

N. 2240

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori ZECCHINO, ANDREOLLI, DIANA Lino,
LAVAGNINI, ROBOL, COVIELLO, GIARETTA, PALUMBO,
MONTICONE, VERALDI e ZILIO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MARZO 1997

Norme per garantire la trasparenza delle funzioni parlamentari

ONOREVOLI SENATORI. - Gli avvenimenti legati alla cronaca giudiziaria degli ultimi anni, la lamentata carenza di etica pubblica e il conseguente affievolirsi della fiducia dei cittadini nelle istituzioni impongono una chiarificazione dei doveri inerenti allo *status* di parlamentare e una maggiore trasparenza della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive.

Il legislatore si è limitato a dettare al riguardo poche specifiche norme, le quali, senza essere inserite in un contesto più ampio ed organico e senza essere accompagnate da precise regole deontologiche, investono il solo versante della trasparenza e pubblicità delle situazioni patrimoniali dei titolari di cariche elettive e di cariche direttive di taluni enti, delle spese elettorali sostenute dai candidati alle cariche pubbliche e delle forme di finanziamento dei partiti politici.

L'esperienza applicativa di questi anni ha dimostrato che queste poche disposizioni normative non sono di per sè sole sufficienti.

In un tentativo di sintesi della disciplina vigente va detto che, oltre ad alcune disposizioni costituzionali, finalizzate a contenere l'esercizio delle funzioni pubbliche entro determinati limiti fondamentali in modo tale da assicurarne imparzialità e indipendenza (si pensi al divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67, e dunque al limite dell'interesse nazionale, e al dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore, di cui all'articolo 54, nonché alle cause di ineleggibilità e di incompatibilità), rilevano, quali fonti che regolano in modo specifico la materia nell'attuale ordinamento:

a) l'articolo 96 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Re-

pubblica 30 marzo 1957, n. 361, che disciplina l'elezione della Camera dei deputati: la norma punisce il cosiddetto voto di scambio, ossia l'offerta, la promessa di danaro, valori, ovvero del conseguimento di impieghi pubblici o privati, per ottenere la firma di presentazione di una candidatura, oppure il voto elettorale o l'astensione;

b) la legge 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici, così come modificata ed integrata dalle leggi 16 gennaio 1978, n. 11, 18 novembre 1981, n. 659, 27 gennaio 1982, n. 22, 10 dicembre 1993, n. 515, e 2 gennaio 1997, n. 2, sulla contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici;

c) la legge 5 luglio 1982, n. 441, recante disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti;

d) la legge 10 dicembre 1993, n. 515, che detta la disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

Da ultimo, una serie di norme penali concentrate nel titolo II (Dei delitti contro la pubblica amministrazione) del codice penale, e in special modo gli articoli 314, sul peculato, 317, sulla concussione, 318 e seguenti, sulle varie figure di corruzione, 323, sull'abuso d'ufficio, ed altre norme, dislocate in varie parti del codice (ad esempio, nell'ambito dei reati associativi, l'articolo 416-ter, sullo scambio elettorale politico-mafioso), sono intese a reprimere fatti che oltre ad esprimere divergenze dai doveri funzionali sono caratterizzati da un alto disvalore sociale e perciò meritevoli di una diversa e più grave risposta sanzionatoria.

Al fine di rivedere e di migliorare l'attuale regime di trasparenza e di moralizzazione della vita pubblica, con il disegno di legge di cui si propone l'adozione, si introduce, all'articolo 1, sull'esempio di numerose legislazioni straniere (in particolare quelle di Regno Unito e Germania) un limite all'accettazione di donativi di qualsiasi genere che non siano d'uso. I donativi che superino il valore fissato in 2 milioni di lire potrebbero, infatti, ingenerare il sospetto che siano il frutto di pratiche di corruzione.

Si prevede, inoltre, che le liberalità eccedenti il valore di 1 milione di lire siano denunziate nella dichiarazione patrimoniale cui sono tenuti i membri del Parlamento in forza dell'articolo 2 della legge 5 luglio 1982, n. 441, specificando, altresì, il nome del donatore.

L'articolo 2 stabilisce il divieto di divulgazione e di utilizzazione di informazioni riservate conosciute in ragione dell'ufficio pubblico ricoperto: la condotta riveste forma di reato contravvenzionale, punito con l'ammenda fino a lire un milione e con la pubblicazione del dispositivo della sentenza penale su due giornali di diffusione nazionale, indicati dal giudice. È fatto salvo il disposto dell'articolo 326 del codice penale, che prevede e punisce il delitto di rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio.

