Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

N. 2818

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori FOLLINI, AGOSTINI, Mariapia GARAVAGLIA e SACCOMANNO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 LUGLIO 2011

Norme contro il conflitto di interessi dei parlamentari

TIPOGRAFIA DEL SENATO (225)

ONOREVOLI SENATORI. – Chi ha la fortuna e la responsabilità di rappresentare i cittadini in Parlamento deve dedicarsi, finché dura il suo mandato, a quel compito e solo ad esso: solo l'adesione a questo principio garantirà ai cittadini di disporre in Parlamento di rappresentanti rigorosamente ed esclusivamente dedicati ai propri compiti istituzionali.

Si tratta di un principio che affronta il tema della funzione parlamentare, della sua rappresentatività, della sua utilità e della sua stessa dignità: l'interesse generale si consegue senza distrazioni di sorta, senza complicità, in modo – verrebbe da dire – quasi monacale. La distinzione dei ruoli è fondamentale, in guisa che la dedizione all'interesse pubblico non sia «annacquata» dai mille rivoli di interessi particolari, di cui siano espressione una congerie di cariche pubbliche, cumulate dal parlamentare in aggiunta al mandato rappresentativo. Né giova – all'apparenza di imparzialità del ruolo, che è importante quanto l'imparzialità stessa – l'assenza di disinteresse che si desume da una serie pressoché illimitata di cumuli di remunerazioni eterogenee. Troppo spesso il mandato rappresentativo, nell'interesse della Nazione e senza vincolo di mandato, appare singolarmente recessivo rispetto ad una miriade di altri interessi che trovano espressione nella vita e nella condotta pubblica del parlamentare.

Si tratta di un nodo che andrebbe tagliato alla radice, restituendo all'attività parlamentare il suo carattere esclusivo e assorbente: per considerare la funzione parlamentare come un vincolo esigente ed esclusivo, occorre fissare un confine chiaro, definito con maggiore rigore civico, garantendo anche così un proficuo e virtuoso circuito tra società politica e società civile. Si tratta di cancellare dalla mappa politica ogni traccia di confusione tra il ruolo di deputato e senatore e quel complesso di attività, interessi e consuetudini che ognuno di noi si porta dietro dalla sua vita di prima, e magari dalla vita che ci attende a fine mandato.

Ecco perché il presente disegno di legge costituzionale emenda l'articolo 69 della Costituzione in primo luogo introducendo per i parlamentari una disciplina già contenuta per i giudici della Corte costituzionale dalla legge 11 marzo 1953, n. 87: la «sterilizzazione» di qualsiasi altro emolumento per la durata del mandato parlamentare. In altri termini, l'unico lavoro che può essere remunerato, per il membro del Parlamento, è quello di rappresentanza della Nazione: l'unica spendita del suo tempo, delle sue energie intellettuali e fisiche, meritevole per cinque anni di una remunerazione, è quella per cui si è presentato al Corpo elettorale, ricevendone il mandato rappresentativo. L'indennità parlamentare, con le sue congrue dimensioni che ci vedono ad ottimi livelli tra i corpi rappresentativi di tutt'Europa, deve essere per una legislatura l'unico *munus* per il quale il parlamentare italiano possa ricevere moneta.

Si tratta di una problematica che si interseca con quella delle incompatibilità e con quella del conflitto di interessi. Per la prima questione si rinvia al disegno di legge atto Senato n. 1630, che si mantiene all'interno delle coordinate costituzionali esistenti perché contiene la tipizzazione legislativa delle cariche suscettibili di contrasto con il mandato e perché si mantiene all'interno della procedura di accertamento di cui all'articolo 66 della Costituzione.

