

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3799

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore PASSIGLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 MARZO 2006

—————

Nuove norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi

—————

ONOREVOLI SENATORI. – La legge 20 luglio 2004, n. 215, sul conflitto di interessi, meglio nota come legge Frattini, è una legge del tutto inadeguata a prevenire il fenomeno ed appare piuttosto come una legge studiata ad *personam* per proteggere gli interessi dell'onorevole Berlusconi.

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 tuttavia 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, mi-

nando alla base i meccanismi della democrazia rappresentativa.

La proposta prevede l'istituzione di una autorità garante che, svolgendo il proprio ruolo in assoluta indipendenza di giudizio e valutazione, abbia il compito di individuare le attività degli interessati suscettibili di generare un conflitto di interessi e, laddove necessario, il potere di intervenire efficacemente per prevenire o sanare tale conflitto, con un insieme flessibile e articolato di strumenti adottati caso per caso in relazione alla natura delle attività dell'interessato. La proposta di legge si ispira alle esperienze già maturate in altri Paesi, e in primo luogo a quella degli Stati Uniti d'America, che a un'etica pubblica particolarmente attenta e severa con i casi di commistione di interesse privato e ruolo pubblico, unisce norme e istituzioni che hanno mostrato di sapere assicurare il conseguimento dell'obiettivo di prevenire l'insorgenza del fenomeno.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ambito di applicazione)

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

Art. 2.

(Incompatibilità).

1. È incompatibile con le cariche di Governo ogni impiego pubblico e privato, nonchè ogni carica o ufficio pubblico diversi dal mandato parlamentare e non inerenti alla funzione svolta. I dipendenti pubblici e privati che assumono cariche di Governo sono collocati in aspettativa con decorrenza dal giorno del giuramento, e comunque dall'effettiva assunzione della carica, senza pregiudizio della propria posizione professionale e di carriera. Si applicano le disposizioni concernenti l'aspettativa per mandato parlamentare vigenti nei rispettivi ordinamenti.

2. I titolari delle cariche di Governo non possono esercitare, anche per interposta persona, attività imprenditoriali, nè ricoprire in enti di diritto pubblico, anche economici, in imprese o società a prevalente partecipazione pubblica, in imprese che abbiano rapporti di concessione con pubbliche amministrazioni, in enti soggetti al controllo pubblico nonchè in imprese o enti privati, aventi per oggetto anche non principale lo svolgimento di attività imprenditoriali, funzioni di presidente,

amministratore, liquidatore, sindaco o revisore, né analoghe funzioni di responsabilità comunque denominate, ovvero assumere, per tali enti e imprese, incarichi di consulenza e incarichi arbitrali di qualsiasi natura. Essi cessano dai predetti incarichi e funzioni a decorrere dal giorno del giuramento e non possono, per la durata della carica di Governo, percepire alcuna forma di retribuzione né fruire di alcun vantaggio relativi a tali incarichi o funzioni.

3. I titolari delle cariche di Governo iscritti in albi o elenchi professionali non possono esercitare attività professionali, nemmeno in forma associata, in Italia o all'estero; in ragione di tali attività essi possono percepire unicamente proventi per prestazioni svolte prima dell'assunzione della carica.

Art. 3.

(Attività patrimoniali)

1. L'Autorità di cui all'articolo 5, esaminata la dichiarazione delle attività patrimoniali di cui all'articolo 4, comma 1, sentite per quanto di competenza l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le eventuali autorità di settore, accerta caso per caso se i poteri e le funzioni attribuiti ai titolari di cariche di Governo siano suscettibili di determinare conflitti di interessi.

2. I beni immobiliari posseduti, anche per interposta persona, da titolari di cariche di Governo ricadono nell'ambito di applicazione della presente legge solo se essi sono strumentali ad una attività di impresa.

3. I valori mobiliari posseduti, anche per interposta persona, dai titolari di cariche di Governo ricadono nell'ambito di applicazione della presente legge solo se essi superano il valore complessivo di 10 milioni di euro.

4. Il possesso, anche per interposta persona, di partecipazioni rilevanti in imprese

operanti nei settori della difesa, energia, servizi erogati in concessione o autorizzazione, nonché concessionarie di pubblicità ed imprese dell'informazione giornalistica e radio-televisiva editrici di testate a diffusione nazionale, è in ogni caso suscettibile di determinare conflitti di interessi, salvo che l'Autorità di cui all'articolo 5, sentite l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nonché le Autorità di settore eventualmente competenti, motivatamente attesti la posizione marginale dell'impresa nel relativo settore di attività o la sua non rilevanza in relazione alle specifiche funzioni e poteri inerenti all'incarico di Governo esercitato.

