



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Oggetto: Disegno di legge statutaria in materia di “Incompatibilità, trasparenza amministrativa e risoluzione del conflitto di interessi. Istituzione dell’Autorità regionale garante della trasparenza e dell’etica pubblica”

Relazione di accompagnamento

Il disegno di legge statutaria che si presenta intende affrontare con determinazione e trasparenza il tema dell'incompatibilità tra le cariche di Presidente della Regione, componente della Giunta regionale e Consigliere regionale, nonché trovare una ragionevole soluzione al possibile insorgere di un conflitto tra il perseguimento del pubblico interesse ed un qualsiasi interesse privato.

In tale prospettiva il presente disegno di legge statutaria viene costruito in applicazione dell'articolo 15 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna che affida a tale fonte normativa la determinazione “della forma di governo della Regione e, specificamente, le modalità di elezione...del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale...i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche”.

Le cause d'incompatibilità sono definite anche in via generale e di principio dalla legge dello Stato n. 165 del 2004 e, pertanto, il disegno di legge che si presenta dà attuazione alla regola di cui all'art. 3 della legge in questione, che stabilisce che le Regioni prevedano casi di incompatibilità quando vi è “conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o da altri componenti della Giunta regionale o dai Consiglieri regionali e altre situazioni o cariche...suscettibile di compromettere il buon andamento o l'imparzialità dell'amministrazione ovvero l'espletamento della carica elettiva”.

La legge regionale che si propone ambisce, infine, a trovare una soluzione del cd. “conflitto di interessi” dando attuazione anche all'art. 1 della legge dello Stato n. 215 del 2004 che, nel prevedere un principio generale in materia di conflitto di interessi (“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”) dispone che “le Regioni e le Province autonome



di Trento e Bolzano” debbano adottare “disposizioni idonee ad assicurare il rispetto del principio”.

Alla luce del sopradescritto quadro normativo la legge è suddivisa in due Capi.

Il primo Capo contiene le disposizioni relative all’ambito soggettivo di applicazione della legge (art. 2), alle incompatibilità (artt. 3-4) nonché ai divieti contrattuali ed ai casi di conflitti di interesse con le relative sanzioni (artt. 5-6).

Il secondo Capo contiene le disposizioni relative all’istituzione di una *Autorità regionale garante della trasparenza e dell’etica pubblica* (artt. 7, 8 e 11) nonché le relative funzioni (artt. 9 e 10).

Il disegno di legge statutaria risolve in conformità alla più recente prassi internazionale, il problema della proprietà e del controllo di società che abbiano rapporti o comunque rilevanza con la Regione da parte di soggetti appartenenti ad organi regionali, nonché le sue ripercussioni sulla disciplina del conflitto di interessi.

Al riguardo, due sono i rimedi di regola applicati fino a pochi anni fa: la creazione di un c.d. «*blind trust*» o il disinvestimento totale, come si evince anche dal recente «*toolkit*» emanato dall’OCSE in occasione del forum, tenuto a Rio de Janeiro il 5-6 maggio 2004, sull’implementazione delle politiche atte a prevenire e disciplinare il conflitto di interessi nel settore pubblico.

Il *blind trust* costituisce una forma particolare di *trust* in cui i beni originariamente conferiti in esso sono trasformati, tramite loro alienazione e conseguente reinvestimento delle somme ricavate, in altri beni di cui il disponente non ha notizia. Inoltre, perché venga soddisfatto il requisito della *blindness*, «è necessario che il trustee rientri tra una serie determinata di soggetti (istituzioni finanziarie, avvocati, commercialisti, assicuratori, e, in genere, persona libera da qualsiasi vincolo di subordinazione) in modo da assicurare l’assoluta indipendenza e autonomia dello stesso dalla sfera di influenza dell’interessato» (così, L. SANTORO, *Il Trust in Italia*, Milano, 2004, p. 314).

Non solo, ma al *trustee* è vietato nella maniera più assoluta di dare, nell’esercizio dei poteri di amministrazione dei beni oggetto di esso, notizie sulla gestione e sulla composizione del *trust* o di farle solo trapelare. Allo stesso modo severe sanzioni sono previste per il disponente che si adoperi per ottenere queste informazioni o tenga anche soltanto un atteggiamento passivo idoneo a riceverle.

Il disinvestimento totale, invece, comporta la cessione dei beni, delle aziende e delle attività imprenditoriali appartenenti a chi rivesta la carica pubblica, con conseguente eliminazione *in nuce* della situazione idonea a dar luogo ad un conflitto di interessi.



Entrambe le soluzioni sono state, tuttavia, ritenute non appropriate per i motivi di seguito indicati.

La stipula di un *blind trust*, infatti, comporterebbe di dover affrontare tutti i problemi connessi all'ammissibilità del *trust* nel nostro ordinamento. Ad esso, infatti, si applicherebbero, ovviamente, tutti gli argomenti utilizzati dalla dottrina per negare la compatibilità della categoria generale del *trust* con le norme imperative e di ordine pubblico vigenti nell'ordinamento giuridico italiano. A titolo esemplificativo, può ricordarsi che l'atto di costituzione del *trust* e il diritto da esso nascente a favore del *trustee* sono stati considerati, a seconda dei casi, in violazione del:

- (i) divieto dei patti successori sancito dall'articolo 458 c.c;
- (ii) divieto dei patti commissori di cui agli articoli 2744 e 1963 c.c;
- (iii) principio della *par condicio creditorum* e del limite della garanzia patrimoniale generica (art. 2740);
- (iv) carattere assoluto della proprietà nel nostro ordinamento, a fronte, invece, di una connotazione temporale di carattere temporaneo propria dell'istituto in esame;
- (v) la tipicità e il numero chiuso dei diritti reali;
- (vi) la tipicità della trascrizione, le cui norme (art. 2643 e seguenti del codice civile) non sarebbero suscettibili di applicazione analogica ed estensiva in quanto eccezionali, poiché in contrasto con il principio della libertà delle forme o con la regola del consenso traslativo.

