

N. 275-1059-1832-1969-2339-2634-2652-3426-A/R-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTE DI LEGGE

n. 275, d'iniziativa del deputato BRESSA

Norme in materia di conflitti di interessi dei titolari delle cariche di Governo. Delega al Governo per l'emanazione di norme in materia di conflitti di interessi di amministratori locali, dei presidenti delle regioni e dei membri delle giunte regionali

Presentata il 15 marzo 2013

n. 1059, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FRACCARO, COZZOLINO, TONINELLI, DADONE, DIENI, LOMBARDI, D'AMBROSIO, CANCELLERI, AGOSTINELLI, ALBERTI, ARTINI, BALDASSARRE, BARBANTI, BARONI, BASILIO, BATTELLI, BECHIS, BENEDETTI, MASSIMILIANO BERNINI, PAOLO BERNINI, NICOLA BIANCHI, BONAFEDE, BRESCIA, BRUGNEROTTO, BUSINAROLO, BUSTO, CARIELLO, CARINELLI, CASO, CASTELLI, CATALANO, CECCONI, CHIMIENTI, CIPRINI, COLLETTI, COLONNESE, COMINARDI, CORDA, CRIPPA, CURRÒ, DA VILLA, DAGA, DALL'OSSO, DE LORENZIS, DE ROSA, DEL GROSSO, DELLA VALLE, DELL'ORCO, DI BATTISTA, DI BENEDETTO, LUIGI DI MAIO, MANLIO DI STEFANO, DI VITA, D'INCÀ, D'UVA, FANTINATI, FERRARESI, FICO, FRUSONE, GAGNARLI, GALLINELLA, LUIGI GALLO, SILVIA GIORDANO, GRANDE, GRILLO, CRISTIAN IANNUZZI, L'ABBATE, LIUZZI, LOREFICE, LUPO, MANNINO, MANTERO, MARZANA, MICILLO, MUCCI, NESCI, NUTI, PARENTELA, PESCO, PETRAROLI, PINNA, PISANO, PRODANI, RIZZETTO, RIZZO, PAOLO NICOLÒ ROMANO, ROSTELLATO,

RUOCCO, SARTI, SCAGLIUSI, SEGONI, SIBILIA, SORIAL, SPADONI, SPES-SOTTO, TACCONI, TERZONI, TOFALO, TRIPIEDI, TURCO, VACCA, SIMONE VALENTE, VALLASCAS, VIGNAROLI, VILLAROSA, ZOLEZZI

Disposizioni in materia di conflitti di interessi nonché delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e dei componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione

Presentata il 27 maggio 2013

n. 1832, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CIVATI, MATTIELLO, TENTORI, GIUSEPPE GUERINI,
GANDOLFI, PASTORINO**

Norme in materia di prevenzione dei conflitti d'interessi dei parlamentari e dei titolari di cariche di Governo

Presentata il 21 novembre 2013

n. 1969, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TINAGLI, MAZZIOTTI DI CELSO, ANDREA ROMANO,
ANTIMO CESARO**

Disposizioni in materia di conflitti di interessi dei titolari di cariche di Governo e dei componenti delle autorità indipendenti

Presentata il 20 gennaio 2014

n. 2339, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DADONE, COZZOLINO, NUTI, TONINELLI, AGOSTINELLI, ALBERTI, ARTINI, MASSIMILIANO BERNINI, NICOLA BIANCHI, BRESCIA, CARIELLO, CASTELLI, CECCONI, CHIMIENTI, CIPRINI, COLLETTI, CORDA, CRIPPA,

DA VILLA, DAGA, DALL'OSSO, D'AMBROSIO, DELLA VALLE, LUIGI DI MAIO, DIENI, D'INCÀ, D'UVA, FERRARESI, FICO, FRACCARO, GAGNARLI, SILVIA GIORDANO, GRILLO, CRISTIAN IANNUZZI, L'ABBATE, LIUZZI, LOMBARDI, MARZANA, MICILLO, NESCI, PARENTELA, RIZZO, PAOLO NICOLÒ ROMANO, SARTI, SCAGLIUSI, SEGONI, SPESSOTTO, VACCA, SIMONE VALENTE, VILLAROSA, ZOLEZZI

Disposizioni in materia di conflitti di interessi, ineleggibilità e incompatibilità parlamentari

Presentata il 30 aprile 2014

n. 2634, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

RIZZETTO, PRODANI, ROSTELLATO, TURCO, SEGONI, BALDASSARRE, BECHIS, MUCCI, BARBANTI, ARTINI

Disposizioni in materia di incompatibilità dei parlamentari, dei titolari di cariche di Governo e dei Presidenti delle regioni, per la prevenzione dei conflitti di interessi

Presentata il 15 settembre 2014

n. 2652, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SCOTTO, QUARANTA, COSTANTINO, FRATOIANNI, AIRAUDO, FRANCO BORDO, DURANTI, DANIELE FARINA, FERRARA, GIANCARLO GIORDANO, KRONBICHLER, MARCON, MATARRELLI, MELILLA, NICCHI, PAGLIA, PALAZZOTTO, PANNARALE, PELLEGRINO, PIRAS, PLACIDO, RICCIATTI, SANNICANDRO, ZACCAGNINI, ZARATTI

Disposizioni e delega al Governo in materia di disciplina dei conflitti di interessi

Presentata il 2 ottobre 2014

E

n. 3426, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

RUBINATO, CASELLATO

Modifiche alla legge 15 febbraio 1953, n. 60, in materia di incompatibilità parlamentari, e altre disposizioni in materia di conflitti di interessi

Presentata il 12 novembre 2015

(Relatore di minoranza: **TONINELLI**)

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il conflitto di interessi è uno dei temi centrali del dibattito politico in questo Paese da oltre un ventennio. È diventato tale perché la politica ha abdicato al suo compito trasformandosi da attività di servizio per tutti i cittadini in un teatro in cui all'ombra del conflitto di interessi di uno solo si è recitato uno scontro politico che ha portato tanti benefici privati a pochi e pochi benefici pubblici per tutti. La proposta di legge in discussione è la chiara conseguenza di questa premessa. Una proposta di legge che sembra pensata sempre nell'ottica di colpire uno singolo e in questo modo creare il paravento dietro il quale far continuare a prosperare tutti gli altri.

La normativa in esame sconta gravissime contraddizioni fin dalle sue disposizioni generali contenute nei tre articoli del capo primo, contraddizioni che si riflettono nel resto dell'articolato, rendendolo nel suo complesso fortemente deficitario.

L'articolo 1 stabilisce che i titolari di cariche politiche, nell'esercizio delle loro funzioni, operino esclusivamente per la cura degli interessi pubblici loro affidati.

L'apparente neutralità della formula, che nella sua genericità definitoria sembrerebbe sfiorare la tautologia appare già contraddetta dal successivo articolo 2, nel quale l'ambito delle cariche politiche è ristretto a cariche di governo nazionali e regionali e a membri del Parlamento e dei consigli regionali.

Nello specifico, i titolari di cariche di governo nazionali a cui la legge si riferisce comprendono il Presidente del Consiglio dei ministri, i vicepresidenti del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400; i titolari di cariche di governo esclusivamente di ambito regionale comprendono i Presidenti delle regioni e delle province

autonome ed i componenti della giunte regionali e delle province autonome. Sebbene l'articolo in questione rechi quale rubrica "ambito soggettivo di applicazione", la quasi totalità della legge è applicabile unicamente alle cariche di governo nazionali, mentre per quelle di ambito regionale il successivo articolo 13 demanda alle Regioni e alle province autonome l'adozione di una legge che si uniformi ai principi della legge in esame.

Per ciò che concerne i membri del Parlamento e i consiglieri regionali la legge prevede rispettivamente un unico articolo contenente disposizioni in materia di illeggibilità che non hanno specifica attinenza con l'impianto normativo complessivo della legge e con le misure attinenti il conflitto di interessi da questa previste.

L'ultimo articolo delle disposizioni generali individua l'organo deputato al controllo e all'attuazione delle previsioni della legge nell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che in tale veste rappresenta il perno attorno al quale ruota l'intero complesso normativo e rispetto alla quale appaiono per questo contraddittorie le nuove modalità di nomina previste dal successivo articolo 14.

Dalle disposizioni fin qui esaminate è agevole individuare i limiti essenziali della disciplina che, destinata in ipotesi a garantire l'operato delle cariche politiche coerentemente con la natura del mandato naturalmente votato alla cura dell'interesse pubblico, finisce in concreto per essere rivolta ad una ristrettissima platea di soggetti — sostanzialmente i soli membri dell'Esecutivo — ciò che finisce per snaturarne interamente la funzione e lo scopo.

Ciò in quanto in questo modo si equiparano posizioni disomogenee rispetto alla finalità della legge, quelle di tutti i titolari delle cariche di governo.

Questione fortemente controversa ed irragionevole, infatti, è da rilevarsi nelle

stringenti previsioni e i controlli sulle incompatibilità che verrebbero applicati al sottosegretario di un ministero senza portafogli, non sono previste per il sindaco di una città metropolitana di milioni di abitanti, essenziale responsabile politico di bilanci e atti amministrativi di portata economica rilevantissima.

Questa è evidente in tutte le successive disposizioni, a cominciare dall'ambito di applicazione di cui all'articolo 4, in cui è disposto che il conflitto di interessi si realizzi nei casi in cui i soli titolari di cariche di governo siano titolari di un interesse economico privato tale da condizionare l'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza.

Anche la restrizione dell'interesse al solo ambito "economico" appare ingiustificatamente limitata, ben potendo configurarsi i casi di conflitti di interessi di dubbia qualificazione. Tale limite è suscettibile di produrre incertezza applicativa e di limitare ulteriormente la portata delle norme che richiamano l'articolo in questione. Questa considerazione ha una peculiare rilevanza in relazione alla norma in questione in quanto trattasi di disposizione definitoria destinata a svolgere un ruolo sistemico, e ad essere per questo richiamata anche in futuro, direttamente attraverso rinvii normativi o anche nella sua formulazione.

Le successive disposizioni prevedono gli obblighi dichiarativi (articolo 5) per i titolari di cariche di governo sulla base dei quali l'Autorità opera nei casi nei quali si disciplinano le forme di prevenzione delle situazioni di conflitti di interessi. Queste ultime, pur introducendo forme di controllo preventivo nel deserto normativo che caratterizza attualmente l'ordinamento italiano sotto questo punto di vista, restano largamente insufficienti.

Disciplinate le modalità di acquisizione delle informazioni, infatti, in caso di accertamento delle situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 6 in capo al titolare della carica di governo, non vi è previsione di una conseguente sanzione che possa considerarsi un effettivo deterrente: da un

lato non vi è previsione di decadenza dalla carica di governo neanche dopo l'incompatibilità accertata in capo al titolare, ma, all'esito di un procedimento complesso che sfocia nella pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'invito dell'Autorità a scegliere tra il mantenimento della carica e il mantenimento della situazione di incompatibilità rivolto al titolare, solo a seguito del quale, dopo un ulteriore termine e della ulteriore pubblicazione da parte dell'Autorità del mancato esercizio della rinuncia alla posizione incompatibile con la carica di Governo, gli atti del titolare da quel momento sono nulli; ma ciò non implica alcuna ulteriore sanzione.

L'eventuale arricchimento conseguito dai soggetti interessati dall'atto adottato dal titolare in situazione di incompatibilità accertata e punito con una sanzione pecuniaria non inferiore al doppio e non superiore al quadruplo del vantaggio patrimoniale conseguito dai soggetti interessati appare potenzialmente poco efficace perché la sanzione si riferisce unicamente al vantaggio "effettivamente" conseguito, per cui in caso di annullamento degli atti adottati in conflitto di interessi, venendo meno l'effettività del vantaggio patrimoniale, verrebbe meno anche la sanzione pecuniaria.

Il limite dell'efficacia sanzionatoria testé illustrato attiene anche la sanzione prevista per le imprese che ottengano vantaggi patrimoniali a cagione di atti adottati in situazione di conflitto di interessi patrimoniale (articoli 8 e 9). Situazione la cui prevenzione avviene secondo la legge attraverso l'affidamento del patrimonio del titolare della carica di governo a un gestore o, nei casi in cui ciò non è ritenuto sufficiente, attraverso la vendita dello stesso, operazioni da svolgersi sotto il controllo e la vigilanza dell'Autorità.

Si evidenzia così il ruolo centrale dell'Autorità di cui si è già fatto cenno. Sul punto essenziale che la riguarda, la modalità di elezione, si registra una incisiva modifica che, pur comportando un avanzamento rispetto alla normativa vigente (per la quale i componenti dell'Autorità garante sono nominati con determinazione di intesa tra i Presidenti di Camera e Senato), resta

anch'essa chiaramente deficitaria, e tanto più in ragione delle attribuzioni che le sarebbero conferite dalla legge in discussione, che attengono direttamente l'ambito del controllo dell'organo costituzionalmente preposto alla titolarità dell'indirizzo politico. Per la modalità di nomina, infatti, è previsto un macchinoso procedimento che passa per la formazione di due differenti liste di nominativi, scelte tra candidati che abbiano elevati requisiti di professionalità in ambito giuridico o economico e formate rispettivamente dalle Commissioni parlamentari competenti di Camera e Senato con voto a maggioranza qualificata di due terzi dei componenti. Tra queste liste, invero abbastanza lunghe in quanto composte di dodici candidature per la Camera e otto per il Senato, il Parlamento elegge i componenti dell'Autorità, tre dei quali sono eletti dalla Camera e due dal Senato. L'elezione avviene con il voto di un singolo nome da parte di ciascun parlamentare, e un *quorum* per l'elezione fissato a un quinto dei componenti della Camera e un terzo dei componenti del Senato.

In base a questo criterio, quindi, una volta formata la lunga lista di nomi, i candidati designati vengono eletti secondo una logica di pura "lottizzazione" politica: infatti, ciascuna forza politica può eleggere uno o più componenti sulla base del numero dei suoi parlamentari, anche senza necessariamente dover condividere la candidatura con altre forze politiche. Aniché il perseguimento dell'obiettivo di avere quindi convergenze ampie su nomi terzi, come è nella logica del Costituente per l'organo di vertice di controllo dell'attività politica che è la Corte costituzionale, i criteri di nomina perseguono l'idea che a ciascuna forza politica sia sufficiente avere dei propri rappresentanti politici all'interno dell'Autorità di garanzia per assicurarne il buon funzionamento. È evidente che una simile scelta mina l'intera normativa alle sue fondamenta, facendo venire meno la garanzia dell'imparzialità dell'organo di controllo attorno al quale ruota l'intera disciplina del conflitto di interessi nella sua fase concretamente applicativa.

Per questi motivi, la proposta in discussione, in assenza di rilevanti interventi correttivi che interessino i suoi ambiti fondamentali e i suoi stessi principi, non potrebbe che risultare gravemente deficitaria e sostanzialmente inefficace.

Le proposte emendative che abbiamo presentato in sede referente e che riproponiamo in questa sede contengono meccanismi più incisivi di prevenzione, volti ad evitare il formarsi di ipotesi di conflitto di interessi, ma, soprattutto, chiedono di estendere l'ambito di applicazione della disciplina.

Riteniamo dirimente che la nuova disciplina in materia di conflitto di interessi si debba applicare alle cariche di governo anche locali — sindaci dei comuni con oltre 15.000 abitanti —, agli organi di vertice delle autorità indipendenti, con esse comprendendo anche la Banca d'Italia, ai vertici della pubblica amministrazione, ai dirigenti, ai parlamentari, nazionali ed europei eletti in Italia, nonché agli altri titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale, nonché alle persone che partecipano, in via elettiva anche indiretta o in via di nomina, a organi di indirizzo politico delle amministrazioni statali, regionali e locali.

L'impianto sanzionatorio proposto risulta più solido del testo in esame: prevede diverse tipologie di sanzioni, di carattere pecuniario e reputazionale, che prevedono la nullità degli atti del titolare della carica e si spingono, nei casi estremi, alla decadenza dalla carica stessa, questione, quest'ultima, mai affrontata seriamente, e la cui assenza rende irrisolte, o quanto meno lascia nell'*impasse* situazioni che potrebbero configurarsi nel caso di violazione delle disposizioni o delle opzioni cui i titolari delle cariche sono chiamati ad adeguarsi.

Rendiamo incompatibile *tout court* la carica di parlamentare e di sindaco, a prescindere dal numero di abitanti.

Danilo TONINELLI,
Relatore di minoranza

€ 1,00



17PDL0038860