dei partiti, sulle loro fonti di finanziamento e sulla trasparenza dei loro meccanismi decisionali.

⁶ Cfr. F. MAIOLO, *Brevi cenni sul partito politico come soggetto di diritto privato*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., p. 189 ss. Tale prospettiva sembra essere assunta anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale «l'art. 49 Cost. attribuisce ai partiti politici la funzione di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» e non specifici poteri di carattere costituzionale», inquadrando nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi, «quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati». In questo senso, anche «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria (...) quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche» (...) non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali; circostanza che, per la Corte, troverebbe conferma nelle scelte fatte dall'Assemblea costituente, che lasciò cadere – pur dopo lunga discussione – due proposte diverse: una volta a riconoscere ai partiti politici attribuzioni di carattere costituzionale, comprensive della presentazione di liste elettorali e del diritto di promuovere azioni davanti alla Corte costituzionale; un'altra, volta a rinviare alla legge il conferimento ai partiti di poteri propri in ordine alle elezioni e di altre funzioni di pubblico interesse, previa individuazione – da parte della stessa legge – dei requisiti di cui i partiti avrebbero dovuto essere in possesso, l'accertamento dei quali veniva demandato alla Corte costituzionale» (cfr. l'ord. n. 79/2006, con la quale i partiti sono stati esclusi dal novero dei «poteri dello Stato» in grado di ricorrere alla Corte per conflitto di attribuzioni; in senso conforme, vedi anche la successiva ord. n. 120/2009).

⁷ Sul punto, tra gli altri, vedi P. MARSOCCHI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale Scientifica, 2012; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Franco Angeli, 2018; G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FRAZZA, G. RIVOSECCHI (a cura di), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018; S. BONFIGLIO, R.L. BLANCO VALDÉS, G. MAESTRI, *I partiti politici. Teoria e disciplina*, Padova, Cedam, 2022.

Non è un caso, allora, che nel corso della XVII legislatura sia stato approvato il già citato d.l. n. 149/2013 il quale, oltre alla progressiva abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti, ha significativamente inciso sulle fonti di finanziamento privato⁸, con un rafforzamento degli strumenti di trasparenza e controllo che già erano stati abbozzati al termine della precedente legislatura dalla l. n. 96/2012. Con tali provvedimenti, infatti, il legislatore ha costruito un sistema di forte incentivazione alla trasparenza e alla democraticità interna di partiti e movimenti politici, facendo leva sull'accesso alle rinnovate forme di finanziamento previste dal legislatore. Mentre, infatti, si arenava al Senato un'organica proposta di legge di attuazione dell'art. 49 Cost., approvata dalla Camera dei deputati l'8 giugno del 2016⁹, venivano comunque introdotte diverse rilevanti disposizioni in merito, sia nella già citata legislazione sul finanziamento dei partiti, sia in occasione dell'approvazione della riforma del sistema elettorale, di cui alla l. n. 165/2017. Già l'art. 5 della l. n. 96/2012, infatti, subordinava l'accesso alle forme di finanziamento allora previste alla presentazione da parte dei partiti che avessero voluto accedervi del proprio atto costitutivo e dello statuto, specificando che quest'ultimo avrebbe dovuto «essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti». Il successivo art. 9, parallelamente, ha istituito la Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici, cui è stato affidato il compito di controllare la regolarità e la conformità dei rendiconti presentati dai partiti e dai movimenti politici, «anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse» oltre che l'avvenuta pubblicazione sui rispettivi siti *internet* della prescritta documentazione contabile.

⁸ Attualmente, infatti, i partiti possono accedere a due canali di finanziamento: a) una contribuzione volontaria fiscalmente agevolata (art. 11 del d.l. n. 149/2013); b) una forma di contribuzione indiretta fondata sulle scelte espresse dai cittadini in occasione della dichiarazione annuale dei redditi in merito all'eventuale destinazione ad un determinato partito politico di una quota pari al 2 per mille dell'Irpef (art. 12 del d.l. n. 149/2013).

⁹ «Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica» (XVII legislatura; AC 2839; AS 2439). Su tale progetto, cfr. F. Scuro, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 115 ss.

Tali previsioni sono state ulteriormente rafforzate dal successivo d.l. n. 149/2013, il quale ha meglio specificato le caratteristiche di democraticità interna che i partiti e movimenti politici devono assicurare per poter accedere ai riformati strumenti di finanziamento delle loro attività¹⁰. L'art. 4, infatti, ha istituito un apposito Registro nazionale dei partiti politici riconosciuti, pubblicato sul sito del Parlamento italiano, cui risultano iscritte solamente le formazioni politiche che, assicurando un determinato contenuto dei propri statuti, possono accedere a tali finanziamenti, la cui tenuta e il cui controllo sono attribuiti alla Commissione già istituita dalla l. n. 96/2012 (non a caso ridenominata Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici). Tale previsione è particolarmente significativa, anche alla luce di alcuni dei requisiti richiesti quali, ad esempio, la cadenza delle assemblee congressuali nazionali, i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia, le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito nonché i criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi. Rilevante anche la previsione che gli statuti debbano indicare le modalità di selezione delle candidature, le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure previste, assicurando il diritto alla difesa. Infine, è prevista la necessità che gli statuti indichino regole in grado di garantire la trasparenza della gestione finanziaria, anche se con il necessario rispetto della vita privata e garantendo la protezione dei dati personali dei soggetti coinvolti.

Da ultimo, come già accennato, la l. n. 165/2017 ha previsto che i partiti o movimenti politici che intendano presentare candidature alle elezioni politiche debbano depositare lo statuto già registrato o, in assenza, una dichiarazione recante alcuni elementi minimi di trasparenza quali l'indicazione del loro legale rappresentante, degli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni; dati da pubblicare, insieme al simbolo depositato e al

¹⁰ Cfr. F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., p. 51 ss.

programma elettorale, sul sito del Ministero dell'interno, nella sezione «Elezioni trasparenti»¹¹.

Tra gli strumenti più incisivi per garantire la trasparenza interna dei partiti e movimenti politici, tuttavia, assumono un rilievo particolare tutte le previsioni che, disciplinando nel corso degli anni (e a vario titolo) le procedure di selezione delle candidature e la formazione delle liste elettorali, hanno evidenziato la necessità di garantire non soltanto la piena conoscibilità delle decisioni assunte, ma anche la prevenzione rispetto a candidature potenzialmente capaci di condizionare o inquinare la competizione elettorale, oltre che la successiva gestione della cosa pubblica, anche sulla base delle indicazioni degli artt. 48, 51 e 54 Cost.¹². Il riferimento d'obbligo, naturalmente, non è solo alle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, di cui all'art. 65 Cost.¹³, ma soprattutto al controverso istituto dell'incandidabilità.

¹¹ Si veda, in particolare, l'art. 4 della l. n. 165/2017, in base al quale «entro dieci giorni dalla scadenza del termine per il deposito dei contrassegni (...) per ciascun partito, movimento e gruppo politico organizzato che ha presentato le liste sono pubblicati in maniera facilmente accessibile: a) il contrassegno depositato (...); b) lo statuto ovvero la dichiarazione di trasparenza (...); c) il programma elettorale con il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica». Nella medesima sezione «sono pubblicate, entro dieci giorni dalla scadenza del termine di presentazione delle liste dei candidati, per ciascun partito, movimento e gruppo politico organizzato, le liste di candidati presentate per ciascun collegio». Si ricorda che, ai sensi della medesima legge, «all'atto del deposito del contrassegno deve essere indicata la denominazione del partito o del gruppo politico organizzato nonché, ove iscritto nel registro (...) deve essere depositato il relativo statuto ovvero, in mancanza, una dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante autenticata dal notaio, che indichi i seguenti elementi minimi di trasparenza: 1) il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni».

