

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BENEDETTI, CAROLLO, CASTELLI, CASTIGLIONE, COVI, DI LEMBO, FERRARA Maurizio, FLAMIGNI, GALLO, GRECO, LAPENTA, MASCAGNI, MURMURA, PALUMBO, PARRINO, RASTRELLI, RUFFINO, RUSSO, SALVATO, SCARDACCIONE**
e **SEGA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 GIUGNO 1984

Nuova disciplina delle incompatibilità parlamentari

ONOREVOLI SENATORI. — Nella VIII legislatura, da più parti politiche è stata esercitata — in entrambi i rami del Parlamento — l'iniziativa legislativa per la riforma della disciplina vigente in tema di incompatibilità parlamentari, essendo generalmente avvertita l'esigenza di pervenire ad una revisione di tale normativa. Al Senato sono stati infatti presentati i disegni di legge n. 944 (di iniziativa dei senatori De Sabata ed altri) e n. 2142 (di iniziativa del senatore Murmura). Alla Camera dei deputati sono state invece presentate le proposte di legge n. 1773 (di iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri), n. 3544 (di iniziativa del deputato Lettieri) e n. 3683 (di iniziativa dei deputati Aglietta ed altri).

Nella stessa legislatura VIII, tutti i senatori membri della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sottoscrissero, in quanto titolari dell'iniziativa legislativa, un disegno di legge recante una proposta di riforma della vigente disciplina delle incompatibilità parlamentari (cfr. atto Senato, n. 2288, VIII legislatura).

Tutti i summenzionati disegni di legge sono decaduti a seguito dello scioglimento anticipato delle Camere intervenuto in data 4 maggio 1983.

Permangono intatte le motivazioni di fondo che ne ispirarono la presentazione e che fanno ritenere tuttora urgente l'approvazione, da parte del Parlamento, di una normativa diretta a razionalizzare la disciplina delle incompatibilità ed a colmare le numerose lacune. Nell'attuale legislatura, infatti, sono già pendenti proposte di legge in materia: al Senato è stato presentato il disegno di legge n. 46 (di iniziativa del senatore Murmura) ed alla Camera è stata presentata la proposta di legge n. 325 (di iniziativa dei deputati Franchi ed altri).

È opportuno segnalare anche la proposta di legge n. 1355, presentata alla Camera dei deputati ad iniziativa dei deputati Bozzi ed altri, che prende in considerazione la materia delle incompatibilità parlamentari all'articolo 6, lettera a).

Secondo le osservazioni già svolte nella relazione al disegno di legge n. 2288, pre-

sentato al Senato nella scorsa legislatura, da un lato, sono ben note le incertezze interpretative in ordine alla normativa posta dalla legge 15 febbraio 1953, n. 60, sia per la « lacunosità » delle previsioni da essa considerate, sia per l'« indeterminatezza » delle fattispecie disciplinate. Come risulta infatti dai dibattiti svoltisi in seno alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, l'interpretazione delle disposizioni della legge n. 60 del 1953 è stata assai laboriosa e contrastata, non essendo peraltro mancate divergenze con la giurisprudenza elaborata dalla Giunta delle elezioni della Camera dei deputati e rimanendo tuttora insolute diverse questioni.

D'altra parte, si manifesta l'esigenza di adeguare la normativa della legge del 1953 alla evoluzione subita dall'ordinamento giuridico, sia dal punto di vista della progressiva espansione dell'intervento pubblico, sia dal punto di vista della creazione di nuovi organismi rappresentativi, che erodono le competenze tradizionalmente spettanti allo Stato ed agli enti territoriali costituzionalmente previsti. In tale ottica si colloca anche l'attuazione e l'ampliamento delle competenze regionali, con il passaggio di numerosi enti nella sfera di operatività delle Regioni.

Infine, numerose leggi sono succedute alla legge del 1953, introducendo nuovi casi di incompatibilità parlamentare; donde l'esigenza di riformulare una disciplina che — oltre ad ovviare alle indicate incertezze e lacunosità — si proponga come « testo unico » della materia, in modo da agevolare il compito dell'operatore giuridico, reso ormai arduo dalla frammentarietà della disciplina stessa.

Le questioni dibattute in seno alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sono — come si è detto — molteplici; delle principali di esse si intende esporre una breve rassegna, esemplificativa delle difficoltà connesse all'applicazione della vigente disciplina.