Con la suddetta norma si vuole ulteriormente limitare la portata del dovere funzionale di riservatezza che incombe al parlamentare, estendendola anche al periodo successivo alla scadenza del mandato elettivo, con riguardo ad ogni notizia che, o per espressa disposizione di legge o per consuetudine o per sua stessa natura, non deve essere svelata ad estranei.

Sul piano delle prescrizioni etiche, è auspicabile che pratiche quali la cosiddetta «raccomandazione», che è forse la più diffusa ma anche quella che ha formato oggetto dell'analisi meno approfondita, siano scoraggiate.

Al riguardo, la giurisprudenza ha talvolta ravvisato nel comportamento una specifica

rilevanza penale, *sub specie* di abuso d'ufficio (es., Cass. 26 gennaio 1995, n. 2120), difficile in ogni caso da provare, quando il comportamento non si traduca in una procedura irregolare o in un atto viziato.

Alla «raccomandazione» si ricorre per i motivi e le finalità più disparati, individuati per lo più nell'interesse elettorale, di prestigio, di parentela, quando non anche in vantaggi patrimoniali (si pensi all'ottenimento di una licenza commerciale o di un posto di lavoro, in quanto beni a carattere patrimoniale).

Vi è l'esigenza di individuare, nell'ambito di questi comportamenti e di queste finalità, una linea di confine fra l'atto illecito, anche dal punto di vista penale, e l'atto giuridicamente lecito. Si può dire, allora, che la possibilità per i parlamentari di sottoscrivere lettere di referenza, in cui attestino di conoscere personalmente l'interessato e di giudicarlo positivamente capacità e qualità, deve essere espressamente ammessa, e ciò è fatto dall'articolo 3.

Al di là della lettera di referenza, della mera segnalazione, è innegabile che il comportamento possa integrare un uso della posizione e delle funzioni per uno scopo diverso da quello pubblico istituzionale che ne costituisce il fondamento, scopo certamente non rispettoso dei principi costituzionali di eguaglianza e di pari opportunità dei cittadini.

Si avverte, altresì, l'opportunità di rendere più analitiche e dettagliate le dichiarazioni di carattere patrimoniale cui sono tenuti i parlamentari, con l'inserimento, fra l'altro, dei dati riguardanti l'eventuale esposizione debitoria. L'articolo 4, infatti, statuisce che il parlamentare deve, nella dichiarazione patrimoniale di cui all'articolo 2 della legge 5 luglio 1982, n. 441, indicare l'ammontare complessivo dei propri debiti, corredando tale dichiarazione di un'esposizione analitica, con il nome del creditore, l'importo dovuto e la data di scadenza.

All'articolo 5, invece, si pongono limitazioni all'assunzione di debiti; si afferma

che questi devono essere adeguatamente documentati e giustificati, secondo il parere della Commissione per l'etica istituita presso il ramo del Parlamento di appartenenza del parlamentare, cui essi sono preventivamente comunicati. La disposizione troverebbe applicazione fino al termine di un anno dalla scadenza del mandato.

L'attuazione di tale articolo presuppone, però, che i regolamenti parlamentari vigenti siano modificati nel senso di istituire una Commissione per l'etica, i cui compiti potrebbero essere quelli di vigilare sulla condotta dei parlamentari, di svolgere indagini, di propria iniziativa o su denuncia anche di semplici cittadini, di ascoltare la difesa dell'interessato, di valutare se le prove raccolte siano sufficienti per raccomandare all'Assemblea la sanzione disciplinare più equa ed opportuna da adottare nei confronti del trasgressore o per investire del caso l'autorità giudiziaria competente. Circa la composizione delle Commissioni, si può dire, per inciso, che, al fine di garantire la massima imparzialità nell'esercizio delle funzioni, sarebbe opportuno che ad esse si affiancassero, in qualità di consulenti, esperti non parlamentari.

Nell'ottica di una maggiore trasparenza della situazione finanziaria dei titolari di cariche elettive si collocano anche l'articolo 6, che prevede che nella dichiarazione patrimoniale siano riportate le somme che il parlamentare abbia depositato su conti correnti o investito in titoli di Stato ed obbligazioni, e l'articolo 7, che modificando l'articolo 2, penultimo comma, della legge 5 luglio 1982, n. 441, rende obbligatoria la documentazione della situazione patrimoniale del coniuge non separato del parlamentare e dei figli conviventi, che prima formava oggetto di una mera facoltà. Per quanto concerne il primo aspetto, ci si è ispirati al sistema spagnolo (*Ley Organica del Regimen Electoral General* del 19 giugno 1985, n. 5).