5. Alle attività patrimoniali suscettibili di determinare conflitti di interessi si applicano le disposizioni di cui all'articolo 7.

6. Ai fini del presente articolo, si ha partecipazione rilevante in una impresa quando sussistono le condizioni di cui all'articolo 2359, primo ovvero terzo comma, del codice civile e all'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Art. 4.

(Dichiarazione degli incarichi, delle attività e del patrimonio. Sanzioni)

1. Entro venti giorni dall'assunzione della carica di Governo, gli interessati dichiarano all'Autorità di cui all'articolo 5 di quali cariche o attività comprese nell'elenco di cui all'articolo 2 siano titolari; trasmettono altresì, l'ultima dichiarazione dei redditi, nonché tutti i dati relativi alle attività patrimoniali di cui siano titolari, o siano stati titolari nei sei mesi precedenti, anche per interposta persona. Essi devono effettuare analoghe dichiarazioni per ogni successiva variazione dei dati in precedenza forniti, entro venti giorni dai fatti che l'abbiano determinata.

2. L'Autorità di cui all'articolo 5, entro i trenta giorni successivi alla scadenza dei ter-

mini di cui al comma 1, provvede agli accertamenti necessari e, qualora le dichiarazioni di cui al medesimo comma 1 non siano state effettuate ovvero risultino non veritiere o incomplete, ne informa immediatamente il titolare della carica di Governo interessato perchè provveda entro dieci giorni alla integrazione della propria dichiarazione. Trascorso tale termine, laddove a giudizio dell'Autorità permanga una violazione, essa ne informa chi di competenza perchè vengano disposte:

a) la rimozione o la decadenza dalla carica o dall'ufficio da parte del Presidente della Repubblica, del Presidente della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica, dell'amministrazione competente, dell'ente o dell'impresa;

b) la risoluzione del rapporto di impiego pubblico o privato;

c) la sospensione dall'abilitazione professionale da parte degli ordini o collegi professionali competenti;

d) nel caso di attività imprenditoriale soggetta ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato o svolta in regime di concessione, la revoca del relativo provvedimento da parte dell'amministrazione pubblica competente.

Art. 5.

(Autorità garante dell'etica pubblica e della prevenzione dei conflitti di interessi)

1. È istituita l'Autorità garante dell'etica pubblica e della prevenzione dei conflitti di interessi, di seguito denominata «Autorità». L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

2. L'Autorità è organo collegiale costituito da cinque componenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Due componenti sono designati dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica, tra, persone di notoria indipendenza da indivi-

duare tra magistrati, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche, e personalità provenienti da settori economici dotate di alta esperienza e riconosciuta professionalità, con voto limitato ad un solo nominativo. Il Presidente dell'Autorità è designato dai quattro componenti eletti dalle Camere entro venti giorni dalla pubblicazione del decreto di nomina. A tale fine essi sono convocati dal Presidente della Camera dei deputati. Qualora entro il termine di venti giorni essi non abbiano provveduto alla designazione del Presidente, questi, viene designato mediante sorteggio tra i giudici costituzionali in carica.

3. I componenti dell'Autorità sono nominati per sette anni con incarico non rinnovabile. Essi non possono esercitare attività professionale o di consulenza, né ricoprire altri uffici pubblici o privati. I componenti dell'Autorità non possono nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico assumere cariche pubbliche non elettive. Le indennità spettanti ai membri dell'Autorità ed il loro *status* sono equiparati a quelli dei giudici costituzionali.

4. L'Autorità è costituita entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro i successivi novanta giorni essa delibera le norme riguardanti la propria organizzazione, il proprio funzionamento, il trattamento giuridico del personale, nonché la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato. In sede di prima applicazione della presente legge essa si avvale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché di un proprio ufficio composto da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, in posizione di comando, in conformità ai rispettivi ordinamenti. Il relativo contingente è determinato, in misura non superiore a quindici unità, su proposta del Presidente dell'Autorità, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, entro trenta giorni dalla nomina del Pre-

sidente dell'Autorità. L'ufficio è coordinato da un segretario generale, scelto tra magistrati ordinari, amministrativi, contabili o avvocati dello Stato, per il quale è disposto il collocamento in posizione di fuori ruolo, secondo le disposizioni dell'amministrazione di provenienza.