La stessa giurisprudenza italiana in materia è giunta a pronunce discordanti, pur essendo quella più recente orientata in senso favorevole all'ammissibilità del *trust* (v. da ultimo, Tribunale di Bologna, 1 ottobre 2003, in *Foro it.*, 2004, I, c. 1295, n. DI CIOMMO; Tribunale di Bologna, 16 giugno 2003, in *Trusts*, 2003, p. 580; Tribunale di Milano, 29 ottobre 2002, in *Trusts*, 2003, p. 270; Tribunale di Firenze, 23 ottobre 2002, in *Trusts*, 2003, p. 406; *contra* Tribunale di Belluno, 25 settembre 2002, in *Foro it.*, 2003, I, c. 637).

Ad analoghi problemi si espone la vendita totale dei beni, delle aziende e delle attività imprenditoriali appartenenti a chi rivesta la carica pubblica oggetto di disciplina. Tale soluzione, infatti, pur astrattamente ammissibile, potrebbe essere ritenuta in contrastato con valori di primario rango sanciti dalla nostra Costituzione, come, ad. es., la salvaguardia dell'identità e della continuità dell'organizzazione di impresa di cui agli articoli 42 e 43, nonché la posizione di parità tra i contraenti, sancita dagli artt. 3 e 41, primo comma, Cost. (così v. CAIANIELLO, *Parere pro-veritate su richiesta del presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati*, Donato Bruno di Forza Italia, 16 gennaio 2002).



In considerazione di tutto ciò, il disegno di legge prende spunto, richiamandone gli aspetti normativi più salienti, da una terza via rispetto a quelle precedenti, che potremmo definire canadese in considerazione del paese di sua implementazione.

Il Canada, infatti, si è dovuto confrontare con i problemi di conflitto di interessi connessi alla proprietà societaria sin dal 1994, anno in cui Paul Martin è diventato Ministro delle Finanze. Costui, infatti, era il proprietario del *Canadian Steamship Lines (CSL) Group*, gruppo dedito alla costruzione e all'utilizzo di navi da carico ed avente un patrimonio pari a 690 milioni di dollari e ricavi annuali per 280. Per l'inciso, ora è diventato il primo ministro canadese.

La soluzione ivi studiata è consistita nella stipulazione di un c.d. «*blind management agreement*», ossia di un accordo con il quale il proprietario della società, pur rimanendo legalmente tale, trasferisce tutti i diritti e i privilegi connessi alle azioni ad un soggetto terzo, da lui scelto ma soggetto all'approvazione del Commissario Etico, destinato ad assumere il ruolo di presidente del consiglio di amministrazione ed a esercitare fiduciariamente i poteri trasferitigli senza alcun previo consiglio o istruzione (art. 2 del disegno di legge).

La medesima soluzione è stata adottata dal disegno di legge statutario che, all'articolo 4, sancisce una particolare causa di incompatibilità per il soggetto che, trovandosi nelle condizioni previste dalla legge, non addivenga alla stipulazione di un negozio fiduciario con le caratteristiche di seguito brevemente indicate.

Così, l'articolato prevede che la nomina del fiduciario è soggetta all'approvazione dell'Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica e che nessuna informazione dovrà essere fornita al proprietario sull'operatività della compagnia, se non i bilanci annuali. Al tempo stesso, il soggetto nominato non potrà compiere alcuna operazione di vendita, divisione o modifica delle azioni oggetto dell'accordo.

L'intervento personale del proprietario nella compagnia sarà consentito solo in casi eccezionali espressamente previsti dall'accordo ed attinenti a eventi societari straordinari idonei ad incidere in maniera rilevante sul valore dei beni affidati. A tutela dell'interesse pubblico, è, però, previsto che questo intervento possa avere luogo soltanto previo consulto e parere positivo circa l'assenza di un conflitto di interessi da parte dell'Autorità regionale.

Tal soluzione riflette, come detto, anche la più recente prassi internazionale: basti considerare, al riguardo, che il *toolkit* dell'OCSE sopra menzionato, pur non parlando mai espressamente di «*blind management agreement*», sembra farvi riferimento, menzionando, in alternativa al disinvestimento, «*una persona cui trasferire il completo controllo dei beni, che sia libero da ogni influenza da parte del soggetto che rivesta la carica pubblica, con una attribuzione di responsabilità sul modello di un blind trust*».



Le esigenze di trasparenza proprie di ogni disciplina del conflitto di interesse hanno comportato, poi, l'estensione della previsione di cui all'articolo 4 ad alcune situazioni particolari, fonti di potenziali conflitti di interesse. In analogia a quanto accade nella prassi nordamericana, è stato previsto che, nella vigenza dell'accordo di cui al precedente articolo 4, la società non potrà stipulare nuovi contratti o accordi con la amministrazione regionale o enti regionali, rinnovarli od estenderli, salvo che siano aggiudicati per mezzo di gara pubblica od altra procedura ad evidenza pubblica.

Il secondo comma dell'articolo 5, invece, nasce da una peculiarità propria del sistema finanziario italiano, caratterizzato dalla presenza di numerose scatole e piramidi societarie che assicurano un sostanziale controllo sulle società, pur non essendone integrati i requisiti espressamente richiesti dalle legge.

Tale discorso vale, in particolare modo, per le società quotate, dove il socio di maggioranza relativa o il patto di sindacato spesso detengono una partecipazione appena inferiore alla soglia del 30%, presuntivamente considerata dal legislatore quale percentuale di controllo.

La norma, inoltre, intende tentare di limitare un'altra patologia del capitalismo italiano idonea a porre degli evidenti problemi di conflitto di interessi: quello della detenzione di piccole partecipazioni incrociate nell'ambito del capitale di diverse società.

