Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 2617

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PARDI, CARLINO, LANNUTTI e MASCITELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 2011

Nuove disposizioni in materia di incompatibilità soggettiva per i titolari di cariche di governo

TIPOGRAFIA DEL SENATO (320)

ONOREVOLI SENATORI. – La disciplina dell'incompatibilità, dell'ineleggibilità e del conflitto di interessi, se è indispensabile per una democrazia compiuta, può limitarne e correggerne le possibili distorsioni. Tale disciplina, infatti, è ispirata non all'esigenza di consentire al popolo di scegliere liberamente, ma di sottoporre la stessa scelta popolare a limiti, così come vuole l'articolo 1 della Costituzione, per cui la sovranità appartiene al popolo ma si esercita nei modi stabiliti dalla legge. In altri termini la democrazia, intesa come governo del popolo, deve sottostare anch'essa a norme che temperano le decisioni popolari, nel nome degli interessi pubblici, quali quello della distinzione tra proprietà e potere, quello della separazione tra interessi privati e interessi pubblici, quello della divisione degli stessi poteri pubblici. Coloro che esercitano funzioni di governo dovranno pertanto agire per il perseguimento di interessi pubblici nell'interesse della collettività. Ci si deve legittimamente domandare se, e fino a che punto, una democrazia compiuta può vivere, ovvero definirsi tale, senza una compiuta disciplina di ineleggibilità, incompatibilità, conflitti di interesse, obblighi di astensione. Il problema risulta essere particolarmente acuto in Italia in cui la disciplina è lacunosa, scarna e poco incisiva. Come detto, stabilire un regime di incompatibilità tra cariche di governo e l'esercizio di attività professionali o imprenditoriali, o il possesso di attività patrimoniali suscettibili di determinare conflitti di interessi, nonché impedire che le decisioni di Governo possano essere condizionate da interessi propri o privati facenti capo ai soggetti che le assumono, è condizione determinante per il corretto funzionamento di una compiuta democrazia. A maggior ragione una legge si rende necessaria ove i membri del Governo possiedano partecipazioni rilevanti nel settore dell'informazione e delle comunicazioni di massa, nel quale l'esistenza di tali posizioni può alterare il libero formarsi del consenso politico, minando alla base i meccanismi della democrazia rappresentativa.

Il presente disegno di legge è da valutarsi in diretta connessione all'atto Senato n. 1212 (contenente disposizioni più ampie, volte ad introdurre una disciplina organica della materia del conflitto d'interessi e ad adeguare l'ordinamento italiano a quello di altre grandi democrazie occidentali), presentato dal Gruppo parlamentare «Italia dei Valori» il 18 novembre 2008, ma sinora senza alcun esito. Segnatamente, il presente disegno di legge ne ripropone un determinato profilo, attinente esclusivamente alle cause ostative riferite alle cariche governative.

In particolare, la presente proposta normativa si compone di 3 articoli.

L'articolo 1 individua l'ambito di applicazione del disegno di legge nei titolari di cariche di governo ed in particolare: il Presidente del Consiglio dei ministri, i Vice Presidenti del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i Sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo. Si introduce inoltre una modifica dell'articolo 1, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, inserendo nella formula di giuramento, precedente all'assunzione delle funzioni di Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri, il riferimento alla cura esclusiva degli interessi pubblici.

L'articolo 2 descrive le cause ostative all'assunzione delle cariche di governo. Le cariche individuate dall'articolo 1 sono dunque incompatibili con la proprietà di un patrimonio di valore superiore a 15 milioni di euro

in beni, ad esclusione dei contratti concernenti titoli di Stato, la cui natura, in relazione alle specifiche funzioni di governo attribuite, configura l'ipotesi di conflitto di interessi; con la titolarità o il controllo, anche per interposta persona, di un'impresa che svolga prevalentemente o esclusivamente la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione rilasciata dallo Stato, ovvero che risultano poterne disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente o possano determinarne in qualche modo gli indirizzi, ivi comprese le partecipazioni azionarie indirette. Tali disposizioni si applicano anche nel caso in cui ad avere la titolarità ed il controllo risultano essere il coniuge, parenti ed affini entro il quarto grado, nonché persone conviventi non a scopo di lavoro domestico. Le cariche di governo sono inoltre incompatibili con il possesso, anche per interposta persona o per tramite di società fiduciarie, di partecipazioni rilevanti nei settori della difesa, dell'energia, del credito, delle opere pubbliche di preminente interesse nazionale, delle comunicazioni di rilevanza nazionale, dei servizi pubblici erogati in concessione o autorizzazione, nonché in imprese operanti nel settore pubblicitario; con la concentrazione degli interessi patrimoniali e finanziari del titolare della carica di governo nel medesimo settore di mercato tale da configurare il rischio evidente di turbative della concorrenza o di condizionamento dell'attività di governo.