Per la seconda questione, invece, va rimarcato come nella nostra configurazione costituzionale manchi una previsione espressa

della prevenzione del conflitto di interessi, tale da bilanciare l'interesse pubblico all'imparzialità della condotta dei parlamentari con altri valori costituzionali altrettanto importanti, come l'autonomia delle Camere. Eppure proprio nei Paesi anglosassoni, dove il dogma della centralità delle Camere è sorto, si sono invece diffusi, in Parlamento, comitati etici o *Standard Committees,* che seguono il secondo approccio piuttosto che il primo (o in aggiunta al primo). È ad essi che si devono i casi DeLay a Washington ed alcuni dei deliberati della Camera dei comuni sullo scandalo dei rimborsi spese a Westminster: dal 1995, sulla base dei rilievi effettuati dal *Committee on Standards in Public Life* nel suo Rapporto, si è avuta per la prima volta la nomina di un *Parliamentary Commissioner for Standards,* il quale annoverava tra i suoi compiti anche quello di indagare sui ricorsi presentati nei confronti dei parlamentari per la violazione delle norme di condotta, arricchite nel 2002 dall'ottavo rapporto del *Committee* (intitolato appunto *Standards of conduct in the House of Commons).*

Una costituzionalizzazione, anche in Italia, della disciplina volta ad evitare il conflitto di interessi appare dunque matura. La legge costituzionale che si propone, quindi, dovrà porre fine alla contitolarità tra mandato parlamentare da un lato e uffici, cariche o funzioni dall'altro, quando questi ultimi comportino la titolarità di un interesse economico, pubblico o privato, che sia tale da poter condizionare, o da poter apparire di condizionare, l'esercizio della funzione pubblica rappresentativa di cui all'articolo 67. Ciò ad eccezione dell'unico ruolo cui è strutturalmente vocato un membro del Parlamento in una democrazia parlamentare, cioè la *membership* dell'Esecutivo.

L'azione popolare è proponibile da ogni cittadino che venga a conoscenza di rapporto di lavoro, carica, ufficio o funzione, che il membro del Parlamento non abbia immediatamente dismesso nelle forme contemplate dall'articolo 2. Il meccanismo che si propone – costituendo causa originaria di nullità dell'elezione, se non perfezionata con la tempestiva comunicazione dell'atto abdicativo da tutte le cariche, i rapporti e gli uffici precedentemente detenuti – opera parzialmente in deroga all'accertamento dei titoli di cui all'articolo 66 della Costituzione. Anche qui mutuando – dalle recenti esperienze anglosassoni – moduli procedurali non più totalmente autoreferenziali, si propone di rafforzare la percezione, sia all'interno che all'esterno, dell'imparzialità e dell'indipendenza del Parlamento tanto nella valutazione circa l'ammissibilità dei ricorsi quanto nello svolgimento delle indagini ad esso relative, sulla cui base viene infine formulato il giudizio. Nell'inerzia della Camera competente, dovrà però essere la Cassazione a valutare la fondatezza del ricorso. La Corte costituzionale potrà, infine, rappresentare la sede finale di giudizio, a tutela delle attribuzioni costituzionali che si assumessero lese dal concreto atteggiarsi della procedura surrogatoria.

In conclusione, il testo proposto costituisce una costituzionalizzazione del disvalore che, in una Repubblica ispirata dal perseguimento dell'interesse generale, deve colpire le fedeltà non disinteressate. È necessario propiziare la creazione di una nuova cultura politica mediante gli strumenti normativi proposti: essi – censurando sotto il profilo economico e con la decadenza dal seggio i casi più evidenti di conflitto di interessi – intendono restituire al Parlamento la giusta autorità e credibilità. Ma ciò nella consapevolezza che, innescando un circolo virtuoso, si contribuirà in prospettiva all'emersione del conflitto di interessi anche in riferimento alle singole deliberazioni parlamentari: per aprire la politica al giudizio dell'opinione pubblica, va garantita la premessa della piena trasparenza dei comportamenti assunti dal singolo parlamentare.

