

CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

Resoconto di Martedì 7 agosto 2012

Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I)

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.

C. 442 Bressa, C. 1915 Di Pietro, C. 2664 Colombo, C. 2668 Veltroni e C. 4874 Cambursano.
(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

[Gianclaudio BRESSA](#) (PD), *relatore*, illustra le proposte di legge, sulla base di una relazione che ha predisposto d'intesa con il collega Calderisi.

Rileva preliminarmente come le proposte di legge di cui la Commissione inizia oggi l'esame intervengono in materia di risoluzione dei conflitti di interesse dei titolari di cariche di governo sostituendo la vigente normativa recata dalla legge n. 215 del 2004.

Illustra le proposte di legge seguendo i temi principali comuni a più di esse, con riguardo soprattutto ai principi generali e ai destinatari della disciplina, all'Autorità di controllo prevista, agli obblighi di dichiarazione, alle incompatibilità, agli obblighi di astensione, alla separazione degli interessi e al sostegno privilegiato nel settore delle comunicazioni e sanzioni.

Quanto ai principi generali e ai destinatari della disciplina, le proposte C.442 Bressa, C.1915 Di Pietro, C. 2664 Colombo e C. 4874 Cambursano introducono principi generali riferibili a tutti i titolari di cariche pubbliche: l'obbligo di operare nell'esclusiva cura degli interessi pubblici; quello conseguente di astenersi da qualunque decisione che possa produrre un vantaggio rilevante nel loro patrimonio o in quello dei congiunti o di altri soggetti ad essi legati da rapporti di interesse.

Rileva che le proposte citate prevedono una definizione del «conflitto di interessi», che è individuato nella presenza in capo al titolare della carica pubblica o a un suo congiunto, di un interesse economico privato tale da condizionare l'esercizio delle sue funzioni pubbliche o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza, ovvero dalla preposizione del titolare alla cura di un tale interesse.

La proposta C. 1915 Di Pietro estende l'obbligo di astensione anche al personale sottoposto ai poteri di nomina, di revoca e di indirizzo dei titolari di cariche pubbliche.

Sottolinea che tutte le proposte di legge individuano i principali destinatari della disciplina di prevenzione del conflitto nei titolari di cariche di governo statali: Presidente del Consiglio, vicepresidenti del Consiglio, ministri, vice ministri, sottosegretari di Stato e commissari straordinari del Governo.

Le proposte C. 442 Bressa e C. 1915 Di Pietro nel definire il concetto di conflitto di interessi vi comprendono le situazioni soggettive non solo dei titolari di cariche di governo statali, ma anche delle seguenti cariche; il presidente di una regione; il componente di una giunta regionale; il presidente o il componente di una giunta provinciale (peraltro il decreto-legge Pag. 30n. 201 del 2011 ha soppresso le giunte provinciali); il sindaco o il componente della giunta di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

La disciplina di prevenzione e di risoluzione di conflitti di interesse si applica esclusivamente ai titolari di cariche di governo, mentre per le cariche di governo negli organi delle autonomie territoriali di cui sopra, le due proposte di legge in questione dispongono una delega al Governo a disciplinare in modo analogo la materia, nel rispetto delle competenze legislative regionali.

Diversamente la proposta C. 2664 Colombo inserisce tra i titolari di cariche rilevanti ai fini del provvedimento, oltre ai soggetti responsabili di cariche governative statali, anche i commissari straordinari e i presidenti delle regioni ordinarie e delle regioni a statuto speciale.

La proposta C. 2668 Veltroni prevede la facoltà da parte delle regioni di disciplinare la materia al rispettivo livello istituzionale, sulla base dei principi stabiliti per gli organi di governo statali.

