

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1255

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori VILLONE, SALVI, ACCIARINI,
BARATELLA, BATTAGLIA Giovanni, BOCO, BONAVITA,
BONFIETTI, BRUNALE, BRUTTI Paolo, CALVI, CAMBURSANO,
DE ZULUETA, DETTORI, FALOMI, FASSONE, FLAMMIA,
GAGLIONE, GARRAFFA, LIGUORI, LONGHI, MARINO,
MARITATI, PIZZINATO, VERALDI e VICINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 MARZO 2002

—————

Disposizioni in tema di ineleggibilità alle cariche elettive
parlamentari e di incompatibilità con le cariche di Governo e
la carica di Presidente della Repubblica

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il legislatore ordinario nei lontani anni Cinquanta ha affrontato con estrema radicalità la questione della ineleggibilità alle cariche elettive parlamentari di coloro che, per la qualità rivestita nell'ambito delle imprese commerciali fossero in rapporto di affari o di concessione o di autorizzazione amministrativa con lo Stato.

In tal senso l'articolo 10, primo comma, numero 1), del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, dispone che non sono eleggibili «coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta».

È stato ritenuto costantemente in sede di interpretazione che la citata norma di cui all'articolo 10 del citato testo unico vada riferita «alla concessione *ad personam* e quindi, se non c'è titolarità della persona fisica, non si pone alcun problema di eleggibilità, pur in presenza di eventuali partecipazioni azionarie». Questa interpretazione della norma individua come cause di ineleggibilità soltanto la proprietà di imprese individuali e la rappresentanza legale di società di capitali, ignorando totalmente i soggetti che detengono la proprietà della maggioranza delle azioni o delle quote sociali. Essa non tiene conto sia del fatto che le più importanti concessioni sono assentite a società di capitali, sia dell'evoluzione degli assetti proprietari e delle ar-

chitetture dei gruppi societari, nonché dei profondi mutamenti che lo sviluppo tecnologico e sociale ha prodotto nella comunicazione politica.

Sul piano dell'eleggibilità non può ragionevolmente ammettersi che possano influire sulla libera determinazione del voto soltanto i titolari di imprese individuali, gli amministratori e i rappresentanti di società che esercitano attività pubbliche o di interesse pubblico o comunque collegate con lo Stato; nè può ammettersi che soltanto queste categorie di persone possano utilizzare a scopi personali le posizioni di vantaggio che derivano loro dalle concessioni «di notevole entità economica» assentite alle società da essi amministrate.

Come può negarsi che questi indebiti vantaggi possano essere tratti anche, e a maggior ragione, da chi controlla le società concessionarie?

Un unico soggetto è in grado, attraverso vincoli contrattuali o con il possesso della maggioranza nell'assemblea ordinaria, di esercitare un'influenza dominante o di controllare la società stessa indirizzandone stabilmente le scelte e le attività, nominandone o revocandone gli amministratori.

A sua volta la maggioranza del capitale della società può essere posseduta da altra società-madre, dominata o controllata da un unico soggetto al quale in definitiva compete, attraverso la nomina degli amministratori, di determinare l'attività di governo anche della società controllata in via continuativa e non saltuaria, con tutte le sfumature, le dimensioni e l'intensità che essa può assumere.

Del resto, lo stesso testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 estende l'ineleggibilità perfino

ai consulenti legali e amministrativi che prestino in modo permanente la loro opera in favore di società e imprese concessionarie, sicchè già oggi è doverosa un'interpretazione dell'espressione «in proprio» non appiattita sul dato letterale, a meno che non si voglia pervenire alla conclusione che sia ineleggibile il consulente e non l'effettivo padrone della società.

È necessario quindi andare al cuore del problema, senza arrestarsi di fronte ad anacronistici schemi formali ed estendere le cause di ineleggibilità a tutti i soggetti che, controllando, direttamente o indirettamente, società gestiscono mezzi di comunicazione di massa utilizzando concessioni assentite dallo Stato e che pertanto hanno una capacità d'influenza incompatibile con le regole del sistema democratico.