¹² I quali, come noto, fanno emergere con chiarezza la necessità che il delicato processo elettorale, quale forma di legittimazione democratica dei rappresentanti del popolo sovrano, sia posto al riparo rispetto a possibili condizionamenti criminali. Per questo, ad esempio, si prevede che il diritto di voto possa essere limitato «per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge» (art. 48, comma 3, Cost.), in un quadro in cui tutti i cittadini «possono accedere (...) alle cariche elettive (...) secondo i requisiti stabiliti dalla legge» (art. 51, comma 1, Cost.). Prospettiva ribadita anche sul piano dell'esercizio delle funzioni pubbliche, dal momento che «i cittadini cui sono affidate (...) hanno il dovere di esercitarle con disciplina ed onore» (art. 54, comma 2, Cost.), essendo «i pubblici impiegati al servizio esclusivo della nazione» (art. 98, comma 1, Cost.), al fine di garantire «il buon andamento e l'imparzialità» dell'amministrazione della cosa pubblica (art. 97, comma 2, Cost.).

¹³ In base al quale spetta alla legge individuare i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato e senatore (cfr. d.p.r. n. 361/1957; l. n. 60/1953). Per le cariche elettive

2. La scelta delle candidature e le misure di prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali. La tormentata estensione dell'incandidabilità

Tra le misure storicamente volte alla prevenzione delle infiltrazioni e dei condizionamenti delle associazioni criminali nella vita politico-amministrativa locale vi è, senza dubbio alcuno, la previsione della incandidabilità¹⁴. Come noto, si tratta di un istituto che ha fatto la sua comparsa nell'ordinamento all'inizio degli anni '90, con particolare riferimento alla necessità di contrastare il condizionamento dell'azione amministrativa locale da parte della criminalità organizzata¹⁵.

In base alla l. n. 16/1992, infatti, era prevista l'incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali di coloro che fossero stati condannati (anche in via non definitiva) o per i quali fosse stato disposto il giudizio per una variegata tipologia di reati, tra i quali, in particolare, quelli connessi alla criminalità organizzata di stampo mafioso, al traffico di sostanze stupefacenti o di armi, o in relazione ai principali reati contro la pubblica amministrazione¹⁶. La medesima previsione era estesa, inoltre, anche nei confronti di coloro che risultassero destinatari di misure di prevenzione, anche se con provvedimento non ancora definitivo¹⁷.

regionali, l'art. 122 Cost. riconosce competenza legislativa a ciascuna Regione, pur «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica» (cfr. l. n. 165/2004). Per gli enti locali, invece, si vedano gli artt. 55 ss. del d.lgs. n. 267/2000.

¹⁴ Sulla quale, tra gli altri, si vedano le ricostruzioni generali di D. CODUTI, *Incandidabilità, misure anticorruzione e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 4, 2016; nonché, anche in relazione alle differenze con gli analoghi istituti della ineleggibilità e della incompatibilità, G. RIVOSECCHI, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità con la carica di membro del Parlamento*, in *Rivista AIC*, 4, 2011.

¹⁵ Fin dalla l. n. 55/1990, il cui art. 15 prevedeva la sospensione di Presidenti della Regione, Sindaci e Presidenti della Provincia (oltre che dei relativi assessori) rinviati a giudizio per associazione mafiosa o destinatari di una misura di prevenzione, anche non in via definitiva, perché sospettati di appartenere ad associazioni di stampo mafioso (sospensione che si trasformava in decadenza nel caso di successiva sentenza di condanna passata in giudicato o di applicazione definitiva della misura di prevenzione).

¹⁶ Si veda, in particolare, quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della l. n. 16/1992, a parziale modifica del già citato art. 15 della l. n. 55/1990.

¹⁷ Conseguentemente, si stabiliva la nullità dell'elezione o della nomina di coloro che si fossero trovati in una delle citate condizioni ostative alla candidabilità, mentre in caso di incandidabilità sopravvenuta era prevista la sospensione dalla carica, che si trasformava in decadenza

La Corte costituzionale, chiamata a più riprese ad esprimersi sulla compatibilità costituzionale di tale istituto, con particolare riferimento all'art. 51 Cost. e al diritto di elettorato passivo¹⁸, ne ha in un primo momento fatta salva la disciplina, rivenendone il fondamento nella necessità di tutelare interessi connessi a «valori costituzionali di primario rilievo», quali devono essere considerati «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»¹⁹.

Successivamente, ritenuto forse superato il contesto emergenziale che aveva contraddistinto il provvedimento legislativo in questione, ne ha ravvisato un contrasto con gli artt. 2, 3 e 51 Cost., anche alla luce della presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, comma 2, Cost. Secondo la Corte, infatti, l'incandidabilità rappresenta una «misura che comprime, in un aspetto essenziale, le possibilità che l'ordinamento costituzionale offre al cittadino di concorrere al processo democratico». Infatti, «chi è sottoposto a procedimento penale, pur godendo della presunzione di non colpevolezza ai sensi dell'art. 27, secondo comma, della Costituzione, è intanto escluso dalla tornata elettorale: un effetto irreversibile che in questo caso può essere giustificato soltanto da una sentenza di condanna irrevocabile». Tale conclusione, secondo la Corte, appare coerente anche con la previsione di cui all'art. 48, comma 3, Cost., in base al quale il diritto di voto può essere limitato «per effetto di sentenza penale irrevocabile», dal momento che gli articoli 48 e 51 Cost., sotto questo specifico profilo, «fanno sistema nel senso di precisare e

dalla stessa in caso di condanna definitiva o di provvedimento definitivo che applicava una misura di prevenzione (art. 1, commi 4, 4-bis, 4-ter e 4-quinquies, l. n. 16/1992).

¹⁸ Sulle problematiche limitazioni a tale diritto, tra gli altri, cfr. G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2001; F. BAIOLO, *Capacità elettorale e Costituzione*, Napoli, Jovene, 2015; R. ROLLI, *Le limitazioni al diritto di elettorato passivo: sfumature e criticità, in questa Rivista*, 1, 2017, p. 129 ss.

¹⁹ Così, in particolare, la sent. n. 407/1992, secondo la quale «l'intervento dello Stato appare pertanto essenzialmente diretto a fronteggiare una situazione di grave emergenza (...) che coinvolge interessi ed esigenze dell'intera collettività nazionale» attraverso la costruzione di «una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali» (in senso analogo, vedi anche le successive sentt. nn. 197/1993 e 118/1994).

circoscrivere, per quanto concerne gli effetti di vicende penali» il rinvio alla legge previsto in materia di requisiti di accesso alle cariche elettive²⁰. Di conseguenza, la legislazione in materia di incandidabilità è stata riformata, prevedendo la sua applicazione solo di fronte ad una sentenza definitiva di condanna (cui veniva ora equiparato anche l'eventuale "patteggiamento") o di provvedimento definitivo che applicasse una misura di prevenzione. Nel caso di condanne non definitive (o di applicazione provvisoria di misure di prevenzione), si prevedeva, invece, la sospensione dalla carica dei soggetti interessati per un massimo di diciotto mesi, che si trasformava in decadenza nel caso in cui i medesimi provvedimenti giurisdizionali fossero divenuti definitivi²¹.

Successivamente alle riforme costituzionali del 1999/2001, la competenza legislativa in materia di incandidabilità è rimasta saldamente in mano allo Stato. Infatti, la competenza legislativa regionale in materia di sistema di elezione, casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta e dei consiglieri regionali (*ex art. 122 Cost.*) non si estende all'istituto in questione, dal momento che la legislazione statale contenente i principi fondamentali in materia ha espressamente fatto salve «le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione», trattandosi di previsioni attinenti alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza (*ex art. 117, comma 2, lett. h, Cost.*)²².