5. I soggetti di cui al comma 4 conservano lo stato giuridico ed il trattamento economico dell'amministrazione di appartenenza con oneri a carico di quest'ultima. Il servizio prestato ai sensi del presente articolo è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di appartenenza. Agli stessi è corrisposto, a carico dell'Autorità, il trattamento accessorio nelle misure previste per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri. L'Autorità si avvale altresì di un contingente di personale con contratto a tempo determinato in misura non superiore a quindici unità. L'Autorità stabilisce l'indennità da corrispondere al segretario generale.

Art. 6.

(Funzioni dell'Autorità)

1. L'Autorità accerta le situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 2, vigila sul rispetto dei divieti conseguenti e degli adempimenti di cui all'articolo 7, e promuove, nei casi di inosservanza di tali divieti e adempimenti, le sanzioni di cui all'articolo 4, comma 2. Sono fatte salve in ogni caso le conseguenze di carattere penale o disciplinare previste dalle normative vigenti.

2. A richiesta del Governo, l'Autorità esprime pareri sui disegni e sulle proposte di legge, nonché sugli schemi di altri atti normativi.

Art. 7.

*(Adempimenti dei titolari di cariche
di Governo)*

1. Al fine di prevenire i conflitti di interessi e di assicurare la non conoscenza da parte del titolare delle cariche di Governo della composizione del proprio patrimonio, i valori mobiliari di cui all'articolo 3 sono conferiti, entro il termine fissato dall'Autorità, ad una gestione fiduciaria ai sensi dell'articolo 8.

2. Per le attività patrimoniali di cui all'articolo 3, qualora suscettibili di determinare conflitti di interessi, i titolari di cariche di Governo propongono all'Autorità nei termini di cui all'articolo 4, comma 1, misure idonee a prevenire il conflitto di interessi. Entro i termini di cui all'articolo 4, comma 2, l'Autorità accetta le proposte dell'interessato o stabilisce, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ed eventualmente la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e le competenti Autorità di settore, modalità alternative. Qualora tali modalità comprendano la vendita l'Autorità fissa il termine massimo entro il quale essa deve essere completata. Trascorso tale termine l'Autorità provvede anche tramite un'offerta pubblica di vendita.

3. Sia nel caso di accettazione delle proposte dell'interessato che di fissazione di modalità alternative da parte dell'Autorità, e in ogni caso trascorsi sessanta giorni dalla dichiarazione di cui all'articolo 4, l'esercizio del diritto di voto delle azioni o quote che, direttamente o indirettamente e anche per interposta persona, facciano parte delle attività patrimoniali dell'interessato, è sospeso sino a che egli rimanga titolare di cariche di governo. Restano invariati tutti i diritti patrimoniali relativi a tali azioni o quote.

Art. 8.

(Gestione del patrimonio trasferito)

1. Il trasferimento dei valori mobiliari di cui all'articolo 3 ha luogo mediante la conclusione di un contratto di gestione con un soggetto, di seguito denominato «gestore», scelto con determinazione adottata dal Presidente dell'Autorità, sentiti il titolare della carica di Governo nonché i Presidenti della CONSOB e delle Autorità di settore eventualmente competenti.

2. Al patrimonio trasferito al gestore si applica l'articolo 22 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. In caso di cessazione dalla carica per qualsiasi ragione, il titolare della carica di Governo riacquista di diritto la titolarità del patrimonio.

3. Il gestore persegue le finalità di cui all'articolo 7, comma 1, e l'interesse del patrimonio trasferito, e può a tali fini disporre in tutto o in parte dei beni che lo compongono. Il gestore non può comunicare al titolare della carica di Governo, neanche per interposta persona, la natura e l'entità degli investimenti e dei disinvestimenti nè consultarlo in ordine alla gestione. I soggetti di cui all'articolo 1 non possono chiedere o ricevere dal gestore informazioni concernenti la natura e l'entità delle attività di gestione. Essi hanno diritto di conoscere, per il tramite dell'Autorità, ogni novanta giorni, il risultato economico complessivo dell'amministrazione, nonché di ricevere ogni semestre, su richiesta, il reddito derivante dalla gestione del loro patrimonio.

4. Alla data di cessazione dalla carica, il gestore dà rendiconto contabile della gestione al titolare della carica di Governo.

