

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1325

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VIGORELLI, CALAMANDREI, ARATA, ARIOSTO, BELLARDI, BONFANTINI, CAVINATO, GIACCI, LOPARDI, LUPIS, MATTEOTTI MATTEO, MONDOLFO, ZAGARI, ZANFAGNINI, CALOSSO, CASTELLARIN, CORNIA, FIETTA, PRETI, TREMELLONI, CESSI, COSTA, DONATI, DUGONI, LOMBARDI RICCARDO, MATTEOTTI GIANCARLO, BELLAVISTA, CASALINUOVO, CIFALDI, DE CARO, COCCO ORTU, NITTI, AMADEO, BELLONI, MARCHESI, MELIS.

Annunziata il 1° giugno 1950

Sulle incompatibilità parlamentari

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — Quanti hanno fede nella democrazia come metodo di progresso civile, sono rimasti profondamente turbati dalla recente vicenda di accuse e contro-accuse tra parlamentari che ancora una volta offre argomenti alla propaganda che non desiste contro le nostre istituzioni.

Non interessa, ai fini di questa relazione, stabilire se le accuse siano vere e appoggiate a prove valide, o false e suggerite da mere apparenze; né se tutte siano attinenti alle responsabilità dei ministri ed alla funzione parlamentare o, per avventura, non divaghino anche — come pare — su fatti di natura intima che meglio sarebbe stato non sollevare.

Interessa invece che — veri o non veri i fatti sussurrati o denunciati — rimangano tra gli stessi membri del Parlamento un diffuso reciproco sospetto, incomprensioni e diffidenza, l'erosione di una maldicenza implacabile, che dalle aule parlamentari si propaga nel Paese e pericolosamente ne insidia gli ordinamenti democratici.

Per queste considerazioni, il Gruppo parlamentare del Partito socialista unitario, al quale altri colleghi si sono associati — superando gli episodi particolari e le diatribe che essi suscitano — ritiene necessario ed urgente

trarre occasione da quegli episodi, per impostare finalmente il problema della vita parlamentare italiana in termini diversi e più alti, fissando alcune norme chiare ed univoche sull'incompatibile e sull'illecito, così da risollevarne il prestigio del Parlamento nell'opinione pubblica.

2. — Occorre, prima di ogni altra cosa, precisare che il Parlamento deve gelosamente rivendicare a sé il diritto e il dovere di essere giudice e censore della condotta dei propri componenti, nell'esercizio delle loro funzioni parlamentari e di Governo. Se così non fosse, il Parlamento stesso diverrebbe ancora — come fu negli anni del fascismo — strumento cieco ed imbecille di forze direttive costituitesi ed operanti fuori da qualsiasi suo impulso e controllo.

In verità, le accuse a parlamentari o membri del Governo non investono soltanto le persone degli accusati, ma rispettivamente tutti noi, di tutti i settori, nella nostra dignità di membri dell'Assemblea e tutto il Governo, che non è espressione di un partito, ma — dinanzi al Paese e all'estero — di tutto il Parlamento.

Quest'ultimo non può, dunque, « delegare » a chicchessia la funzione di vigilare

e indagare e giudicare — sempre, in qualsiasi momento, in qualsiasi occasione — sulla condotta dei propri membri.

Neppure il ricorso al magistrato può rendere superflua la funzione censoria del Parlamento sulle accuse a parlamentari ed a membri del Governo.

Nessuno naturalmente vuole negare la competenza del magistrato a giudicare dei reati commessi anche da membri del Parlamento; né tanto meno che la funzione del magistrato non sia, nella legge e nella realtà, al di sopra di tutti, anche se parlamentari, e per tutti vincolativa e definitiva.

Ma la sfera d'indagine e di giudizio del giudice si arresta, là dove nel fatto non si concretino gli estremi del reato; sicchè abusi e scorrettezze e mancanze di scrupolo sfuggono a quel giudizio, mentre di esse essenzialmente si tratta, e della loro valutazione nel quadro delle funzioni parlamentari, che è indagine e giudizio squisitamente politico e su cui soltanto la sensibilità di un organo politico può fissare limiti ed emettere opinioni.