²⁰ Cfr. la sent. n. 141/1996, in base alla quale l'incandidabilità «assume i caratteri di una sanzione anticipata, mancando una sentenza di condanna irrevocabile». Secondo la Corte, infatti, «finalità di ordine cautelare - le uniche che possono farsi valere in presenza di un procedimento penale non ancora conclusosi con una sentenza definitiva di condanna - valgono a giustificare misure interdittive provvisorie, che incidono sull'esercizio di funzioni pubbliche da parte dei titolari di uffici, e anche dei titolari di cariche elettive, ma non possono giustificare il divieto di partecipare alle elezioni» (così anche la successiva sent. n. 209/1999).

²¹ In questo senso l'art. 1 della l. n. 475/1999, in parte riprendendo parzialmente anche quanto già previsto dalla legislazione precedente in materia di sospensione e decadenza dalla carica (cfr. l. n. 55/1990; l. n. 16/1992). Tali previsioni, come noto, furono successivamente riprese dagli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 267/2000.

²² Conformemente alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia (cfr., in particolare, le sentt. nn. 118/2013, 36/2019, 35/2021). Sul punto, si veda anche quanto stabilito dall'art. 2 della l. n. 165/2014.

Successivamente, l'incandidabilità è stata estesa ad una serie di ulteriori ipotesi. Tra queste, si segnala quella (introdotta dalla l. n. 94/2009) riguardante gli amministratori locali «responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento» dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione o condizionamento di tipo mafioso, i quali «non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso»²³. Altra ipotesi rilevante di incandidabilità, poi, è stata prevista dal d.lgs. n. 149/2011 in relazione a Sindaci e Presidenti di Provincia ritenuti dalla magistratura contabile responsabili (anche in primo grado) del dissesto finanziario degli enti locali da loro amministrati. Essi, infatti, «non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di Sindaco, di Presidente di Provincia, di Presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei Consigli comunali, dei Consigli provinciali, delle Assemblee e dei Consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo»²⁴.

Da ultimo, come noto, la legislazione in materia di incandidabilità è stata complessivamente rivista e razionalizzata dal Testo Unico di cui al d.lgs. n. 235/2012, in attuazione della delega contenuta nella l. n. 190/2012²⁵.

²³ Così, espressamente, l'art. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267/2000, come modificato dalla l. n. 94/2009 (nonché, da ultimo, dal d.l. n. 113/2018, convertito, con modificazioni, dalla l.n. 132/2018). Su tale problematica forma di incandidabilità, per tutti, cfr. M. MAGRI, *Osservazioni critiche sulla incandidabilità degli amministratori locali a seguito di scioglimento del consiglio per infiltrazioni mafiose*, in *Federalismi.it*, 10, 2021, p. 163 ss.

²⁴ Cfr. l'art. 248, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000, così come modificato dal d.lgs. n. 149/2011 (nonché, da ultimo, dal d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012), il quale prevede per i medesimi soggetti anche il divieto di ricoprire la carica di assessore comunale, provinciale o regionale. Come noto, analoghe previsioni in relazione al Presidente della Giunta regionale sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per contrasto, tra l'altro, con l'art. 126 Cost. (cfr. la sent. n. 219/2013), in relazione alla disciplina delle conseguenze del grave dissesto finanziario delle Regioni per disavanzo sanitario, che veniva dal provvedimento legislativo in questione ricondotto ad un'ipotesi di «grave violazione di legge», causa di rimozione del Presidente stesso e di scioglimento del Consiglio regionale. L'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 149/2011, infatti, prevedeva che il Presidente rimosso fosse «incandidabile alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni», e che non potesse essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'Unione europea per un periodo di tempo di dieci anni».

²⁵ Come noto, la legge in questione rappresenta il primo tentativo di un organico sistema di prevenzione della corruzione sperimentato dall'ordinamento italiano, anche in attuazione di

Senza entrare eccessivamente nei dettagli, basti qui segnalare le principali caratteristiche di tale ultimo intervento, che si colloca comunque in linea di sostanziale continuità con la legislazione precedente in materia di incandidabilità, pur con qualche significativa novità.

Quanto alle cariche elettive regionali e locali, la disciplina appare sostanzialmente analoga, non risultando candidabili i soggetti condannati in via definitiva (tra l'altro) per reati di associazione mafiosa, terrorismo, corruzione, in materia di stupefacenti, di armi, o in ogni caso in cui siano stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo. Ad essi si aggiungono anche coloro nei cui confronti sia stata applicata in via definitiva una misura di prevenzione, con particolare riferimento agli indiziati di appartenere ad associazioni di stampo mafioso²⁶.

In caso di condanna non definitiva per i medesimi reati, di condanna in primo grado (confermata in appello) ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo o di applicazione non definitiva di una misura di prevenzione, i medesimi soggetti sono «sospesi di diritto» per un periodo di diciotto mesi²⁷. Qualora le decisioni giudiziarie in questione divengano, altresì, definitive, si prevede la loro decadenza dalla carica²⁸.

Tuttavia, come noto, l'elemento di maggiore novità consiste nella scelta di estendere l'incandidabilità anche alle cariche elettive politiche nazionali²⁹.

specifici vincoli internazionali. Sul punto, tra gli altri, cfr. B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013; A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Torino, Giappichelli, 2019; E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Bologna, Il Mulino, 2023. Con particolare riguardo alla prevenzione della corruzione dei titolari di cariche politiche, si veda anche G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Diritto pubblico*, 3, 2014, p. 927 ss. Da ultimo, vedi anche i contributi ospitati in *Dieci anni dopo la legge 190: tendenze e sfide dell'anticorruzione*, numero speciale di *questa Rivista*, 3, 2022.

²⁶ Cfr., in particolare, gli artt. 7 e 10 del d.lgs. n. 235/2012.

²⁷ Cui può aggiungersi, in caso di rigetto dell'appello contro la sentenza di condanna, un ulteriore periodo di sospensione di dodici mesi (artt. 8, comma 3, e 11, comma 4, d.lgs. n. 235/2012).

²⁸ Come previsto dagli artt. 8 e 11 del d.lgs. n. 235/2012.

²⁹ Su tali aspetti, si vedano F. SCUTO, *La nuova dimensione dell'incandidabilità estesa alla totalità delle cariche elettive e di governo*, in *Rivista AIC*, 4, 2013; G.M. SALERNO, *Incandidabilità alla carica di parlamentare e Costituzione: alcune riflessioni*, in *Archivio penale*, 1, 2014, p. 74

In particolare, è stata prevista l'incandidabilità alla carica di deputato e senatore di coloro che abbiano subito una condanna definitiva a pene superiori a due anni per reati di particolare gravità e allarme sociale, quali quelli di associazione mafiosa, traffico illecito di stupefacenti, terrorismo, oltre che per reati contro la pubblica amministrazione. Infine, le medesime conseguenze sono previste nei confronti di coloro che abbiano riportato «condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni»³⁰. Analoga previsione, come noto, è stata prevista anche in relazione alla possibilità di ricoprire la carica di parlamentare europeo o di assumere incarichi di Governo³¹.

La principale differenza con le previsioni normative riguardo gli amministratori regionali e locali attiene alla mancata previsione, per parlamentari e componenti del Governo, della sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva per i reati in questione. In particolare, in caso di condanna sopravvenuta in un momento successivo all'elezione, amministratori locali e regionali vengono sospesi dalla loro carica (come abbiamo visto), mentre nessuna conseguenza è prevista per parlamentari e membri del Governo, per i quali esclusivamente la condanna in via definitiva comporta le conseguenze stabilite dalla normativa in questione. Con un'ulteriore precisazione: mentre, infatti, nel caso di incandidabilità sopravvenuta relativa a incarichi di Governo, è prevista la decadenza «di diritto» dei soggetti interessati, per quanto riguarda i parlamentari nazionali si prevede che «le sentenze definitive di condanna (...) emesse nei confronti di deputati o senatori in carica, sono immediatamente

ss.; G. RIVOCCHI, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, p. 339 ss.

³⁰ In questo senso l'art. 1 del d.lgs. n. 235/2012.