Il controllo diretto o indiretto di società concessionarie può rientrare tanto fra le cause di ineleggibilità, che determinano l'invalidità originaria dell'elezione, quanto in quella di incompatibilità, che invece presuppongono la validità dell'elezione e tendono ad impedire il cumulo della carica elettiva con altra carica, situazione o attività particolare al fine di evitare che l'esercizio congiunto leda l'interesse pubblico e ingeneri fenomeni di conflitto di interessi e di affarismo politico. Si ritiene necessario che, per creare ortodosse condizioni di rappresentanza politica, si debba restare sul terreno dell'ineleggibilità anzichè dell'incompatibilità.

Ed invero se il candidato validamente eletto potrebbe opporre che il diritto-dovere di svolgere il mandato elettivo non può essere condizionato dal sacrificio del diritto di proprietà e di iniziativa economica che sono costituzionalmente garantiti, nessuno potrebbe fare questa affermazione nel caso in cui questi valori siano in qualche maniera sacrificati per ragioni inerenti all'eleggibilità. Nessuno infatti impone ad alcuno di candidarsi per una carica elettiva, ma chi decide di candidarsi deve rispettare le regole del gioco ed eliminare preventivamente la causa

di ineleggibilità. La scelta del candidato da parte del corpo elettorale deve essere subordinata all'esistenza dei requisiti positivi (capacità elettorali) o negativi (assenza di cause di ineleggibilità) per una valida elezione, che assicurino una libera e paritaria competizione fra gli eleggibili (articolo 51 della Costituzione), nonchè la libera formazione della volontà degli elettori.

A supplire dunque alla lacuna indicata si propone la modifica dell'articolo 10 del testo unico richiamato di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 (articolo 1).

Più grave ancora si presenta la questione del conflitto di interesse fra cariche di Governo e soggetti che rappresentano o controllano, nel senso indicato, le società in rapporti di affari o di concessione o di autorizzazione con lo Stato. Per questi, che attraverso l'esecutivo posso disporre anche di poteri monarchici, deve dunque prevedersi l'incompatibilità con le cariche di Governo (articoli 2 e 3). L'incompatibilità va estesa anche alla carica di Presidente della Repubblica, che, pur non esercitando in modo diretto poteri di governo, certamente può influire in modo sostanziale sulle scelte dell'esecutivo. L'accertamento dell'incompatibilità è affidato alla Corte di Cassazione a Sezioni Unite.

Non sfugge la difficoltà di costruire sanzioni efficaci nel quadro della normativa costituzionale vigente per la questione in esame, nel caso in cui non vi sia una spontanea osservanza da parte dell'interessato. E dunque si prevede (articolo 4) che in tale ipotesi vengano meno le situazioni e i rapporti giuridici che all'incompatibilità hanno dato luogo. Tale soluzione si sottrae a censure di incostituzionalità in quanto non prescrive comportamenti puntuali a soggetti titolari di poteri attribuiti dalla Costituzione, che ben difficilmente potrebbero vedersi come oggetto appropriato di disciplina con legge ordinaria. Piuttosto, la disciplina proposta si configura come conformativa del re-

gime giuridico dell'attività economica in vista di finalità di rilevante interesse pubblico. E in questa prospettiva non dovrebbero sorgere dubbi sulla conformità alla Costituzione. E si potrà notare, in termini più generali, come la soluzione qui proposta, caratterizzata da meccanismi automatici e dall'assenza di ampi e indefiniti ambiti di discrezionalità nell'accertamento dell'esistenza di eventuali conflitti d'interesse sia anche rispettosa dei rigorosi criteri posti dalla giuri-

sprudenza della Corte costituzionale in tema di ineleggibilità e incompatibilità.

Infine, si prevede che la legge si applichi a partire dalla prima elezione o nomina successiva all'entrata in vigore. Con ciò appare soddisfatta l'esigenza di non intervenire con un mutamento sopravvenuto delle regole del gioco, e di porre tutti su un piano di formale eguaglianza nel momento della competizione per l'accesso alla carica pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione di cariche di Governo)

1. Agli effetti della presente legge, per titolari delle cariche di Governo si intendono il Presidente del Consiglio dei ministri, i vicepresidenti del Consiglio dei ministri, i Ministri, i viceministri, i Sottosegretari di Stato, nonché i commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Art. 2.

