

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3796

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore PASSIGLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MARZO 2006 (*)

—————

Nuove norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi

—————

—————
() Testo ritirato dal presentatore*

ONOREVOLI SENATORI. - Come è noto la legge sul conflitto di interessi, legge 20 luglio 2004, n. 215, meglio nota come legge Frattini, è una legge studiata *ad personam* per proteggere gli interessi di Berlusconi. In un anno e mezzo di applicazione ha rivelato tutta la sua inefficacia a evitare conflitti di interessi, ne sono esempio significativo i casi riguardanti la scelta del Governo di incentivare la diffusione del digitale terrestre dando un contributo di oltre duecento milioni di euro per l'acquisto del decoder, quando la società leader di *decoders* in Italia era di proprietà del fratello dell'on. Berlusconi; la vendita on-line di libri scolastici proposta da una convenzione tra il ministero dell'istruzione e le Poste che veniva proposta tramite la Mondolibri S.p.A. - Divisione Bol, società indirettamente controllata da Berlusconi, ed altri ancora sono i casi che si potrebbero portare a conoscenza. Esistono invece norme costituzionali che stabiliscono

incompatibilità in relazione ad altre cariche, quali Presidente della Repubblica, parlamentare, giudice costituzionale, componente del Consiglio superiore della magistratura; in alcuni casi sono stabilite riserve di legge per una disciplina più dettagliata. Negli ordinamenti del mondo occidentale numerose disposizioni costituzionali recano effettivi divieti o incompatibilità in funzione preventiva dei conflitti tra interessi pubblici e privati, talora in forma incondizionata, talaltra con ammissione di temperamenti e deroghe da valutare caso per caso.

Ecco perchè si ritiene opportuno riproporre questo disegno di legge in forma sostitutiva della legge Frattini e l'unico in grado di garantire una efficace applicazione su casi di conflitto di interessi che si dovessero presentare. Questo disegno di legge è già stato approvato dal Senato della Repubblica il 27 febbraio 2001 nella XIII legislatura.

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 Sottosegretari di Stato, nonchè i Commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Art. 2.

(Obbligo di astensione da atti di Governo)

1. I titolari di cariche di Governo, nell'esercizio delle loro funzioni, devono dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici; essi hanno l'obbligo di astenersi da ogni atto idoneo ad influenzare specificamente, in virtù dell'ufficio ricoperto, i propri interessi.

2. I soggetti di cui al comma 1 non possono partecipare alle deliberazioni attinenti alla carica ricoperta né adottare atti di rispettiva competenza quando essi possono coinvolgere, direttamente o indirettamente, interessi propri per quanto di loro conoscenza. Lo stesso obbligo deve essere osservato in casi di interessi, noti al titolare della carica, propri del coniuge o dei parenti e affini entro il secondo grado.

3. Sulla sussistenza degli obblighi di cui al comma 2, per il Presidente del Consiglio dei ministri e per i Ministri delibera il Consiglio dei ministri, per i Sottosegretari di Stato e per i Commissari straordinari del Governo provvede il Presidente del Consiglio dei ministri.

4. Il Regolamento del Consiglio dei ministri assicura adeguate forme di pubblicità agli adempimenti di cui al comma 2, rendendo noti i casi di mancata partecipazione a deliberazioni, motivata ai sensi del medesimo comma.

Art. 3.

(Incompatibilità con funzioni pubbliche, rapporti di lavoro dipendente, incarichi direttivi in enti pubblici e imprese)

1. È incompatibile con le cariche di Governo ogni impiego pubblico e privato nonché ogni carica o ufficio pubblico diversi dal mandato parlamentare e non inerenti alla funzione svolta.

2. I dipendenti pubblici e privati che assumono cariche di Governo sono collocati in aspettativa con decorrenza dal giorno del giuramento, senza pregiudizio della propria posizione professionale e di carriera. Si applicano le disposizioni concernenti l'aspettativa per mandato parlamentare vigenti nei rispettivi ordinamenti.

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. Per la durata della carica deve essere interrotto ogni rapporto giuridico ed economico eventualmente esistente con studi professionali italiani o esteri.

4. In caso di inottemperanza alle disposizioni del comma 3 l'ordine o il collegio professionale territorialmente competente provvede alla sospensione dall'esercizio della professione per la durata dell'incarico di Governo.