3. — Per questi motivi è sembrato necessario stabilire per legge che la funzione di inchiesta sulle accuse attinenti alla moralità politica dei membri del Parlamento e del Governo, e alle incompatibilità tra le funzioni parlamentari e talune attività professionali e affaristiche di cui si dirà tra breve, sia affidata normalmente alla Giunta delle elezioni, che sotto ogni aspetto è apparso l'organo più adatto.

Il Senato e la Camera non potranno prendere in considerazione accuse di questa specie senza aver avuto preventivamente visione delle relazioni e delle conclusioni della Giunta delle elezioni, ovviandosi così al pericolo delle troppo facili calunnie, cui si trovano attualmente esposti i parlamentari e i ministri.

La competenza inquirente e referente della Giunta delle elezioni non può naturalmente in nessun caso estendersi ai fatti che costituiscono reato perseguibile d'ufficio, per i quali vige la competenza del magistrato; né ai fatti che non investono funzioni o responsabilità parlamentari, per i quali dovrà essere dichiarato senz'altro il « non luogo a deliberare ».

Queste disposizioni, per così dire procedurali, sono contenute negli articoli dall'11 al 13 della presente proposta di legge, e dovranno essere integrate con le norme regolamentari che le due Camere riterranno di approvare.

4. — Nel merito, occorre preliminarmente dire ben chiaro che soltanto spiriti faziosi o moralisti astratti — sospetti e inconcludenti — potrebbero, dando corpo a fantasmi, esagerare la degenerazione della vita politica italiana. In verità il nostro Parlamento, sebbene rinato dopo lungo periodo di rinuncie e di diseducazione politica, non è certamente quel centro di corruzione, di aggio, di « intrallazzi », che i relitti dell'autocrazia diligentemente descrivono e che una stampa di colore, maliziosamente, pone in mostra.

Non vogliamo ricordare qui gli scandali di cui è ingemmata la faticosa vita dei parlamenti, anche dei paesi più progrediti, dove ora esistono costumi e norme di estrema correttezza. Preferiamo invece riaffermare la probità con la quale nel Senato, nella Camera, nel Governo, i nostri uomini politici, sacrificando interessi personali, hanno in passato compiuto e ancora compiono il loro dovere.

Ora i parlamentari consapevoli non potranno esitare a togliere di mezzo le leggi che danno aspetto di legittimità a fatti dalla pubblica opinione giudicati illeciti.

Nessuno infatti potrebbe considerare conforme ad un corretto costume democratico, che — ad esempio — uomini investiti della più alta rappresentanza dello Stato possano percepire assegni di milioni — sia pure in applicazione di una norma di legge emanata in periodo fascista — per la funzione, inerente all'ufficio loro, di presiedere consigli d'amministrazione di aziende statali dipendenti dal loro dicastero; né — sempre a titolo d'esempio — che un membro del Governo, subito dopo la cessazione della carica, possa assumere, per il solo fatto che nessuna legge lo vieta, l'ufficio di amministratore di un istituto bancario in relazione con il dicastero cui apparteneva, al quale sia stata di recente affidata dallo Stato una gestione di miliardi; né ancora che altissimi funzionari, col consenso dei rispettivi ministri, possano inverosimilmente moltiplicare i loro proventi, con emolumenti di consigli d'amministrazione o di incarichi speciali in aziende statali o controllate dallo Stato, nelle quali si sono inseriti per ragioni di ufficio: quasi che alla moltiplicazione degli uffici possa corrispondere la moltiplicazione del tempo che essi sono tenuti a dedicare allo Stato che li retribuisce.

Tutti costoro operano nel limite della legge ma — sia pure involontariamente — fuori dalla dignità del Governo e della funzione parlamentare, e possono trovarsi esposti, di là da ogni loro intenzione, alla eventualità

di opposti e contraddittori interessi di cui sono contemporaneamente esponenti; ed i proventi di cui fruiscono, obbiettivamente leciti, diventano illeciti moralmente, perché attribuiti alle loro persone — e, peggio, quando sulle loro persone si sommino — legandoli ad interessi e situazioni nelle quali diventa inoperante il loro dovere di rilevare e reprimere l'illecito dei dipendenti.

