

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II-bis n. 1

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO DELLA GIUNTA DELLE ELEZIONI

(Articoli 16 e 17: modifica della procedura di accertamento delle cause di incompatibilità direttamente previste da disposizioni costituzionali o di legge)

d’iniziativa del deputato PISICCHIO

Presentata alla Presidenza della Camera il 19 febbraio 2009

ONOREVOLI COLLEGHI! — L’applicazione della procedura di valutazione delle incompatibilità disciplinata dal regolamento della Giunta delle elezioni approvato nel 1998 ha evidenziato, nella concreta prassi applicativa, taluni elementi di disfunzionalità ai quali la presente proposta di modificazione intende porre rimedio. La procedura vigente, stabilita dagli articoli 16 e 17 del regolamento della Giunta delle elezioni, è, infatti, improntata, senza eccezione alcuna, alla piena garanzia dell’istruttoria in contraddittorio anche con riferimento a fattispecie per le quali l’incompatibilità appaia conclamata e non sia, in ipotesi, neppure contestata dal deputato interessato. La prassi ha reso evidente l’inadeguatezza di una disciplina regolamentare che si applica indifferentemente tanto ai casi di incompatibilità

acclarate in quanto inequivocabilmente previste da espresse norme costituzionali o di una specifica legge (diversa, cioè, dalla legge 13 febbraio 1953, n. 60, che fissa le norme generali in materia di incompatibilità parlamentari), quanto alle ipotesi di incompatibilità di non immediata evidenza, per il cui accertamento le garanzie del contraddittorio appaiono viceversa pienamente giustificate proprio in ragione della opinabilità che in taluni casi un giudizio di incompatibilità può comportare. L’articolata procedura prevista dall’articolo 16 del regolamento della Giunta sembra, in effetti, essere stata costruita proprio per l’esame di quelle numerose incompatibilità che, in quanto non direttamente riconducibili ad una specifica previsione costituzionale o di una specifica legge, trovano il loro

unico — ma spesso non risolutivo — parametro di valutazione nelle disposizioni generali risalenti alla legge 13 febbraio 1953, n. 60, peraltro ormai in buona parte non più rispondenti alla odierna realtà e che non di rado si prestano a divergenti interpretazioni. L'esperienza applicativa presso la Giunta delle elezioni ha anzi dimostrato che la vigente disciplina regolamentare per l'accertamento delle incompatibilità configura un procedimento istruttorio i cui tempi e strumenti del contraddittorio possono talora prestarsi a strumentalizzazioni a fini dilatori. Tale disciplina garantistica, se appare giustificabile per i casi in cui l'unico parametro di riferimento normativo è costituito dalla legge n. 60 del 1953 (peraltro anch'essa bisognosa di profonda rivisitazione), appare invece inappropriata allorché si tratti di accertare e sanzionare le situazioni di incompatibilità che, per essere direttamente previste da una norma costituzionale o da una specifica legge, non necessitano di alcuna particolare istruttoria se non quella — che la Giunta può tranquillamente compiere d'ufficio — relativa alla verifica circa lo stato di perdurante titolarità in capo al deputato interessato della carica incompatibile.

La presente proposta di modificazione del regolamento della Giunta delle elezioni è volta, pertanto, a definire un *iter* procedurale semplificato per il tempestivo accertamento delle situazioni di incompatibilità acclarata, mediante la previsione che in tali casi l'istruttoria si riduce ad una mera comunicazione dell'accertamento al deputato interessato (con esclusione, dunque, della facoltà per quest'ultimo di chiedere di essere ascoltato dal Comitato permanente per le incompatibilità, le ineleggibilità e le decadenze). In particolare, la proposta — oltre a snellire ed accelerare lo svolgimento dell'istruttoria presso il Comitato per le incompatibilità — mira anche a codificare la prassi già invalsa presso la Giunta delle elezioni a partire dalla XV legislatura con riferimento all'esame delle posizioni dei deputati titolari di cariche regionali incompatibili con il mandato parlamentare ai sensi dell'articolo 122, secondo comma, della Costituzione. In base alla citata prassi, già ora

la Giunta prende atto che la proposta di accertamento della incompatibilità fa seguito ad una istruttoria del Comitato il cui oggetto è costituito dalla sola verifica della perdurante titolarità da parte del deputato interessato di una carica incompatibile con il mandato parlamentare in base ad una espressa disposizione costituzionale. Secondo tale prassi, la proposta di accertamento dell'incompatibilità formulata dal Comitato s'intende approvata dalla Giunta senza che questa proceda ad una formale votazione, trattandosi di un accertamento di mero fatto, che non comporta la possibilità di valutazioni di merito e che, in quanto fondato su un espresso divieto costituzionale, sfugge alla disponibilità con un voto della Giunta.

