



Disposizioni in materia di conflitti di interessi A.C. 275, 1059, 1832, 1969 e 2339 - Testo unificato

Dossier n° 65 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
7 ottobre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	275, 1059, 1832, 1969 e 2339 - Testo unificato
Titolo:	Disposizioni in materia di conflitti di interessi
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	16
Date:	
adozione quale testo base:	2 ottobre 2014
richiesta di parere:	2 ottobre 2014
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

Contenuto

Il testo unificato, contenente una nuova disciplina del conflitto di interessi, si compone di 4 capi.

Il **capo I** contiene i principi generali della materia e in particolare:

definisce l'ambito soggettivo di applicazione della legge (articolo 2);

impone alle regioni e province autonome l'obbligo di uniformarsi ai principi generali da essa desumibili (articolo 3);

delega il Governo all'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali ed alla definizione dei compiti e delle funzioni della Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interessi (articolo 4).

Il **capo II**, composto del solo articolo 5, definisce le incompatibilità derivanti da impieghi ed attività professionali.

Il **capo III**:

individua le situazioni di conflitto di interesse (articolo 6);

stabilisce l'obbligo per i titolari di cariche di governo di astenersi dalla partecipazione a decisioni che possano determinare tale conflitto ed individua le relative sanzioni (articolo 7);

pone in capo ai titolari di cariche di governo una serie di obblighi dichiarativi, definendo le relative sanzioni (articolo 8);

istituisce la Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interessi, definendone i compiti e le procedure (articoli 9-12 e 14);

stabilisce il regime fiscale relativo alle operazioni conseguenti alla nuova disciplina (articolo 13).

Il **capo IV** (articolo 15 e 16) contiene le disposizioni transitorie e finali, inclusa l'entrata in vigore differita (decorsi 120 giorni dalla data della sua pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale").

Tipologia del provvedimento

E' il testo unificato di 5 proposte di legge di iniziativa parlamentare, adottato come testo base dalla Commissione Affari costituzionali nella seduta del 2 ottobre 2014.

Viene sottoposto al parere del Comitato in quanto reca, all'articolo 4, una delega legislativa al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e per la definizione dei compiti e delle funzioni della Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interessi.

Collegamento con lavori legislativi in corso

L'**articolo 15**, con riguardo al decorso dei termini processuali, richiama quanto previsto dall'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, novellato dall'articolo 16, comma 1 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile.

Omogeneità delle disposizioni

Il testo unificato presenta un contenuto omogeneo, riferito alla materia dei conflitti di interessi per i titolari di cariche di governo a livello statale, regionale e locale.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

La materia è attualmente oggetto della legge n. 215 del 2004, Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi, nonché del decreto-legge n. 233 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 261 del 2004, recante modificazioni alla legge 20 luglio 2004, n. 215, in materia di risoluzione dei conflitti di interessi. Il testo unificato in esame non provvede all'abrogazione espressa delle predette leggi, le quali risulterebbero pertanto abrogate implicitamente ai sensi dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale (secondo cui "le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore").

Si rammenta al riguardo che:

- l'articolo 13-*bis*, comma 1, lettera a) della legge n. 400/1988 impone al Governo di provvedere a che "ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate";
- la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi raccomanda che ogni atto legislativo contenga una disposizione che indichi espressamente le disposizioni abrogate in quanto incompatibili con la nuova disciplina recata e, più in generale, prescrive che siano evitate modifiche implicite o indirette alle norme vigenti.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni di delega

L'**articolo 4**, nel delegare il Governo all'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali ed alla definizione dei compiti e delle funzioni della Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interessi, indica gli oggetti della delega (al **comma 1**) e talune disposizioni procedurali (al **comma 2**), senza però indicare i relativi principi e criteri direttivi, con la conseguenza che non risulta adeguatamente circoscritta la discrezionalità del legislatore delegato a tal riguardo.

Più specificamente:

- il primo oggetto di delega consiste nell'"adeguare le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle disposizioni della presente legge". Soltanto qualora il legislatore intenda delegare il Governo ad un semplice ed automatico recepimento, nel citato testo unico, delle disposizioni stabilite dal testo unificato per le cariche di governo nazionali, si potrebbe fare riferimento ai principi e criteri direttivi desumibili dal testo unificato stesso, sia pure *per relationem*. In proposito, si rammenta che in riferimento al caso, ad esso affine, di deleghe legislative per il riordinamento di un settore normativo, la Corte costituzionale ha rilevato che "se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principi sono quelli già posti dal legislatore, non è necessario che sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata" (sentenze n. 53 del 2005 e n. 341 del 2007) e che la Corte medesima ha ritenuto compatibile con l'art. 76 della Costituzione anche "l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante" (sentenze n. 426 del 2006 e n. 341 del 2007);
- il secondo oggetto di delega consiste nel definire "i compiti e le funzioni di accertamento, vigilanza, controllo e sanzione, di cui alla presente legge, esercitati dalla Commissione di cui all'art. 9 nei confronti degli organi di governo locali" indicandone "le modalità"; in questo caso, i principi e criteri direttivi non appaiono in alcun modo desumibili, neppure in via indiretta.

Formulazione del testo

L'**articolo 5, comma 3**, nel vietare ai titolari di cariche di Governo, fra l'altro, di svolgere "funzioni di presidente, amministratore, liquidatore, sindaco o revisore, né analoghe funzioni di responsabilità comunque denominate, ovvero assumere, per tali enti e imprese, incarichi di consulenza e incarichi arbitrari di qualsiasi natura" in imprese o enti pubblici e privati, "aventi per oggetto anche non principale lo svolgimento di attività imprenditoriali", riprende - con modificazioni - una formulazione della citata legge del 2004 che già aveva dato luogo ad alcune difficoltà applicative in quanto, secondo la competente Autorità garante della concorrenza e del mercato, "alcuni divieti non risultano immediatamente comprensibili e richiedono valutazioni non sempre agevoli per il titolare interessato: [...] ad esempio, particolari difficoltà si collegano alla corretta individuazione, con riguardo agli enti senza scopo di lucro, delle "attività di rilievo imprenditoriale" (Relazione semestrale n. 1 del 2014); al riguardo *andrebbe valutata l'opportunità di definire con più chiarezza la fattispecie in esame.*