5. I titolari delle cariche di Governo non possono esercitare, in enti pubblici, nonché in enti privati, aventi per oggetto anche non

principale lo svolgimento di attività imprenditoriali, funzioni di presidente, amministratore, liquidatore, sindaco o revisore, nè analoghe funzioni di responsabilità comunque denominate, ovvero assumere, per tali enti e imprese, incarichi di consulenza e incarichi arbitrai i di qualsiasi natura. Essi cessano dai predetti incarichi a decorrere dal giorno del giuramento e non possono, per la durata della carica di Governo, percepire alcuna forma di retribuzione nè fruire di alcun vantaggio relativi agli stessi incarichi.

6. In caso di inottemperanza alle disposizioni di cui al comma 5, provvede d'ufficio la corte d'appello competente per territorio in ragione della sede dell'ente o dell'impresa. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, in materia di procedimenti in camera di consiglio.

Art. 4.

(Dichiarazione delle attività economiche)

1. Entro venti giorni dalla assunzione della carica, i soggetti di cui all'articolo 1 comunicano all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di seguito denominata «Autorità garante», tutti i dati concernenti le imprese di cui, direttamente o indirettamente, detengono o hanno detenuto nei dodici mesi precedenti la titolarità, o il controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e delle altre disposizioni di legge vigenti in materia, ovvero una partecipazione superiore al 2 per cento del capitale sociale. Essi sono tenuti ad analoghe comunicazioni entro quindici giorni per ogni successiva variazione dei dati forniti.

2. Entro quarantacinque giorni dalla comunicazione di cui al comma 1, l'Autorità garante accerta, tenendo conto delle eventuali precisazioni dei titolari della carica di Governo interessati e di ogni altro elemento,

se le attività economiche di loro pertinenza sono rilevanti ai sensi della presente legge. Tali attività sono rilevanti qualora:

a) il patrimonio relativo alle attività economiche e finanziarie a carattere imprenditoriale dei soggetti di cui all'articolo 1 sia almeno pari a 8 milioni di euro, aumentati degli incrementi disposti dall'Autorità garante, in applicazione dell'articolo 16, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

b) si tratti di impresa esercente mezzi di comunicazione di massa, indipendentemente da qualunque parametro dimensionale.

3. L'Autorità garante provvede a comunicare immediatamente al titolare della carica di Governo interessato l'esito dell'accertamento di cui al comma 2.

4. Quando l'Autorità garante verifica la sussistenza di cespiti e atti vita non dichiarati ne informa immediatamente il titolare della carica di Governo interessato. Nel caso in cui l'accertamento conclusivo dia luogo alla verifica delle condizioni di cui al comma 2, si applicano gli articoli 6 e seguenti. In ogni caso, l'accertamento di cespiti e attività economiche non dichiarati comporta l'applicazione da parte dell'Autorità garante di una sanzione amministrativa pecuniaria in misura compresa tra il 10 e il 50 per cento del valore dei cespiti e delle attività economiche non dichiarati. Non si applica l'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni.

5. Il titolare della carica di Governo interessato, ovvero il gestore di cui agli articoli 5, 6 e 7, possono chiedere che l'Autorità garante accerti se sia venuta meno ai sensi del comma 2 la rilevanza delle attività economiche.

6. Un decimo dei componenti di ciascuna Camera può richiedere all'Autorità garante di svolgere l'accertamento di cui al comma 2.

Art. 5.

*(Criteri di esercizio
delle attività economiche)*

1. I titolari di cariche di Governo non possono esercitare attività imprenditoriali.

2. Entro quarantacinque giorni dall'assunzione della carica, titolari delle cariche di Governo adottano misure dirette ad assicurare che le attività economiche di rispettiva pertinenza ai sensi dell'articolo 4, comma 1, siano esercitate secondo criteri e in condizioni di effettiva separazione gestionale al fine di evitare qualsiasi ingerenza ovvero influenza di fatto da parte del titolare della carica di Governo. Per l'adozione di tali misure possono essere concordati indirizzi con l'Autorità garante. Le misure adottate sono comunicate entro i cinque giorni successivi all'Autorità, che può prescrivere altre misure.

