

CAMERA DEI DEPUTATI N. 305

PROPOSTA DI LEGGE d'iniziativa del Deputato PETRONE

Annunziata il 29 gennaio 1949

Incompatibilità per i membri del Parlamento a ricoprire cariche in determinati enti e società

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — La Costituzione stabilisce solo alcuni casi di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore: così non si può contemporaneamente essere membro del Parlamento ed appartenere al Consiglio Superiore della magistratura (articolo 104) o ad un Consiglio regionale (articolo 122) o alla Corte costituzionale (articolo 135); né, d'altronde, si può appartenere contemporaneamente alle due Camere (articolo 65), ed essendo, infine, l'ufficio di Presidente della Repubblica incompatibile con qualsiasi altra carica (articolo 84), lo è quindi anche con l'ufficio di deputato o di senatore.

La determinazione di altri casi di ineleggibilità e di incompatibilità è demandata dalla Costituzione (articolo 65) alla legislazione ordinaria.

2. — Nell'Assemblea Costituente era stato già approvato il testo dell'attuale articolo 65 allorché, discutendosi dell'indennità ai membri del Parlamento, l'onorevole Calamandrei propose il seguente emendamento sostitutivo alla formula semplice e generica proposta dalla Commissione:

« I componenti del Parlamento ricevono una indennità fissata dalla legge, che può essere determinata in misura più alta per coloro che non abbiano altri redditi.

« Ai componenti del Parlamento non possono essere conferiti incarichi retribuiti, né nell'Amministrazione pubblica centrale o locale, né in enti pubblici o soggetti al con-

trollo dello Stato; l'accettazione di uno di tali incarichi è causa di decadenza dall'ufficio parlamentare.

« Solo in caso di pubblica utilità detti incarichi possono essere conferiti per nomina deliberata da ciascuna Camera ».

Nello svolgere l'emendamento il proponente dichiarò che i suoi « tre commi sono il frutto di un'unica ispirazione » a lui derivante dall'avvertire nell'opinione pubblica una « convinzione diffusa che molte volte l'esercizio del mandato parlamentare, il quale è conferito per il raggiungimento di scopi di pubblico interesse, possa servire a mascherare il soddisfacimento di interessi personali ». Col primo comma si sarebbe tenuto conto della diversa situazione economica dei deputati e senatori a seconda che « *dedichino* tutta la loro attività al mandato parlamentare » o che « *dedichino* soltanto una parte, perché continuino a fare i professionisti » o « gli uomini di affari »; col secondo e terzo comma si sarebbe sancito il divieto assoluto di conferire a deputati e senatori « non solo incarichi pubblici di nomina governativa, ma anche incarichi pubblici nelle amministrazioni locali », essendo questo « uno degli aspetti che bisogna tener presenti quando si voglia chiudere le vie più pericolose attraverso le quali la corruzione penetra nei meccanismi parlamentari ».

L'onorevole Calamandrei finì poi col ritirare il primo comma dell'emendamento, men-

tre mantenne gli altri due non ostante che gli fosse stato obiettato — a parer nostro, giustamente — che la materia delle incompatibilità non poteva essere messa in discussione dopo che vi era stato già un voto con la approvazione dell'attuale articolo 65 (« La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore ») e, comunque, non doveva essere discussa in correlazione con la norma sull'indennità ai membri del Parlamento. L'Assemblea Costituente non approvò la proposta Calamandrei. (Seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947; pag. 1108-1119).

3. — Nella relazione della nostra I Commissione permanente sul disegno di legge « Determinazione dell'indennità spettante ai membri del Parlamento » è detto che la Commissione stessa discusse ampiamente « la questione degli incarichi governativi, del cumulo delle remunerazioni da essi derivanti, dei casi di ineleggibilità e incompatibilità e, infine, della moralizzazione della vita parlamentare » e « fu infine concorde nel ritenere di non essere investita di poteri emendativi della legge elettorale, con aggiunte o diminuzioni ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità in essa elencati ». Tuttavia fu ugualmente concorde nel proporre alla Camera il « divieto del cumulo con l'indennità parlamentare di eventuali proventi derivanti da incarichi di carattere amministrativo conferiti dallo Stato, da Enti pubblici o da Enti privati collegati, per vario titolo (concessione, appalto, composizione del capitale), col pubblico erario ». In altre parole: ritenendosi (giustamente) di non potere, in sede di determinazione dell'indennità parlamentare, stabilire casi di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore, si pensò di obbligare deputati e senatori assegnatari di dati incarichi a prestare per essi gratuitamente la loro opera.