³¹ Come previsto, rispettivamente, dagli artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 235/2012. Da ultimo, in relazione alle ipotesi di incandidabilità di cui alla disciplina in questione, si segnala che il c.d. «patteggiamento» per uno dei reati citati (art. 444 c.p.p.) non risulta più condizione ostativa alla candidatura, dal momento che l'art. 25, comma 1, lett. b), del d.lgs. 150/2022, modificando l'art. 445 c.p.p., ha stabilito che «se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi, diverse da quelle penali, che equiparano la sentenza prevista dall'art. 444, comma 2, alla sentenza di condanna».

comunicate (...) alla Camera di rispettiva appartenenza» affinché essa «deliberi ai sensi dell'art. 66 della Costituzione»³².

Evidente, in questo caso, la necessità di garantire l'autonomia del Parlamento nell'esercitare la c.d. verifica dei poteri, dal momento che, in base alla citata disposizione costituzionale, «ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità».

Infine, anche quanto alla durata dell'incandidabilità, la legislazione opera una distinzione tra cariche elettive regionali e locali (per le quali l'incandidabilità è sostanzialmente perpetua, salvo sentenza di riabilitazione), e mandato parlamentare nazionale ed europeo, per i quali si prevede che la durata non possa essere inferiore a sei anni³³.

In ogni caso, l'estensione dell'incandidabilità ha dato luogo ad un acceso dibattito dottrinale, relativo non solo alla natura giuridica dell'incandidabilità, ma anche alla stessa legittimità di una sua estensione tramite legge ordinaria ai membri del Parlamento, oltre che sollevare diverse problematiche applicative, con particolare riferimento al margine di discrezionalità riconosciuto in questo caso alle Camere nell'ambito dell'esercizio dei loro poteri *ex art. 66 Cost*³⁴.

Su alcuni di questi aspetti, tuttavia, è intervenuta in diverse occasioni la Corte costituzionale, in linea di sostanziale continuità con la sua precedente giurisprudenza, fugando a più riprese i dubbi di legittimità

³² Cfr. l'art. 3 del d.lgs. n. 235/2012. Quanto ai parlamentari europei, invece, la normativa in questione prevede che «qualora la condizione di incandidabilità sopravvenga o sia accertata in epoca successiva alla data di proclamazione, la condizione stessa viene rilevata dall'ufficio elettorale nazionale, ai fini della relativa deliberazione di decadenza dalla carica. Di tale deliberazione, il Presidente dell'ufficio elettorale nazionale dà immediata comunicazione alla segreteria del Parlamento europeo» (così l'art. 5 del d.lgs. n. 235/2012).

³³ In questo senso, l'art. 13 del d.lgs. n. 235/2012. La medesima previsione è stabilita in relazione agli incarichi di Governo.

³⁴ Sul punto, per tutti, si veda P. TORRETTA, *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, Napoli, Jovene, 2015. Come noto, anche la prassi parlamentare è apparsa oscillante; mentre, infatti, nel caso del sen. Berlusconi (2013) l'Assemblea votò, conformemente alla proposta della Giunta delle elezioni, per la mancata convalida della sua elezione (alla luce della sopravvenuta condanna in via definitiva), nell'analogo caso del sen. Minzolini (2017), l'Assemblea respinse la proposta di decadenza avanzata dalla Giunta delle elezioni (sugli aspetti procedurali, cfr. G. RIVOSECCHI, *Una verifica "a rime obbligate"? Incandidabilità e decadenza del parlamentare tra condanna definitiva e prassi applicative*, in *Il Filangieri*, 2019, p. 177 ss.).

costituzionale via via prospettati³⁵. Secondo la Corte, infatti, misure come l'incandidabilità (ma anche la sospensione o la decadenza) «non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento»³⁶, dal momento che, in particolare, l'incandidabilità altro non è che una speciale causa di ineleggibilità. Quanto, poi, al trattamento differenziato tra cariche elettive regionali e locali e mandato parlamentare, la Corte ha affermato che «la finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione» può «giustificare un trattamento più severo per le cariche politico-amministrative locali» rispetto a quelle nazionali. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, «la commissione di reati che offendono la pubblica amministrazione può (...) rischiare di minarne l'immagine e la credibilità e di inquinare l'azione (...) in modo particolarmente incisivo al livello degli enti regionali e locali, per la prossimità dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la diffusività del fenomeno in tale ambito»³⁷.

³⁵ Si vedano, in particolare, le sentt. nn. 236/2015, 276/2016, 214/2017, 36/2019, 35/2021, 230/2021.

³⁶ Dunque, non sarebbero attratte alle garanzie stabilite dalla giurisprudenza CEDU sulle sanzioni afflittive, anche di natura extra-penale (c.d. criteri Engel). Da ultimo, sul punto vedi le sentt. *Galan c. Italia* (ric. n. 55093/13) e *Miniscalco c. Italia* (ric. n. 63772/16), rese dalla Corte di Strasburgo il 17 giugno 2021.

³⁷ E questo sia in relazione alle diverse condizioni di applicabilità della sospensione e della incandidabilità, conseguenza della differente posizione di chi ricopra cariche elettive negli organi degli enti territoriali, da un lato, e chi sia membro del Parlamento nazionale ed europeo, dall'altro; sia in relazione alla diversa misura della pena inflitta prevista nei due casi (in questo senso, in particolare, la sent. n. 276/2016, riprendendo quanto in parte già affermato sin dalla precedente sent. n. 407/1992). Infine, più di recente, la giurisprudenza costituzionale si è concentrata anche sulla proporzionalità di una misura, come la sospensione, che opera per un periodo fisso di tempo, senza consentire una valutazione personalizzata, caso per caso, della reale pericolosità delle condotte addebitate. Infatti, secondo la Corte, il legislatore «non irragionevolmente (...) ha accomunato nello stesso trattamento normativo reati resi omogenei dall'essere direttamente connessi alle funzioni che i condannati sarebbero chiamati ad assumere, perché di particolare gravità (...) o perché commessi contro la pubblica amministrazione» e, quindi, «di specifico rilievo in funzione dell'attitudine a incidere sull'immagine e l'onorabilità della pubblica amministrazione medesima» (sents. nn. 35/2021, 2030/2021).

3. La trasparenza delle liste e gli obblighi di pubblicità relativi ai singoli candidati. Il ruolo della Commissione parlamentare antimafia e il Codice di autoregolamentazione dei partiti e movimenti politici

Parallelamente alla progressiva estensione della legislazione in materia di incandidabilità, negli ultimi anni sono state rafforzate anche le disposizioni volte a garantire la massima trasparenza nel procedimento di formazione delle liste da parte di partiti e movimenti politici, non solo al fine di consentire in via preventiva la conoscenza delle loro specifiche competenze, ma anche per valutare la loro affidabilità a ricoprire incarichi elettivi, con particolare riferimento all'eventuale esistenza di carichi pendenti o condanne a loro carico che, con particolare riferimento ai reati di criminalità organizzata o corruttivi, sono considerati particolarmente gravi e in grado di incidere in maniera negativa sulla necessaria fiducia del corpo elettorale nei loro confronti.

La l. n. 3/2019, infatti, ha stabilito particolari forme di pubblicità relativamente ai candidati a competizioni elettorali di qualsiasi natura (escluse quelle relative a Comuni con meno di 15.000 abitanti). Si prevede, infatti, che i partiti, i movimenti politici, le liste civiche locali e i candidati alla carica di Sindaco debbano pubblicare, almeno quattordici giorni prima della data delle elezioni, sul proprio sito *internet* il *curriculum vitae* e il certificato penale dei singoli candidati, rilasciato dal casellario giudiziale non oltre novanta giorni prima della data della consultazione elettorale. Particolarmente significativa appare la circostanza che per tali adempimenti non sia richiesto «il consenso espresso degli interessati»³⁸.