Un primo quesito si è posto in ordine alla individuazione degli enti a carattere « culturale », in relazione alla norma dell'articolo 1 della legge n. 60 del 1953, che

esclude le cariche in enti culturali dal divieto, per il parlamentare, di rivestire cariche o uffici in enti pubblici o privati, per nomina o designazione del Governo o di organi dell'Amministrazione dello Stato. La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, a conclusione di approfonditi dibattiti, ha ammesso che, ai sensi della legge, costituisce ente « culturale » anche l'ente che svolge attività non « esclusivamente » culturale, purchè tale attività esso svolga in forma « prevalente ».

Un contrasto tra la giurisprudenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato e la giurisprudenza della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati si è determinato in ordine alla interpretazione del combinato disposto dell'articolo 1 e dell'articolo 2 della legge n. 60 del 1953. Si è infatti dibattuta la questione se, in base a tale interpretazione, possa giustificarsi l'esclusione della incompatibilità parlamentare per le cariche rivestite negli enti previdenziali per nomina governativa, ma su designazione di organizzazioni di categoria; cariche che ricadrebbero altrimenti nel divieto, posto dall'articolo 2 della legge, di rivestire cariche in enti che gestiscono servizi di qualunque genere per conto dello Stato o della Pubblica amministrazione. Si è infatti ipotizzato che tali cariche possano essere escluse dalla incompatibilità parlamentare in virtù del terzo comma dell'articolo 1 della legge citata, che esclude dal divieto di assumere cariche in enti, pubblici o privati, per nomina o designazione del Governo — di cui al primo comma dello stesso articolo — le cariche assunte per nomina governativa, su designazione di organizzazioni di categoria.

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, con una decisione del 1971, si è comunque allineata alla giurisprudenza della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, dichiarando incompatibili con il mandato parlamentare cariche assunte in enti previdenziali per nomina governativa, ma su designazione di organizzazioni di categoria, ritenendo prevalente la norma posta dall'articolo 2 sulle norme poste dall'articolo 1 della legge.

Un argomento ampiamente dibattuto è rappresentato dalla distinzione tra ente « assistenziale » ed ente « previdenziale », ai fini dell'applicazione dell'articolo 1 della legge, che esclude le cariche in enti assistenziali dal divieto, per il parlamentare, di assumere cariche in enti, pubblici o privati, su nomina o designazione del Governo o di organi dell'Amministrazione dello Stato.

Si è infatti discusso in ordine alla definizione del carattere « assistenziale » di un ente, dubitandosi se l'elemento qualificante consista nella esistenza di un semplice « interesse legittimo » nei confronti dell'assistenza, mentre le prestazioni « previdenziali » darebbero luogo al sorgere di veri e propri « diritti » in capo ai destinatari delle prestazioni stesse. Sotto un diverso profilo, si è discusso se la distinzione possa invece fondarsi sulla circostanza che l'ente assistenziale opera in una dimensione esclusivamente locale, mentre l'ente previdenziale ha dimensione « nazionale ».

Oggetto di discussione ha pure costituito la definizione del concetto di « contributo statale ordinario », ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 60 del 1953, che vieta ai parlamentari l'assunzione di cariche in enti « ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente ». In proposito, si è dibattuto, in particolare, se l'acquisto di partecipazioni azionarie da parte dello Stato integri o meno la fattispecie del contributo ordinario.

Altro argomento che ha suscitato un approfondito dibattito è rappresentato dalla conservazione del rapporto di impiego negli enti considerati dall'articolo 2 della legge n. 60 del 1953 sopra citato, per chi, rivestendo cariche negli stessi, intende assumere il mandato parlamentare. La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato ha infatti stabilito — in via di interpretazione — che l'eletto al Parlamento, che eserciti funzioni di direttore negli enti suddetti, deve essere collocato in aspettativa per tutta la durata del mandato, ritenendo applicabile nel caso l'articolo 4 della legge n. 1261 del 1965, che prevede che « i dipendenti dello Stato e di altre pubbliche am-

ministrazioni nonchè i dipendenti degli enti ed istituti di diritto pubblico sottoposti alla vigilanza dello Stato, che siano eletti deputati o senatori, sono collocati d'ufficio in aspettativa per tutta la durata del mandato parlamentare ». I parlamentari non sono quindi tenuti all'obbligo di rassegnare le dimissioni; obbligo che si sarebbe posto in contrasto con l'articolo 51, terzo comma, della Costituzione, che garantisce ai pubblici impiegati la conservazione del rapporto di impiego per tutta la durata del mandato parlamentare.

In via di interpretazione — si ricorda ancora — la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato ha stabilito che l'assunzione delle cariche di presidente della giunta provinciale e di sindaco di comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, qualora sia successiva all'elezione a parlamentare, si trasforma da situazione di ineleggibilità (ai sensi dell'articolo 7 del testo unico delle leggi elettorali) in situazione di incompatibilità.

I problemi interpretativi permangono tuttora insoluti in ordine ad una questione di grande rilevanza, relativa alle cariche rivestite in enti operanti nell'ambito delle Regioni. Si è dibattuto infatti se, *de jure condito*, siano compatibili con il mandato parlamentare cariche assunte in enti che operino in settori di competenza delle Regioni, in relazione all'articolo 2 della legge n. 60 del 1953, che vieta l'assunzione di cariche in enti che gestiscono servizi per conto « dello Stato o della Pubblica amministrazione ». Il punto controverso è se gli enti « Regione » siano ricompresi nella « Pubblica amministrazione », ai sensi della legge sulle incompatibilità parlamentari, sopracitata.

Solo di recente, infine, si è sancita l'incompatibilità del mandato parlamentare con l'assunzione di cariche nelle unità sanitarie locali, essendosi la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato uniformata alla giurisprudenza della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, con decisione del 29 marzo 1983, superando non lievi contrasti e dubbi interpretativi emersi nel corso dei suoi dibattiti.

Della ampiezza delle questioni insorte attorno alla vigente disciplina si è inteso fornire soltanto alcune indicazioni relative agli aspetti apparsi di maggior rilievo, rimandando alla illustrazione dei singoli articoli della presente proposta legislativa per la segnalazione di ulteriori problemi emersi dai dibattiti della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, che pure richiedono la riformulazione della vigente normativa.

Si richiama comunque, nuovamente, l'attenzione sulla circostanza che il presente disegno di legge non intende impostare una radicale riforma del sistema delle incompatibilità parlamentari, bensì mira, da un lato, a costituire un « testo unico » della normativa vigente in materia in virtù di leggi ordinarie e, dall'altro, a chiarire alcuni degli aspetti problematici emergenti dalla interpretazione della legge 15 febbraio 1953, n. 60, integrandone le previsioni.

Articolo 1. — L'articolo si propone di recepire le disposizioni — contenute in numerose leggi ordinarie diverse dalla legge n. 60 del 1953 — che stabiliscono situazioni di incompatibilità con il mandato parlamentare, in modo da inserirle organicamente in una legge che costituisca un autentico testo unico in materia.

Le incompatibilità di cui alle lettere *l)* e *m)* risultano attualmente sussistenti in virtù di una consolidata giurisprudenza parlamentare che, come si è già detto, ha trasformato le due corrispondenti cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità, mediante un'interpretazione estensiva.

Si segnala infine che, ai sensi del quarto comma dell'articolo 3 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, il parlamentare può conservare l'incarico di direttore di un giornale o altro periodico solo provvedendo alla nomina di un vice direttore che divenga il responsabile del giornale.

Articolo 2. — L'articolo si propone di chiarire il significato dell'articolo 1 della legge n. 60 del 1953, in relazione ai punti problematici — precedentemente segnalati nella

parte generale della illustrazione — che attingono alla definizione dell'ente culturale, specificando altresì che l'esclusione della incompatibilità, stabilita per le cariche conferite nelle università o negli istituti di istruzione superiore su designazione elettiva dei corpi accademici, comprende pure il caso che a tali corpi partecipino anche membri estranei al mondo accademico.

È soppresso il riferimento alla legge 9 agosto 1948, n. 1102, concernente la disciplina delle indennità parlamentari, formulato nell'articolo 1 della legge n. 60 del 1953. Tale legge è stata infatti abrogata dalla legge 31 ottobre 1965, n. 1261, avente il medesimo oggetto, alla quale si fa invece riferimento.

Articolo 3. — L'articolo ha funzione chiarificatrice rispetto all'articolo 2 della legge n. 60 del 1953. Le disposizioni si propongono di definire alcuni concetti relativi all'individuazione delle cariche e delle funzioni contemplate da tale ultimo articolo, tenendo conto delle considerazioni emerse in proposito dai dibattiti della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato e sopra riferite nella parte generale della presente illustrazione. Si specifica in particolare che il divieto concerne anche l'assunzione della carica di segretario di un ente, che assolve le funzioni di direttore generale, ove tale ultima carica non sia prevista nell'organizzazione dell'ente considerato.

Si intende altresì chiarire il punto relativo alla non applicabilità dell'eccezione prevista dall'articolo 1, terzo comma, della legge n. 60 del 1953 per le designazioni intervenute da parte di organizzazioni di categoria, cui si è precedentemente accennato.