La salvaguardia del sistema parlamentare dal plebiscitarismo – che per quindici anni ha rivendicato una primazia costituzionale

del *premier* di fatto eletto dal popolo, primazia clamorosamente bocciata nel *referendum* del 12 e 13 giugno 2011 – passa anche e forse soprattutto per un recupero di dignità della rappresentanza del popolo. Il presente disegno di legge è volto a sferzare il centro della legittimazione popolare in questa direzione, ridando centralità al servizio della collettività come scopo unico dell'attività politica.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(Modifica dell'articolo 69 della Costituzione)

1. All'articolo 69 della Costituzione, dopo il primo comma, sono aggiunti i seguenti:

«Per tutta la durata del mandato, il trattamento economico di cui al primo comma sostituisce ed assorbe qualsiasi emolumento che ciascuno avrebbe avuto diritto a percepire, in virtù di rapporto di lavoro dipendente od autonomo, di diritto pubblico o privato, in servizio o a riposo, instaurato prima dell'elezione a membro del Parlamento ovvero assunto in costanza di mandato.

La legge costituzionale determina i casi in cui la titolarità di un interesse economico, pubblico o privato, sia tale da poter condizionare, o da poter apparire di condizionare, l'esercizio della funzione pubblica rappresentativa di cui all'articolo 67. La medesima legge costituzionale reca la disciplina di prevenzione e cessazione del relativo conflitto d'interesse, nell'ambito della quale:

a) prevede il divieto di assumere o conservare determinate altre cariche, uffici o impieghi pubblici o privati;

b) deroga alla procedura di accertamento e decadenza di cui all'articolo 66;

c) mantiene esclusivamente la possibilità di cumulo tra membro del Parlamento e la carica di Ministro, vice-Ministro o sottosegretario di Stato, fatta comunque salva l'applicazione del secondo comma».

Art. 2.

(Prevenzione del conflitto di interessi)

1. Il membro del Parlamento, al momento della proclamazione della propria elezione:

a) in caso di rapporto di pubblico impiego o comunque in caso di rapporto di lavoro con amministrazione pubblica, dà notizia all'amministrazione di appartenenza ai fini del collocamento in aspettativa ai sensi dell'articolo 68 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, o nell'analoga posizione prevista dagli ordinamenti di provenienza e secondo le relative norme;

b) in caso di rapporto privato di lavoro dipendente, avanza richiesta di collocamento in aspettativa ai sensi dell'articolo 31 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni;

c) presenta lettera irrevocabile di dimissioni dalle cariche rivestite, dagli uffici ricoperti o dalle funzioni, comunque denominate, esercitate:

1) in enti di diritto pubblico, anche economici, o in organismi di diritto pubblico;

2) in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale, di diritto pubblico o privato;

d) presenta atto di rinuncia all'esercizio di compiti di gestione nei casi di cui alla lettera *c)* ovvero all'esercizio di qualsiasi attività professionale o di lavoro autonomo, anche se gratuita, a favore di soggetti pubblici o privati;

e) in caso di imprenditore individuale, provvede a nominare uno o più institori ai sensi degli articoli da 2203 a 2207 del codice civile.

Art. 3.

(Risoluzione del conflitto di interessi)

1. Gli atti di dimissioni, richiesta o rinuncia di cui all'articolo 2 sono comunicati all'Ufficio elettorale che, ai sensi del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, ha proceduto alla proclamazione dell'eletto, entro venti giorni dalla ricezione della medesima proclamazione. L'omessa, infedele o falsa comunicazione è condizione di nullità della proclamazione per violazione del citato articolo 2 della presente legge; essa è rilevabile dalla Camera d'appartenenza, ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione, ai fini della mancata convalida, d'ufficio ovvero previo ricorso proposto da qualsiasi cittadino elettore.

2. Decorsi sei mesi dalla proclamazione o dal subentro nel seggio del parlamentare, senza che l'Assemblea della Camera competente si sia pronunciata sulla causa di nullità per violazione dell'articolo 2, i ricorsi già presentati contro la proclamazione di un parlamentare, ai sensi del comma 1 del presente articolo sono riassunti dagli interessati dinanzi alle sezioni unite civili della Corte di cassazione. La pronuncia di accoglimento dei suddetti ricorsi statuisce la decadenza dal seggio ed ha valore di proclamazione dell'avente diritto.

3. L'interessato può proporre ricorso alla Corte costituzionale contro le pronunce di cui ai commi 1 e 2, entro quindici giorni.

4. Con legge ordinaria sono stabilite le norme di attuazione della presente legge costituzionale.

€ 1,00