

XVII LEGISLATURA - CAMERA DEI DEPUTATI
Martedì 7 ottobre 2014
Comitato per la legislazione

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO.

Disposizioni in materia di conflitti di interessi. (T.U. C. 275 Bressa, C. 1059 Fraccaro, C. 1832 Civati, C. 1969 Tinagli e C. 2339 Dadone). (Parere alla I Commissione). (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazione*).

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 275 e abbinate, recante disposizioni in materia di conflitti di interessi, adottato dalla I Commissione come testo base nella seduta del 2 ottobre 2014, e rilevato che:

esso è 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;

la proposta di legge reca un contenuto omogeneo, riferito alla materia dei conflitti di interessi per i titolari di cariche di governo a livello statale, regionale e locale;Pag. 4

la materia è attualmente oggetto della legge n. 215 del 2004, recante 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. La proposta 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”). Al riguardo si osserva che:

a) 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 derivate”;

b) la circolare del 2001 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;

in relazione alla formulazione della norma di delegazione legislativa, di cui all'articolo 4, il progetto di legge indica gli oggetti della delega (al comma 1) e talune disposizioni procedurali (al comma 3), senza però indicare i relativi principi e criteri direttivi, con la conseguenza che non risulta adeguatamente circoscritta la discrezionalità del legislatore delegato. Ciò appare essere, fra l'altro, in violazione della citata circolare del 2001 che prescrive di indicare i principi e i criteri direttivi nelle deleghe legislative. Più specificamente:

a) 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 in esame 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'articolo 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);

b) 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'articolo 9 nei confronti degli organi di governo locali” indicandone “le modalità”; in questo caso, viceversa, i principi e criteri direttivi non appaiono in alcun modo desumibili, neppure in via indiretta o implicita;

sul piano della proprietà e della chiarezza della formulazione del testo, l'articolo 5, comma 3, nel vietare ai titolari Pag. 5 di cariche di Governo, fra l'altro, l'esercizio di talune attività “in imprese o enti 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, ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

all'articolo 4 – dopo aver comunque valutato nel senso indicato in premessa la portata della delega afferente il testo unico degli enti locali – si indichino i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega, con particolare riferimento ai compiti e alle funzioni della Commissione nazionale, anche in osservanza di quanto previsto dalla circolare del 2001;

si indichino espressamente le disposizioni (menzionate in premessa) che saranno abrogate per effetto dell'approvazione della proposta in esame.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 5, comma 3, stanti le problematiche interpretative evidenziate in premessa e già verificatesi, la Commissione di merito dovrebbe valutare se – e, se del caso, come – definire più chiaramente la fattispecie relativa alle attività imprenditoriali esercitabili da enti non aventi scopo di lucro.