

Il 7 luglio 2006 è stata presentata la proposta di legge *«Disposizioni in materia di incompatibilità e di conflitti di interessi dei titolari delle cariche di Governo e istituzione dell'Autorità garante dell'etica pubblica e della prevenzione dei conflitti di interessi»* (atto Camera 1318). La proposta interessa per la soluzione che, con riguardo a determinati soggetti, prospetta per risolvere e prevenire i conflitti di interessi.

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1318

—
PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FRANCESCHINI, MIGLIORE, DONADI, VILLETTI, BONELLI,
SGOBIO, FABRIS, BRUGGER, SERENI, BRESSA, ZACCARIA,
MASCIA, BELISARIO, ANGELO PIAZZA, BOATO, LICANDRO,
ADENTI, ZELLER

Disposizioni in materia di incompatibilità e di conflitti di
interessi dei titolari delle cariche di Governo e istituzione
dell'Autorità garante dell'etica pubblica e della prevenzione dei
conflitti di interessi

Presentata il 7 luglio 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — E' da molto
tempo ormai che la materia del conflitto
di interessi e' al centro del dibattito politico,
nonche' all'attenzione dell'opinione
pubblica, degli organi di informazione e
anche della comunita' internazionale. Nella
scorsa legislatura e' stata approvata la
legge n. 215 del 2004, che a nostro giudizio
e' del tutto inadeguata alla soluzione
dei conflitti di interessi che potrebbero
sorgere per i titolari di cariche di Governo.
Per questo motivo, con la presente iniziativa,
che riprende la proposta di legge gia'
presentata nella XIV legislatura (atto Camera
n. 2214), intendiamo aprire il dibattito
parlamentare per giungere all'approvazione
di una normativa che sia equa ed
efficace.

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, e` 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 puo` alterare il libero formarsi del consenso politico, minando alla base i meccanismi della democrazia rappresentativa. La presente proposta di legge intende, dunque, colmare una profonda lacuna legislativa e adeguare l'ordinamento dell'Italia a quello di altre grandi democrazie occidentali che da tempo si sono dotate di norme e organismi capaci di risolvere i casi di conflitti di interessi dei titolari di cariche pubbliche. La proposta di legge prevede l'istituzione di un'Autorita` garante che, svolgendo il proprio ruolo in assoluta indipendenza di giudizio e valutazione, abbia il compito di individuare le attivita` 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 attivita` dell'interessato. La proposta di legge si ispira alle esperienze gia` 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.

Atti Parlamentari — 2 — Camera dei Deputati — 1318

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PROPOSTA 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 e i commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

ART. 2.

(Incompatibilit ).

1. E' incompatibile con le cariche di Governo ogni impiego pubblico e privato, nonch  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, attivita  imprenditoriali, ne  ricoprire in enti di diritto pubblico, anche economici, in imprese o societa  a prevalente partecipazione pubblica, in imprese che hanno rapporti di concessione con pubbliche amministrazioni, in enti soggetti al controllo pubblico nonch  in imprese o enti privati, aventi per oggetto anche non principale lo svolgimento di attivita  imprenditoriali, funzioni di presidente, amministratore, liquidatore, sindaco o revisore, ne  analoghe funzioni di responsabilit  comunque denominate, ovvero assu-

Atti Parlamentari — 3 — Camera dei Deputati — 1318

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

mere, per tali enti e imprese, incarichi di consulenza e incarichi arbitrari 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 ad 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 sono 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 e imprese dell'informazione
giornalistica e radio-televisiva editrici di
Atti Parlamentari — 4 — Camera dei Deputati — 1318
XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

testate a diffusione nazionale, e` in ogni
caso suscettibile di determinare conflitti di
interessi, salvo che l'Autorita` di cui all'articolo
5, sentite l'Autorita` garante della
concorrenza e del mercato nonche' le Autorita`
di settore eventualmente competenti,
motivatamente attesti la posizione marginale
dell'impresa nel relativo settore di
attivit  o la sua non rilevanza in relazione
alle specifiche funzioni e poteri inerenti
all'incarico di Governo esercitato.

5. Alle attivita` 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 o terzo comma,
del codice civile e all'articolo 7 della legge
10 ottobre 1990, n. 287.

ART. 4.

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

1. Entro venti giorni dall'assunzione
della carica di Governo, gli interessati
dichiarano all'Autorita` di cui all'articolo 5
di quali cariche o attivita` comprese nell'elenco
di cui all'articolo 2 sono titolari;
trasmettono altresì l'ultima dichiarazione
dei redditi, nonche' tutti i dati relativi alle
attivita` patrimoniali di cui sono titolari, o
sono 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'hanno determinata.