(Ineleggibilità)

1. Al primo comma dell'articolo 10 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è aggiunto, in fine, il seguente numero:

«3-bis) coloro che controllano, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile e dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le società o le imprese private di cui al numero 1) del presente comma, ovvero che risultino poterne disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, o che risultino poterne determinare in qualsiasi modo le scelte e gli indirizzi».

Art. 3.

(Incompatibilità)

1. Le cariche di Governo e la carica di Presidente della Repubblica sono incompatibili con ogni impiego pubblico e privato

nonchè con ogni carica o ufficio pubblico. Sono fatti salvi per i titolari di cariche di governo il mandato parlamentare e le cariche o gli uffici pubblici strettamente inerenti alla funzione svolta.

2. Nel caso di assunzione delle cariche di cui al comma 1:

a) i dipendenti pubblici e privati sono collocati in aspettativa con decorrenza dal giorno del giuramento, senza pregiudizio della propria posizione professionale e di carriera. Si applicano le disposizioni concernenti l'aspettativa per mandato parlamentare vigenti nei rispettivi ordinamenti;

b) gli iscritti in albi o elenchi professionali non possono esercitare attività professionali, nemmeno in forma associata, in Italia o all'estero; in ragione di tali attività essi possono percepire unicamente proventi per prestazioni svolte prima dell'assunzione della carica. Dalla data del giuramento e per la durata della carica sono sospesi di diritto dall'esercizio professionale e deve essere interrotto ogni rapporto giuridico ed economico eventualmente esistente con studi professionali italiani o esteri;

c) non è consentito esercitare, in enti pubblici, nonchè in enti privati, aventi per oggetto anche non principale lo svolgimento di attività imprenditoriali, funzioni di presidente, amministratore, liquidatore, sindaco o revisore, nè analoghe funzioni di responsabilità comunque denominate, ovvero assumere, per tali enti e imprese, incarichi di consulenza e incarichi arbitrari di qualsiasi natura. I titolari delle cariche cessano dai predetti incarichi a decorrere dal giorno del giuramento e non possono, per il tempo della permanenza in carica, percepire alcuna forma di retribuzione nè fruire di alcun vantaggio relativi agli stessi incarichi.

3. Sono altresì incompatibili con le cariche di cui al comma 1:

a) coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese

private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o l'autorizzazione è sottoposta;

b) i rappresentanti, gli amministratori e i dirigenti di società e imprese volte al conseguimento del profitto di privati e sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative, o con prestazioni di garanzia, quando tali sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato;

c) i consulenti legali e amministrativi che prestino in modo permanente la loro opera alle persone, società o imprese di cui al presente comma 3, lettere *a)* e *b)*, vincolate allo Stato nei modi di cui alle medesime lettere;

d) coloro che controllano, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile e dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le società o le imprese private di cui al presente comma 3, lettera *a)*, ovvero che risultino poterne disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, o che comunque risultino poterne determinare le scelte e gli indirizzi.

Art. 4.

(Accertamento dell'incompatibilità)

1. La incompatibilità di cui all'articolo 3 è accertata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione su ricorso da chiunque presentato con la necessaria documentazione entro trenta giorni dal verificarsi della condizione di incompatibilità, e notificato entro il trentesimo giorno successivo alla presentazione ai soggetti verso i quali intende farsi valere l'incompatibilità medesima.

2. I soggetti ai quali il ricorso è stato notificato possono, entro i trenta giorni successivi alla notificazione, depositare in cancelleria scritture difensive e documenti.

3. Le parti possono chiedere un termine per la presentazione di memorie e documenti.

4. La Corte decide con sentenza trasmessa, entro i dieci giorni successivi all'adozione, al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Assemblee parlamentari e al Presidente del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni.

Art. 5.

(Decadenza e risoluzione di diritto)

1. Il trentesimo giorno successivo alla data di trasmissione di cui all'articolo 4, comma 4, qualora la situazione di incompatibilità non sia venuta meno, i contratti, le concessioni, le autorizzazioni, le sovvenzioni, i sussidi o titoli abilitativi comunque denominati di cui all'articolo 3, comma 3, sono risolti di diritto o decadono, fatti salvi i rapporti pregressi.

Art. 6.

(Norma transitoria)

1. La presente legge non si applica all'elezione o nomina alle cariche, ai sensi della legge medesima, che abbia avuto luogo prima della data della sua entrata in vigore.