La stessa documentazione deve essere altresì pubblicata sul sito *internet* ufficiale dell'ente cui si riferisca la tornata elettorale, in un'apposita sezione denominata "Elezioni trasparenti", almeno sette giorni prima della

³⁸ Cfr. l'art. 1, comma 14, della l. n. 3/2019 (modificato, da ultimo, dal d.l. n. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108/2021). In base a tale disposizione «entro il quattordicesimo giorno antecedente la data delle elezioni politiche, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, regionali e amministrative, escluse quelle relative a comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, i partiti e i movimenti (...) hanno l'obbligo di pubblicare, nel proprio sito *internet* (...) il *curriculum vitae* di ciascun candidato, fornito dal candidato medesimo, e il relativo certificato del casellario giudiziale (...) rilasciato non oltre novanta giorni prima della data fissata per l'elezione. (...) Ai fini dell'ottemperanza agli obblighi di pubblicazione nel sito *internet* di cui al presente comma non è richiesto il consenso espresso degli interessati».

consultazione stessa³⁹. Il controllo di tali adempimenti è rimesso alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici⁴⁰ la quale, in caso di inadempimento, applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 12.000 a 120.000 euro⁴¹. Tuttavia, oltre a tali interventi di taglio prescrittivo-sanzionatorio, si è agito, in parallelo, sul piano più propriamente politico, cercando di incentivare partiti e movimenti politici ad attuare la massima trasparenza nelle procedure di formazione delle liste elettorali. Particolarmente significativa, in questo senso, appare l'esperienza del Codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali proposto ai partiti politici dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla mafia fin dal 1991, e a più riprese rivisto e aggiornato, da ultimo nel 2019⁴². Attraverso tale strumento, infatti, le formazioni politiche sono state direttamente responsabilizzate (anche se su base volontaria) al fine di garantire che le candidature proposte agli elettori siano il più possibile «al di sopra di ogni sospetto», nel tentativo di evitare che possano partecipare alle competizioni elettorali soggetti «accusati o accusabili di condotte non

³⁹ Così l'art. 1, comma 15, della l. n. 3/2019, il quale stabilisce che per le elezioni del Parlamento nazionale o dei membri italiani del Parlamento europeo tali informazioni debbano essere pubblicate sull'analoga sezione del sito del Ministero dell'interno, in aggiunta alle informazioni già previste dalla legge n. 165 del 2017 riguardanti il contrassegno, lo statuto (o la dichiarazione di trasparenza), le liste di candidati presentate nonché, per le sole elezioni politiche, il programma elettorale con il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica. Inoltre, è previsto che «la pubblicazione deve consentire all'elettore di accedere alle informazioni ivi riportate attraverso la ricerca per circoscrizione, collegio, partito e per cognome e nome del singolo candidato». Per le specifiche tecniche si veda ora anche il d.m. del 20 marzo 2019 del Ministero dell'interno.

⁴⁰ Istituita in base all'art. 9 della l. n. 96/2012.

⁴¹ Cfr. l'art., 1 comma 23, della l. n. 3/2019.

⁴² Si vedano, in particolare, la *Relazione illustrativa per un Codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche e amministrative*, approvata il 23 gennaio 1991 (Doc. XXIII n. 30, X legislatura); la *Relazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative*, approvata il 3 aprile 2007 (Doc. XXIII n. 1, XV legislatura); la *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*, approvata il 18 febbraio 2010 (Doc. XXIII n. 1, XVI legislatura); la *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali*, approvata il 23 settembre 2014 (Doc. XXIII n. 3, XVII legislatura); nonché, da ultimo, la *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali*, approvata il 27 marzo 2019 (Doc. XXIII n. 1, XVIII legislatura).

irreprensibili», prime fra tutte quelle connesse alle infiltrazioni o ai condizionamenti della criminalità mafiosa e ai fenomeni corruttivi⁴³. Prima ancora dell'introduzione dell'incandidabilità nel nostro ordinamento, dunque, la Commissione antimafia ha proposto tale strumento di autoregolamentazione, nella speranza che esso avrebbe costituito un deterrente contro l'aggravarsi dei fenomeni di degenerazione e di crisi del sistema politico che tanta sfiducia già avevano causato nell'opinione pubblica e negli elettori, offrendo alle «forze sane di tutti i partiti» l'occasione per «ridare valore generale e alti contenuti etici alla politica»⁴⁴. Le formazioni politiche che, essendosi assunto l'impegno, avessero comunque deciso di candidare soggetti non rispondenti ai requisiti del Codice, se ne sarebbero dovute assumere, di conseguenza, la responsabilità politica, dando «pubblica motivazione di tale decisione»⁴⁵.

A partire da quel momento, l'attenzione per l'autoregolamentazione dei partiti quanto alla selezione delle candidature si sarebbe fatta via via sempre più pressante, pur scontando tale modello evidenti punti di debolezza nella necessità di un'adesione su base volontaria delle singole forze politiche. Proprio per questo, negli anni successivi, le versioni del Codice approvate dalle successive Commissioni antimafia sono state progressivamente affinate, garantendone una sempre più articolata strutturazione e un progressivo adeguamento alla normativa in materia di incandidabilità, oltre che di più generale trasparenza nella formazione delle liste, che via via andava progressivamente espandendosi.

Nel corso degli anni, infatti, le singole leggi istitutive hanno affidato alle Commissioni di inchiesta compiti e strumenti sempre più ficcanti (e in relazione ad ipotesi di reato sempre più ampie) al fine di indagare sui rapporti tra mafia e politica non solo in relazione alla sua articolazione

⁴³ Così, in particolare, la citata Relazione approvata nel 1991, *passim*.

⁴⁴ La prima versione del Codice di autoregolamentazione, del 1991, stabiliva che partiti e formazioni politiche che vi avessero aderito si sarebbero impegnati «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 particolarmente gravi «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» (cfr. art. 2 del Codice).

⁴⁵ In questo senso l'art. 5 del Codice del 1991.

a livello territoriale, ma con particolare riferimento alla «selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive»⁴⁶. A partire dalla XVIII legislatura, poi, tale autoregolamentazione ha trovato un espresso riconoscimento legislativo⁴⁷, stabilendosi che tale specifica attività di indagine si svolga anche in relazione al Codice sulla formazione delle liste elettorali approvato dalla Commissione parlamentare di inchiesta⁴⁸. La XIX legislatura, nonostante i ritardi manifestati nella istituzione della Commissione antimafia, ha visto il sostanziale consolidamento di tale assetto, dal momento che la legge istitutiva riprende *in toto* le previsioni appena citate, in riferimento, però, all'ultima versione del Codice, approvata nel 2019⁴⁹.

Dato comune di tale autoregolamentazione, pur nelle sue diverse versioni, è l'anticipazione della soglia di attenzione ad un momento precedente le circostanze che, attualmente, fanno scattare le cause di incandidabilità, di sospensione o di decadenza rispetto alle cariche elettive. In base al Codice, infatti, i partiti, le formazioni politiche, i movimenti e le liste civiche (fermo restando quanto previsto dal d.lgs. n. 235/2012 in materia di incandidabilità) «si impegnano a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, come candidati alle elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali» coloro nei cui confronti, tra l'altro, sia stato disposto il rinvio a giudizio, oppure che siano stati condannati con sentenza anche

⁴⁶ Così, ad es., la l. n. 132/2008 e la l. n.87/2013.

⁴⁷ Già in precedenza, tuttavia, era stato previsto che i componenti della Commissione di inchiesta, all'atto della nomina, dovessero comunicare alla Presidenza della Camera dei deputati se nei loro confronti sussistesse una delle condizioni previste dal Codice di autoregolamentazione, obbligo che permaneva anche in caso di condizioni sopravvenute (in questo senso l'art. 2, comma 1, della l. n. 132/2008, poi ripreso da tutte le successive leggi istitutive).

⁴⁸ Cfr., in particolare, l'art. 1, comma 1, lett. i), della l. n. 99/2018, in base al quale spetta alla Commissione di inchiesta «indagare sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio e negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, in relazione anche al Codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, (...) con la relazione approvata nella seduta del 23 settembre 2014, sia riguardo alle sue manifestazioni a livello nazionale che, nei diversi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso».