5. — Queste semplici considerazioni e le molte altre che si omettono (e non soltanto per abbreviare la presente relazione) dimostrano la necessità di una legge che faccia cadere nel nulla le norme e le consuetudini che alla nostra coscienza appaiono non più conformi alla dignità del Parlamento.

Questa legge dovrà precedere l'altra, che si auspica imminente, intesa a sancire le incompatibilità dei funzionari, perché i parlamentari devono essi per primi dare l'esempio se vogliono ottenere da tutti gli uffici governativi che finalmente l'interesse collettivo sia posto al di sopra dei tornaconti individuali.

La regolamentazione in norme severe delle incompatibilità parlamentari e degli impedimenti legali ad ogni sorta di profitti e di abusi è forse in quest'ora il servizio più importante che i parlamentari possano rendere al paese; e se a taluno il sacrificio apparirà eccessivo ed ingiusto, consideri egli l'altezza e la dignità del mandato parlamentare; e come, mantenendolo a quella altezza e difendone quella dignità, ognuno di noi possa dare un decisivo contributo alla saldezza ed alle fortune della democrazia e del nostro paese. Ma il contributo deve essere concreto e non limitarsi alle nobili parole che trovano facilmente tutti consenzienti; e deve essere immediato, se vuole costituire per tutti un esempio ed un monito.

6. — I proponenti conoscono il progetto di legge d'iniziativa del deputato Petrone che fu annunziato alla Camera il 28 gennaio 1940 e che da allora è inspiegabilmente insabbiato malgrado la disposizione dell'articolo 25 del Regolamento che prescrive la presentazione, all'Assemblea, delle relazioni nel termine di due mesi.

Probabilmente il ritardo è imputabile soltanto a quella lentezza e pigrizia che più volte si è lamentata, e che in questo caso dà purtroppo frutti particolarmente dolorosi. Ma il progetto Petrone in ogni caso, non sembra sufficiente, perché, anche per riconoscimento dello stesso autore, si propone soltanto di eliminare i pericoli della contemporanea amministrazione di enti o società controllati

dallo Stato e dell'esercizio su di essi del controllo parlamentare; e non vuole affrontare e sistemare « tutta la vasta, complessa e delicata materia delle incompatibilità con l'esercizio del mandato parlamentare. »

Superando l'aspetto particolare previsto dall'onorevole Petrone — che pure appare d'importanza fondamentale nel sistema e che si comprende quindi nella presente proposta di legge — il gruppo del P. S. U. propone invece di risolvere, una volta per sempre, quella che il collega Petrone chiama la « vasta complessa e delicata materia delle incompatibilità ».

Non debbono preoccuparci né la vastità e complessità della materia, né la sua delicatezza: meglio assai una legge immediata — da emendare in sede di discussione e soprattutto al vaglio dell'esperienza — anziché nessuna legge: meglio incidere a fondo col rigore delle norme, che lasciar sussistere un'ora di più le ragioni di sospetto e diffidenza che minacciano in modo irreparabile la democrazia; meglio insomma fare subito, magari mediocrementemente, che non fare nulla nell'attesa dei lunghi studi e delle meditazioni... che arrivano troppo tardi.

Il Paese sarà riconoscente al Parlamento per questo intervento chirurgico di cui profondamente sente l'esigenza, e, superati gradualmente i dubbi e i sospetti, potrà circondare gli Istituti parlamentari di quella considerazione e di quella stima, senza le quali l'esercizio del nostro mandato rischia di diventare una inutile accademia o una menzogna convenzionale.

7. — Il progetto ha tenute presenti, per integrarle e completarle, le incompatibilità previste dalla Costituzione, che si riducono ad escludere la contemporanea appartenenza alle due Camere (articolo 65) o ad una di esse ed insieme al Consiglio superiore della magistratura (articolo 104), ad un Consiglio regionale (articolo 122), alla Corte costituzionale (articolo 135); e si assume la determinazione dei casi di incompatibilità dall'articolo 65 demandata alla legge.