5. L'Autorità vigila sull'osservanza, nella gestione del patrimonio, dei principi e dei criteri stabiliti dalla presente legge, nonché sull'effettiva separazione della gestione.

Art. 9.

(Regime fiscale)

1. Alle plusvalenze realizzate attraverso eventuali operazioni di dismissione dei valori mobiliari posseduti dai titolari di cariche di Governo eseguite dall'interessato o dal gestore in attuazione della presente legge si applicano in ogni caso le aliquote di imposta relative alle partecipazioni non qualificate detenute da persone fisiche.

2. L'eventuale trasferimento in gestione fiduciaria di attività economiche ai sensi della presente legge e la loro successiva restituzione all'interessato non costituiscono realizzo di plusvalenze o minusvalenze. Tutti gli atti e contratti stipulati ai fini del trasferimento al gestore e della successiva restituzione all'interessato sono esenti da ogni imposta indiretta. I proventi derivanti dal patrimonio trasferito sono imputati al titolare del patrimonio, secondo quanto previsto dalle norme relative alla categoria nella quale rientrano. Il gestore applica le ritenute e le imposte sostitutive dovute.

Art. 10.

(Cessioni patrimoniali a congiunti, a società collegate o a fini elusivi)

1. Si applica la disciplina di cui alla presente legge anche in caso di cessione a terzi dei cespiti e delle attività patrimoniali intervenuta dopo il conferimento della carica di Governo o nei tre mesi antecedenti, quando il destinatario della cessione si trovi, riguardo al titolare della carica di Governo o ad impresa da questi controllata ai sensi dell'articolo 3, comma 6, in una delle seguenti condizioni:

a) coniuge, parente o affine entro il quarto grado;

b) società collegata ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;

c) persona interposta allo scopo di eludere l'applicazione della stessa disciplina ovvero società o altro ente comunque costituito o utilizzato allo stesso fine.

Art. 11.

(Imprese in concessione)

1. La violazione degli obblighi e dei divieti di cui alla presente legge comporta in ogni caso la decadenza dell'atto di concessione o di altro atto di assenso di amministrazioni pubbliche comunque denominato, cui sia subordinato l'esercizio della relativa attività economica.

2. Le imprese in cui i titolari di cariche di Governo abbiano partecipazioni rilevanti ai sensi dell'articolo 3, comma 6, non possono ottenere dalle amministrazioni pubbliche concessioni o altri atti di assenso comunque denominati cui sia subordinato l'esercizio della relativa attività. Tali imprese non possono, inoltre, stipulare contratti con le amministrazioni pubbliche, nè instaurare con esse alcun altro rapporto giuridico inerente o connesso all'esercizio dell'attività propria o di società controllata, controllante o collegata.

Art. 12.

(Procedure istruttorie e tutela giurisdizionale per gli atti dell'Autorità)

1. L'Autorità, per l'espletamento delle funzioni ad essa attribuite dalla presente legge, può chiedere a qualsiasi organo della pubblica amministrazione e ad 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 ad essa attribuiti dalla normativa vigente.

2. Per l'espletamento delle indagini, delle verifiche e degli accertamenti che ritenga op-

portuni, l'Autorità può avvalersi della collaborazione di amministrazioni ed enti pubblici.

3. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta dell'Autorità, sono stabilite le disposizioni che garantiscono ai titolari della cariche di Governo e ai gestori di volta in volta interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione nei procedimenti di accertamento e di applicazione di eventuali sanzioni

4. Ogni provvedimento adottato dalla Autorità in applicazione della presente legge deve essere motivato.

5. Gli atti di accertamento e i provvedimenti adottati dall'Autorità ai sensi della presente legge sono impugnabili esclusivamente dinanzi ad un collegio giudicante composto da tre giudici estratti a sorte all'inizio di ogni legislatura tra i magistrati di corte d'appello. Il collegio decide in camera di consiglio entro sessanta giorni dall'impugnazione. La decisione del collegio è impugnabile con ricorso alla Corte di cassazione, che provvede entro trenta giorni in sezione composta dal primo presidente e da quattro giudici estratti a sorte tra i magistrati della Corte stessa.

Art. 13.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 14.

*(Abrogazione della legge 20 luglio 2004,
n. 215)*

1. La legge 20 luglio 2004, n. 215, è abrogata.

Art. 15.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore decorsi centottanta giorni dalla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