All'articolo 16 del regolamento della Giunta si propone, pertanto, di aggiungere un nuovo comma 3 in base al quale non si procede all'istruttoria in contraddittorio ai sensi del comma 2 per l'accertamento delle cause di incompatibilità con il mandato parlamentare previste espressamente da disposizioni costituzionali o di una specifica legge e che in tali casi il Comitato, accertata d'ufficio la situazione di perdurante titolarità della carica incompatibile, comunica al deputato interessato gli esiti del suo accertamento e avanza la conseguente proposta di dichiarazione di incompatibilità alla Giunta.

Consequentemente, all'articolo 17 del regolamento, in materia di delibere e procedimento, si propone di inserirvi un comma aggiuntivo dopo il comma 1, il quale preveda che la Giunta — salva beninteso la possibilità di richiedere un ulteriore approfondimento istruttorio da parte del Comitato — prende atto senza procedere a votazioni delle proposte, formulate dal Comitato, di accertamento delle cause di incompatibilità di cui al nuovo comma 3 dell'articolo 16.

Quanto alla procedura in Assemblea, l'articolo 17, comma 2, del regolamento della Giunta delle elezioni prevede che, trascorso inutilmente il termine di trenta giorni entro cui esercitare l'opzione, il Presidente della Camera iscrive all'ordine del giorno dell'Assemblea la proposta di di-

chiarazione di incompatibilità e la conseguente decadenza dal mandato parlamentare e che l'opzione tardiva è inefficace ai fini della deliberazione di decadenza. Tale disposizione regolamentare — in base alla quale, in caso di mancata opzione, anche per le cause di incompatibilità espressamente previste da norme costituzionali, è richiesto un voto dell'Assemblea, con il conseguente rischio di deliberazioni palesemente contrastanti con il dettato costituzionale (tali in ipotesi da integrare i presupposti per la sollevazione nei confronti della Camera dei deputati di eventuali conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato o tra Stato e Regioni) — viene precisata con la previsione che per le incompatibilità direttamente stabilite dalla Costituzione o da specifiche disposizioni di legge, decorso inutilmente il termine per l'opzione (ridotto a quindici giorni), viene data all'Assemblea, nella prima seduta utile successiva alla scadenza del termine medesimo, semplice comunicazione della decadenza dal mandato parlamentare del deputato che non abbia rimosso la situazione di incompatibilità salva la possibilità di presentare un ordine del giorno motivato, secondo quanto previsto dal comma 2-bis dell'articolo 17 del Regolamento della Camera, la cui introduzione costituisce oggetto di una proposta di modifica regolamentare presentata parallelamente a questa di modifica del regolamento della Giunta delle elezioni.

Il meccanismo della presa d'atto da parte dell'Assemblea della decadenza — temperato in chiave garantistica dalla possibilità di fare ricorso allo strumento dell'ordine del giorno motivato — sembra il più congeniale per una tempestiva rimozione delle situazioni di incompatibilità conclamata. Esso non è del resto sconosciuto nelle esperienze di altri ordinamenti parlamentari: al Parlamento europeo, ad esempio, trova una generalizzata e rigorosa applicazione per l'accertamento delle cause di incompatibilità con la carica di parlamentare europeo (stabilite dall'articolo 7, paragrafo 2, dell'Atto unico sullo *status* dei deputati europei).