Le incompatibilità parlamentari non possono essere da meno di quelle che perfino il codice civile negli articoli 2390-2392 prevede per gli amministratori delle società private, al fine di escludere i conflitti di interesse, la partecipazione a deliberazioni nelle quali sia impegnato il deliberante, l'esercizio per conto proprio o altrui di attività concorrenti, il compimento di atti pregiudizievoli per la società, ecc.

Ispirandosi a criteri che meglio convergono agli amministratori della cosa pubblica

— e tenendo presenti, fra l'altro, le norme adottate dal testo unico delle leggi francesi sui pubblici poteri 6 gennaio 1950 — la proposta di legge prevede e vieta che senatori e deputati ricoprano cariche retribuite dal Governo o dalla pubblica Amministrazione; che, se siano pubblici impiegati, possano approfittare dell'ufficio parlamentare per vantaggi di carriera, e se siano magistrati, possano esercitare contemporaneamente i due mandati di giudice e di legislatore; che possano riunire nelle stesse persone la rappresentanza dello Stato — chiamato a concedere o negare interventi in società ed imprese private — e la rappresentanza di queste ultime, interessate a sollecitare gli interventi medesimi; che i membri del Parlamento coprano cariche o uffici in gruppi o società finanziarie, a queste recando — nella realtà o nelle apparenze — la possibilità di sollecitare o di vantare legami politici; che, nell'esercizio delle libere professioni o di ogni altra attività, essi possano assumere nell'interesse di ditte commerciali posizioni contrarie agli interessi dello Stato; che, se membri del Governo in carica, possano fruire emolumenti di qualsiasi ufficio, attinenti alla carica del Governo; che, se cessati membri del Governo, possano essere nominati amministratori di enti o società specialmente creditizie, prima del decorso di cinque anni dalla cessazione della funzione governativa; che sia sempre impedito alle imprese finanziarie, industriali, commerciali il malvezzo di valersi del nome di membri del Governo, senatori, deputati, per i loro affari particolari.

I membri del Parlamento hanno facoltà di optare nel termine di un mese dalla pubblicazione della legge tra il mandato parlamentare e le cariche con esso dichiarate incompatibili.

8. — Non sembrano queste norme eccessivamente severe; né si dica che esse potrebbero privare il Parlamento del prezioso contributo di esperienza e di competenza di

uomini, che preferiranno dedicarsi ai loro affari finanziari, industriali o commerciali, anziché alla cosa pubblica ed ai pubblici interessi.

Sarebbero queste — se così fosse — perdite certamente dolorose; ma non fanno difetto nel nostro Parlamento uomini di ingegno e disinteresse che sappiano assumere in ogni settore della pubblica Amministrazione posizioni di governo o posizioni di controllo, tali da dare affidamento e tranquillità che gli interessi del Paese saranno seguiti e tutelati con solerzia e competenza.

A dirlo con estrema chiarezza, una cosa manca al nostro istituto parlamentare: ed è la fiducia incondizionata della pubblica opinione nell'alta moralità, e nello spirito di piena dedizione al pubblico bene, delle Assemblee legislative.

Questa mancanza di fiducia non è imputabile agli uomini, ma alla deficienza di norme precise e di un rigoroso costume politico. Ognuno di noi fino ad oggi può essersi comportato, in perfetta buona fede e nella obbedienza alle leggi ed alla prassi normale, con criteri che meritano di essere riveduti e corretti.

I proponenti — e chi redige queste note in ispecie — non hanno nessuna intenzione di muovere qualsiasi appunto a chicchessia.

Ma essi vogliono affermare che questo è il problema urgente e necessario, che tutti gli altri supera e comprende: ripristinare la fiducia del Paese, al di sopra di tutte le divergenze e i contrasti dei partiti e degli uomini, al di sopra di tutti i tornaconti e le preoccupazioni personali, come mezzo per restaurare i valori morali e civili sui quali soltanto i liberi ordinamenti possono fondarsi e prosperare.

La Camera dei deputati saprà infondere fiducia nel paese anche con l'approvazione di questa proposta di legge, che vuole essere una dimostrazione della intima sanità del nostro Parlamento.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

I membri del Parlamento non possono assumere cariche o uffici di qualsiasi specie in enti pubblici o in società private, per nomina o designazione del Governo o di organi della pubblica Amministrazione.

