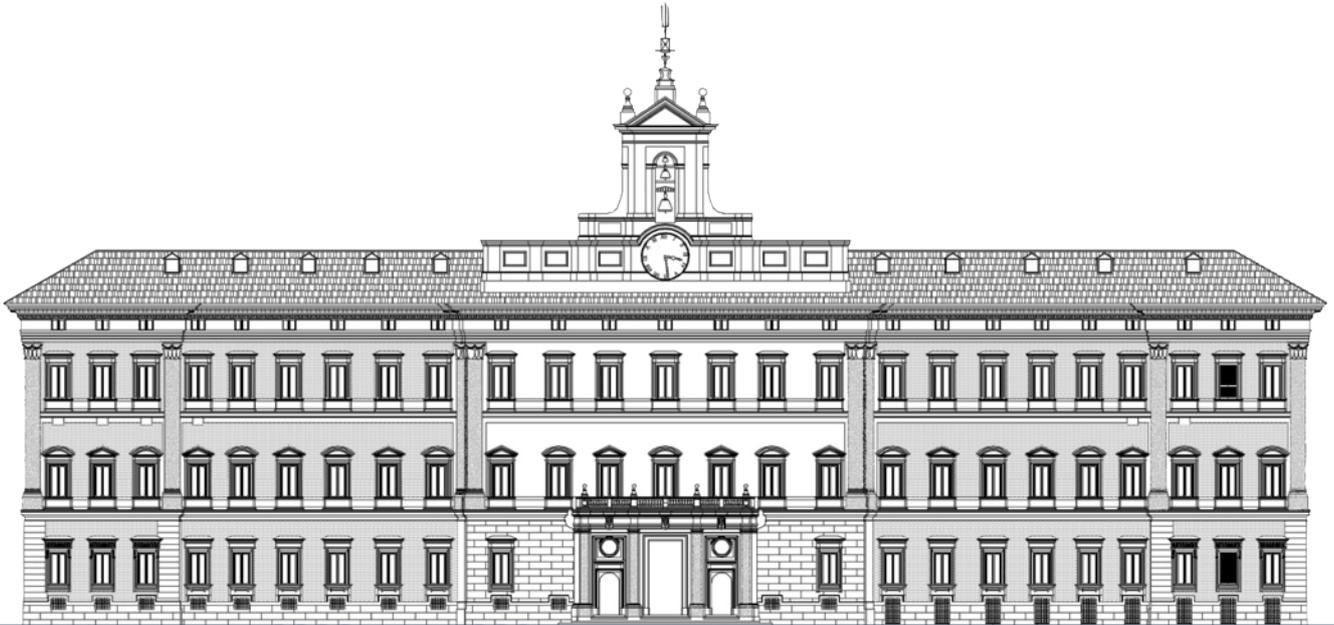




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Disposizioni in materia di
conflitti di interessi
A.C. 304-A

Schede di lettura

n. 54/1

22 marzo 2024

Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Delega al Governo per la riforma della
disciplina in materia di conflitti di interessi

A.C. 304-A

n. 54/1

22 marzo 2024

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento istituzioni

☎ 066760-3855 – ✉ st_istituzioni@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: AC0105a.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

Premessa	3
Il contenuto della proposta di legge	5
▪ Finalità e oggetto della delega	5
▪ Principi e criteri direttivi	6
▪ Procedimento di adozione dei decreti legislativi	10

Schede di lettura

PREMESSA

Il provvedimento in esame trae origine da una proposta di legge di iniziativa parlamentare, il cui esame in sede referente presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati è iniziato il 2 marzo 2023 ([A.C. 304](#) Giuseppe Conte e altri).

Nella sua configurazione originaria, tale proposta – finalizzata ad abrogare la vigente legge sul conflitto di interessi (L. n. 215 del 2004) – interviene su diversi ambiti:

- reca misure più stringenti in materia di conflitti di interessi per i titolari di cariche di governo nazionale, cui sono equiparati i componenti delle autorità amministrative indipendenti ai fini dell'applicazione delle previsioni introdotte dalla legge;
- tali misure sono applicate anche ai titolari di carica di governo regionale (a tal fine le regioni con propri atti ne disciplinano l'applicazione) e ai titolari di cariche locali (da attuare con delega legislativa);
- reca due deleghe legislative al Governo per disciplinare i conflitti di interessi negli organi di governo degli enti locali e nelle Autorità amministrative indipendenti;
- conferma la previsione di dichiarazione dei casi dei conflitti di interesse, prevedendo tuttavia un elenco tassativo di situazioni e di dati patrimoniali da dichiarare, nel rispetto di un *timing* più serrato rispetto a quello attuale. Inoltre, rispetto al quadro normativo vigente, viene esteso il novero dei soggetti obbligati;
- individua una serie di incompatibilità generali, ulteriori rispetto a quelle vigenti, mentre con riferimento a quelle vigenti ne dettaglia ulteriormente l'ambito di applicazione, specificando che l'incompatibilità si configura anche per le attività svolte per il tramite di interposta persona o attraverso società fiduciarie e per le attività svolte all'estero;
- configura delle situazioni di incompatibilità derivanti da attività patrimoniali, prevedendo che possano dar luogo a conflitti di interessi anche la mera proprietà o il possesso di ingenti patrimoni; in particolare introduce una specifica forma di incompatibilità patrimoniale, in presenza della quale è previsto il conferimento del patrimonio a un'unica società fiduciaria autorizzata ad operare mediante mandato fiduciario senza rappresentanza;
- stabilisce l'obbligo per i titolari di cariche di governo e i componenti delle autorità amministrative indipendenti in conflitto di interessi di astenersi dal partecipare a qualsiasi decisione che riguardi l'interesse in conflitto, incluse le attività preparatorie e consequenziali e ogni attività comunque "coessenziale alle funzioni di governo";

- prevede un apparato sanzionatorio direttamente applicabile dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato, basato su sanzioni pecuniarie e altre misure conseguenti alle violazioni accertate;
- attribuisce all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni compiti di vigilanza, di accertamento e sanzionatori nei confronti delle imprese del sistema integrato delle comunicazioni che fanno capo al titolare di cariche di governo;
- prevede una maggiore “procedimentalizzazione” del conflitto di interessi che si articola in obblighi di dichiarazione, facoltà/obbligo di opzione, obblighi di astensione e provvedimenti autoritativi dell’AGCM, nonché misure di risoluzione della situazione di conflitto di interessi;
- introduce un divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri a carico di alcuni titolari di cariche di governo statali, regionali e dei parlamentari.

Per approfondire il contenuto della proposta di legge si veda il [dossier](#) predisposto dal Servizio Studi per l’esame in sede referente.

Tra il mese di aprile 2023 e il febbraio 2024, la I Commissione Affari Costituzionali ha proceduto a una serie di audizioni informali.

Il Comitato per la legislazione ha espresso il proprio parere sul testo – formulando alcune osservazioni - il 13 marzo 2024.

Il 21 marzo 2024 la I Commissione Affari Costituzionali ha approvato un emendamento del relatore, interamente sostitutivo della proposta di legge, che conferisce al Governo una delega per riformare la disciplina del conflitto di interessi.

Il giorno stesso la medesima Commissione ha deliberato di conferire il mandato al relatore a riferire favorevolmente all’Assemblea sul provvedimento, come modificato dalla proposta emendativa approvata.

IL CONTENUTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE

Finalità e oggetto della delega

La proposta di legge A.C. 304-A, che consta di un unico articolo, al comma 1 delega il Governo ad adottare, **entro ventiquattro mesi** dalla data della sua entrata in vigore, un **decreto legislativo di riforma della disciplina in materia di conflitto di interessi** per i titolari di cariche di governo statali e regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché per i presidenti e i componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

Al comma 2 si precisa che per **titolari di cariche di governo statali** si intendono 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; per **titolari di cariche di governo regionali** si intendono il presidente della regione e i componenti della giunta regionale, mentre per **titolari di cariche di governo delle province autonome di Trento e di Bolzano** si intendono il presidente della provincia e i componenti della giunta provinciale.

Definendo l'**ambito soggettivo** della sua applicazione, la **legge 215/2004**, all'articolo 1, lo circoscrive ai titolari di cariche di governo (per i quali intendono il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo), chiamando le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ad adottare disposizioni idonee ad assicurare il rispetto del principio di cui al comma 1 (in virtù del quale, per l'appunto, i titolari di cariche di governo, nell'esercizio delle loro funzioni, si dedicano esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e si astengono dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto d'interessi).

Come specificato al comma 5, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, **la legge 20 luglio 2004, n. 215**, recante norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi, **è abrogata**.

Ai sensi del comma 6, le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali per le regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione che prevede, tra le altre cose, che i casi di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali siano disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica. Le medesime disposizioni e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione della stessa sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Principi e criteri direttivi

Al comma 3 vengono indicati i principi e i criteri direttivi che il Governo deve osservare nell'esercizio della delega:

- a) individuare una situazione di conflitto di interessi quando uno dei soggetti di cui al comma 2 partecipa all'adozione di un atto od omette l'adozione di un atto dovuto trovandosi in una delle situazioni di incompatibilità indicate alle lettere b), c) ed e) del presente comma;**

La **legge 215/2004**, all'articolo 3, stabilisce che il **conflitto di interessi** sussiste quando il titolare di cariche di governo partecipa all'adozione di un atto – anche formulando la proposta – o omette un atto dovuto:

- trovandosi in situazione di incompatibilità ai sensi dell'articolo 2, ovvero
- avendo l'atto o l'omissione un'"incidenza specifica e preferenziale" sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, o delle imprese o società da essi controllate, con danno per l'interesse pubblico.

- b) prevedere che vi sia incompatibilità tra la titolarità delle cariche di cui al comma 2 e l'assunzione di cariche, uffici e funzioni, tra cui rientrino quelli in enti di diritto pubblico, anche economici, in organismi di diritto pubblico, in imprese pubbliche o private, in consorzi nonché nelle aziende speciali e nelle istituzioni previste dall'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;**

Ai sensi dell'articolo 114, comma 1, del TUEL l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. L'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale (art. 114, comma 2 del TUEL).

- c) prevedere che vi sia incompatibilità tra la titolarità delle cariche di cui al comma 2 e lo svolgimento di attività professionali o di lavoro autonomo, in forma associata o societaria, di consulenza o arbitrali, svolte in favore di soggetti pubblici o privati;**

La **legge 215/2004** disciplina le **incompatibilità** all'articolo 2, in cui sono elencate le cariche, gli uffici e le attività la cui titolarità o il cui esercizio risulta incompatibile con la titolarità di cariche di governo. L'incompatibilità, in particolare, riguarda:

- ogni carica o ufficio pubblico, ad eccezione delle cariche o uffici inerenti alle funzioni svolte dal soggetto in quanto titolare di cariche di governo; del mandato parlamentare; di amministratore locale (si veda oltre quanto disposto dal decreto-legge 138/2011); delle cariche che risultano compatibili con il mandato parlamentare ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della L. 60/19534;
- cariche, uffici o funzioni in enti di diritto pubblico, anche economici;

- cariche, uffici, funzioni o compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale, o in associazioni o società tra professionisti. L'imprenditore individuale provvede a nominare uno o più institori, ai sensi del codice civile;
- l'esercizio di attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo;
- l'esercizio di qualsiasi tipo di impiego o lavoro sia pubblico, sia privato.

Il decreto-legge 138/2011 (art. 13, comma 3) ha ampliato (senza modificare testualmente la legge 215) il novero delle incompatibilità delle cariche di governo, comprendendovi qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica (in pratica sindaci e presidenti di provincia) relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi popolazione superiore a 15.000 abitanti.

d) prevedere un termine per la rimozione delle situazioni di incompatibilità di cui alle lettere b) e c);

Secondo quanto previsto dalla **legge 215/2004**, gli incarichi e le funzioni incompatibili cessano con effetto dalla data del giuramento relativo agli incarichi di governo e comunque dall'effettiva assunzione delle cariche.

Da essi non può derivare, per tutta la durata della carica di governo, alcuna forma di retribuzione o di vantaggio per il titolare.

Dopo il termine dell'incarico di governo, l'incompatibilità sussiste per ulteriori dodici mesi nei confronti di cariche in enti di diritto pubblico e in società con fini di lucro che operano in settori connessi con la carica ricoperta.

Quanto ai rapporti d'impiego o di lavoro pubblico o privato, è previsto il collocamento in aspettativa (o analoga posizione prevista dai rispettivi ordinamenti)

Si specifica, inoltre, che le attività incompatibili sono vietate anche quando siano esercitate all'estero.

e) prevedere che vi sia incompatibilità tra la titolarità delle cariche di cui al comma 2 e la proprietà, il possesso o la disponibilità di partecipazioni superiori al 50 per cento del capitale sociale di un'impresa che svolga la propria attività in regime di concessione rilasciata dallo Stato o dalle regioni o di un'impresa che sia titolare di diritti esclusivi o che operi in regime di monopolio;

f) previsione di un termine per esercitare l'opzione tra il mantenimento delle cariche di cui al comma 2 e il conferimento delle partecipazioni a una società fiduciaria autorizzata a operare ai sensi della legge 23 novembre 1939, n. 1966 (recante la disciplina delle società fiduciarie e di revisione);

Secondo l'articolo 1 della richiamata legge, sono società fiduciarie e di revisione quelle che, comunque denominate, si propongono, sotto forma di impresa, di assumere l'amministrazione dei beni per conto di terzi, l'organizzazione e la revisione contabile di aziende e la rappresentanza dei portatori di azioni e di obbligazioni. Tale legge si applica

anche alle società estere le quali, mediante succursali o stabili rappresentanze nel territorio italiano, svolgano alcuna delle attività sopra citate.

g) prevedere obblighi di dichiarazione, per i soggetti di cui al comma 2, al momento dell'assunzione della carica, ai fini dell'accertamento dell'esistenza delle situazioni di incompatibilità di cui alle lettere b) e c) del presente comma;

In base all'articolo 5 della **legge 215/2004**, chi assume la titolarità di cariche di governo ha l'obbligo di rendere note all'Autorità garante della concorrenza e del mercato:

- l'eventuale titolarità di cariche o attività incompatibili;
- tutti i dati relativi alle attività patrimoniali di cui sia titolare, o di cui sia stato titolare nei tre mesi precedenti.

Il termine per la presentazione della dichiarazione, complessivamente pari a 90 giorni, è sdoppiato in 30 giorni per la dichiarazione delle situazioni di incompatibilità, e in ulteriori 60 giorni per quella concernente le attività patrimoniali. Si precisa inoltre che tra le attività patrimoniali da dichiarare sono comprese le partecipazioni azionarie. Le successive variazioni dei dati patrimoniali sono anch'esse oggetto di dichiarazione.

Gli obblighi di dichiarazione sono estesi al coniuge e ai parenti entro il secondo grado.

Le dichiarazioni sono rese anche all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, quando le incompatibilità o i dati patrimoniali afferiscano a settori di sua competenza.

Le due menzionate Autorità di garanzia provvedono agli accertamenti di competenza, con le modalità di cui ai successivi articoli 6 e 7, entro i 30 giorni successivi al ricevimento delle dichiarazioni.

Le dichiarazioni incomplete o non veritiere o la mancata effettuazione delle dichiarazioni stesse costituiscono reato.

h) prevedere, per i soggetti di cui al comma 2, l'obbligo di astenersi dal partecipare a qualsiasi decisione che possa determinare situazioni di conflitto di interessi ai sensi della lettera a);

i) disciplinare le modalità con le quali la situazione di conflitto di interessi può essere rimossa;

l) attribuire i poteri di vigilanza, di accertamento e di sanzione delle violazioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e, con riferimento alle situazioni di incompatibilità riguardanti il presidente e i componenti dell'AGCM, all'Autorità nazionale anticorruzione;

L'articolo 6 della **legge 215/2004**, individuando le funzioni assegnate all'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** in materia di **conflitti di interessi**, stabilisce che essa è competente ad accertare la sussistenza di:

- situazioni d'incompatibilità, di cui all'articolo 2 della legge;
- situazioni di conflitto d'interesse, ai sensi dell'articolo 3.

Nel primo caso l'Autorità promuove, nei casi di inosservanza, gli adempimenti volti a superare la situazione di incompatibilità, eseguiti poi dagli organi di volta in volta competenti, e ne dà comunicazione ai Presidenti delle due Camere.

Nella seconda ipotesi, l'Autorità non ha poteri diretti nei confronti del titolare di cariche di governo, ma comunica ai Presidenti delle Camere gli accertamenti svolti, indicando la situazione di privilegio.

L'AGCM può invece diffidare ed eventualmente infliggere sanzioni pecuniarie alle imprese che pongano in essere comportamenti volti ad avvantaggiarsi degli atti adottati in situazioni di conflitto d'interesse.

La legge attribuisce all'AGCM un potere di esame, controllo e verifica degli effetti dell'azione del titolare della carica di governo. Tale attività deve essere focalizzata a rilevare l'eventuale incidenza specifica e preferenziale, con danno per l'interesse pubblico, dell'azione del titolare della carica di governo sul proprio assetto patrimoniale, su quello del coniuge o dei parenti entro il secondo grado nonché su quello delle imprese o società da essi controllate. È in ogni caso fatto salvo l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, quando i fatti abbiano rilievo penale.

Vengono poi indicate le modalità degli accertamenti dell'AGCM, che procede d'ufficio alle verifiche di competenza, valutate preventivamente e specificamente le condizioni di proponibilità e ammissibilità della questione.

All'AGCM viene inoltre attribuito un potere regolatorio in riferimento alle procedure istruttorie, ai criteri di accertamento per lo svolgimento dei compiti ad essa assegnati dal provvedimento in esame, nonché in relazione alle modifiche organizzative interne.

Il successivo articolo 7 attribuisce anche all'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni** specifici compiti in materia di **conflitti di interessi**. Tali compiti – di vigilanza, di accertamento e sanzionatori – sono indirizzati non al titolare di cariche di governo e ai suoi comportamenti, bensì ai comportamenti delle imprese che facciano capo al titolare medesimo – ovvero al coniuge o ai parenti entro il secondo grado, o che siano da essi controllate – qualora tali imprese operino nei settori del sistema integrato delle comunicazioni di cui all'art. 2, comma 1, lett. g) della L. 112/2004 (stampa quotidiana e periodica; editoria annuaristica ed elettronica anche per il tramite di Internet; radio e servizi di media audiovisivi; cinema; pubblicità esterna; iniziative di comunicazione di prodotti e servizi; sponsorizzazioni).

Oggetto del controllo sono gli (eventuali) comportamenti che:

- forniscano un "sostegno privilegiato" al titolare di cariche di governo;
- violino, al contempo, le disposizioni di cui alla L. 223/1990, alla L. 249/1997, alla L. 28/2000, nonché alla citata L. 112/2004, le quali costituiscono i principali provvedimenti di ordine generale volti a disciplinare l'esercizio dell'attività radiotelevisiva, l'assetto complessivo del settore delle comunicazioni e la comunicazione politica attraverso i mezzi di informazione.

Anche l'Autorità per le comunicazioni, qualora accerti che l'impresa abbia adottato comportamenti che forniscono un sostegno privilegiato al titolare di cariche di governo in violazione delle disposizioni di cui alle quattro leggi sopra citate, ha il potere di comminare, previa diffida, le sanzioni specificamente previste per tali infrazioni dalle leggi medesime. Le sanzioni pecuniarie, peraltro, sono aumentate sino a un terzo, in relazione alla gravità delle violazioni.

L'Autorità informa il Parlamento degli accertamenti effettuati e delle eventuali sanzioni irrogate.

La legge attribuisce anche all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni un potere regolatorio in ordine alle procedure istruttorie, ai criteri di accertamento per lo svolgimento dei compiti ad essa assegnati dal provvedimento in esame, nonché in relazione alle modifiche organizzative interne.

Le due Autorità comunicano ogni sei mesi alle Camere, attraverso apposite relazioni, lo stato delle attività di controllo e vigilanza che sono ad esse attribuite (articolo 8).

m) prevedere che si tenga conto di quanto disposto dall'articolo 29-bis della legge 28 dicembre 2005, n. 262.

Secondo tale disposizione, i componenti degli organi di vertice e i dirigenti della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) – salvo che si tratti di dirigenti che negli ultimi due anni di servizio sono stati responsabili esclusivamente di uffici di supporto –, nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con i soggetti regolati né con società controllate da questi ultimi. I contratti conclusi in violazione del presente comma sono nulli. Le disposizioni di tale articolo si applicano ai componenti degli organi di vertice e ai dirigenti della Banca d'Italia e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni per un periodo, non superiore a due anni, stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare previo parere della Banca centrale europea, da richiedersi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione in esame. In attuazione di quanto disposto, è stato adottato il [D.P.C.M. 29 gennaio 2015](#).

Procedimento di adozione dei decreti legislativi

Al comma 4, la proposta di legge in esame stabilisce che lo schema di decreto legislativo di cui al comma 1 deve essere trasmesso, **almeno sessanta giorni prima** della scadenza del termine previsto per la sua adozione, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del **parere** da parte delle **commissioni parlamentari competenti** per materia, da rendere **entro trenta giorni dalla trasmissione**, decorsi i quali il decreto legislativo può essere comunque adottato.