Si intendono per «rilevanti» le partecipazioni di controllo o che partecipino al controllo nonché le partecipazioni superiori allo 0,5 per cento del capitale sociale nel caso di società quotate in mercati regolamentati e del 5 per cento negli altri casi. Sono altresì rilevanti gli accordi contrattuali ovvero i vincoli statutari che consentano di esercitare il controllo o la direzione e il coordinamento anche di enti non societari.

All'articolo 3 si prevede che l'eventuale nomina di coloro che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 2 sia nulla e che gli atti eventualmente compiuti dal titolare della carica di governo siano nulli ed inefficaci, fatta salva ogni sua ulteriore eventuale responsabilità. Si specifica inoltre che i medesimi effetti si determinino nel caso in cui le cause ostative di cui all'articolo 2 intervengano successivamente all'assunzione di una delle cariche di governo individuate dall'articolo 1.

È conferita all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sentito il parere della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e delle altre autorità di settore eventualmente interessate, la funzione di accertare, entro 15 giorni dalla nomina dei soggetti di cui all'articolo 1, l'eventuale situazione di incompatibilità. L'Autorità dichiara motivatamente la decadenza dalla carica, comunicandola alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica.

Infine si prevede che dall'attuazione della presente legge non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per lo Stato.

Per i motivi ampiamente esposti si auspica, pertanto, una approvazione assai celere del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ambito soggettivo di applicazione)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai titolari di cariche di governo.

2. Agli effetti della presente legge, per titolari di cariche di governo si intendono il Presidente del Consiglio dei ministri, i Vice Presidenti del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

3. Al comma 3 dell'articolo 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400, dopo le parole: «della nazione» sono aggiunte, in fine, le seguenti: «, operando esclusivamente per la cura degli interessi pubblici».

Art. 2.

(Cause ostative all'assunzione delle cariche di governo)

1. Le cariche di governo di cui all'articolo 1, comma 2, sono incompatibili:

a) con la proprietà di un patrimonio di valore superiore a 15 milioni di euro in beni, ad esclusione dei contratti concernenti titoli di Stato, la cui natura, in relazione alle specifiche funzioni di governo attribuite, configura l'ipotesi di conflitto di interessi. Il limite di 15 milioni di euro è incrementato ogni anno di un ammontare equivalente all'aumento dell'indice del deflattore dei prezzi del prodotto interno lordo (PIL);

b) con la titolarità o il controllo, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile e dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287,

anche per interposta persona, di un'impresa che svolga prevalentemente o esclusivamente la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione rilasciata dallo Stato, ovvero che risultino poterne disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente o possano determinarne in qualche modo gli indirizzi, ivi comprese le partecipazioni azionarie indirette. Tali disposizioni si applicano anche nel caso in cui ad avere la titolarità ed il controllo risultano essere il coniuge, parenti ed affini entro il quarto grado, nonché persone conviventi non a scopo di lavoro domestico;

c) con il possesso, anche per interposta persona o per tramite di società fiduciarie, di partecipazioni rilevanti nei settori della difesa, dell'energia, del credito, delle opere pubbliche di preminente interesse nazionale, delle comunicazioni di rilevanza nazionale, dei servizi pubblici erogati in concessione o autorizzazione, nonché in imprese operanti nel settore pubblicitario;

d) con la 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. Il limite di 10 milioni di euro è incrementato ogni anno di un ammontare equivalente all'aumento dell'indice del deflattore dei prezzi del PIL.

2. Ai fini della presente legge si intendono per rilevanti le partecipazioni di controllo o che partecipino al controllo, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile e dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nonché le partecipazioni superiori allo 0,5 per cento del capitale sociale nel caso di società quotate in mercati regolamentati e del 5 per cento negli altri casi. Sono altresì rilevanti gli accordi contrattuali ovvero i vincoli statutari che consentano di esercitare il controllo o la direzione e il coordinamento anche di enti non societari.

Art. 3.

(Organo accertatore e sanzioni)

1. L'eventuale nomina di coloro che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 2 è nulla e gli atti eventualmente compiuti dal titolare della carica di governo sono nulli ed inefficaci, salva ogni sua ulteriore eventuale responsabilità. I medesimi effetti si determinano nel caso in cui le cause ostative di cui all'articolo 2 intervengano successivamente all'assunzione di una delle cariche di cui all'articolo 1, comma 2.

2. In ogni caso, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, prevista dall'articolo 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, anche tramite proprie verifiche, sentito il parere della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), e delle altre autorità di settore eventualmente interessate, accerta entro quindici giorni dalla nomina dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 2, la eventuale situazione di incompatibilità e ne dichiara motivatamente la decadenza dalla carica, comunicandola alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica.

3. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per lo Stato.

€ 1,00