Si sancisce inoltre espressamente l'incompatibilità parlamentare con talune cariche nelle unità sanitarie locali e nelle comunità montane.

Si precisa che nel concetto di Pubblica amministrazione sono compresi gli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni).

Si precisa altresì che la partecipazione azionaria dello Stato ad una società importa l'incompatibilità del mandato parlamentare con cariche assunte nella società stessa,

superando i dubbi emersi, in via di interpretazione, circa la estensione del concetto di contributo ordinario indiretto a tali partecipazioni azionarie.

Articolo 4. — La disposizione ha la funzione di chiarire la portata delle norme degli articoli 1 e 2 della legge n. 60 del 1953 e traduce in norma espressa il principio, già affermato in via di interpretazione, relativo alla previsione del collocamento in aspettativa come strumento atto a garantire l'osservanza del precetto costituzionale (articolo 51, ultimo comma, della Costituzione), che prevede la conservazione del rapporto di impiego per chi assolve funzioni pubbliche elettive, estendendo espressamente tale previsione a chi riveste cariche negli enti considerati dalla disposizione stessa.

Articolo 5. — L'articolo si propone di introdurre l'estensione della incompatibilità parlamentare alle cariche assunte nelle società con funzioni di *holding*, superando i dubbi emersi in proposito dinanzi alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, e di aggiungere la previsione della incompatibilità con il mandato parlamentare in ordine alle cariche assunte in società assicuratrici.

Come precedentemente rilevato, si è discusso infatti in seno alla Giunta del Senato, proprio con riferimento alle società con funzioni di *holding*, se rientrano nella situazione di incompatibilità anche attività non consistenti nel finanziamento di tipo tradizionale e bancario.

Articolo 6. — Il testo dell'articolo recepisce integralmente le previsioni dell'articolo 4 della legge n. 60 del 1953.

Articolo 7. — Il testo dell'articolo recepisce integralmente le previsioni dell'articolo 5 della legge n. 60 del 1953.

Articolo 8. — Il testo dell'articolo recepisce sostanzialmente le previsioni dell'articolo 6 della legge n. 60 del 1953.

Articolo 9. — L'articolo prevede che il termine per l'opzione decorre dal momento in cui si verifica la situazione di incompatibilità.

L'articolo chiarisce inoltre — secondo l'orientamento affermatosi in via di interpretazione in seno alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato — il punto relativo alla individuazione del momento di cessazione della incompatibilità, assumendo come riferimento, oltre alla formale presentazione delle dimissioni dall'ufficio da parte del parlamentare, la effettiva cessazione dalle funzioni relative all'ufficio stesso, comprese quelle di « ordinaria amministrazione ».

Articolo 10. — L'articolo chiarisce che i poteri di indagine della Giunta delle elezioni del Senato e della Camera dei deputati in materia di incompatibilità parlamentari possono attivarsi anche d'ufficio e che gli accertamenti possono condursi a prescindere dalla dichiarazione eventualmente resa dal parlamentare interessato.

Articolo 11. — L'attuale formula dell'articolo 9 della legge n. 60 del 1953 — relativa al mantenimento in vigore delle disposizioni sulle incompatibilità parlamentari previste da leggi diverse — non si armonizza con una proposta di legge che intende rappresentare un testo unico della materia. Va pertanto mantenuto solo il riferimento al testo costituzionale e alle cause di ineleggibilità previste dalle leggi vigenti.

Articolo 12. — L'articolo intende consentire ai parlamentari in carica un opportuno periodo di riflessione in ordine alle future opzioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

I membri del Parlamento non possono ricoprire le cariche di:

a) componente del Comitato regionale per il controllo sulle provincie, previsto dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62;

b) membro del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro;

c) componente delle commissioni tributarie previste dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636;

d) membro della Commissione nazionale per le società e la borsa, di cui al decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216;

e) membro del consiglio di amministrazione della RAI;

f) presidente e vice presidente di istituti e di enti pubblici, anche economici, se la nomina deve essere preceduta dal parere parlamentare ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14;

g) professore ordinario, professore associato, ricercatore, professore incaricato stabilizzato e assistente del ruolo ad esaurimento nelle università, salva la previsione del collocamento in aspettativa, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382;

h) dipendente — sia in modo organico sia in modo saltuario — del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) e del Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE), istituiti dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801;

i) consigliere regionale;

l) presidente di giunta provinciale;

m) sindaco di comune con oltre 20.000 abitanti.

Art. 2.

I membri del Parlamento non possono comunque ricoprire cariche e uffici di qualsiasi specie in enti pubblici o privati, per nomina o designazione del Governo o di organi dell'Amministrazione dello Stato.

Salvo quanto disposto dall'articolo 3 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, sono escluse dal divieto le cariche in enti che svolgono, in forma prevalente anche se non esclusiva, attività culturali o assistenziali, nonchè in enti di culto e in enti-fiera, ed altresì quelle conferite nelle università degli studi o negli istituti di istruzione superiore a seguito di designazione elettiva dei corpi accademici, anche se a tale designazione partecipino membri estranei ai corpi stessi.

Sono parimenti escluse dal divieto le nomine compiute dal Governo, in base a norme di legge, su designazione delle organizzazioni di categoria.

Art. 3.

Oltre ai casi previsti negli articoli precedenti, i membri del Parlamento non possono ricoprire cariche, nè esercitare funzioni di amministratore, presidente, liquidatore, sindaco o revisore, direttore generale, nonchè di direttore centrale o di segretario — nel caso in cui, non essendo prevista la carica di direttore generale, le funzioni di direttore generale siano assolte da questi ultimi — di consulente legale o amministrativo con prestazioni di carattere permanente, in enti o associazioni che gestiscano servizi di qualunque genere per conto dello Stato o della pubblica amministrazione, ivi comprese le amministrazioni degli enti territoriali, o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente, o in società nelle quali lo Stato acquisti partecipazioni azionarie.

Alle incompatibilità previste nel presente articolo si applicano le esclusioni indicate nel secondo comma, ma non quelle indicate nel terzo comma dell'articolo 2.

Sono comunque incompatibili con il mandato parlamentare le cariche di presidente o componente del comitato di gestione delle

unità sanitarie locali, di presidente o membro della giunta esecutiva o organo equipolente delle comunità montane.

Art. 4.

Il parlamentare che eserciti le funzioni di direttore generale, o di direttore centrale o di segretario — nel caso in cui, non essendo prevista la carica di direttore generale, le funzioni di direttore generale siano assolte da questi ultimi — negli enti considerati dagli articoli 2 e 3, ha diritto al collocamento in aspettativa, ai sensi dell'articolo 4 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261.

Art. 5.

I membri del Parlamento non possono ricoprire le cariche, nè esercitare le funzioni di cui all'articolo 3 in istituti bancari o in società per azioni che abbiano come scopo prevalente l'esercizio di attività assicurative o di attività finanziarie, ivi comprese le società con funzioni di *holding*.

Sono escluse dal divieto le cariche ricoperte negli istituti di credito a carattere cooperativo, i quali non operino fuori della loro sede.

Art. 6.

I membri del Parlamento non possono assumere il patrocinio professionale, nè, in qualsiasi forma, prestare assistenza o consulenza ad imprese di carattere finanziario od economico in loro vertenze o rapporti di affari con lo Stato.

Art. 7.

Ai membri del Governo non possono essere assegnate indennità o compensi per l'esercizio di funzioni di presidenza o amministrazione di enti o aziende dipendenti dai loro Ministeri o su cui i loro Ministeri debbano o possano esercitare vigilanza o controllo.

Art. 8.

Chi abbia rivestito funzioni di Governo, anche dopo la cessazione del mandato parla-

mentare, non può assumere le cariche o le funzioni di cui all'articolo 3 negli enti pubblici o nelle società, enti o istituti indicati negli articoli 2, 3 e 5 della presente legge, se non sia decorso almeno un anno dalla cessazione delle funzioni governative.

Art. 9.

I membri del Parlamento per i quali esista o si determini qualcuna delle incompatibilità previste negli articoli precedenti debbono optare, entro 30 giorni dal verificarsi della situazione di incompatibilità, fra le cariche che ricoprono ed il mandato parlamentare.

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, l'incompatibilità cessa qualora siano state formalmente presentate le dimissioni dalla carica, anche se non è ancora intervenuta l'accettazione delle dimissioni, e il parlamentare si sia effettivamente astenuto da ogni atto inerente all'ufficio rivestito, ivi compresa l'ordinaria amministrazione.

Art. 10.

Gli accertamenti e le istruttorie sulle incompatibilità previste dalla legge sono di competenza della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, che sono investite del caso dalle Presidenze delle rispettive Assemblee, secondo che trattasi di un deputato o di un senatore.

Ciascuna Giunta può procedere agli accertamenti istruttori anche d'ufficio.

Art. 11.

Oltre alle incompatibilità previste dalla Costituzione, restano ferme le varie cause di ineleggibilità contenute nelle leggi vigenti.

Art. 12.

La presente legge entra in vigore il novantesimo giorno dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.