Giusta la disposizione dell'articolo 4, terzo comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659, l'obbligo di denuncia per i contribu-

ti ai partiti politici vale esclusivamente per quelli di importo superiore a 5 milioni: con l'articolo 8 si è ritenuto utile, per rendere più trasparente il sistema di finanziamento dei partiti e movimenti politici, abbassare a due milioni di lire la soglia dei contributi soggetti a pubblicità.

L'articolo 9 stabilisce il divieto assoluto di cumulo tra cariche politiche e cariche amministrative: il parlamentare non può ricoprire le cariche di Presidente del Consiglio dei ministri, ministro, sottosegretario, sindaco e membro dei consigli e delle giunte comunali o provinciali.

L'articolo 10 prevede l'estensione, fino a due anni dalla cessazione della carica di parlamentare, delle limitazioni all'esercizio di ogni ufficio pubblico o privato per il quale la legge stabilisca una causa di incompatibilità con il mandato elettivo, sulla falsariga del sistema nordamericano, ove però l'incidenza delle restrizioni *post-employment* è avvertita in misura maggiore per i funzionari governativi.

Ratio di tale disposizione è l'esigenza di limitare l'influenza ed i condizionamenti che il parlamentare, anche dopo che sia cessato dal mandato, è in condizione di esercitare.

Con particolare riferimento ai magistrati i quali cessino, per qualsiasi causa, dal mandato elettivo, si dispone che questi non possano tornare ad esercitare le funzioni giudicanti, perchè si ritiene che l'aver svolto attività politica e parlamentare sia incompatibile con i caratteri di indipendenza ed imparzialità inerenti alle suddette funzioni; viceversa, possono svolgere funzioni requiranti, ma, al fine di assicurare la massima indipendenza e neutralità nell'esercizio dell'ufficio, si dispone che ciò debba avvenire al di fuori delle circoscrizioni nelle quali sono stati eletti e di quelle presso le quali prestavano servizio prima dell'elezione (articolo 10).

L'articolo 11, infine, istituisce, quale organo esterno indipendente, il Garante per l'etica e la trasparenza, cui è affidato il

compito di diffondere, fra i titolari di cariche elettive ed i pubblici funzionari, la conoscenza delle norme di comportamento vigenti, di controllare che siano attuate le leggi esistenti in materia, di denunciare le presunte violazioni alle Commissioni parlamentari, di cui si è detto, alle autorità giudiziarie competenti, di segnalare possibili situazioni di conflitto di interessi e di indicare le soluzioni appropriate, di assistere i destinatari di queste norme con la formulazione di pareri e di direttive-guida al loro operato.

Il Garante viene nominato d'intesa dai Presidenti delle Camere tra persone di moralità e prestigio pubblici indiscussi. Nello svolgimento delle sue funzioni è assistito da una struttura composta da non più di venti unità, in posizione di distacco da pubbliche amministrazioni. Fra i suoi compiti, rientra quello di redigere una relazione annuale sull'attività svolta da trasmettere al Parlamento.

A questo riguardo, si ricorda come negli Stati Uniti la figura dell'*Office of Government Ethics* (OGE) accenti i poteri di direzione, supervisione ed assistenza di un complesso ed imponente apparato burocratico, che ha, fra l'altro, il compito di vigilare sulla puntuale osservanza delle regole di comportamento, di prevenirne le infrazioni, di individuare e rimuovere per tempo situazioni di conflitto di interessi effettivo o potenziale in capo ai titolari di cariche elettive e di responsabilità di governo e di applicare le sanzioni che sono previste per i trasgressori; i suddetti compiti investono, oltre al settore legislativo, anche i settori esecutivo e giudiziario.

Il Governo, a norma dell'articolo 11, ultimo comma, è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni volte a dare concreta attuazione al dettato normativo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Limiti all'accettazione di donativi)

1. Al parlamentare è fatto divieto, mentre è in carica e per due anni dal termine del mandato, di accettare donativi di qualsiasi genere, che non siano d'uso, e, comunque, donativi di valore superiore a lire 2 milioni.

2. Le liberalità che eccedono il valore di un milione di lire sono denunziate nella dichiarazione patrimoniale di cui all'articolo 2 della legge 5 luglio 1982, n. 441, specificandosi il nome del donatore, sia esso persona fisica o giuridica.