Per tali motivi, il secondo comma dell'articolo 5 prevede che le disposizioni di cui al precedente articolo 4 si applicano anche a coloro che detengono una partecipazione in una società quotata nella misura in cui essa sia ritenuta dall'Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica in grado di influenzare il corretto adempimento dei doveri del soggetto interessato. A queste situazioni, sono state parificate quelle di coloro che, direttamente o indirettamente, esercitino attività soggette al previo rilascio di concessione amministrativa regionale o con un fatturato superiore a 100 milioni di Euro.

Infine, un'esplicita previsione è riservata al settore dei mass-media per gli ovvi problemi di conflitto di interesse da esso posti, specie in un ambito territoriale limitato come quello della Regione Sardegna.

Un disegno di legge statutaria non poteva, poi, prescindere dall'adottare una definizione di conflitto di interesse. Anche in questo caso, nell'elaborarla, si è tenuto conto della più recente prassi internazionale: così da un lato, si è fatto riferimento alla definizione adottata dal *toolkit* dell'OCSCE del 2004, dall'altro la si è integrata con le indicazioni provenienti dalla prassi americana. Oggetto di esame, infatti, sono state le legislazioni emanate dai cinquantadue stati federali in materia e applicate dai rispettivi organi legislativi (Camera e Senato).



Si è, dunque, optato per una definizione ampia di conflitto di interessi, caratterizzata, dal punto di vista degli effetti provocati, da una duplice situazione di rilievo: l'influenza impropria sul corretto adempimento dei doveri e delle responsabilità pubbliche e la produzione di effetti diversi da quelli propri ad ogni altro soggetto appartenente all'organo regionale.

Per assicurare la concreta operatività della previsione statutaria, si è provveduto ad elencare le situazioni presuntivamente indicative di un conflitto di interesse, statuendo che, in loro presenza, il soggetto debba astenersi dal prendere parte alla votazione e dichiarare pubblicamente la loro esistenza. In tali aspetti, il disegno di legge si adegua alla prassi internazionale americana e canadese fondata su un sistema di *public disclosure*, ritenuto l'unico in grado di assicurare e promuovere la trasparenza e la vigilanza sulle situazioni di potenziale conflitto di interessi. Proprio per questo motivo, si prevede, in analogia a quanto disposto dal «Regolamento sul conflitto di interessi» emanato dalla AGCM in data 16 novembre 2004, di verificare la correttezza delle dichiarazioni patrimoniali che i soggetti di cui all'articolo 2 devono presentare al momento dell'accettazione della carica.

Senza una verifica in tal senso, la previsione di cui all'articolo 6 rimarrebbe priva di applicazione concreta, almeno nella parte in cui si ricomprende l'interesse finanziario nell'ambito delle situazioni di conflitto rilevanti.

Insieme all'esperienze internazionali il disegno di legge si ispira ai principi sanciti dalla giurisprudenza a) della Corte costituzionale in tema di ineleggibilità ed incompatibilità e b) amministrativa in tema di interessi personali ed obbligo di astensione.

Circa il profilo sub a), si ricorda che – poiché il diritto di elettorato passivo è tutelato dall'art. 51 Cost. laddove detto articolo garantisce l'accesso “agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge” – la Consulta è intervenuta più volte dichiarando illegittime norme di legge che prevedevano l'ineleggibilità e non l'incompatibilità.

E così è stata censurata la normativa sulla composizione degli organi comunali, nella parte in cui stabiliva che chi ha ascendenti, discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado, che rivestono la qualità di appaltatore di lavori o di servizi comunali “non può essere nominato sindaco”, anziché stabilire che chi si trova in detta situazione non può ricoprire la carica di sindaco (Corte Cost. 31 dicembre 2000 n. 450), nonché in quella in cui contempla l'ineleggibilità degli amministratori di enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del Comune, che siano cessati dalla carica, o si siano dimessi, prima della convalida dell'elezione (Corte Cass., 21 maggio 1975 n. 179); ancora, è stata dichiarata



l'illegittimità della legge regionale siciliana 9 marzo 1959 n. 3 nella parte in cui prevedeva una situazione di ineleggibilità anziché di incompatibilità per coloro che hanno liti pendenti con il Comune ovvero che, avendo un debito liquido ed esigibile verso il Comune sono stati legalmente messi in mora, ed inoltre per amministratori del Comune e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza dichiarati responsabili in via amministrativa o giudiziaria (Corte Cost. 24 maggio 1985 n. 162). Si è pertanto escluso di prevedere nel testo della legge fattispecie di ineleggibilità.

Si è tuttavia tipizzata all'art. 4 la descritta fattispecie di incompatibilità che si colloca nella linea condivisa anche da Cons. Stato, Sez. II, 18 febbraio 2004 n. 5846/03 circa la giuridica impossibilità di dar corso alla nomina di un armatore a Presidente dell'Autorità portuale, per ragioni riconducibili ad una situazione di conflitto di interesse.

Circa il profilo sub b), la giurisprudenza amministrativa si è diffusamente occupata delle ipotesi in cui, al di là delle situazioni tipizzate di incompatibilità strutturale, sussista un dovere di astensione in quanto venga in rilievo un interesse personale o di un congiunto (c.d. incompatibilità funzionale, che fa venire meno la legittimazione all'esercizio della funzione con riguardo soltanto a determinati atti).

L'istituto trova il suo fondamento nella stessa Costituzione e in particolare nel principio di imparzialità di cui all'art. 97, I comma, (*"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"*).

Si ritiene che tale articolo affermi il principio d'imparzialità sia sotto il suo profilo soggettivo (*l'organizzazione* della P.A.) sia sotto quello oggettivo (*l'attività* della P.A.), rientrando principalmente in quest'ultimo l'istituto dell'astensione.

L'ordinamento prevede un obbligo specifico di astensione per gli amministratori degli enti locali (art. 78 D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – nel quale è confluito l'art. 19 Legge 3 agosto 1999, n. 26; oltre che, da minor tempo, per i titolari del governo nazionale (Legge 20 luglio 2004, n. 215).