La norma non si applica agli incarichi ed uffici conferiti dal Parlamento o su designazione del Parlamento, o dei Consigli Provinciali o Comunali con approvazione del Parlamento; alle missioni temporanee di studio o di inchiesta; agli incarichi giudiziali o arbitrali concernenti determinati fatti o persone.

ART. 2.

Le promozioni in base a scrutinio di merito da effettuarsi in rapporto all'anzianità, le missioni straordinarie, i nuovi incarichi ed i trasferimenti — anche per chiamata di corpi accademici — sono parificati ad ogni effetto, per i pubblici impiegati che siano membri del Parlamento alle «promozioni non per anzianità» previste dall'articolo 98 della Costituzione.

ART. 3.

I magistrati, per tutta la durata del mandato parlamentare, debbono rimanere in aspettativa.

ART. 4.

I membri del Parlamento non possono ricoprire cariche, né esercitare funzioni di amministratore o procuratore, liquidatore, sindaco o revisore, direttore, consulente tecnico o legale con prestazioni di carattere permanente, nelle società o imprese o stabilimenti al cui capitale lo Stato partecipi; o che, per qualsiasi titolo o in qualsiasi forma, siano vincolati con lo Stato da contratti o concessioni, o che fruiscono di sovvenzioni dello Stato.

ART. 5.

I membri del Parlamento non possono ricoprire cariche né esercitare funzioni o assumere incarichi di carattere continuativo, in società o gruppi che abbiano per iscopo l'esercizio di attività finanziarie e creditizie.

ART. 6.

I membri del Parlamento non possono assumere il patrocinio professionale, né in

qualsiasi forma prestare assistenza o consulenza tecnica, a società o aziende industriali o commerciali, in vertenze o affari nei confronti dello 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 parlamentare, non può assumere le cariche o funzioni di cui all'articolo 4 negli enti pubblici o nelle imprese o società indicati negli articoli 1, 4 e 5 della presente legge, se non siano decorsi almeno 5 anni dalla cessazione delle funzioni governative.

ART. 9.

Ai membri del Governo e del Parlamento è vietato di consentire o tollerare che il loro nome, con indicazione della rispettiva qualifica, sia usato in annunci o stampati o documenti di qualsiasi specie, destinati alla pubblica diffusione a profitto o per conto di imprese finanziarie industriali o commerciali. Le sanzioni relative saranno determinate dal regolamento.

ART. 10.

I membri del Parlamento a carico dei quali si determini qualcuna delle incompatibilità previste negli articoli precedenti hanno facoltà di optare fra le cariche che ricoprono ed il mandato parlamentare, nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione della presente legge sulla *Gazzetta Ufficiale*. Se il membro del Parlamento non darà comunicazione nel termine suddetto della propria decisione, rispettivamente alla Presidenza del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, sarà ritenuto dimissionario dal mandato parlamentare; e le sue dimissioni saranno iscritte all'ordine del giorno dell'Assemblea entro 15 giorni.

ART. 11.

Gli accertamenti e le istruttorie sulle incompatibilità previste dalle leggi e sui fatti relativi al comportamento ed al costume morale e politico, da chiunque attribuiti a mem-

bri del Governo o delle Camere, sono di competenza della Giunta delle elezioni rispettivamente del Senato o della Camera dei deputati, con i poteri inquisitori e secondo le procedure da determinarsi con norme regolamentari.

ART. 12.

Nessuno dei fatti di cui all'articolo precedente e nessuna accusa lesiva dell'onore, della reputazione o del prestigio di ministri o di membri del Parlamento, potrà formare oggetto di esame e discussione nell'Assemblea del Senato o della Camera dei deputati, se non in seguito all'istruttoria ed alle conclusioni della rispettiva Giunta delle elezioni, sulla base delle quali rispettivamente il Senato o la Camera, emetteranno le loro decisioni.

ART. 13.

Non formeranno oggetto di pronunzia di merito da parte della Giunta delle elezioni:

- a) i fatti per i quali sia competente a procedere d'ufficio un magistrato;
- b) i fatti estranei alle funzioni parlamentari o alle responsabilità dei membri del Governo verso il Parlamento.

ART. 14.

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