⁴⁹ Cfr. l'art. 1, comma 1, lett. i), della l. n. 22/2023.

non definitiva di primo grado o che abbiano patteggiato, oppure siano stati destinatari di una misura cautelare personale o di una misura di prevenzione⁵⁰.

Un punto particolarmente problematico, tuttavia, si è quasi subito manifestato in relazione ai tempi di svolgimento delle verifiche operate dalla Commissione antimafia sul rispetto delle previsioni del Codice. Come ben si può immaginare, infatti, tanto le previsioni in questione risultano potenzialmente più efficaci, quanto i controlli siano svolti in tempi ragionevoli, e comunque anticipatamente alle singole tornate elettorali cui si riferiscono, in modo da consentire all'elettorato piena conoscibilità delle eventuali candidature "impresentabili"⁵¹. Tuttavia, come noto, questo non è sempre stato possibile, vista anche la delicatezza e la complessità delle procedure da seguire e della documentazione da acquisire⁵².

⁵⁰ In questo senso, da ultimo, l'art. 1 del Codice approvato nel 2019, il quale prevede anche ulteriori ipotesi, come quella di coloro che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive o di coloro che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva di primo grado per danno erariale per reati commessi nell'esercizio delle funzioni di cui alla carica elettiva; o di coloro che siano stati rimossi o sospesi ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 267/2000.

⁵¹ Cosa che non sempre è accaduta, anche per espressa decisione della Commissione. Particolarmente significativo, in questo senso, quanto accaduto nella XVI legislatura, quando la Commissione antimafia ha scelto «di affidare al momento successivo alle elezioni – ritenuto più propriamente riservato alla fase delle indagini – il controllo degli eventuali casi di commistione tra mafia e politica e la conseguente relazione alle Assemblee parlamentari (cfr. la *Relazione conclusiva*, approvata dalla Commissione antimafia il 22 gennaio 2013, Doc. XXIII, n. 16, p. 423 ss.). Per l'attività svolta nelle successive Legislature, si vedano le *Relazioni conclusive* approvate dalle singole Commissioni di inchiesta (XVII Legislatura, Doc. XXIII n. 38, p. 254 ss.; XVIII Legislatura, Doc. XXIII, n. 37, p. 372 ss.). Che questo rappresenti uno dei punti maggiormente problematici dell'intero sistema è confermato, ora, anche dalle *Raccomandazioni e proposte sul testo di una legge istitutiva della prossima Commissione*, allegate alla già citata *Relazione conclusiva* approvata al termine della scorsa Legislatura, nelle quali si sottolinea come «l'introduzione di un controllo preventivo e su base volontaria (...) presenta il vantaggio di poter intervenire con l'espunzione dalle liste dei candidati che non soddisfano i requisiti di legge e del Codice di autoregolamentazione», rappresentando un «rimedio effettivo al pesante inconveniente previsto dal controllo che prende il via in seguito al deposito ufficiale delle liste» (XVIII Legislatura, Doc. XXIII, n. 37, pp. 2348-2349).

⁵² Il procedimento in questione, infatti, coinvolge potenzialmente diverse articolazioni ed uffici amministrativi dello Stato (Prefetture, Procure della Repubblica, Uffici elettorali). Sul punto, poi, si veda anche quanto previsto dall'art. 1, comma 3, della l. n. 99/2018, in base al quale «ai fini dell'applicazione del codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali (...) la Commissione può richiedere al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo di trasmettere le pertinenti informazioni, non coperte da segreto investigativo» (in senso analogo, ora, vedi l'art. 1, comma 3, della l. n. 22/2023).

Per ovviare a tali problemi, da ultimo, è stata introdotta dal d.l. n. 77/2021 una procedura di controllo facoltativa, anticipata e su richiesta delle singole formazioni politiche, prevedendo che possano essere trasmesse alla Commissione antimafia (in via riservata e con il consenso degli interessati) le liste provvisorie delle candidature, almeno settantacinque giorni prima dello svolgimento delle tornate elettorali (europee, nazionali, regionali o locali), in modo da garantire la possibilità di un controllo più rapido ed efficace e procedere, se del caso, all'espunzione dei nominativi degli "impresentabili" dalle liste definitive delle candidature⁵³.

Nel complesso, quindi, le varie leggi istitutive delle Commissioni di inchiesta in questione hanno evidenziato una sempre maggiore attenzione nei confronti delle infiltrazioni mafiose negli organi elettivi⁵⁴ e, in questo senso, il ruolo del Codice di autoregolamentazione è stato senza dubbio rilevante. Nel complesso, si è trattato di interventi volti ad incentivare i partiti, i movimenti politici e le "liste civiche" ad attuare una più stringente selezione dei propri candidati, al fine di prevenire e contrastare infiltrazioni della criminalità organizzata o fenomeni di corruzione politico-amministrativa, attraverso l'opportunità di una loro adesione ad un comune Codice di autoregolamentazione.

Naturalmente, come già anticipato, si tratta sempre di impegni di natura politica, subordinati ad una espressa adesione da parte di partiti, movimenti e liste, i quali non sono, pertanto, obbligati giuridicamente a con-

⁵³ In questo senso l'art. 1, comma 3-bis, della l. n. 99/2018, introdotto dal già citato d.l. n. 77/2021 (in senso analogo, vedi ora anche quanto previsto dall'art. 1, comma 4, della l. n. 22/2023, in relazione alla XIX Legislatura). In base a tale previsione, spetta ad un Regolamento interno, approvato dalla Commissione stessa, la disciplina dettagliata della procedura in questione, con particolare riferimento, tra l'altro, all'individuazione di tempi adeguati al fine di garantire alle formazioni politiche l'effettiva possibilità di modificare la composizione delle liste prima della scadenza dei termini per la loro presentazione definitiva. Sul punto, vedi ora quanto previsto dal Regolamento approvato il 5 agosto 2021, in base al quale «la Commissione fornisce riscontro, per quanto possibile, circa la condizione dei singoli candidati prima della data ultimativa per la presentazione delle liste di candidati alla competizione elettorale» (art. 2, comma 3). Per un primo bilancio sull'attivazione di tale forma di controllo preventivo, si veda la già citata *Relazione conclusiva* approvata dalla Commissione antimafia il 7-13 settembre 2022, Doc. XXIII, n. 37, p. 372 ss.).

⁵⁴ Per una ricostruzione dei diversi passaggi di tale percorso, con particolare riferimento agli enti locali, cfr. la *Relazione sulla trasparenza delle candidature ed efficacia ei controlli per prevenire l'infiltrazione mafiosa negli enti locali in occasione delle elezioni amministrative*, approvata dalla Commissione antimafia il 27 aprile 2016 (Doc. XXIII n. 13, XVII legislatura).

formarvisi. Anche la mancata osservanza delle previsioni del Codice da parte delle formazioni politiche che vi abbiano aderito, di conseguenza, non dà luogo ad alcuna sanzione, comportando semmai «una valutazione di carattere strettamente etico e politico» nei loro confronti⁵⁵. Tuttavia, l'art. 3 del Codice di autoregolamentazione del 2019 (confermando quanto già previsto dalle versioni precedenti) ribadisce che i partiti debbano rendere pubbliche le motivazioni per le quali decidano di discostarsi dagli impegni assunti con l'adesione allo stesso. Alla Commissione antimafia spetta, dunque, la delicata verifica delle liste presentate da parte dei soggetti che hanno aderito al Codice stesso, per valutare se la loro composizione sia coerente con le sue prescrizioni⁵⁶, nell'esercizio di un controllo che, mirando alla massima trasparenza nella selezione delle candidature, deve però necessariamente essere bilanciato con altri valori costituzionali in gioco, primo fra tutti la riservatezza dei soggetti coinvolti.