In particolare, il menzionato art. 78 del D.Lgs. n. 267/2000 stabilisce che gli amministratori locali debbano astenersi *"dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado"*, ma che tale obbligo di astensione non si applichi ai provvedimenti regolamentari o di carattere generale, quali i piani urbanistici, *"se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado"*.



Accanto a tali norme tipizzate, tuttavia, la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto l'esistenza di norme appartenenti ad altri settori dell'ordinamento, che costituirebbero attuazione del principio costituzionale d'imparzialità e che, quindi, sarebbero applicabili anche nella valutazione dell'attività della Pubblica Amministrazione.

E' il caso del primo comma dell'articolo 51 del codice di procedura civile (esso sancisce l'obbligo di astensione per il giudice "1) *se ha interesse nella causa o in altra vertente su identica questione di diritto*; 2) *se egli stesso o la moglie è parente fino al quarto grado o legato da vincoli di affiliazione, o è convivente o commensale abituale di una delle parti o di alcuno dei difensori*; 3) *se egli stesso o la moglie ha causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori*; 4) *se ha dato consiglio o prestato patrocinio nella causa o ha deposto in essa come testimone, oppure ne ha conosciuto come magistrato in altro grado del processo o come arbitro o vi ha prestato assistenza come consulente tecnico*; 5) *se è tutore, curatore, procuratore, amministratore di sostegno, agente o datore di lavoro di una delle parti; se, inoltre, è amministratore o gerente di un ente, di un'associazione anche non riconosciuta, di un comitato, di una società o stabilimento che ha interesse nella causa*") la cui vigenza per la formazione delle commissioni giudicatrici è confermata da pronunce costanti (Cons. di Stato, Sez. VI, 11 gennaio 1999, n. 8; Cons. Stato, Sez. II, 12 novembre 1997, parere n. 2598; Cons. Stato, Sez. VI, 9 giugno 1997, n. 844; T.A.R. Toscana, 14 giugno 2002, n. 1236; T.A.R. Toscana, 31 maggio 2002, n. 1132; T.A.R. Lombardia-Brescia, 16 novembre 2001, n. 956; T.A.R. Catania, 29 gennaio 2001, n. 199).

Quest'impostazione è condivisa da chi ritiene che le disposizioni specifiche non sarebbero "*niente più che un aspetto applicativo del principio generale enunciato dall'art. 97 Cost.*" e che, a seguito dell'entrata in vigore della Carta costituzionale, costituirebbe "*communis opinio che la disciplina positiva, in qualunque modo articolata, sia espressione ed applicazione del principio costituzionale di imparzialità, con la conseguenza ch'esso in definitiva copre tutte le situazioni in cui l'amministratore, per qualunque palese ed obiettiva ragione, non si trovi in posizione di assoluta serenità rispetto alla decisione da adottare*" (POTOTSCHNIG U., in *Commentario alla Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PISSORUSSO A., Bologna-Roma, 1994, sub art. 97, p. 368 ss.).

L'obbligo di astensione rappresenterebbe quindi "*una regola di carattere generale, che non ammette deroghe ed eccezioni e ricorre, quindi, ogni qualvolta sussista una correlazione diretta ed immediata fra la posizione dell'amministratore e l'oggetto della deliberazione*", essendo a tal fine irrilevante l'effetto concreto dell'atto adottato (Cons. Stato, Sez. IV, 26 maggio 2003, n. 2826; T.A.R. Lombardia-Milano, Sez. III, 2 luglio 2001, n. 4720, per il quale



l'obbligo in questione sussiste *“per il solo fatto che essi siano portatori di un interesse personale, anche solo potenziale, che possa trovarsi in posizione di conflittualità con quello generale affidato alle cure dell'organo medesimo”*).

La giurisprudenza prevalente, comunque, limita l'invocabilità del principio di imparzialità alle sole ipotesi in cui esista una norma attuativa applicabile al caso specifico o vengano in rilievo i casi di astensione obbligatoria di cui al primo comma dell'art. 51 c.p.c.

Non è mancato chi ha invocato l'applicazione analogica di tali norme (ad es. TAR Sicilia-Catania, 29 gennaio 2001, n. 199, per un'ipotesi di grave inimicizia tra il presidente della Commissione e un diretto congiunto del candidato), ma tale posizione è rimasta minoritaria (ad esempio Cons. Stato, Sez. VI, 17 luglio 2001, n. 3957, in base al quale, qualora *“non si sia in presenza di uno dei cinque casi di astensione tassativamente indicati nell'art. 51 c.p.c. (norma di carattere generale applicabile anche ai procedimenti concorsuali), il componente della Commissione esaminatrice può segnalare all'organo che lo ha nominato la sussistenza di << gravi ragioni di convenienza >> tali da consigliare la sua sostituzione; peraltro, in tale ipotesi il partecipante al procedimento concorsuale non può chiedere la sostituzione del commissario predetto, né può lamentarsi della mancata astensione in sede di impugnazione del provvedimento finale del procedimento che lo abbia riguardato, posto che l'ordinamento ritiene rilevanti le predette <<gravi ragioni>> solo qualora si voglia astenere il titolare della funzione pubblica”*; in termini T.R.G.A. – Trento, 14 dicembre 2002, n. 488; così pure Cons. Stato, Sez. VI, 16 marzo 1995, n. 269, per cui *“le norme in materia di astensione e ricusazione ... sono norme eccezionali, sia perché per mezzo di esse il legislatore ha tipizzato le ipotesi in cui il rischio reale di un giudizio parziale quindi difforme dalla norma si manifesta con un rilevante grado di attualità, sia perché incidono, limitandola, sulla legittimazione, in via ordinaria riconosciuta dalla legge a determinate categorie di soggetti, allo svolgimento di una certa attività. Il carattere eccezionale di tali disposizioni le rende in suscettibili di interpretazione estensiva o analogica; di qui il principio della tipicità delle situazioni di incompatibilità”*; similmente T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 5 marzo 2002, n. 1666; T.A.R. Campania-Napoli, 13 ottobre 2000, n. 3759.