2. L'Autorita` di cui all'articolo 5, entro
i trenta giorni successivi alla scadenza dei
termini 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 affinché provveda entro
dieci giorni alla integrazione della
Atti Parlamentari — 5 — Camera dei Deputati — 1318
XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI
propria dichiarazione. Decorso tale termine,
laddove a giudizio dell'Autorità permanga
una violazione, essa ne informa gli
organi o i soggetti competenti affinché
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 individuare tra magistrati, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche e personalita` provenienti da settori economici dotate di alta esperienza e riconosciuta professionalita` , con voto limitato a un solo nominativo. Il Presidente dell'Autorita` e` designato dai quattro componenti eletti dalle Camere

Atti Parlamentari — 6 — Camera dei Deputati — 1318
XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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'Autorita` sono nominati per sette anni con incarico non rinnovabile, non possono esercitare attivita` professionale o di consulenza, ne´ ricoprire altri uffici pubblici o privati. I componenti dell'Autorita` non possono nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico assumere cariche pubbliche non elettive. Le indennita` spettanti ai membri dell'Autorita` e il loro status sono equiparati a quelli dei giudici costituzionali.

4. L'Autorita` e` costituita entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro i successivi tre mesi essa delibera le norme riguardanti la propria organizzazione, il proprio funzionamento, il trattamento giuridico del personale, nonche´ la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilita` generale dello Stato. In sede di prima applicazione della presente legge essa si avvale dell'Autorita` garante della concorrenza e del mercato, nonche´ di un proprio ufficio composto da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, in posizione di comando, in conformita` ai rispettivi ordinamenti. Il relativo contingente e` determinato, in misura non superiore

a quindici unita` , su proposta del
Presidente dell'Autorita` , con decreto del
Presidente del Consiglio dei ministri, entro
un mese dalla nomina del Presidente dell'Autorita`

. L'ufficio e` coordinato da un
segretario generale, scelto tra magistrati
ordinari, amministrativi, contabili o avvocati
dello Stato, per il quale e` 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 e il trattamento
economico dell'amministrazione di appartenenza
con oneri a carico di quest'ultima.

Il servizio prestato ai sensi del presente

Atti Parlamentari — 7 — Camera dei Deputati — 1318

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

articolo e` equiparato ad ogni effetto di
legge a quello prestato nelle rispettive
amministrazioni di appartenenza. Agli
stessi e` corrisposto, comunque, a carico
dell'Autorita` , il trattamento accessorio
nelle misure previste per il personale della
Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'Autorita` si avvale, altresì, di un contingente
di personale con contratto a tempo
determinato in misura non superiore a
quindici unita` . L'Autorita` stabilisce l'indennita`
da corrispondere al segretario generale.

ART. 6.

(Funzioni dell'Autorita`).

1. L'Autorita` accerta le situazioni di
incompatibilita` 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'Autorita`
esprime pareri sui disegni e sulle proposte
di legge nonche´ 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'Autorita`, a una gestione fiduciaria ai sensi dell'articolo 8.

2. Per le attivita` patrimoniali di cui all'articolo 3, qualora suscettibili di determinare conflitti di interessi, i titolari di cariche di Governo propongono all'Autorita`, nei termini di cui all'articolo 4,

Atti Parlamentari — 8 — Camera dei Deputati — 1318

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

comma 1, misure idonee a prevenire il conflitto di interessi. Entro i termini di cui al medesimo articolo 4, comma 2, l'Autorita` accetta le proposte dell'interessato o stabilisce, sentita l'Autorita` garante della concorrenza e del mercato, ed eventualmente la Commissione nazionale per le societa` e la borsa (CONSOB) e le competenti Autorita` di settore, modalita` alternative. Qualora tali modalita` comprendano la vendita, l'Autorita` fissa il termine massimo entro il quale essa deve essere completata. Decorso tale termine l'Autorita` provvede anche tramite un'offerta pubblica di vendita.

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'Autorita`, sentiti il titolare della carica di Governo nonche` i Presidenti della CONSOB e delle Autorita` 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, e successive modificazioni.

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 né 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'Au-
Atti Parlamentari — 9 — Camera dei Deputati — 1318

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI
torità, ogni tre mesi, 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 di minusvalenze.

Tutti gli atti e i 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. La disciplina di cui alla presente legge si applica 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

Atti Parlamentari — 10 — Camera dei Deputati — 1318

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

cessione si trova, 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 è subordinato l'esercizio

della relativa attività economica.

2. Le imprese in cui i titolari di cariche di Governo hanno partecipazioni rilevanti ai sensi dell'articolo 3, comma 6, non possono ottenere dalle amministrazioni pubbliche concessioni o altri atti di assenso, comunque denominati, cui è subordinato l'esercizio della relativa attività.

Non possono, inoltre, stipulare contratti con le amministrazioni pubbliche, né 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, Atti Parlamentari — 11 — Camera dei Deputati — 1318

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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 ritiene opportuni, 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 delle 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'Autorita` ai sensi della presente legge sono impugnabili esclusivamente dinanzi a 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 due mesi dall'impugnazione. La decisione del collegio e` impugnabile con ricorso alla Corte di cassazione, che provvede entro un mese, 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'unita` 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
Atti Parlamentari — 12 — Camera dei Deputati — 1318
XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI
parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

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

ART. 14.

(Abrogazione. Entrata in vigore).

1. La legge 20 luglio 2004, n. 215, e successive modificazioni, e` abrogata.

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

Atti Parlamentari — 13 — Camera dei Deputati — 1318

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI