

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Disposizioni per la concessione di una promozione a titolo onorifico agli ufficiali provenienti dai corsi allievi ufficiali di complemento. C. 679 Palmizio (Parere alla IV Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	7
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	19
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	10
SEDE REFERENTE:	
Variazioni nella composizione della Commissione	10
Disposizioni in materia di conflitti di interessi. Testo unificato C. 275 Bressa, C. 1059 Fraccaro, C. 1832 Civati, C. 1969 Tinagli, C. 2339 Dadone, C. 2634 Rizzetto, C. 2652 Scotto e C. 3426 Rubinato (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	10

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 11 febbraio 2016. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.

La seduta comincia alle 13.50.

Disposizioni per la concessione di una promozione a titolo onorifico agli ufficiali provenienti dai corsi allievi ufficiali di complemento.

C. 679 Palmizio.

(Parere alla IV Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD), *relatrice*, fa presente che la proposta di legge in esame, composta da cinque articoli, prevede il conferimento di una promozione a titolo onorifico agli ufficiali

provenienti dai corsi allievi ufficiali di complemento. Come evidenziato nella relazione illustrativa della proposta di legge in esame la figura dell'ufficiale di complemento proveniente dai richiamati corsi rappresenta oggi una figura ormai superata e ciò in quanto successivamente alla sospensione della leva obbligatoria e alla conseguente costituzione di un modello di difesa di tipo professionale non si è più provveduto ad alimentare questa categoria di ufficiali.

Per quanto concerne l'ambito soggettivo della proposta di legge e i presupposti per il riconoscimento del beneficio, l'articolo 1 della medesima proposta di legge C. 679 prevede che la promozione al grado superiore, non oltre il grado massimo stabilito per la categoria, venga conferita agli ufficiali dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza i quali: provengano dai regolari corsi per allievi ufficiali di complemento; abbiano prestato,

per fatto militare in ogni tempo, giuramento di fedeltà solamente alla Repubblica italiana; non siano mai transitati nel servizio permanente effettivo ovvero nel ruolo d'onore o equivalenti; abbiano aderito, successivamente alla nomina e per almeno trenta anni, anche con discontinuità, a una o più associazioni iscritte, alla data di decorrenza della promozione all'albo delle associazioni fra militari in congedo e dei pensionati previsto dall'articolo 937 del decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2010; non abbiano conseguito altra promozione a titolo onorifico in applicazione di altre disposizioni vigenti. La promozione è riconosciuta una volta collocati nella riserva di complemento a cui i richiamati ufficiali appartengono.

In relazione alla formulazione letterale della norma sembra evincersi che ai fini del riconoscimento del beneficio in esame debbano ricorrere tutti e cinque i requisiti previsti dall'articolo 2 della proposta di legge. Al riguardo, osserva che la condizione indicata alla lettera *a*) appare ricomprendere quella prevista dalla successiva lettera *b*) e ciò in quanto gli ufficiali provenienti dai regolari corsi per allievi ufficiali di complemento hanno certamente prestato il giuramento militare richiesto dalla successiva lettera *b*).

In ordine agli effetti giuridici derivanti dalla promozione, la proposta di legge dispone che il passaggio di grado abbia esclusivamente valore onorifico. Non ne derivano, pertanto, effetti economici e di status. Evidenzia, altresì, che l'attribuzione del nuovo grado non dà diritto, in caso siano previsti diversi limiti di età per la nuova posizione gerarchica, al ricollocamento nella categoria del complemento. Per quanto riguarda, poi, il procedimento per il conferimento della promozione l'articolo 3 della proposta di legge dispone che la domanda dell'interessato, indirizzata ai competenti uffici del Ministero della Difesa, dovrà essere accompagnata da una dichiarazione sostitutiva di atto notorio nella quale egli dichiara il possesso dei requisiti previsti dalla legge. La promozione è disposta con provvedimento del

responsabile dell'ufficio che ha in carico il documento matricolare dell'interessato, a cui segue la trascrizione matricolare. Con riferimento, infine, ai termini del procedimento il medesimo articolo 3 precisa che la promozione decorre dalla data di presentazione dell'istanza. Al riguardo, prevede che la durata del procedimento amministrativo, comprensivo della trascrizione matricolare di cui al comma 4 e della comunicazione all'interessato dell'avvenuta promozione, non superi il termine di ventiquattro mesi dalla data di presentazione dell'istanza.

Osserva che la proposta di legge, non richiamando espressamente gli articoli del Codice dell'ordinamento militare concernente i giudizi di avanzamento, sembra escludere qualsiasi valutazione di idoneità in vista del conferimento del nuovo grado.

Per quanto concerne, invece, i costi che attengono alla procedura volta a conferire il beneficio in esame, l'articolo 4 della proposta di legge attribuisce ad un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro della difesa, il compito di stabilire il costo medio amministrativo della pratica di avanzamento, nonché le modalità di versamento di detto importo da parte dell'interessato. Il costo così determinato dovrà essere aggiornato ogni cinque anni. La medesima disposizione precisa, altresì, che ai fini del calcolo del costo medio amministrativo della pratica di avanzamento dovranno essere considerati i costi relativi ai controlli sulla veridicità della dichiarazione sostitutiva ai quali dovrà essere sommata una maggiorazione del 10 per cento per il personale addetto agli uffici preposti all'istruzione delle suddette pratiche. A questo proposito la proposta di legge in esame prevede l'istituzione di un apposito fondo incentivante le cui modalità di utilizzo dovranno essere definite mediante contrattazione decentrata.

In relazione alla disposizione in esame, al fine di evitare possibili dubbi interpretativi, appare opportuno indicare espressamente gli uffici preposti all'istruzione delle pratiche di avanzamento.

L'articolo 4 prevede, infine, che in caso di mancato accoglimento dell'istanza, l'importo versato dovrà essere restituito entro 24 mesi dalla data di presentazione dell'istanza, ridotto del 50 per cento.

Da ultimo, l'articolo 5 prevede talune disposizioni di carattere transitorio.

Quanto al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, la proposta di legge C. 679 tratta materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, comma 2, lettera *d*) che attribuisce, tra l'altro, allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di difesa e Forze armate. In tema di conferimento di gradi a titolo onorifico sussiste l'obbligo di intervento con norma di rango primario in quanto il comma 2 dell'articolo 1630 del codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010) fa espresso divieto di concedere gradi onorari. Tale disposizione riproduce analogo principio previsto dall'articolo 4 della legge n. 113 del 1954, abrogato a seguito dell'entrata in vigore del richiamato codice che ne ha recepito il contenuto.

Quanto al rispetto degli altri principi costituzionali, la proposta di legge prevede, su istanza dell'interessato e previo versamento di una quota pari ai costi che la pubblica amministrazione deve sostenere nella pratica di avanzamento, una promozione al grado superiore – a titolo solo onorifico e senza effetti economici – per determinati soggetti (provenienti da regolari corsi per allievi ufficiali di complemento e mai transitati nel servizio permanente effettivo o nel ruolo d'onore o equivalenti) a condizione che abbiano aderito, per almeno 30 anni anche con discontinuità, a una o più associazioni iscritte in un apposito albo tenuto dal ministero della difesa. La giurisprudenza costituzionale, nel declinare il principio in base al quale la legge deve regolare in maniera uguale situazioni uguali ed in maniera diversa situazioni diverse, sulla base dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, ha affermato come « si ha violazione dell'articolo 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identi-

che siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondono situazioni non sostanzialmente identiche » (sentenza n. 340 del 2004). La Corte ha altresì affermato che il giudizio relativo al principio di ragionevolezza « lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti ». La Corte ha invece dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni che « in un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in danaro, hanno posto in essere una prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi, dell'interesse generale » (sentenza n. 137 del 2009). In tale occasione la Corte ha in particolare ritenuto che la disposizione impugnata fosse qualificabile come legge-provvedimento, poiché incideva su un numero determinato di destinatari ed aveva un contenuto particolare e concreto, richiedendo, pertanto, uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto il profilo della sua non arbitrarietà. In tale prospettiva, la Corte ha ritenuto che in tal caso vi fosse un contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, poiché né dal testo né dai lavori preparatori emergeva la ratio giustificatrice del caso concreto, non risultando che il Consiglio regionale avesse osservato criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi.

Formula, quindi, una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 13.55.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Giovedì 11 febbraio 2016.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.20 alle 16.05.

SEDE REFERENTE

Giovedì 11 febbraio 2016. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO indi della vicepresidente Roberta AGOSTINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Ivan Scalfarotto.

La seduta comincia alle 16.10.**Variazioni nella composizione della Commissione.**

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, comunica che il deputato Ivan Catalano, del gruppo Scelta civica per l'Italia, è entrato a far parte della I Commissione e che contemporaneamente la deputata Paola Pinna, del gruppo Partito Democratico, ha cessato di farne parte.

Disposizioni in materia di conflitti di interessi.

Testo unificato C. 275 Bressa, C. 1059 Fraccaro, C. 1832 Civati, C. 1969 Tinagli, C. 2339 Dadone, C. 2634 Rizzetto, C. 2652 Scotto e C. 3426 Rubinato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 9 febbraio 2016.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, comunica che sono stati ritirati i seguenti emendamenti: Naccarato 2.3 e 4.7 e Mazziotti Di Celso 6.28.

Francesco Paolo SISTO (FI-PdL), *relatore*, si rimette alla Commissione su tutte le proposte emendative riferite all'articolo

1, riservandosi di precisare i propri pareri nel corso del dibattito.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, invita i presentatori al ritiro degli emendamenti Fraccaro 1.6, 1.7 e 1.5 e Costantino 1.1, che estendono la regolamentazione del conflitto di interessi anche alle autorità indipendenti. Si tratta di un tema meritevole di riflessione che si riserva di affrontare più propriamente con riferimento all'articolo 2. Propone l'accantonamento dell'emendamento Centemero 1.8 ed esprime parere contrario su tutte le restanti proposte emendative.

Il sottosegretario Ivan SCALFAROTTO esprime parere conforme a quello del relatore Francesco Sanna.

Massimo PARISI (Misto-ALA-MAIE) sottoscrive tutti gli emendamenti a firma Centemero.

Danilo TONINELLI (M5S) preannuncia il voto contrario del suo gruppo sull'emendamento Centemero 1.9, soppressivo dell'intero articolo 1. Tale emendamento dimostra la volontà del gruppo di Forza Italia di non partecipare al miglioramento del testo, avendo presentato quasi tutti emendamenti di carattere soppressivo.

La Commissione respinge l'emendamento Centemero 1.9.

Andrea CECCONI (M5S) illustra l'emendamento Fraccaro 1.6 e l'analogo emendamento Fraccaro 1.7, di cui è cofirmatario. Non accetta l'invito al ritiro formulato dal relatore Sanna perché ritiene appropriato l'inserimento delle autorità indipendenti all'interno dell'articolo 1. In questo articolo c'è una definizione molto stringata del concetto dei beni di interesse pubblico. Ritiene infatti che gli interessati debbano attuare anche le misure necessarie per evitare i conflitti di interesse.

Emanuele FIANO (PD) concorda con la posizione espressa dal relatore Francesco

Sanna. Ricorda che le autorità indipendenti nascono da legislazioni specifiche e non uniformi tra loro. Osserva inoltre che con la proposta degli emendamenti Fraccaro 1.6 e 1.7 si affiderebbe la vigilanza sul conflitto di interessi a una di queste autorità.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Fraccaro 1.6 e 1.7.

Andrea CECCONI (M5S) illustra l'emendamento Fraccaro 1.5, di cui è cofirmatario. Fa osservare al collega Fiano che se è vero che le autorità di vigilanza sono regolate da differenti norme legislative, è anche vero che in passato si sono registrate nelle nomine dei componenti situazioni critiche, come ad esempio la nomina all'AIFA di un rappresentante delle aziende farmaceutiche.

La Commissione respinge l'emendamento Fraccaro 1.5.

Danilo TONINELLI (M5S) illustra l'emendamento Dadone 1.4, di cui è cofirmatario, volto a sostituire la parola « politiche » con « pubbliche ». In questo modo, viene ampliato il raggio d'azione della legge, i cui destinatari diventano tutti i titolari di cariche pubbliche, con una formulazione, a suo avviso, più corretta.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, desidera illustrare la motivazione della scelta di non ampliare la disciplina prevista dal provvedimento alle cariche pubbliche. Ricorda che esiste già una normativa stringente per quanto riguarda la regolazione dei conflitti di interessi nella pubblica amministrazione, come quella dettata dalla legislazione sul pubblico impiego, dalla legge Severino e dalle sue disposizioni applicative, nonché dal testo unico sugli enti locali. Anche per quanto riguarda le autorità di vigilanza, richiama lo statuto della Banca d'Italia, che disciplina il conflitto di interessi in modo più stringente del provvedimento in esame.

Danilo TONINELLI (M5S), replicando al relatore Francesco Sanna, osserva che è necessario estendere alla pubblica amministrazione e alle autorità indipendenti le disposizioni del provvedimento in esame, al fine di ottenere una legge organica. Questo per evitare le situazioni che si sono verificate sia nell'alta amministrazione che nella Banca d'Italia, come dimostrano le ultime vicende relative agli scandali delle banche. Osserva, infine, che la proposta di accantonamento fatta dal relatore Francesco Sanna in relazione all'emendamento Centemero 1.8 pare sottintendere una volontà latente di salvaguardare gli interessi del *leader* di Forza Italia.

La Commissione respinge l'emendamento Dadone 1.4.

Celeste COSTANTINO (SI-SEL) illustra l'emendamento 1.1, di cui è cofirmataria, e non lo ritira. Ribadisce, come già fatto in sede di intervento sul complesso degli emendamenti, che il suo gruppo ha presentato pochi ma significativi emendamenti, ai quali non intende rinunciare. Tra questi, l'emendamento 1.1 che ritiene fondamentale perché, a suo avviso, l'articolo 1 è il luogo più indicato per richiamare all'interno del testo le autorità indipendenti.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Costantino 1.1 e 1.2.

Andrea CECCONI (M5S) sottoscrive l'emendamento Dadone 1.3, e lo illustra raccomandandone l'approvazione.

La Commissione respinge l'emendamento Dadone 1.3 e accantona l'emendamento 1.8 Centemero.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, avverte ora che la Commissione passa all'esame delle proposte emendative riferite all'articolo 2.

Francesco Paolo SISTO (FI-PdL), *relatore*, si rimette alla Commissione su tutte

le proposte emendative riferite all'articolo 2, riservandosi di precisare i propri pareri nel corso del dibattito.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, esprime parere contrario su tutte le proposte emendative riferite all'articolo 2, fatta eccezione per gli identici emendamenti Rubinato 2.2 e Nuti 2.15 e per l'emendamento Costantino 2.1, che propone di accantonare, considerato che appare opportuno riflettere sull'eventuale estensione delle disposizioni della presente proposte di legge ai componenti delle Autorità indipendenti.

Il sottosegretario Ivan SCALFAROTTO esprime parere conforme a quello espresso dal relatore Sanna.

Danilo TONINELLI (M5S), intervenendo sull'emendamento Centemero 2.18, fa notare che la volontà del gruppo di Forza Italia appare quella di cancellare il contenuto della presente proposta.

Emanuele FIANO (PD) preannuncia che il suo gruppo voterà in senso contrario a tutti gli emendamenti soppressivi dei diversi articoli del testo, presentati dal gruppo di Forza Italia, dal momento che la volontà politica del gruppo del Partito Democratico è quella di favorire l'approvazione di una legge sul conflitto di interessi.

Roberto OCCHIUTO (FI-PdL) fa notare che il suo gruppo non è contrario all'approvazione di una legge sul conflitto di interessi, bensì all'attuale formulazione del testo in esame che giudica inadeguata. Ritiene opportuno, tuttavia, al fine di sgombrare il campo da eventuali dubbi, ritirare tutti gli emendamenti a prima firma Centemero soppressivi dei diversi articoli del testo.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, prende atto che l'emendamento Centemero 2.18, s'intende ritirato.

Danilo TONINELLI (M5S) illustra l'emendamento Dadone 2.5 di cui è cofirmatario, chiedendo al relatore Sanna di rivedere il suo parere.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, conferma il suo parere contrario, precisando che appare necessario introdurre disposizioni di legge il più possibile precise e puntuali anche al fine di evitare contenziosi.

Andrea CECCONI (M5S) si dichiara non convinto dalle spiegazione del relatore Sanna, facendo notare che l'attuale formulazione del testo esclude dall'applicazione delle norme sul conflitto di interessi figure come ad esempio quelle dei titolari di uffici di alta amministrazione o dei vertici apicali dei Ministeri. Fa notare che l'esame degli emendamenti lascia presupporre un atteggiamento di mancato dialogo nei confronti dell'opposizione. Ritiene grave, ad esempio, che vi sia stata un'apertura solamente nei confronti del gruppo di Forza Italia attraverso l'accantonamento dell'emendamento Centemero 1.8, che appare volto a favorire personalità politiche del centrodestra, come, ad esempio, Silvio Berlusconi.

Emanuele FIANO (PD) fa notare che l'emendamento Centemero 1.8 non è stato ancora approvato ma semplicemente accantonato. Pur dichiarando che il suo gruppo non esprime alcuna contrarietà a priori alle posizioni espresse dal gruppo del M5S, osserva che le proposte emendative presentate da tale gruppo intendono proporre un'estensione dell'ambito di applicazione del provvedimento che invece il suo gruppo ritiene inopportuna, considerata la diversità di funzioni dei soggetti nei confronti dei quali opererebbe tale ampliamento. Fa presente, peraltro, che sia per gli alti dirigenti della pubblica amministrazione che per i componenti delle Autorità indipendenti è già vigente una disciplina di legge, che appare adeguata.

Danilo TONINELLI (M5S), intervenendo per una precisazione, osserva che

l'accantonamento dell'emendamento Centemero 1.8 ha generato all'interno del suo gruppo dubbi circa la serenità di giudizio dei gruppi di maggioranza.

La Commissione respinge l'emendamento Dadone 2.5.

Andrea CECCONI (M5S) illustra il suo emendamento 2.4, raccomandandone l'approvazione e facendo notare che, nel caso in cui non venisse approvato, rimarrebbe aperto un problema di mancato adeguamento dei principi di tale legge da parte delle regioni a statuto speciale.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, osserva che la proposta di legge appare rispettosa dell'articolo 122 della Costituzione, rilevando che il testo in esame detta principi a cui tutte le regioni devono adeguarsi, così come peraltro già previsto all'articolo 11 del provvedimento in esame.

Riccardo NUTI (M5S) osserva che il rischio di mancato adeguamento alle norme della presente legge da parte delle regioni a statuto speciale non è infondato come dimostra il caso della mancata attuazione, da parte della regione Sicilia, delle norme di riforma della pubblica amministrazione di recente introdotte nell'ordinamento.

Teresa PICCIONE (PD) rileva che l'emendamento Cecconi 2.4 appare superfluo.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, propone di affrontare la problematica dell'emendamento Cecconi 2.4 nell'ambito dell'articolo 11, ricercando una possibile formulazione letterale che possa ricomprendere, ciascuna secondo le proprie sfere di competenze, sia le regioni ordinarie che quelle a statuto speciale.

Danilo TONINELLI (M5S) prende atto della proposta del relatore Francesco Sanna, preannunciando che il Movimento 5 Stelle valuterà attentamente l'emenda-

mento che sarà predisposto. Ritira quindi l'emendamento 2.4 di cui è cofirmatario.

La Commissione respinge l'emendamento Centemero 2.16.

Danilo TONINELLI (M5S), intervenendo sull'emendamento Centemero 2.17, prende atto che il gruppo di Forza Italia non intende arrivare a predisporre una valida legge sul conflitto di interessi.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Centemero 2.17 e 2.19.

Andrea CECCONI (M5S) illustra l'emendamento Dadone 2.6, che è finalizzato ad estendere le norme sul conflitto di interessi anche agli europarlamentari.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, precisa che, per i soggetti richiamati dal collega Cecconi, la disciplina relativa al conflitto di interessi proviene da fonti normative di natura diversa e, precisamente, di tipo comunitario. Ribadisce, pertanto, la contrarietà all'estensione delle norme sul conflitto di interessi anche a soggetti che operano in ambito comunitario.

Federica DIENI (M5S) si dichiara non convinta dalla spiegazione del relatore Francesco Sanna e ribadisce l'intenzione del proprio gruppo di estendere anche agli europarlamentari la disciplina sul conflitto di interessi.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Dadone 2.6 e Centemero 2.20.

Danilo TONINELLI (M5S) illustra il proprio emendamento 2.9, che riproduce parti di testo condivise dal Movimento 5 Stelle, che avevano trovato ingresso nell'ambito della prima ipotesi di testo unificata valutata dal Comitato ristretto. Domanda, dunque, al relatore Francesco Sanna per quale motivo quel testo sia stato depauperato in maniera così sostanziosa.

La Commissione respinge l'emendamento Toninelli 2.9.

Andrea CECCONI (M5S) illustra l'emendamento Toninelli 2.10, di cui è cofirmatario, evidenziando come il conflitto di interessi non riguardi solamente i politici, ma anche i titolari di alte cariche pubbliche. Domanda, dunque, al relatore Francesco Sanna quale sia la motivazione che abbia condotto a restringere l'ambito di applicazione della normativa che era stato in un primo momento individuato nella prima ipotesi di testo unificato elaborata dal Comitato ristretto.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, fornisce alcune precisazioni ai colleghi Toninelli e Cecconi, al fine di evitare che passi l'idea che la Commissione stia elaborando una legge parziale. Fa infatti presente che i mutamenti intervenuti rispetto alla prima ipotesi di testo unificato predisposto dal Comitato ristretto sono stati frutto di meditati approfondimenti che hanno riguardato il complesso intreccio normativo delle varie disposizioni vigenti. Precisa, quindi, che la restrizione della platea operata dal provvedimento non contrasterà con le disposizioni già vigenti in altre discipline e che anche i consiglieri regionali saranno inclusi nel complesso della disciplina che riguarda il conflitto di interessi.

Riccardo NUTI (M5S) si dichiara non convinto dalle precisazioni del relatore Francesco Sanna e rileva che le leggi richiamate dal relatore Sanna non hanno finora funzionato e, pertanto, non potranno integrarsi con la disciplina sul conflitto di interessi.

La Commissione respinge l'emendamento Toninelli 2.10.

Andrea CECCONI (M5S) illustra l'emendamento Fraccaro 2.7, di cui è cofirmatario con il quale si delega il Governo ad adeguare la disciplina del conflitto di interessi relativo ai titolari della cariche di governo locali. Questo perché il progetto di

legge in discussione riguarda una legge quadro il cui compito è anche quello di correggere leggi che hanno dimostrato di non funzionare. Desidera infatti ricordare al relatore Francesco Sanna che la legislazione vigente non è in grado di impedire a sindaci o assessori di comuni di dirigere cooperative che si aggiudicano la gran parte degli appalti del comune stesso. È vero che in questo modo si può limitare l'apporto di adeguate competenze, ma è più importante evitare il verificarsi di potenziali situazioni di conflitto di interessi. Inoltre, così si otterrà una legge non zoppa come è, invece, il testo attuale che tocca un numero ristretto di persone.

Federica DIENI (M5S), concordando con il collega Cecconi, osserva che il testo in discussione non può diventare una buona legge perché, tra l'altro, non recepisce le critiche del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione sulle disposizioni del testo unico degli enti locali.

La Commissione respinge l'emendamento Fraccaro 2.7.

Danilo TONINELLI (M5S) illustra il suo emendamento 2.11, volto a inserire nella disciplina del conflitto di interessi i titolari di cariche di alta amministrazione, come già prevedeva l'ipotesi di testo avanzata in sede di comitato ristretto. A proposito delle Autorità indipendenti fa rilevare il caso del direttore generale di Consob entrato nei vertici di banca Etruria, vale a dire in un organismo sul quale doveva vigilare. Non si può quindi escludere che in questo caso ci fosse un conflitto di interessi in partenza, che ha contribuito a danneggiare un numero elevato di cittadini. Dalla contrarietà agli emendamenti del suo gruppo deduce che la posizione della maggioranza è tesa a conservare situazioni come quella da lui evidenziata.

Emanuele FIANO (PD) replica al collega Toninelli che non si possono attribuire alla controparte politica posizioni che non sussistono. Il tema del conflitto di interessi delle Autorità indipendenti è un

tema che interessa la sua parte politica, ma ritiene rilevante riflettere sul *corpus* normativo vigente per evitare sovrapposizioni. Ricorda che sono stati accantonati emendamenti sui quali è necessario un supplemento di riflessione.

Danilo TONINELLI (M5S) non ritiene accettabile la risposta del collega Fiano. Riguardo all'alta amministrazione, rileva come la legislazione vigente non abbia potuto impedire al presidente dell'AIFA di svolgere il suo ruolo, nonostante fosse in evidente conflitto di interesse per la sua posizione di dirigente di un'azienda farmaceutica. Ci sono, infatti, voluti sei anni per rimuoverlo dalla carica, mentre se si fossero inseriti i dirigenti di alta amministrazione all'interno del testo in discussione, si sarebbe potuto arrivare a una decadenza in tempi brevi.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Toninelli 2.11 e 2.12, nonché l'emendamento Cecconi 2.13.

Andrea CECCONI (M5S) illustra l'emendamento Fraccaro 2.14, di cui è cofirmatario. Concorda con quanto evidenziato dalla collega Dieni riguardo alle affermazioni del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione che ha definito inefficace la normativa del testo unico degli enti locali in materia di incompatibilità e inconfiribilità. Non comprende, quindi, la posizione del relatore Sanna che ritiene non opportuno intervenire su una norma da lui ritenuta efficace, ma invece lacunosa.

La Commissione respinge l'emendamento Fraccaro 2.14, accantona gli identici emendamenti Rubinato 2.2 e Nuti 2.15, respinge l'emendamento Fraccaro 2.8 e accantona l'emendamento Costantino 2.1.

La Commissione passa ora all'esame delle proposte emendative riferite all'articolo 3.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, esprime parere contrario sugli emendamenti Costantino 3.1 e Cecconi 3.2. Invita i presentatori al ritiro dell'emendamento Nuti 3.3 che riguarda l'obbligo di leale collaborazione delle amministrazioni con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Anticipa, infatti, che sul tema chiederà una riformulazione dell'emendamento Nuti 5.38.

Il sottosegretario Ivan SCALFAROTTO esprime parere conforme a quello del relatore Francesco Sanna.

Celeste COSTANTINO (SI-SEL) illustra il suo emendamento 3.1, volto a sostituire, nei compiti previsti dal testo in esame, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato con una Commissione di vigilanza sul conflitto di interessi istituita presso l'Autorità medesima. Chiede al relatore Francesco Sanna se il parere da lui espresso esprime contrarietà all'istituzione della Commissione o invece alla formulazione dell'emendamento.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, rileva che nel testo approvato la prima volta in sede referente era prevista una Commissione *ad hoc*, che è stata oggetto di rilievi di natura finanziaria da parte della Commissione bilancio. Osserva, infatti, che un tale organismo deve prevedere una struttura altamente professionale e continuativa. Da queste considerazioni è nata la scelta politica di attribuire ad un'Autorità già esistente i poteri di controllo sul conflitto di interessi.

Danilo TONINELLI (M5S) dichiara il voto favorevole del suo gruppo sull'emendamento Costantino 3.1. Infatti anche se il M5S è più favorevole all'attribuzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato dei compiti di vigilanza, il meccanismo di scelta dei componenti della Commissione proposto dall'emendamento Costantino 3.1 è sicuramente migliore di quello del testo base in esame.

La Commissione respinge l'emendamento Costantino 3.1.

Danilo TONINELLI (M5S) illustra l'emendamento Cecconi 3.2, di cui è cofirmatario, volto a rafforzare il ruolo di intervento dell'Autorità nell'espletamento della sua attività istruttoria.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, sottolinea che il parere negativo sull'emendamento Cecconi 3.2 nasce dal fatto che, se fosse approvato, l'Autorità di vigilanza avrebbe l'obbligo, e non la facoltà, di chiedere informazioni alle amministrazioni pubbliche anche nel caso in cui non ce ne fosse bisogno, con evidente aggravio del procedimento.

La Commissione respinge l'emendamento Cecconi 3.2.

Riccardo NUTI (M5S) illustra il suo emendamento 3.3 e non accetta l'invito al ritiro del relatore, in quanto non conosce la riformulazione annunciata dal collega Sanna.

Emanuele COZZOLINO (M5S) propone di accantonare l'emendamento Nuti 3.3 e di riprenderne l'esame all'articolo 5.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, non ha obiezioni sull'accantonamento dell'emendamento Nuti 3.3.

La Commissione accantona l'emendamento Nuti 3.3.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, avverte che si passerà ora all'esame delle proposte emendative riferite all'articolo 4.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, esprime parere contrario su tutte le proposte emendative riferite all'articolo 4, fatta eccezione per gli emendamenti Catalano 4.9, Costantino 4.4 e Giorgis 4.8 dei quali propone l'accantonamento.

Il sottosegretario Ivan SCALFAROTTO esprime parere conforme a quello del relatore Francesco Sanna.

Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD) dichiara di sottoscrivere gli emendamenti Schullian 4.3, 4.2 e 4.1 e di ritirarli.

Danilo TONINELLI (M5S) intervenendo per illustrare gli emendamenti 4.18 Daddone e Fraccaro 4.16, dei quali è cofirmatario, ne raccomanda l'approvazione, facendo notare che l'attuale formulazione del testo dell'articolo 4, non considerando l'interesse privato non economico, escluderebbe troppe fattispecie di conflitto d'interessi.

Emanuele FIANO (PD) osserva che la previsione dell'interesse privato non economico, che appare difficilmente misurabile, amplierebbe troppo il campo di applicazione della norma, rendendola di fatto inapplicabile.

Andrea CECCONI (M5S) fa notare che l'inserimento nell'articolo 4 della indicazione dell'interesse privato non economico consentirebbe di includere nell'ambito di applicazione del provvedimento ogni fattispecie di conflitto d'interessi, dando certezze interpretative anche in sede giurisdizionale.

Andrea GIORGIS (PD) ritiene che l'attuale formulazione dell'articolo 4 garantisce certezza nell'applicazione della norma, attesa la agevole misurabilità dell'interesse economico.

Emanuele FIANO (PD), intervenendo per una precisazione, fa notare che l'introduzione nell'articolo 4 del concetto di interesse privato non economico, che appare di difficile misurazione, rischierebbe di costituire un ostacolo al perseguimento delle finalità pubbliche da parte dei titolari delle cariche politiche. Cita, ad esempio, un episodio avvenuto di recente in Parlamento nell'ambito dell'esame del provvedimento sulle unioni civili, laddove un esponente dell'opposizione, rivolgendosi a un rappresentante del Governo in relazione alla sua sfera privata, si è spinto addirittura a sollevare una questione di

strumentalizzazione di interessi privati per finalità pubbliche.

Danilo TONINELLI (M5S), intervenendo per una precisazione, ribadisce che l'attuale formulazione del testo dell'articolo 4 escluderebbe troppe fattispecie di conflitto d'interessi. Cita il caso di autorevoli personalità politiche che, in un recente passato, pur non perseguendo direttamente interessi economici, sono rimaste coinvolte in situazioni di evidente conflitto d'interesse.

Andrea CECCONI (M5S), intervenendo per una precisazione, fa notare che un soggetto titolare di cariche politiche dovrebbe sempre perseguire l'interesse pubblico e non interessi privati particolari. Fa notare, inoltre, che spetterebbe comunque all'Autorità valutare di volta in volta la sussistenza o meno di un conflitto di interessi in presenza di un interesse privato non economico, rendendo concreto il contenuto della norma. Osserva, inoltre, che l'articolo 4 fa solo riferimento al titolare di una carica di Governo, mentre il provvedimento contempla un ambito soggettivo più esteso.

Il sottosegretario Ivan SCALFAROTTO ritiene che il perseguimento di un interesse pubblico potrebbe risultare dal temperamento di diversi interessi di natura anche particolare presenti nel corpo sociale, in rappresentanza dei quali le parti politiche agiscono. Ritiene che l'inserimento nell'articolo 4 della nozione di interesse privato non economico possa rischiare di ostacolare l'azione dei rappresentanti politici, rendendo incerta l'attuazione del provvedimento.

Andrea CECCONI (M5S), intervenendo per una ulteriore precisazione, evidenzia che i titolari di cariche politiche dovrebbero perseguire l'interesse pubblico e non quello di singole categorie.

La Commissione respinge l'emendamento Dadone 4.18.

Danilo TONINELLI (M5S) sottoscrive l'emendamento Rubinato 4.6, chiedendo che sia messo in votazione.

La Commissione respinge l'emendamento Rubinato 4.6.

Danilo TONINELLI (M5S) ribadisce la rilevanza dell'emendamento Fraccaro 4.16, in considerazione del fatto che rappresenta la definizione di conflitto di interessi che il proprio gruppo avrebbe inserito all'interno del testo del provvedimento.

Andrea CECCONI (M5S) ribadisce le considerazioni del collega Toninelli, sottolineando come il gruppo del Movimento 5 Stelle è favorevole all'estensione del conflitto di interessi per tutti i soggetti indicati nella legge e non soltanto per i titolari di una carica di governo.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, conferma come l'attuale formulazione sia coerente dal punto di vista costituzionale. Sarebbe infatti errato estendere il conflitto di interessi anche ai membri del Parlamento e rileva che affidare all'Autorità di garanzia un controllo in questo ambito sarebbe una deformazione della democrazia.

Emanuele FIANO (PD) prospetta la possibilità che, estendendo il conflitto di interessi anche ai membri del Parlamento, possa sorgere un conflitto fra i poteri assegnati all'Autorità di garanzia e gli organi interni al Parlamento competenti a giudicare sui requisiti degli stessi parlamentari.

Andrea CECCONI (M5S) non condivide le considerazioni del collega del Partito Democratico Fiano, osservando che l'Autorità di garanzia potrebbe limitarsi esclusivamente a fare delle comunicazioni al competente organo parlamentare.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Fraccaro 4.16, Costantino 4.5 e Cecconi 4.14.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, avverte, non essendovi obiezioni, l'emendamento Catalano 4.9 deve intendersi accantonato.

La Commissione respinge l'emendamento Toninelli 4.15.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, avverte che l'emendamento Schullian 4.3 è stato ritirato e che l'emendamento Costantino 4.4, non essendovi obiezioni, deve intendersi accantonato.

Elena CENTEMERO (FI-PdL) domanda al relatore Francesco Sanna se sia disponibile ad accantonare il proprio emendamento 4.20.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, conferma il proprio parere, osservando che l'accoglimento dell'emendamento va in senso contrario allo spirito del provvedimento.

La Commissione respinge l'emendamento Centemero 4.20.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, avverte che l'emendamento Schullian 4.2 è stato ritirato.

La Commissione respinge l'emendamento Centemero 4.21.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, avverte che l'emendamento Schullian 4.1 è stato ritirato.

Danilo TONINELLI (M5S) illustra il proprio emendamento 4.17, che è finalizzato ad includere nel provvedimento anche i casi di conflitto di interessi non monetizzabili.

La Commissione respinge l'emendamento Toninelli 4.17.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, avverte che, non essendovi obiezioni, l'emendamento Giorgis 4.8 deve intendersi accantonato.

Andrea CECCONI (M5S) illustra il proprio emendamento 4.13, che è volto ad assicurare che le regioni recepiscano correttamente la normativa sul conflitto di interessi.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, riformulando il precedente parere, invita al ritiro i presentatori dell'emendamento Cecconi 4.13, al fine di affrontare le relative tematiche nell'ambito più ampio dell'articolo 11.

Andrea CECCONI (M5S) chiede al relatore Francesco Sanna e al Governo se siano disposti ad accantonare il proprio emendamento 4.13.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, e il sottosegretario Ivan SCALFAROTTO acconsentono all'accantonamento.

La Commissione dispone l'accantonamento dell'emendamento Cecconi 4.13.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, avverte che si è così concluso l'esame delle proposte emendative riferite all'articolo 4.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 19.

ALLEGATO

**Disposizioni per la concessione di una promozione a titolo onorifico
agli ufficiali provenienti dai corsi allievi ufficiali di complemento
(C. 679 Palmizio).**

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo della proposta di legge C. 679 Palmizio, recante « Disposizioni per la concessione di una promozione a titolo onorifico agli ufficiali provenienti dai corsi allievi ufficiali di complemento »;

considerato che le disposizioni da esso recate sono riconducibili alla materia « difesa e Forze armate » attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *d*), della Costituzione;

preso atto che, quanto all'ambito soggettivo della proposta di legge e ai presupposti per il riconoscimento del beneficio, l'articolo 1 della medesima proposta di legge C. 679 prevede che la promozione al grado superiore, non oltre il grado massimo stabilito per la categoria, venga conferita agli ufficiali dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza i quali: provengano dai regolari corsi per allievi ufficiali di complemento; abbiano prestato, per fatto militare in ogni tempo, giuramento di fedeltà solamente alla Repubblica italiana; non siano mai transitati nel servizio permanente effettivo ovvero nel ruolo d'onore o equivalenti; abbiano aderito, successivamente alla nomina e per almeno trenta anni, anche con discontinuità, a una o più associazioni iscritte, alla data di decorrenza della promozione all'albo delle associazioni fra militari in congedo e dei pensionati previsto dall'articolo 937 del decreto del Presidente

della Repubblica n. 90 del 2010; non abbiano conseguito altra promozione a titolo onorifico in applicazione di altre disposizioni vigenti;

ricordata la giurisprudenza costituzionale che, nel declinare il principio in base al quale la legge deve regolare in maniera uguale situazioni uguali ed in maniera diversa situazioni diverse, sulla base dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, ha affermato come « si ha violazione dell'articolo 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondono situazioni non sostanzialmente identiche » (sentenza n. 340 del 2004);

rilevato che la Corte ha affermato, inoltre, che il giudizio relativo al principio di ragionevolezza « lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti »;

sottolineato che la Corte costituzionale ha dichiarato, invece, l'incostituzionalità delle disposizioni che « in un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in danaro, hanno posto in essere una prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli,

parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi, dell'interesse generale» (sentenza n. 137 del 2009), ritenendo che la disposizione impugnata fosse qualificabile come legge-provvedimento, poiché incideva su un numero determinato di destinatari ed aveva un contenuto particolare e concreto, richiedendo, pertanto, uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto il profilo della sua non arbitrarietà ed evidenziando che né dal testo né dai lavori preparatori emergeva la ratio giustificatrice del caso concreto, non risultando l'utilizzo di criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi;

considerato che, dalla formulazione letterale dell'articolo 1, sembra evincersi che ai fini del riconoscimento del beneficio in esame debbano ricorrere tutti e cinque i requisiti previsti dall'articolo 2 della proposta di legge;

ricordato che l'articolo 3 detta norma sul procedimento per il conferimento della promozione, non richiamando espressamente gli articoli del Codice dell'ordinamento militare concernenti i giudizi di avanzamento ed escludendo, quindi, qualsiasi valutazione di idoneità in vista del conferimento del nuovo grado;

rilevato che l'articolo 4, che interviene in materia di costi che attengono alla procedura volta a conferire il beneficio in esame della proposta di legge, attribuisce ad un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro della difesa, il

compito di stabilire il costo medio amministrativo della pratica di avanzamento, nonché le modalità di versamento di detto importo da parte dell'interessato;

rilevato, altresì, che la medesima disposizione precisa che, ai fini del calcolo del costo medio amministrativo della pratica di avanzamento dovranno essere considerati i costi relativi ai controlli sulla veridicità della dichiarazione sostitutiva ai quali dovrà essere sommata una maggiorazione del 10 per cento per il personale addetto agli uffici preposti all'istruzione delle suddette pratiche prevedendo l'istituzione di un apposito fondo incentivante le cui modalità di utilizzo dovranno essere definite mediante contrattazione decentrata;

evidenziato, al riguardo, che il predetto articolo 4 non indica espressamente gli uffici preposti all'istruzione delle pratiche di avanzamento,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 3, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere l'espressione di una valutazione di idoneità al fine del conferimento del nuovo grado;

b) all'articolo 4, valuti la Commissione di merito l'opportunità di indicare gli uffici preposti all'istruzione delle pratiche di avanzamento.