Si segnala inoltre come la giurisprudenza abbia spesso posto il principio di trasparenza, accanto a quello di imparzialità, come bene da tutelare attraverso le norme in oggetto, affermando che non rileverebbe tanto *“la sfiducia sulla capacità del singolo amministratore di saper decidere anche contro il proprio personale interesse, ma piuttosto l'esigenza di assicurare che gli stessi possano operare senza condizionamenti di sorta, e che sia garantita agli utenti la trasparenza dell'azione amministrativa; ne consegue che il dovere di astensione si impone, ex ante, ogni qualvolta, incidendo l'atto da adottare su un interesse*



dell'amministratore, in senso vantaggioso o svantaggioso, vi sia il pericolo che la volontà dello stesso non sia immune da condizionamenti, e che si ha invalidità della delibera adottata con il concorso di chi avrebbe dovuto astenersi, a prescindere dai vantaggi o svantaggi in concreto conseguiti" (ex pluribus Cons. Stato, sez. IV, 17 luglio 1996, n. 860; parimenti Cons. Stato, sez. IV, 18 maggio 1998, n. 827; 9 dicembre 1997, n. 1484; 23 maggio 1994, n. 437; T.A.R. Basilicata, 12 agosto 1998, n. 2499).

Sulla base di tali principi sono infine stati costruiti i commi da 1 a 3 dell'art. 6, affidando all'Autorità garante regionale (impregiudicate le eventuali impugnative in sede giurisdizionale da parte di soggetti che si ritengono lesi da atti viziati da incompatibilità funzionale) di vigilare sul loro rispetto.

Il secondo Capo prevede l'istituzione di una *Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica*. Si tratta di un'autorità indipendente alla quale viene affidato il compito di analizzare, vigilare e stabilire, sia d'ufficio che su sollecitazione, in quali casi sussista un eventuale conflitto di interessi. L'Autorità viene costituita presso il Consiglio regionale come organo collegiale composto da tre membri scelti tra persone di notoria indipendenza.

Le modalità di elezione dei componenti dell'autorità sono state calibrate con il metodo del voto limitato nell'ottica di preservare, per quanto possibile, l'indipendenza della autorità dalle maggioranze contingenti. Quale meccanismo di garanzia delle minoranza nell'elezione dei componenti l'Autorità è stato individuato il voto limitato ad un solo nominativo. Tale soluzione è in linea con la prevalente giurisprudenza amministrativa in tema di rappresentanti del Comune in altri enti o istituzioni (ad es. nelle comunità montane ex art. 28 d.lgs n. 267 del 2000), non favorevole a votazioni separate da parte della maggioranza o della minoranza (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 maggio 2002 n. 2856 e 7 febbraio 2003 n. 646; T.A.R. Abruzzo-L'Aquila, 11 marzo 2002 n. 92; T.A.R. Puglia-Bari, Sez. II, 23 dicembre 2002 n. 5829; T.A.R. Sardegna, 14 maggio 2003 n. 604; su posizioni non coincidenti Cons. Stato, Sez. V, 8 agosto 2003 n. 4600).

Il meccanismo del voto limitato non garantisce la minoranza nell'ipotesi in cui si debba sostituire, nel corso della legislatura il solo componente della minoranza medesima a suo tempo eletto, ma si può confidare nella correttezza istituzionale della maggioranza ove tale ipotesi dovesse verificarsi, in alternativa si potrebbe prevedere che in siffatta evenienza l'elettorato attivo spetti ai soli consiglieri di minoranza.

L'autorità ai sensi dell'art. 9 esercita poteri di accertamento delle situazioni di conflitto di interessi, vigilanza sull'adempimento degli obblighi dei destinatari, *warning* preventivo,



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

proposta di annullamento di decisioni amministrative prese in situazione di conflitto di interessi. L'autorità ha, ai sensi dell'art. 10, funzioni consultive in materia di risoluzione del conflitto di interessi.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Testo del disegno di legge

Capo I

Incompatibilità e conflitto di interessi

Art. 1.

(Oggetto della legge)

1. La presente legge, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché dell'art. 1 comma 3, della *Legge 20 luglio 2004, n. 215*, e dell'art. 3, della *Legge 2 luglio 2004, n. 165*, determina ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale, come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. c della *legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2* e con l'osservanza di quanto disposto dal titolo IV dello Statuto medesimo, i casi di incompatibilità con le cariche di Presidente della Regione, componente della Giunta regionale, Consigliere regionale nonché disposizioni in materia di risoluzione del conflitto di interessi e di istituzione dell'Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica.

Art. 2

(Ambito soggettivo di applicazione).

1. Le disposizioni della presente legge si applicano:
 - a) al Presidente della Regione,
 - b) ai componenti della Giunta Regionale,
 - c) ai Consiglieri regionali.

Art. 3

(Casi di incompatibilità)

1. Non possono rivestire la carica di Presidente della Regione, componente della Giunta regionale, Consigliere regionale:



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

- a) i ministri, i vice-ministri e i sottosegretari di stato non parlamentari, i membri della due Camere, i presidenti, gli assessori e i presidenti dei consigli di Province, i sindaci, gli assessori ed i presidenti dei consigli di comuni compresi nella regione Sardegna;
- b) i magistrati addetti alle corti d'appello, ai tribunali, ai tribunali amministrativi regionali, i componenti le commissioni tributarie e i giudici di pace i quali esercitino le loro funzioni nella Regione Sardegna o in altra della Repubblica Italiana;
- c) il presidente, gli amministratori, i legali rappresentanti di società per azioni, enti, istituti anche di credito, aziende la cui nomina o designazione sia di competenza della Regione o di enti, organi di essa;
- d) il presidente, gli amministratori, i legali rappresentanti di società per azioni, enti, istituti, aziende soggetti alla vigilanza della Regione o che ricevano in via continuativa una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa quando quest'ultima superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate;
- e) coloro che esercitano il patrocinio professionale o prestano assistenza o consulenza, in qualsiasi forma, a imprese di carattere finanziario o economico in loro vertenze o rapporti di affari con la Regione o con enti regionali;
- f) coloro che hanno lite pendente, in quanto parte di un procedimento civile o amministrativo con la Regione o con enti, istituti, agenzie, consorzi o aziende da essa dipendenti; la pendenza di una lite in materia tributaria non determina incompatibilità;
- g) coloro che, per fatti compiuti allorché erano amministratori o impiegati della Regione, ovvero di ente, istituto, agenzia o azienda da essa dipendenti o vigilati, sono stati, con sentenza passata in giudicato, dichiarati responsabili verso la Regione o verso l'ente, l'istituto, l'agenzia o l'azienda, e non hanno ancora estinto il debito;
- h) coloro che, avendo un debito liquido ed esigibile verso la Regione ovvero verso ente, istituto, azienda o agenzia da essa dipendenti, sono stati legalmente messi in mora ovvero, avendo un debito liquido ed esigibile per imposte, tasse e tributi nei riguardi di detti enti, abbiano ricevuto invano notificazione della cartella di pagamento da parte del concessionario della riscossione;
- i) coloro che non hanno reso il conto finanziario o di amministrazione di una gestione riguardante la Regione o ente, istituto, agenzia, consorzio o azienda da essa dipendente;



- j) i rappresentanti legali, i proprietari di società o di imprese private che risultino vincolate con la Regione o suoi organi per contratti di opere o di somministrazioni di beni o servizi, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative oltre il limite di un milione di euro di fatturato annuo.
2. Le ipotesi di cui al comma 1, lettere f) e i), non si applicano agli amministratori per fatto connesso con l'esercizio del mandato.
 3. Non costituiscono cause di incompatibilità gli incarichi conferiti o le funzioni conferite agli amministratori della Regione in virtù di una norma di legge, statuto o regolamento in connessione con il mandato elettivo.
 4. Le cause di incompatibilità previste dal presente articolo e dal successivo art. 4, sia che esistano al momento dell'elezione sia che sopravvengano ad essa, importano la decadenza dalle cariche.
 5. Quando, ai sensi del comma precedente esista al momento dell'elezione o si verifichi successivamente qualcuna delle condizioni di incompatibilità prevista dalla presente legge, l'organo regionale di cui l'interessato fa parte provvede a contestarla.
 6. L'interessato ha dieci giorni di tempo per formulare osservazioni o per eliminare le cause di incompatibilità.
 7. Entro i dieci giorni successivi dalla scadenza del termine di cui al comma precedente l'organo regionale delibera definitivamente e, ove ritenga sussistente la causa di incompatibilità, invita l'interessato a rimuoverli o ad esprimere, se del caso, l'opzione per la carica che intende conservare.
 8. Qualora l'interessato non vi provveda nei successivi dieci giorni, l'organo regionale lo dichiara decaduto. Contro la deliberazione da esso adottata è ammesso ricorso giurisdizionale al tribunale competente per territorio.
 9. La deliberazione deve essere, nel giorno successivo, depositata nella segreteria dell'organo regionale e notificata, entro i cinque giorni successivi, a colui che sia stato dichiarato decaduto.
 10. Le deliberazioni di cui al presente articolo sono adottate d'ufficio o su istanza di qualsiasi elettore.
 11. Nel caso in cui venga proposta azione di accertamento in sede giurisdizionale, il termine di dieci giorni previsto dal sesto comma decorre dalla data di notificazione del ricorso.



Art. 4.

(Altri casi d'incompatibilità)

1. Oltre a quanto previsto dal precedente articolo, non possono rivestire la carica di Presidente della Regione, membro della Giunta regionale, Consigliere regionale, i soggetti che detengano, ai sensi del Codice civile, direttamente o indirettamente, il controllo o la proprietà di società per azioni quotate in mercati regolamentati, nonché di società che abbiano un'influenza rilevante nella proprietà o nella gestione di una o più reti radiotelevisive o di uno o più quotidiani o periodici a diffusione nazionale o regionale salva la stipula di un negozio fiduciario con le caratteristiche di seguito indicate.
2. In virtù di tale negozio fiduciario, il soggetto (di seguito lo stipulante) trasferisce tutti i diritti e i privilegi connessi alle azioni ad un soggetto terzo (di seguito il fiduciario), il quale acquista, così, il controllo e la disponibilità delle azioni stesse. È fatto espresso divieto al fiduciario di procedere, in qualsiasi momento, all'alienazione, divisione, ipoteca, vendita o modifica sostanziale delle azioni.
3. L'accordo verrà stipulato anche dalla società al mero scopo di prendere visione delle restrizioni imposte allo stipulante e al fiduciario circa lo scambio di informazioni sull'attività e sull'andamento della società.
4. La nomina del fiduciario è soggetta all'approvazione dell'Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica di cui al successivo art. 7.
5. Lo stipulante dovrà dar esecuzione a tutte le iniziative e procedure necessarie al fiduciario per il completo e corretto esercizio di tutti i diritti e i privilegi connessi alle azioni, con l'osservanza dei termini e delle condizioni qui di seguito indicate:
 - a) lo stipulante dovrà fare quanto necessario per far sì che il fiduciario sia eletto quale consigliere di amministrazione della società;
 - b) il fiduciario dovrà esercitare tutti i diritti e i privilegi connessi alle azioni senza alcun consiglio, direttiva o istruzione dello stipulante;
 - c) il fiduciario avrà, oltre ai normali diritti e doveri del consigliere di amministrazione, la responsabilità fiduciaria e il dovere di agire nell'interesse dello stipulante quale azionista di controllo o proprietario della società;
 - d) le parti prendono atto che, per tutta la durata del presente accordo, lo stipulante non potrà fornire al fiduciario, né il fiduciario potrà chiedere allo stipulante, direttamente o indirettamente, alcun consiglio, direttiva o istruzione circa l'amministrazione delle azioni o, se del caso, dei beni o delle operazioni della società;