4. Il difficile bilanciamento tra trasparenza delle liste e riservatezza dei soggetti coinvolti

A ben vedere, la trasparenza nella formazione delle liste elettorali, con i connessi controlli, non sono altro che un tassello del più ampio percorso volto a valorizzare la più generale trasparenza delle pubbliche istituzioni come vero e proprio principio fondamentale, strettamente collegato alla stessa natura democratica del nostro ordinamento, sulla base di quanto previsto dall'art. 1 Cost., nonché finalizzato a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Tuttavia, come sottolineato anche dalla stessa Corte costituzionale, tali principi, «nella legislazione interna, tendono ormai a manifestarsi, nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad

⁵⁵ Così, espressamente, la già citata *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali* del 2014, p. 6 (XVII Legislatura, Doc. XXIII, n. 3)

⁵⁶ In questo senso, da ultimo, l'art. 4 del Codice di autoregolamentazione del 2019. Sul punto, in ogni caso, rilevano anche le previsioni dei Codici etici interni alle formazioni politiche che se ne siano dotate: cfr. P. MARSOCCI, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in *Rivista AIC*, 1, 2012.

accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come del resto stabilisce l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013»⁵⁷.

In base a tale disposizione, infatti, «la trasparenza (...) concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali»⁵⁸. Dunque, un approccio alla trasparenza come strumento non solo di partecipazione informata da parte dei cittadini alla vita pubblica nazionale, ma anche come forma di controllo dell'azione dei pubblici poteri, con particolare riferimento all'utilizzo delle risorse e all'integrità personale dei responsabili del loro utilizzo, anche al fine di prevenire i fenomeni di condizionamento criminale, corruzione e cattiva amministrazione. Non a caso, una decisiva accelerazione in questa direzione si è avuta a partire dall'approvazione della già citata l. n. 190/2012, nell'ambito della quale la trasparenza si è affermata quale «valore democratico finalizzato essenzialmente alla prevenzione di fenomeni di corruzione e di pratiche abusive e clientelari, che interessano sia gli apparati amministrativi, quali parti dello Stato, sia le organizzazioni proprie della rappresentanza politica, quali primari corpi intermedi tra governanti e governati»⁵⁹.

⁵⁷ Cfr. la sent. n. 20/2019, la quale ricorda anche che «nel diritto europeo, la medesima ispirazione ha condotto il Trattato di Lisbona a inserire il diritto di accedere ai documenti in possesso delle autorità europee tra le "Disposizioni di applicazione generale" del Trattato sul funzionamento dell'Unione, imponendo di considerare il diritto di accesso ad essi quale principio generale del diritto europeo (art. 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE. e art. 42 CDFUE)». Sulla trasparenza e sul suo fondamento giuridico, tra gli altri, si vedano F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008; L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; nonché, con particolare riferimento alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016, G. GARDINI, G. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, Maggioli, 2019; E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2022.

⁵⁸ Così l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013.

⁵⁹ Così M. RUBECCHI, *La trasparenza nel finanziamento della politica tra esigenze di controllo e «metodo democratico»*, in L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, cit., p. 138.

In questo percorso di progressiva affermazione della trasparenza, tuttavia, non deve essere trascurata la necessità di assicurare anche la tutela della riservatezza dei dati personali dei soggetti coinvolti la quale, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, è una «manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata (...), che attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti». Un diritto fondamentale «che trova riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.)»⁶⁰ che ha incontrato negli anni specifica e puntuale protezione in varie previsioni normative dell'Unione Europea⁶¹. Nell'epoca contemporanea, come ci ricorda la Corte costituzionale, «esso si caratterizza particolarmente quale diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e si giova, a sua protezione, dei canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali» e cioè dei noti «principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in virtù dei quali deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza di quei dati devono operare nei limiti dello stretto necessario, essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale, pur contribuendo al raggiungimento dei legittimi obiettivi sottesi alla raccolta e al trattamento dei dati»⁶². Non a caso, è proprio su tali problematiche prospettive di bilanciamento che si è concentrata maggiormente l'attenzione negli anni più recenti, dal momento che «i diritti alla riservatezza e alla trasparenza si fronteggiano soprattutto nel

⁶⁰ Così la già citata sent. n. 20/2019, riprendendo anche quanto in parte già affermato dalle precedenti sentt. nn. 366/1991, 81/1993, 135/2002, 372/2006 e 173/2009. Sul punto, tra gli altri, si vedano D. CALDIROLA, *Il diritto alla riservatezza*, Padova, Cedam, 2006; S. SCAGLIARINI, *La riservatezza e i suoi limiti: sul bilanciamento di un diritto preso troppo sul serio*, Roma, Aracne, 2013; L. CALIFANO, *Privacy: affermazione e pratica di un diritto fondamentale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

⁶¹ A partire dalla Direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995, fino al più recente Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, il c.d. GDPR. Su tale intervento normativo, tra gli altri, cfr. G. FINOCCHIARO (a cura di), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Bologna, Zanichelli, 2017; F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Il Regolamento europeo 2016/679*, Torino, Giappichelli, 2016; R. D'ORAZIO, G. FINOCCHIARO, O. POLLICINO, G. RESTA (a cura di) *Codice della privacy e data protection*, Milano, Giuffrè, 2021.

⁶² Cfr., ancora una volta, la sent. n. 20/2019. Su tali aspetti, da ultimo, si veda S. CALZOLAI, *Protezione dei dati personali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, VII, 2017, p. 594 ss.

nuovo scenario digitale: un ambito nel quale, da un lato, i diritti personali possono essere posti in pericolo dalla indiscriminata circolazione delle informazioni, e, dall'altro, proprio la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare»⁶³.

Da questo punto di vista, appaiono rilevanti alcune delle citate previsioni legislative, con particolare riferimento alla pubblicazione di dati personali sensibili, soprattutto in riferimento a quelli riportati nel certificato penale e alle informazioni concernenti l'eventuale coinvolgimento in procedimenti penali. Ci si riferisce, infatti, al trattamento di dati che godono di una tutela rafforzata a causa della loro delicatezza⁶⁴. In particolare, in base al d.lgs. n. 196/2003, il loro trattamento è consentito solo con la previsione di «garanzie appropriate per i diritti e le libertà degli interessati» e con particolare riguardo ad un'articolata serie di ipotesi, tra le quali sono indicate: «c) la verifica o l'accertamento dei requisiti di onorabilità, requisiti soggettivi e presupposti interdittivi nei casi previsti dalle leggi o dai regolamenti»; (...) h) l'adempimento di obblighi previsti da disposizioni di legge in materia di comunicazioni e informazioni antimafia o in materia di prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di pericolosità sociale, nei casi previsti da leggi o da regolamenti»; nonché «m) l'adempimento degli obblighi previsti dalle normative vigenti in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo»⁶⁵.

Tuttavia, anche in questo caso deve essere garantito il rispetto del principio di proporzionalità del trattamento. Al netto dei soggetti incandidabili, infatti, i certificati penali pubblicati sulla base delle disposizioni della l. n. 3/2019 potranno riportare esclusivamente eventuali condanne definitive per reati non considerati dal legislatore ostativi alla candidatu-

⁶³ Così, espressamente, la sent. n. 20/2019.

⁶⁴ Si veda, ora, l'art. 10 del Regolamento (UE) 2016/679, secondo il quale «il trattamento dei dati personali relativi alle condanne penali e ai reati o a connesse misure di sicurezza (...) deve avvenire soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica o se il trattamento è autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri che preveda garanzie appropriate per i diritti e le libertà degli interessati. Un eventuale registro completo delle condanne penali deve essere tenuto soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica».

⁶⁵ Così l'art. 2-*octies* del d.lgs. n. 196/2003, inserito dal d.lgs. n. 101/2018.

ra, con l'evidente finalità di fornire ai cittadini elettori un quadro il più possibile completo sulla storia personale e sulla condotta dei singoli candidati. Ciò, però, potrebbe comportare una significativa limitazione della loro riservatezza per esigenze di trasparenza rispetto ad illeciti non considerati dall'ordinamento di una gravità tale da impedire l'accesso alla competizione elettorale⁶⁶.