Art. 2.

(Divieto di divulgazione e di utilizzazione di informazioni riservate)

1. Fatto salvo l'articolo 326 del codice penale, è fatto divieto ai parlamentari, anche successivamente alla scadenza del mandato, di divulgare in qualsiasi forma e di utilizzare per qualsiasi finalità notizie riservate delle quali siano venuti a conoscenza in ragione dell'ufficio.

2. Le violazioni sono punite con l'ammenda fino a lire un milione e la pubblicazione del dispositivo della sentenza su due giornali di diffusione nazionale individuati dal giudice.

Art. 3.

(Referenze)

1. Il parlamentare può sottoscrivere lettere di referenza o fare dichiarazioni verbali con le quali attesti di conoscere personalmente l'interessato e di giudicarlo positivamente capacità e qualità.

Art. 4.

(Esposizione debitoria)

1. Nella dichiarazione patrimoniale di cui all'articolo 2 della legge 5 luglio 1982, n. 441, è indicato l'ammontare complessivo dei debiti contratti dal parlamentare ed attualmente in essere.

2. La dichiarazione è corredata di un'esposizione analitica dei debiti, con il nome del creditore, l'importo dovuto ed il termine di scadenza.

Art. 5.

(Limitazioni all'assunzione di debiti)

1. Il parlamentare non può, mentre è in carica e per un anno dal termine del mandato, contrarre debiti che non siano adeguatamente documentati e giustificati, secondo il parere della Commissione per l'etica istituita presso il ramo del Parlamento di appartenenza.

2. I debiti che il parlamentare intenda assumere sono preventivamente e per iscritto comunicati alla Commissione, che si esprimerà entro quindici giorni.

Art. 6.

(Documentazione relativa a conti correnti e titoli di Stato)

1. È obbligatoria la documentazione, nella dichiarazione patrimoniale di cui all'articolo 2 della legge 5 luglio 1982, n. 441, delle somme che il parlamentare abbia depositato su conti correnti o investito in titoli di Stato ed obbligazioni.

Art. 7.

(Situazione patrimoniale del coniuge non separato e dei figli conviventi)

1. All'articolo 2, penultimo comma, della legge 5 luglio 1982, n. 441, sono soppresse le parole: «se gli stessi vi consentono».

Art. 8.

(Contributi elettorali soggetti a pubblicità)

1. Nel comma terzo dell'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, le parole: «cinque milioni di lire» sono sostituite dalle seguenti: «due milioni di lire».

Art. 9.

(Divieto di cumulo)

1. È fatto divieto di ricoprire, durante il mandato elettivo, le cariche di:

- a) Presidente del Consiglio dei ministri, ministro e sottosegretario;
- b) sindaco e membro dei consigli e delle giunte regionali, comunali o provinciali.

Art. 10.

(Limitazioni all'esercizio di uffici pubblici o privati successivi alla scadenza del mandato)

1. Il parlamentare, non può ricoprire, per due anni dalla cessazione della carica, uffici pubblici o privati per i quali la legge stabilisca una causa di incompatibilità con il mandato elettivo.

2. Il magistrato che cessi, per qualsiasi causa, dal mandato parlamentare, non può tornare ad esercitare le funzioni giudicanti, nè può svolgere funzioni requirenti nell'ambito della circoscrizione nella quale è stato eletto e di quella presso la quale prestava servizio prima dell'elezione.

Art. 11.

(Garante per l'etica e la trasparenza)

1. È istituito il Garante per l'etica e la trasparenza, con il compito di diffondere, fra i titolari di cariche elettive ed i pubblici

funzionari, la conoscenza delle norme di comportamento vigenti, di controllare che siano attuate le leggi esistenti in materia, di denunciarne le violazioni alle Commissioni parlamentari e alle autorità giudiziarie competenti, di segnalare possibili situazioni di conflitto di interessi e di indicarne le soluzioni appropriate, di assistere i destinatari di queste norme con la formulazione di pareri e di direttive-guida al loro operato.

2. Il Garante è nominato d'intesa dai Presidenti delle Camere tra persone di moralità e prestigio pubblici indiscussi.

3. Nello svolgimento delle sue funzioni, il Garante è assistito da una struttura composta da non più di venti unità, in posizione di distacco da pubbliche amministrazioni.

4. Il Garante redige una relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta.

5. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni volte a garantire il funzionamento dell'ufficio del Garante e il perseguimento delle finalità indicate nel comma 1. I decreti sono soggetti al preventivo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