- e) salvo le due eccezioni qui di seguito previste e quella di cui alla successiva lettera f), per tutta la durata del presente accordo il fiduciario non potrà rivelare allo stipulante o a qualsiasi soggetto che agisca in sua rappresentanza alcuna informazione relativa alle operazioni della società o a qualsiasi transazione relativa ai suoi beni intrapresa o conclusa dal fiduciario stesso, o da lui proposta. Il fiduciario potrà fornire allo stipulante le informazioni necessarie per la compilazione e il pagamento delle tasse; potrà, inoltre, fornirgli i bilanci annuali e tutte quelle altre relazioni integrative, ritenute appropriate dall'Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica di cui al successivo Capo, in modo da consentirgli una piena comprensione dell'andamento della società nei precedenti dodici mesi. Le parti espressamente prevedono e riconoscono che il fiduciario non incorra in alcuna responsabilità, oltre a quella di amministratore, per qualsiasi perdita o diminuzione di valore delle azioni o dei beni della società in ragione del legame fiduciario esistente nei limiti in cui agisca in buona fede e con ragionevolezza di giudizio;
- f) qualora nel corso della durata del presente accordo, si verifichi un evento societario straordinario in grado di incidere o pregiudicare gravemente l'integrità stessa dei beni dello stipulante, il fiduciario potrà consultarsi con lo stipulante e ricevere consigli, direttive o istruzioni o lo stesso stipulante potrà intervenire personalmente per esercitare i diritti e i privilegi legati ai suddetti beni solo in seguito ad una previa informativa ed autorizzazione dell'Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica di cui al successivo Capo;
- g) l'accordo rimarrà in vigore fino a quando allo stipulante sarà richiesto di uniformarsi alla presente legge;
- h) qualora il fiduciario decida di rinunciare all'incarico o gli pervenga una richiesta in tal senso dallo stipulante, quest'ultimo potrà nominarne un altro, soggetto a conferma da parte dell'Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica. La nomina non avrà effetto sino a quando il fiduciario uscente non abbia reso il conto a quello entrante;
- i) nel caso di decesso, interdizione, inabilitazione o nomina di un amministratore di sostegno del fiduciario, lo stipulante potrà nominare un sostituto, soggetto a nulla-osta da parte dell'Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica, che eserciterà i diritti e i privilegi associati alle azioni;



- j) nel caso di decesso, interdizione, inabilitazione o nomina di un amministratore di sostegno dello stipulante, il fiduciario dovrà assegnare e ritrasferire i diritti e i privilegi associati alle azioni alla persona che rappresenti gli interessi dello stipulante, previa opportuna dimostrazione di tale qualità.
- k) Il fiduciario accetta il mandato così come delineato nei termini e nelle condizioni che disciplinano l'accordo.

Art. 5

(Divieti contrattuali)

1. Nella vigenza dell'accordo di cui al precedente articolo 4, la società non potrà stipulare nuovi contratti o accordi con la amministrazione regionale o enti regionali, rinnovarli od estenderli, salvo che siano aggiudicati per mezzo di gara pubblica od altra procedura ad evidenza pubblica.
2. Le disposizioni di cui al precedente articolo 4 si applicano anche a coloro che detengono una partecipazione in una società quotata nella misura in cui essa sia ritenuta dall'Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica in grado di influenzare il corretto adempimento dei doveri del Presidente della Regione, componente della Giunta regionale, Consigliere regionale, nonché a coloro che, direttamente o indirettamente, esercitino attività soggette al previo rilascio di concessione amministrativa regionale o con un fatturato superiore a 100 milioni di Euro.

Art. 6

(Casi di conflitto di interessi e relativi adempimenti)

1. Sussiste un conflitto di interessi in tutti i casi in cui esista un conflitto tra i doveri pubblici dei soggetti indicati al precedente articolo 2 e un loro interesse privato e/o personale in grado di influenzare impropriamente il corretto adempimento dei loro doveri e delle loro responsabilità pubbliche o di produrre a suo vantaggio degli effetti diversi da quelli propri ad ogni altro soggetto appartenente alla Giunta regionale o al Consiglio regionale.
2. Nessuno dei soggetti di cui all'articolo 2 può esprimere il proprio voto su qualsiasi proposta di legge, di regolamento, di deliberazione amministrativa, rispetto alla quale sappia o debba sapere di essere in conflitto di interessi. Al riguardo, si osserva quanto previsto dai successivi commi.
3. L'interesse privato e/o personale si ritiene esistente in tutti i casi in cui i soggetti indicati al precedente articolo 2 si trovino in una delle condizioni sotto indicate:



- a) abbiano un interesse o un pregiudizio economico all'adozione del provvedimento diverso da quello proprio della generalità dei soggetti appartenenti alla medesima professione o attività o se un parente, entro il quarto grado, abbia un tale interesse o pregiudizio;
 - b) detengano una partecipazione significativa anche in relazione al capitale della società, il controllo diretto o indiretto o la proprietà di una impresa influenzata dalla proposta di legge, di regolamento, di deliberazione amministrativa in maniera diversa rispetto a quelle del medesimo settore di attività o vi rivesta la carica di direttore, amministratore, presidente o dirigente;
 - c) abbiano un parente entro il quarto grado o uno stretto legame economico con qualcuno che abbia un interesse finanziario come sopra definito in un'impresa influenzata dalla proposta di legge, di regolamento, di deliberazione amministrativa in maniera diversa rispetto a quelle del medesimo settore di attività;
 - d) siano titolari di un rapporto di impiego, collaborazione, assistenza e consulenza con un'impresa influenzata su cui ricadano gli effetti dalla proposta di legge, di regolamento, di deliberazione amministrativa o in tale situazione si trovi un parente, entro il quarto grado;
 - e) accetti un dono, un prestito o altre opportunità di tipo economico da qualcuno su cui ricadano gli effetti della proposta di legge, di regolamento, di deliberazione amministrativa o abbia un interesse in un'impresa influenzata da essa.
4. Entro venti giorni dall'assunzione della carica, i soggetti di cui all'articolo 2 comunicano all'Autorità di cui all'articolo 7 tutti i dati concernenti: le partecipazioni azionarie, la titolarità di quote di società non quotate in borsa, eventuali attività vincolate con la Regione o suoi organi per contratti di opere o di somministrazioni di beni o servizi, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative che producano un fatturato oltre la somma di Euro 100.000, nonché ogni informazione che verrà definita con regolamento dall'Autorità di cui al successivo Capo.
5. Qualora verta in una delle situazioni di cui ai commi precedenti, il soggetto dovrà, entro dieci giorni dalla approvazione della proposta di legge, di regolamento, di deliberazione amministrativa dare lettura di una dichiarazione scritta illustrante la natura e le ragioni del conflitto, depositarne copia presso la presidenza dell'organo di appartenenza perché venga conservata agli atti e presso l'Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica di cui al successivo art. 7 ed astenersi dalla votazione.



6. In caso di dubbio sulla sussistenza di una situazione di conflitto di interessi, il soggetto interessato potrà richiedere all'Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica di cui al successivo art. 7 un parere consultivo. Questo dovrà essere emanato entro cinque giorni dalla data di ricevimento della richiesta e depositato presso l'organo di presidenza dell'Autorità e dell'organo regionale cui appartiene il soggetto. Una copia di esso dovrà essere conservata agli atti.
7. La violazione delle previsioni di cui ai commi precedenti potrà comportare, a seconda dei casi e previa valutazione da parte dell'Autorità Regionale:
 - a) la pubblica censura e reprimenda;
 - b) una sanzione pecuniaria non superiore alla somma di 10.000 €;
8. In ogni caso è dovuta la restituzione alle casse della Regione di qualsiasi beneficio pecuniario ottenuto per mezzo della violazione degli obblighi previsti dalla presente legge.

Capo II

Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica

Art. 7

(Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica).

1. Al fine di garantire l'applicazione della disciplina di cui al capo precedente è istituita l'Autorità regionale garante della trasparenza e dell'etica pubblica, di seguito denominata "Autorità". L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.
2. L'Autorità é organo collegiale costituito da tre componenti scelti tra persone di indiscussa moralità e indipendenza da individuare tra magistrati a riposo, professori di ruolo di Università in materie giuridiche o economiche, personalità provenienti da settori economici o culturali dotate di specifica e documentata competenza ed esperienza.
3. I componenti dell'Autorità sono eletti dal Consiglio regionale con votazione a scrutinio segreto e con voto limitato ad un solo nominativo garantendo la rappresentanza delle minoranze. L'Autorità elegge nel suo seno a maggioranza assoluta dei componenti il Presidente.



Art. 8.

(Durata ed incompatibilità).

1. L'Autorità dura in carica quanto il Consiglio regionale ed i suoi componenti non possono essere riconfermati.
2. Per tutta la durata dell'incarico il Presidente e i componenti non possono, a pena di decadenza, essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire cariche elettive. Essi possono esercitare attività professionale, economica o di consulenza purché non incompatibili con l'esercizio delle funzioni affidate all'Autorità.
3. Le indennità spettanti ai componenti dell'Autorità sono calcolate in ragione del trattamento economico spettante al Dirigente regionale con funzioni di Direttore generale.

Art. 9.

(Funzioni dell'Autorità)

1. L'Autorità accerta la sussistenza dei casi di conflitto di interessi di cui al precedente art. 3, vigila sul rispetto dei divieti di cui al precedente art. 6, nonché sugli adempimenti di cui agli artt. 3-6 verificando, in particolare, la correttezza delle dichiarazioni patrimoniali che i medesimi soggetti devono presentare al momento dell'accettazione della carica.
2. Nel caso di inosservanza dei divieti e degli adempimenti, può promuovere nei confronti delle autorità competenti l'adozione delle sanzioni previste dall'ordinamento.
3. L'Autorità con proprio regolamento, nel rispetto della legislazione nazionale e regionale in materia di partecipazione e trasparenza amministrativa, disciplina i provvedimenti di cui ai commi precedenti.
4. Contro le decisioni dell'Autorità che sanciscono la sussistenza o l'insussistenza di un conflitto di interessi è possibile esperire un ricorso innanzi alla competente Autorità giudiziaria.
5. Legittimati ad esperire tale ricorso sono i soggetti di cui all'articolo 2.

Art. 10

(Poteri consultivi dell'Autorità).

1. I soggetti di cui all'articolo 2 possono consultare l'Autorità sulla sussistenza di un eventuale situazione di conflitto di interessi con riferimento a disposizioni normative



vigenti, disegni o proposte di legge nonché su schemi di altri atti normativi o amministrativi.

2. I pareri resi dall'Autorità hanno valore consultivo.

Art. 11

(Costituzione, Sede e funzionamento dell'Autorità)

1. L'Autorità é costituita entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. L'Autorità ha sede presso il Consiglio regionale ed è assistita nelle sue funzioni dall'Ufficio di Presidenza, la cui dotazione dovrà essere prevista nell'ambito dell'organico del Consiglio regionale e definita con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, sentita l'Autorità. Entro i successivi novanta giorni essa delibera le norme riguardanti la propria organizzazione, il proprio funzionamento, nonché la gestione delle spese.
2. L'Autorità in sede di prima costituzione si avvale di un ufficio il cui contingente è determinato su proposta del Presidente dell'Autorità con decreto del Presidente del Consiglio regionale.

Art. 12

(Norma finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dal Capo II della presente legge, quantificati in 327.000 euro annui, si fa fronte con le riserve iscritte in conto della U.P.B. S01.013 del Bilancio della Regione per gli anni 2005-2007 e delle unità previsionali di base corrispondenti dei Bilanci per gli anni successivi.