La Camera, nella seduta del 29 luglio 1948, approvò la proposta concretatasi nell'articolo 2 della legge, ed uguale approvazione diede il Senato nella seduta del 4 agosto 1948, su conforme parere della sua I Commissione permanente.

4. — Con la presente proposta di legge non si affronta e sistema tutta la vasta complessa e delicata materia delle incompatibilità con l'esercizio del mandato parlamentare; tutt'altro. Qui si vuole considerare soltanto un caso particolare, su cui a noi sembra che il Parlamento debba ormai soffermarsi per eliminare alcune attuali situazioni giuridicamente anormali ed evitare che altre analoghe si realizzino in futuro.

Nei precedenti sopra richiamati sono state considerazioni di « alta moralità » a dominare le proposte e i dibattiti, e noi, in questo momento e in questa sede, ci asterremo dal manifestare una qualsiasi opinione in proposito. C'interessa, invece, rilevare quanto contraddica ad un buon ordine costituzionale il fatto che deputati e senatori, mentre per il mandato di cui sono stati investiti dal popolo debbono esercitare anche una funzione di sindacato e controllo sul potere esecutivo e tutta la pubblica amministrazione, vengono poi ad occupare cariche che dagli organi controllati dal Parlamento derivano e dipendono direttamente o indirettamente.

Noi abbiamo enti sui quali un dato Ministero esercita un controllo, e della cui politica economica ed in alcuni casi anche della gestione amministrativa quel ministro risponde innanzi al Parlamento; contemporaneamente lo stesso ministro nomina, di sua fiducia, amministratori degli enti predetti membri di quel Parlamento innanzi al quale egli deve rispondere della politica e gestione degli enti stessi. Quindi vi sono oggi deputati e senatori che: a) in date occasioni debbono giudicare l'azione di controllo di un ministro su gli enti nei quali lo stesso ministro controlla la loro attività di amministratori; b) permanentemente dipendono dal potere esecutivo nel senso che questo ha dato loro una carica di fiducia (revocabile o rinnovabile alla scadenza del termine) nella sfera della sua responsabilità amministrativa.

Durante « il ventennio », ridotte le Assemblee legislative ad organismi dipendenti dal supremo potere esecutivo, c'era coerenza nella regola che questo potesse incaricare i loro membri dell'amministrazione di enti e società da esso controllate. Ma oggi che i due poteri, il legislativo e l'esecutivo, sono tornati ad essere distinti, par che sia urgente eliminare la confusione nelle stesse persone delle due condizioni di controllore e di controllato, e ricollocare i membri del Parlamento nel binario della più piena indipendenza anche formale di fronte al potere esecutivo.

5. — I casi di incompatibilità, che rigorosamente derivano dalle considerazioni dianzi esposte, sono indicati negli articoli 1 e 2.

Per l'articolo 1 la condizione esplicitamente indicata — perché si verifichi incompatibilità per i membri del Parlamento ad accedere alle cariche di responsabilità amministrativa, sindacale o direttiva di determinati enti o società — è che il Governo o altri organi della pubblica amministrazione abbiano il diritto di nominare persone di loro fi-

ducia anche ad una sola delle cariche stesse, il che vuol dire, evidentemente, che lo Stato ha un diritto di controllo o sorveglianza su quegli enti o società.

Bisogna poi precisare che con la formula « enti o società » l'articolo 1 considera due gruppi di « enti »: a) quelli di diritto pubblico o quegli altri che sono retti da norme commiste di diritto pubblico e di diritto privato; b) le società strettamente di diritto privato, della cui amministrazione lo Stato s'ingerisce eventualmente, ma per motivi diversi da quello di una sua diretta o indiretta partecipazione al loro capitale. (Per esempio: il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1042, autorizza il Ministro del tesoro a nominare alcuni sindaci nelle società private, concessionarie o subconcessionarie di ferrovie, ecc. che « fruiscono di anticipazioni rimborsabili » da parte dello Stato).