Quanto alla Autorità di controllo, la proposta C. 442 Bressa istituisce una apposita Autorità indipendente, denominata «Autorità per la prevenzione dei conflitti di interessi e delle forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione», cui sono attribuiti i compiti e i poteri previsti dal testo al fine di prevenire ed eventualmente sanzionare i conflitti di interessi, fatte salve alcune specifiche competenze rimaste in capo all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

L'articolo 4, comma 2, prevede che la nuova Autorità è destinata ad assorbire anche le competenze dell'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione, il quale è stato peraltro soppresso dal decreto-legge 112 del 2008. Con il decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 2 ottobre 2008 le funzioni dell'Alto commissario sono state trasferite al Dipartimento della funzione pubblica, quale Autorità nazionale anticorruzione ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116. Al riguardo va anche ricordato che il disegno di legge «anticorruzione» del Governo, approvato dal Senato, modificato dalla Camera e attualmente di nuovo all'esame del Senato (C. 4434) prevede l'istituzione di una apposita Autorità anticorruzione.

La proposta C. 1915 Di Pietro mantiene invece l'impostazione della legge n. 215, che affida all'Autorità antitrust i compiti di controllo in materia di conflitti di interessi, ma, in ragione dei nuovi compiti e funzioni attribuiti all'Autorità, ne prevede il potenziamento. Più precisamente si prevede che l'Autorità si avvalga di un apposito nucleo della Guardia di finanza, oltre che della collaborazione di amministrazioni ed enti pubblici; e che il personale dell'Autorità sia aumentato di 10 unità.

Anche, la proposta C. 4874 Cambursano conferma nell'Autorità garante della concorrenza e del mercato il soggetto deputato a vigilare sull'osservanza, nella gestione del patrimonio, dei principi e dei criteri stabiliti dalla proposta nonché sull'effettiva separazione della gestione. La proposta in questione individua, poi, le procedure istruttorie e la tutela giurisdizionale per gli atti dell'Autorità garante che, per l'espletamento delle funzioni a essa attribuite dalla proposta in esame, può chiedere a qualsiasi organo della pubblica amministrazione e a ogni altro soggetto pubblico o società privata, nei limiti di competenza consentiti dall'ordinamento, i dati e le notizie concernenti la materia disciplinata dalla legge stessa, avvalendosi dei poteri a essa attribuiti dalla normativa vigente.

Quanto agli obblighi di dichiarazione, la proposta C. 442 Bressa reca disposizioni per la prevenzione del conflitto di interessi dei titolari delle cariche di governo: le norme mirano cioè ad evitare l'insorgere di conflitti di interessi. In particolare, si pongono in capo ai titolari delle cariche di governo e ai loro congiunti obblighi di dichiarazione funzionali a far emergere le situazioni di conflitto di interessi. I medesimi obblighi sono previsti, pressoché negli stessi termini, nelle proposte C. 1915 Pag. 31 Di Pietro e C. 2668 Veltroni. Sostanzialmente, viene confermata la previsione di dichiarazione dei casi dei conflitti di interesse, prevista dall'articolo 5 della legge n. 215, che diventa però più dettagliata prevedendo un elenco tassativo di situazioni da dichiarare.

Fa eccezione la proposta C. 4874 Cambursano, che stabilisce l'obbligo, per i titolari delle cariche pubbliche, di presentare all'Autorità antitrust tutti i dati relativi alle attività economiche con particolare riferimento alle imprese di cui, direttamente o indirettamente, detengono o hanno detenuto nei dodici mesi precedenti la titolarità, ovvero il controllo ai sensi della legislazione vigente in materia ovvero una partecipazione superiore al 2 per cento del capitale sociale. I medesimi soggetti sono, altresì, tenuti ad effettuare comunicazioni analoghe entro quindici giorni per ogni successiva variazione dei dati forniti.

La maggior parte delle proposte mantengono in capo all'autorità di controllo l'accertamento sulla rilevanza delle dichiarazioni in ordine all'esistenza di possibili conflitti di interesse.

La proposta C. 4874 Cambursano prevede, tra l'altro, che un decimo dei componenti di ciascuna

Camera possa richiedere all'Autorità garante di svolgere tali accertamenti.

Le proposte in esame recano poi un'articolata serie di incompatibilità tra la carica di governo e determinati incarichi, cariche o attività. Tra queste, è incluso l'esercizio di attività imprenditoriali, anche per interposta persona o attraverso società fiduciarie; sono tuttavia previste deroghe sia per il piccolo imprenditore, sia per l'imprenditore individuale: in questo senso si orientano le proposte C. 442 Bressa, C. 1915 Di Pietro, C. 2664 Colombo, C. 2668 Veltroni e C. 4874 Cambursano.

Alcune delle proposte prevedono che, nel caso in cui il titolare versi in una situazione di incompatibilità, l'Autorità gliene dia comunicazione, invitandolo ad optare, entro trenta giorni, tra la carica di governo e la posizione incompatibile. In caso di mancato esercizio dell'opzione entro il termine, si intende che l'interessato abbia optato per la posizione incompatibile con la carica di governo.

Le proposte C. 442 Bressa e C. 2668 Veltroni individuano una diversa specie di incompatibilità, avente carattere patrimoniale, che sussiste se il titolare della carica di governo ha la proprietà di un patrimonio superiore ai 15 milioni di euro (proposta C. 442 Bressa) o ai 30 milioni (proposta C. 2668 Veltroni) in beni – ad esclusione dei titoli di Stato – la cui natura, tenuto conto delle specifiche funzioni di governo dell'interessato, è tale da determinare un conflitto di interessi; ovvero ha la proprietà o il controllo di un'impresa che svolge la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione rilasciata dallo Stato. Anche la proposta C. 2664 Colombo prevede tale incompatibilità senza però porre un limite minimo all'ammontare del patrimonio.

Qualora sussista una situazione di questo tipo, le proposte in questione (tranne la proposta C. 2664 Colombo) prevedono che l'Autorità inviti l'interessato ad optare tra il mantenimento della carica di governo o il mantenimento della posizione incompatibile ovvero la scelta per la risoluzione della condizione di incompatibilità, secondo modalità da concordare con l'Autorità. La mancata opzione è intesa, anche in questo caso, come rinuncia alla carica di governo.

Anche la proposta C. 1915 Di Pietro prevede la stessa incompatibilità patrimoniale, che viene estesa anche al possesso di partecipazioni rilevanti in settori strategici quali difesa, energia, credito, opere pubbliche di preminente interesse nazionale, comunicazioni di rilevanza nazionale, servizi pubblici erogati in concessione o autorizzazione e settore pubblicitario (questa fattispecie è contemplata anche dalla proposta C. 2668 Veltroni); e alla concentrazione degli interessi patrimoniali e finanziari del titolare della carica di Governo nel medesimo settore di mercato, superiore a 10 milioni di euro, tale da configurare il rischio evidente di turbative della concorrenza o di condizionamento dell'attività di governo. Pag. 32

La proposta C. 1915 Di Pietro, inoltre introduce una speciale causa ostativa all'assunzione di cariche di governo, vietando a coloro nei confronti dei quali è stato disposto il rinvio a giudizio di ricoprire dette cariche.

Quanto agli obblighi di astensione, le proposte C. 442 Bressa, C. 1915 Di Pietro e C. 2668 Veltroni includono tra i poteri dell'Autorità la concreta individuazione dei casi in cui il titolare della carica di governo deve astenersi, nell'esercizio delle sue funzioni, da atti che, pur destinati alla generalità o ad intere categorie di soggetti, siano tali da produrre nel suo patrimonio o nel patrimonio dei suoi congiunti un «vantaggio economicamente rilevante e differenziato, ancorché non esclusivo», rispetto a quello della generalità dei destinatari; ovvero che siano destinati a ristrette categorie di soggetti nelle quali egli stesso rientri e tali da produrre nel suo patrimonio o in quello dei congiunti un vantaggio economicamente rilevante.

La proposta C. 4874 Cambursano stabilisce l'obbligo, per il Presidente del Consiglio dei ministri, per i singoli Ministri e per i Sottosegretari di Stato, di astenersi da atti di governo se i medesimi possono influenzare specificatamente, in virtù dell'ufficio ricoperto, i propri interessi. Tali soggetti non possono partecipare alle deliberazioni attinenti alla carica ricoperta né adottare atti di rispettiva competenza quando coinvolgano, direttamente o indirettamente, interessi propri per quanto di loro conoscenza: sulla sussistenza degli stessi obblighi delibera il Consiglio dei ministri per i Sottosegretari di Stato mentre per i commissari straordinari del Governo provvede il Presidente del Consiglio.

La norma rimette, poi, a un regolamento del Consiglio dei ministri il compito di assicurare adeguate forme di pubblicità agli adempimenti di cui sopra rendendo noti i casi di mancata partecipazione a deliberazioni, motivata ai sensi del medesimo comma.

Passa a prendere in esame il capitolo della separazione degli interessi. La proposta C. 442 Bressa prevede una specifica procedura nel caso in cui l'Autorità accerti il possesso di partecipazioni rilevanti in determinati settori (difesa, energia, credito, opere pubbliche di preminente interesse nazionale, comunicazioni di rilevanza nazionale, servizi pubblici erogati in concessione o autorizzazione, settore pubblicitario); ovvero una concentrazione di interessi patrimoniali e finanziari nel medesimo settore, superiore a 10 milioni di euro e tale da configurare il rischio evidente di turbative della concorrenza o di condizionamento dell'attività di governo.

In tali casi sorge un obbligo di «separazione degli interessi», se del caso attraverso l'istituzione di un «*trust* cieco».

L'alienazione dei beni non è esclusa, ma è prevista solo – così la relazione illustrativa – «quale *extrema ratio*, quando cioè rappresenti l'unica misura possibile per evitare il conflitto di interessi nella specifica situazione».

La proposta reca poi le sanzioni amministrative previste in caso di violazione degli obblighi di dichiarazione e degli obblighi di astensione.

Anche la proposta C. 4874 Cambursano prevede forme di trasferimento delle attività economiche in modo da evitare l'insorgere di conflitti di interesse. In questa proposta però il trasferimento è conseguente all'eventuale mancato rispetto dell'obbligo di effettiva separazione gestionale delle imprese. Si prevede che, entro 45 giorni dall'assunzione della carica, i titolari delle cariche di governo sono tenuti a adottare misure dirette ad assicurare che le attività economiche di rispettiva pertinenza siano esercitate secondo criteri e in condizioni di effettiva separazione gestionale al fine di evitare qualsiasi ingerenza ovvero influenza di fatto da parte del titolare della carica di governo. In caso di accertata inadempienza i titolari sono tenuti alla alienazione o trasferimento delle attività economiche da parte dei titolari di cariche di governo e le relative sanzioni in caso di inadempienza. Nel caso di trasferimento viene scelto un gestore dal presidente dell'Autorità garante, d'intesa con il presidente della Commissione nazionale per la società e la borsa, sentito il titolare della carica di governo. Pag. 33

L'articolo 4 della proposta C. 2664 Colombo disciplina le modalità attraverso le quali è ammesso porre fine al conflitto di interessi. In particolare si prevede che il soggetto possa vendere e collocare il capitale ricavato in un fondo cieco; dimettersi e realizzare la separazione dall'impresa o dall'attività in oggetto in caso di attività manageriale con l'impegno a non riassumere cariche o funzioni dello stesso tipo o nello stesso settore prima di tre anni dalla fine del mandato.

Nel caso di impresa di editoria, giornalismo, radio, televisione o telefonia informatica, l'incompatibilità permane e impedisce l'assunzione di qualsiasi carica di governo.

Ulteriore causa ostativa è costituita dalla concessione, da parte del Governo, del permesso di trasmettere nel settore pubblico o privato; nella proposta in questione chiunque è beneficiario di una concessione governativa, o lo è stato negli ultimi tre anni, resta comunque incompatibile con cariche di governo.

Infine, si prevede che il provvedimento non si applichi ai casi di incompatibilità diversi da quelli dovuti alla titolarità di attività economiche e si assegna alla magistratura ordinaria il compito di accertare l'effettiva sussistenza delle condizioni di incompatibilità previste dal testo in esame su istanza dei soggetti a cui tali condizioni di incompatibilità sono contestate.

La proposta C. 442 Bressa interviene anche in materia di «sostegno privilegiato» ai candidati o ai titolari di cariche di governo, da parte di imprese operanti nel settore delle comunicazioni, delle telecomunicazioni e dell'editoria, anche a mezzo Internet; sono definiti al riguardo i poteri di vigilanza e sanzionatori dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sia durante le campagne elettorali sia al di fuori di tali periodi. Disciplina analoga è prevista dalla proposta n. 1915.

La proposta C. 4874 Cambursano reca norme in merito alle attività economiche concernenti il settore delle comunicazioni di massa stabilendo che, in caso di possesso di tali attività, l'Autorità

garante accerti se i criteri e le condizioni di effettiva separazione gestionale risultano soddisfatti, anche in riferimento ai principi stabiliti dalla legge n. 28 del 2000, che reca Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica, e dal testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo n. 177 del 2005, in modo che non sia favorito l'interesse del titolare della carica di governo interessato mediante forme di sostegno privilegiato in violazione dei principi del pluralismo, dell'obiettività e dell'imparzialità dell'informazione. Per tale accertamento e per l'eventuale applicazione delle sanzioni, l'Autorità garante acquisisce preventivamente il parere e le proposte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, salvo urgenza. È previsto un articolato sistema di sanzionatorio volto a colpire le violazioni delle regole sul conflitto di interessi. In particolare sono punite con diverse sanzioni amministrative pecuniarie le violazioni dell'obbligo di dichiarazione, le violazioni all'obbligo di astensione e il compimento di atti in conflitto di interessi in violazione delle misure preventive.

Le proposte C. 442 Bressa e C. 1915 Di Pietro prevedono una delega al Governo per disciplinare i conflitti di interessi negli organi di governo di regioni ed enti locali, nel rispetto delle competenze legislative regionali, ma anche in conformità dei principi desumibili dal provvedimento in esame.

La proposta C. 1915 Di Pietro interviene, oltre a disciplinare i conflitti di interessi dei titolari di cariche di governo, introduce alcune nuove cause di incandidabilità e ineleggibilità ad alcune cariche elettive.

Infine, la sola proposta C. 2668 Colombo dispone in ordine alla parità di accesso ai mezzi di comunicazione durante la campagna elettorale al fine di assicurare condizioni di uguaglianza tra i sessi per accedere alle cariche elettive in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione. Pag. 34

Aggiunge una breve valutazione. Una legge sulla regolazione del conflitto d'interessi è una legge fondamentale in quanto separa gli interessi pubblici da quelli privati a garanzia della democrazia.

In un regime di semipresidenzialismo, come quello prospettato dalla riforma costituzionale approvata al Senato, è necessario che la regolazione e il controllo siano effettuati prima e non *a posteriori* come prevede la vigente legge Frattini.

Sottolinea come la maggior parte delle proposte di legge in esame affrontino la questione del controllo preventivo.

[Giuseppe CALDERISI](#) (PdL), *relatore*, chiede preliminarmente che gli uffici predispongano un testo comparato del testo della riforma costituzionale approvato dal Senato e del testo uscito dalla Commissione bicamerale D'Alema, il testo Salvi, a suo modo di vedere del tutto analoghi.

È importante e rilevante anche rispetto alla questione della regolazione del conflitto d'interessi, che modifica le sue caratteristiche a seconda della scelta del sistema istituzionale che si adotta.

Passando a prendere in esame le proposte di legge, osserva che quella a prima firma dell'onorevole Bressa, C. 422 e le altre analoghe ripropongono la nota visione del centro-sinistra che, ai fini dell'incompatibilità con la carica di governo, considera lo «*status*» (cioè l'essere titolare di determinate proprietà rilevanti per valore economico o per caratteristiche «strategiche») e non – come è nella legge vigente – l'adozione di atti in cui emerga, con l'indebito vantaggio, il conflitto.

Ricorda che la soluzione proposta, lungamente discussa e respinta nel 2004, è quella dell'affidamento ad un *trust* di diritto europeo (quindi compatibile con l'ordinamento italiano di *civil law* in base alla convenzione europea vigente in materia) con il potere di disporre in modo pieno dei beni, con il solo vincolo di salvaguardarne l'ammontare quantitativo.

Sottolinea come sia significativo (poiché anche di questo si era lungamente discusso a suo tempo) che la proposta dell'onorevole Bressa non preveda più la vendita «forzata» come alternativa al *trust*, prevedendo la vendita come facoltativa (su tutto o parte del patrimonio). Ma è chiaro che, ove sia rifiutato il *trust* (e la vendita), la conseguenza che si propone è la decadenza dalla carica di governo.

Non vi è ragione, nell'attuale sistema costituzionale parlamentare, per cui si debba cambiare impostazione generale nel senso proposto dal centrosinistra dell'azione «preventiva» decadenziale o declaratoria della incompatibilità.

Certamente l'applicazione della legge vigente ha fatto emergere debolezze su cui si potrebbe intervenire, senza però cambiare l'impostazione di fondo. Infatti la legge non si applica ai governi regionali; non è prevista la possibilità che un Ministro compia atti a vantaggio di un altro Ministro; l'atto incompatibile è solo quello che determina «danno all'interesse pubblico», il che è difficile da accertare; le Autorità oggi responsabili (Antitrust e Agcom) non hanno poteri adeguati per accertare lo stato patrimoniale rilevante dell'interessato. Quindi, se la forma di governo rimane quella parlamentare, sono senz'altro possibili questo tipo di modifiche e di integrazioni.

Rileva come invece sia diverso il caso dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica con la forma di governo semipresidenziale. In tale ipotesi, le modifiche e le integrazioni indicate potrebbero effettivamente essere insufficienti e avrebbe senso il principio del *trust* «cieco». Questo anche perché un candidato alla carica di Presidente della Repubblica difficilmente potrebbe rifiutarsi di affidare il suo patrimonio ad un *trust* di gestione indipendente se vuole presumibilmente ottenere il successo nella elezione.

Si tratta, del resto, di quanto avviene non solo negli Stati Uniti, ma anche in Francia dove non c'è obbligo, ma il gesto di trasparenza e «distacco» premia in termini elettorali. Conseguentemente, sarebbe incongruo che membri di governo nominabili e revocabili dal Presidente sfuggano al medesimo regime sostanziale. Pag. 35

Dunque, se l'impianto costituzionale venisse modificato con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, il sistema della prevenzione dei conflitti mediante il *trust* cieco non sarebbe più in contraddizione con il sistema, ma diverrebbe il più coerente corollario di questa trasformazione.

In conclusione sottolinea come ovviamente, il testo della proposta dell'onorevole Bressa andrebbe comunque verificato e rimesso a punto sui vari aspetti (ad esempio i limiti patrimoniali che determinano le incompatibilità, limiti che sono particolarmente bassi, trattandosi solo di 15 milioni di euro).

[Donato BRUNO](#), *presidente*, aderendo alla richiesta dell'onorevole Calderisi, assicura che gli uffici predisporranno alla ripresa dei lavori parlamentari, dopo la pausa estiva, un testo a fronte della riforma costituzionale approvata al Senato e di quella approvata dalla Commissione bicamerale nella XIII legislatura. Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.