Infine, anche in merito alla procedura prevista in caso di opzione tardiva si rende necessaria una precisazione. Il vigente articolo 17, comma 2, del regolamento della Giunta delle elezioni prevede, infatti, che le opzioni tardivamente formulate non siano efficaci al fine di evitare la deliberazione di decadenza. Tuttavia, la recente prassi applicativa (si veda il caso del deputato Verini: seduta della Giunta del 13 settembre 2006 e presa d'atto dell'opzione a favore della carica di consigliere regionale dell'Abruzzo, con conseguenti dimissioni dal mandato parlamentare, nella seduta dell'Assemblea del 19 settembre 2006) è nel senso di ritenere validamente presentate, ai fini della cessazione dal mandato parlamentare di cui l'Assemblea prende semplicemente atto, le dimissioni da deputato anche ove presentate oltre il termine di trenta giorni concesso dal Presidente della Camera per esprimere l'opzione. Tale soluzione — che, sebbene formalmente derogatoria della procedura oggi vigente, è comunque conforme al disposto degli articoli 17-bis, comma 2, del Regolamento della Camera, e 17, comma 4, del regolamento della Giunta — appare ispirata ad un principio di economia procedurale, essendo, nel caso di un deputato tardivamente optante per la carica giudicata incompatibile, applicabili due procedure che entrambe consentono di attingere al medesimo risultato. La procedura per la deliberazione della decadenza è, infatti, teleologicamente preordinata a provocare la cessazione dal mandato parlamentare di un deputato che non abbia affatto optato o che abbia optato oltre il termine di trenta giorni: si tratta pertanto di una procedura che assume una natura sanzionatoria rispetto all'inerzia di un deputato che con il suo comportamento mostri di voler conservare il mandato parlamentare oltre quanto consentito. Già ora in via interpretativa, dunque, la previsione regolamentare secondo cui l'opzione tardiva è inefficace ai fini della deliberazione di decadenza deve più correttamente leggersi nel senso di ritenere inefficace l'opzione tardiva per la carica di deputato, restando viceversa sempre nella disponibilità del deputato (anche successivamente

allo spirare del termine per optare) la facoltà di dimettersi dal mandato parlamentare in ragione di un'accertata incompatibilità. In un'ottica di razionalizzazione della disciplina regolamentare, si propone pertanto di sopprimere l'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 17, posto che in ogni caso l'opzione tardiva per la carica incompatibile (e, dunque, le dimissioni dal mandato parlamentare) assume rilievo attraverso il meccanismo della presa d'atto da parte dell'Assemblea ai sensi dell'articolo 17-*bis*, comma 2, del Regolamento della Camera — la cui applicazione è fatta salva dal nuovo comma 2-*bis* dell'articolo 17 del regolamento della Giunta — mentre l'opzione tardiva per il mandato parlamentare resta implicitamente inefficace e san-

zionabile attraverso la nuova procedura di cui al citato comma 2-*bis*.

In conclusione, raccomando l'approvazione della presente proposta di modifica del regolamento della Giunta delle elezioni, confidando nel fatto che risulta ampiamente avvertita nel Parlamento la necessità dell'adozione di procedure che sappiano garantire una più tempestiva e quasi automatica rimozione di situazioni di incompatibilità parlamentare, apertamente lesive di precisi divieti costituzionali, oltre che espressive di quel deterioro fenomeno che vede moltiplicarsi le situazioni di cumulo di cariche pubbliche, e dei relativi compensi, tanto più intollerabile nell'odierna situazione di crisi economica e morale del Paese.

TESTO DEL REGOLAMENTO
DELLA GIUNTA DELLE ELEZIONI

—

ART. 16.

(Istruttoria e contraddittorio).

1. Sulla base delle dichiarazioni presentate dai deputati e della documentazione esistente agli atti, la Giunta, per il tramite del Comitato di cui all'articolo 3, comma 1, svolge l'istruttoria sulle cariche, gli uffici e le condizioni soggettive dei deputati, rilevanti ai fini del giudizio sulla compatibilità, ineleggibilità e la decadenza degli stessi.

2. Il Comitato, sulla base delle dichiarazioni presentate e della documentazione agli atti, entro sei mesi per i casi di incompatibilità ed entro quattro mesi per i casi di ineleggibilità e decadenza, effettua una delibazione preliminare a seguito della quale:

a) propone alla Giunta la presa d'atto della compatibilità con il mandato parlamentare delle cariche o degli uffici ricoperti dai deputati, dell'eleggibilità degli interessati o dell'insussistenza di casi di decadenza; ovvero, la presa d'atto degli intervenuti collocamenti in aspettativa, cessazioni, decadenze, sospensioni e dimissioni dalle predette cariche, uffici, funzioni e condizioni soggettive;

b) ove constati l'insufficienza degli elementi documentali disponibili ovvero ravvisi la sussistenza di elementi di dubbio, invita il deputato interessato a far pervenire, entro il termine di quindici giorni, ogni utile documentazione e valutazione in merito e, all'esito di tale accertamento, procede alternativamente nei sensi di cui alle lettere a) o c);

c) ove ravvisi la sussistenza di elementi di incompatibilità, ineleggibilità o cause di decadenza, svolge la necessaria istruttoria in contraddittorio, comunicando le ragioni della ritenuta valutazione al deputato interessato, il quale può tra-

MODIFICA PROPOSTA

—

ART. 16.

(Istruttoria e contraddittorio).

smettere al Comitato ogni utile controdeduzione entro il termine di quindici giorni, chiedendo eventualmente di essere ascoltato dal Comitato stesso. All'esito di tale fase il Comitato avanza la conseguente proposta alla Giunta.

ART. 17.

(Delibere e procedimento).

1. Qualora la Giunta respinga una proposta, presentata dal Comitato di cui all'articolo 3, comma 1, di accertamento di cause di incompatibilità, di ineleggibilità o di decadenza, si intende che essa abbia deliberato in senso favorevole all'accertamento della compatibilità, dell'eleggibilità o dell'insussistenza di cause di decadenza. Qualora la Giunta respinga una proposta, presentata dal suddetto Comitato, di accertamento della compatibilità, dell'eleggibilità o dell'insussistenza di cause di decadenza, s'intende che essa abbia deliberato in senso favorevole all'accertamento di cause di incompatibilità, di ineleggibilità o di decadenza, con gli effetti di cui ai commi 2 e 5. Nei casi in cui non sia previamente intervenuta una fase istruttoria in contraddittorio, la deliberazione di cui al precedente periodo s'intende come delibera di rimessione degli atti al Comitato per l'ulteriore esame ai sensi dell'articolo 16, comma 2, lettera c).

Dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

3. Non si procede all'istruttoria in contraddittorio ai sensi del comma 2 per l'accertamento delle cause di incompatibilità con il mandato parlamentare previste espressamente da disposizioni costituzionali o da specifiche disposizioni di legge. In tali casi il Comitato, accertata d'ufficio la situazione di perdurante titolarità della carica incompatibile, comunica al deputato interessato gli esiti del suo accertamento e avanza la conseguente proposta di dichiarazione di incompatibilità alla Giunta.

ART. 17.

(Delibere e procedimento).

2. Le delibere di incompatibilità non possono essere oggetto di richiesta di riesame e sono comunicate immediatamente al Presidente della Camera, il quale invita il deputato interessato ad optare entro trenta giorni tra il mandato parlamentare e la carica, l'ufficio o la funzione giudicati incompatibili; trascorso inutilmente tale termine, il Presidente della Camera iscrive all'ordine del giorno dell'Assemblea la proposta di dichiarazione di incompatibilità e la conseguente decadenza dal mandato parlamentare. **L'opzione tardiva è inefficace ai fini della deliberazione di decadenza.**

Dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

1-bis. La Giunta prende atto delle proposte formulate dal Comitato di accertamento delle incompatibilità ai sensi dell'articolo 16, comma 3, le quali si intendono approvate senza procedere a votazioni, salvo che due componenti della Giunta chiedano un rinvio degli atti al Comitato per un supplemento istruttorio. In tal caso il Comitato svolge il supplemento istruttorio entro il termine di sette giorni e nella prima seduta utile la relativa proposta è sottoposta alla Giunta, che ne prende atto definitivamente ai sensi e per gli effetti del presente comma.

Il comma 2 è sostituito dal seguente:

2. Salvo quanto previsto al comma 2-bis, le delibere di incompatibilità non possono essere oggetto di richiesta di riesame e sono comunicate immediatamente al Presidente della Camera, il quale invita il deputato interessato ad optare entro trenta giorni tra il mandato parlamentare e la carica, l'ufficio o la funzione giudicati incompatibili; trascorso inutilmente tale termine, il Presidente della Camera iscrive all'ordine del giorno dell'Assemblea la proposta di dichiarazione di incompatibilità e la conseguente decadenza dal mandato parlamentare.

Dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

2-bis. Delle cause di incompatibilità accertate dalla Giunta ai sensi del comma 1-bis viene data immediata comunicazione al Presidente della Camera, il quale invita il deputato interessato ad optare entro quindici giorni tra il mandato parlamentare e la carica o ufficio incompatibile. Trascorso inutilmente tale termine, e salva la possibilità di dimissioni dal mandato parlamentare agli effetti dell'articolo 17-bis, comma 2, del Regolamento della Camera, il Presidente della Camera, nella prima seduta utile, comunica all'Assemblea, che ne prende atto

senza procedere a votazioni, la decadenza dal mandato parlamentare del deputato che non ha optato, salva la possibilità di presentazione di un ordine del giorno motivato secondo quanto previsto dall'articolo 17-*bis*, comma 2-*bis*, del Regolamento della Camera.