Ancora più delicata, in questo senso, appare allora la situazione relativa ai controlli della Commissione antimafia sul rispetto delle previsioni contenute nel più volte citato Codice di autoregolamentazione. In questo caso, infatti, la soglia di attenzione risulta significativamente anticipata, e risulta pertanto essenziale la puntuale individuazione delle condotte che, in quanto connesse a possibili condizionamenti da parte della criminalità organizzata, giustificano tale ampliamento degli obblighi di pubblicità e trasparenza. Non è forse un caso, allora, che l'attività della Commissione antimafia volta a valutare la documentazione ricevuta al fine di controllare la presenza o meno nelle liste di candidati "impresentabili" sia svolta sempre in seduta segreta, e che sia reso pubblico esclusivamente l'esito finale del controllo stesso.

Da ultimo, forse consapevole di tale problematicità, quando il legislatore ha introdotto la citata possibilità di un controllo anticipato della Commissione sulle liste provvisorie dei candidati, si è premurato di specificare che tale controllo non solo è una mera possibilità lasciata alla libera valutazione delle singole formazioni politiche che abbiano aderito al Codice di autoregolamentazione, ma che in questo caso sia necessario «il consenso degli interessati»⁶⁷. Al già citato Regolamento interno, poi, è rimessa la disciplina non solo del regime di pubblicità della eventua-

⁶⁶ In questo senso, vedi anche le perplessità manifestate dal Garante per la protezione dei dati personali in occasione della già citata audizione, svolta il 10 ottobre 2018 presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati, il quale sottolinea come, se l'obbligo fosse da intendersi come riferito a tutti i candidati proposti, e non solamente a quelli già ufficialmente ammessi alla competizione elettorale all'esito dei prescritti controlli, si tratterebbe comunque di un'ipotesi eccessivamente ampia e di dubbia proporzionalità, proponendo quindi una diversa modulazione dei citati obblighi di pubblicazione in relazione alle diverse ipotesi di competizione elettorale (come previsto dal d.lgs. n. 235/2012 in merito all'incandidabilità). Secondo tale prospettiva, infatti, ai fini del consapevole esercizio del diritto di voto rileverebbero solamente i requisiti di «moralità dei soli candidati effettivamente ammessi alla competizione elettorale».

⁶⁷ Cfr., da ultimo, quanto previsto dall'art. 1, comma 4, della l. n. 22/2023.

le declaratoria di incompatibilità dei candidati con le disposizioni del Codice, ma anche delle forme di tutela della riservatezza sull'esito del controllo concernente le liste provvisorie delle candidature.

Il già citato Regolamento in questione, approvato il 5 agosto 2021, evidenzia chiaramente la volontà di graduare diversamente le forme di pubblicità delle attività della Commissione a seconda non solo del tipo di procedura, ma anche in relazione alla fase interna alla procedura stessa. Così, ad esempio, in relazione ai tradizionali controlli sulle liste definitive dei candidati, si distingue la fase in cui la Commissione valuta i «dati trasmessi dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo nonché dagli Uffici giudiziari interpellati», di cui si prevede lo svolgimento in seduta segreta⁶⁸; dalla fase che riguarda la comunicazione dell'esito finale del procedimento, rispetto alla quale si prevede che la Commissione provveda «in seduta pubblica» rendendo noti gli esiti dei controlli effettuati «con ogni mezzo di comunicazione ritenuto opportuno, anche avvalendosi del *web* istituzionale»⁶⁹. In relazione al nuovo procedimento di controllo delle liste provvisorie (effettuato su base volontaria), invece, si prevede che «la Commissione, per il tramite del Presidente, comunica riservatamente l'esito delle verifiche ai responsabili delle liste o ai candidati Presidenti o Sindaci che le hanno trasmesse», in modo da garantire la tutela della riservatezza dei soggetti coinvolti⁷⁰. Coerentemente con tale previsione, la prassi è nel senso che anche tali valutazioni siano svolte in seduta segreta⁷¹.

La fine anticipata della Legislatura ha impedito di sperimentare fino in fondo gli effetti di tale significativa innovazione⁷², tuttavia alcune scelte,

⁶⁸ Così l'art. 5, comma 1, del Regolamento in questione, il quale specifica che «sugli atti esaminati, sull'istruttoria svolta e sulle determinazioni assunte mediante deliberazione, è apposto il segreto funzionale», che vincola i componenti stessi della Commissione parlamentare a mantenere il più assoluto riserbo.

⁶⁹ In questo senso, l'art. 5, comma 2, del Regolamento in questione.

⁷⁰ Cfr. l'art. 5, comma 3, del Regolamento in questione.

⁷¹ Per una prima applicazione di tale procedura, si veda il *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione antimafia del 1° settembre 2021 (n. 139), p. 3 ss.

⁷² Per un primo bilancio sull'attivazione di tale forma di controllo preventivo, si veda la già citata *Relazione conclusiva* approvata dalla Commissione antimafia il 7-13 settembre 2022 (Doc. XXIII, n. 37, p. 372 ss.).

nella Legislatura in corso, potranno facilitare il conseguimento degli (ambiziosi) obiettivi che ne stanno alla base. Prima fra tutte la presa di coscienza, da parte di tutte le formazioni politiche, dell'importanza (*in primis* sul piano reputazionale) di sottoporsi a tale forma volontaria di controllo anticipato, anche sulla base di specifiche iniziative della Commissione stessa. Infine, appare indispensabile anche il potenziamento delle risorse di personale addetto alla Commissione antimafia, in modo da garantire il corretto svolgimento di questa impegnativa funzione di controllo, pena il rischio di inefficacia della sua azione, con una conseguente «fuga dalla trasparenza» delle stesse forze politiche organizzate.

Transparency in the Formation of Electoral Lists and the Party Self-Regulation Code: The Role of the Parliamentary Anti-mafia Commission
Tomaso Francesco Giupponi

L'articolo affronta il tema della trasparenza nella formazione delle liste elettorali, con particolare riferimento alle diverse forme di controllo e di pubblicità previste dall'ordinamento italiano. Negli ultimi anni, coerentemente con l'affermazione sempre più significativa della trasparenza come principio fondamentale connesso all'attuazione del controllo democratico, sono state previste diverse ipotesi di controllo sulla formazione delle liste elettorali, grazie anche alla disciplina in materia di incandidabilità. Da ultimo, al fine di evitare i possibili condizionamenti da parte della criminalità organizzata, la Commissione parlamentare antimafia ha elaborato un Codice di autoregolamentazione, proposto a tutte le formazioni politiche, che li impegna a non candidare persone al centro di indagini o condannate per alcuni gravi reati. Tali previsioni, anche alla luce della prassi seguita in questi anni dalla Commissione antimafia, pongono il problema di un loro bilanciamento con altri interessi costituzionali, primi fra tutti la garanzia del diritto di accedere alle cariche elettive e la riservatezza dei dati personali, su cui è intervenuta più volte la Corte costituzionale.

This article addresses the issue of transparency in Italian political elections. In recent years, various mechanisms have been introduced to control the formation of electoral lists, in particular through rules imposing

limits on the eligibility of candidates. This development is consistent with the increasingly significant affirmation of transparency as a fundamental principle of Italian democracy. The Anti-Mafia Parliamentary Commission has proposed that political parties adopt a self-regulatory code under which they undertake not to support candidates who have been investigated or convicted of certain serious crimes. From a legal point of view, these rules partly clash with other constitutional interests, such as the right of access to elected office and the confidentiality of personal data.

Parole chiave: trasparenza; liste elettorali; incandidabilità; commissione parlamentare antimafia; codice di autoregolamentazione

Keywords: Transparency; Electoral Lists; Incandidability; Parliamentary Anti-mafia Committee; Self-regulatory Code