Nell'articolo 2 anche sono considerate le società strettamente di diritto privato, ma se ed in quanto partecipa al loro capitale lo Stato, ovvero, direttamente o indirettamente, uno di quegli enti o società su cui lo Stato esercita controllo o sorveglianza. (Per esempio, una società al cui capitale partecipa una banca al cui capitale partecipa un ente « parastatale »; o una società al cui capitale partecipa una di quelle società di cui si occupa il citato decreto legislativo 7 maggio 1948).

Vi può essere però il caso in cui il Parlamento nomina suoi propri membri ad amministrare, dirigere, controllare enti di cui al primo comma dell'articolo 1; col secondo comma dello stesso articolo si è precisato, a scanso di equivoci, che tra la carica conferita dal Parlamento e la funzione parlamentare non vi è incompatibilità.

L'articolo 3 sancisce la decadenza *ope legis* dalle cariche su indicate di chi è proclamato deputato o senatore, all'atto stesso della pro-

clamazione. Il che ribadisce il concetto di « incompatibilità », diverso da quello di « ineleggibilità », ma non esclude che qualche altra legge contempri tra i casi di ineleggibilità il ricoprire qualcuna delle cariche già considerate.

Fissata con l'articolo 3 la norma permanente, occorre infine decidere sui casi esistenti, al che provvede l'articolo 4. Esso lascia ai membri del Parlamento, che attualmente occupano cariche dichiarate incompatibili col mandato parlamentare, la libertà di scegliere tra questo e le cariche stesse.

Un'obiezione è stata mossa da qualcuno alla presente proposta di legge, ma essa non ci pare tale da intaccare le considerazioni di stretto carattere giuridico che abbiamo dianzi esposte. Si osserva che può essere nell'interesse stesso della cosa pubblica che il Governo non perda la collaborazione, in qualche settore o ente da esso dipendente, di qualche competentissimo membro del Parlamento. Di una tale obiezione si può tener conto permettendo, a chi ritiene di essere più facilmente sostituibile in Parlamento che nell'altro ufficio ricoperto, di poter optare per questo ufficio. Se l'opzione non è esercitata, la legge, in omaggio alla superiorità del mandato parlamentare, sancisce la decadenza di diritto del deputato o senatore dalle altre cariche.

Ci sia consentito chiudere questa breve e schematica relazione raccomandando l'approvazione della presente proposta nel più breve tempo possibile, affinché l'opinione pubblica del Paese abbia la prova della sensibilità del Parlamento in una questione che tocca la sua dignità e l'indipendenza dei suoi membri, che, avendo sollecitato dal popolo, ed ottenuta, una sì alta investitura di funzioni, devono esercitare queste in tutta la loro integrità, senza estranee menomazioni o interferenze.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

I membri del Parlamento non possono ricoprire le cariche di amministratore, liquidatore, commissario, sindaco, revisore e direttore generale di enti o società in cui tutte o qualcuna delle predette cariche sono conferite dal Governo o da altri organi della pubblica amministrazione.

Non esiste, tuttavia, una tale incompatibilità ove il deputato o senatore sia scelto dal Parlamento a ricoprire qualcuna delle predette cariche negli enti di cui sopra.

ART. 2.

I membri del Parlamento non possono ricoprire le cariche di amministratore, liquidatore, sindaco, revisore e direttore generale di società al cui capitale partecipa lo Stato, o qualcuno degli enti o delle società indicati nel primo comma dell'articolo 1, o qualcuna delle stesse società indicate nel presente articolo.

ART. 3.

Gli amministratori, commissari, liquidatori, sindaci, revisori e direttori generali di enti o società, di cui agli articoli 1 e 2, che siano eletti membri del Parlamento, decadono dalle predette cariche all'atto della loro proclamazione a deputato o senatore.

ART. 4.

I membri del Parlamento, che attualmente siano amministratore, commissario, liquidatore, sindaco, revisore o direttore generale di enti o di società, di cui agli articoli 1 e 2, hanno facoltà, nel termine di 15 giorni dalla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, di scegliere tra le cariche ricoperte ed il mandato parlamentare.

Decorso il predetto termine senza una loro comunicazione al Presidente della Camera di cui sono membri, s'intendono decaduti dalle cariche dichiarate incompatibili col mandato parlamentare.

ART. 5.

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