3. In caso di presunta violazione delle disposizioni di cui al comma 2, l'Autorità garante notifica al titolare della carica di Governo e alle imprese interessate l'apertura di un'istruttoria a seguito della quale, se ravvisa la violazione, prescrive le misure correttive e ripristinatorie necessarie, fissando il termine per la relativa attuazione. Decorso tale termine l'Autorità garante accerta l'eventuale inottemperanza e, sentita l'autorità di garanzia o di regolazione di settore eventualmente competente, applica al titolare della carica di Governo una sanzione amministrativa pecuniaria in misura compresa tra il 2 e il 50 per cento del fatturato delle imprese di cui al presente comma, relativo all'esercizio precedente a quello nel quale si è realizzata l'inottemperanza, tenuto conto della gravità e durata della stessa, nonché dell'eventuale profitto.

4. Qualora le attività economiche risultino rilevanti ai sensi dell'articolo 4, comma 2, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 6 e seguenti.

Art. 6.

*(Alienazione o trasferimento
delle attività economiche)*

1. Quando ricorrono le condizioni stabilite dall'articolo 4, comma 2, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione di cui all'articolo 4, comma 3, il titolare della carica di Governo interessato provvede ad alienare, o a trasferire a un gestore ai sensi dell'articolo 7, le attività economiche o le partecipazioni che consentono di esercitare il controllo sulle stesse, o che comunque eccedono il 2 per cento del capitale sociale.

2. Quando la situazione di controllo non consegua alle ipotesi previste dall'articolo 2359, primo comma, numeri 1) e 2), del codice civile, il titolare della carica di Governo interessato provvede, entro il termine indicato nel comma 1, a far cessare i vincoli e i rapporti che determinano il controllo, secondo le modalità da concordare di volta in volta con l'Autorità garante.

3. Se il titolare della carica di Governo non provvede all'alienazione o al trasferimento ovvero a far cessare i rapporti e i vincoli indicati nel comma 2 entro il termine previsto dal comma 1, l'Autorità garante, previa convocazione dell'interessato e verificate le condizioni del caso e ogni altro elemento utile ad accertare il carattere volontario e la gravità del suo comportamento, dichiara che sussiste la situazione di incompatibilità e contestualmente applica una sanzione amministrativa pecuniaria in misura compresa tra il 2 e il 50 per cento del fatturato delle imprese di cui all'articolo 4, comma 1, relativo all'esercizio precedente a quello nel quale si è realizzata l'inottemperanza, tenuto conto della gravità e durata della stessa, nonchè dell'eventuale profitto. Non si applica l'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni.

4. L'Autorità garante, entro dieci giorni dagli adempimenti di cui al comma 3, con determinazione adottata d'intesa con il presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e con il presidente dell'autorità di regolazione di settore eventualmente competente, individua il gestore del patrimonio del titolare della carica di Governo, definisce l'atto di trasferimento e ne trasmette copia, per l'adesione, al gestore. Dalla data dell'adesione decorrono gli effetti del trasferimento, in mancanza del relativo atto da parte del titolare della carica di Governo.

Art. 7.

(Gestione del patrimonio trasferito)

1. Il trasferimento delle partecipazioni di cui all'articolo 4, comma 1, 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 garante, d'intesa con il presidente della CONSOB e il presidente dell'autorità di regolazione di settore eventualmente competente, sentito il titolare della carica di Governo. Non possono essere scelti i soggetti:

a) che nel quinquennio precedente o al tempo della scelta abbiano fornito o forniscano al titolare della carica di Governo o a imprese da questi controllate servizi bancari, finanziari o d'investimento;

b) che nel biennio precedente o al tempo della scelta siano stati o siano legati al titolare della carica di Governo o a Imprese da questi controllate da relazioni commerciali che possano pregiudicarne l'indipendenza;

c) che siano legati da rapporti di controllo ai sensi dell'articolo 4, comma 1, al titolare della carica di Governo o a imprese da questi controllate ovvero che siano stati le-

gati a questi soggetti da tali rapporti nel quinquennio precedente;

d) che abbiano partecipato nel biennio precedente al capitale di società controllate dal titolare della carica di Governo in misura superiore all'uno per cento ovvero vi partecipino in tale misura;

e) nei quali o nelle società che controllano i quali ai sensi dell'articolo 4, comma 1, il titolare della carica di Governo o imprese da questi controllate detengano, direttamente o indirettamente, una partecipazione superiore all'uno per cento del capitale;

f) che siano portatori di interessi in contrasto con quelli del titolare della carica di Governo;

g) che abbiano avuto o che abbiano al tempo della scelta controversie con il titolare della carica di Governo.

2. Al patrimonio trasferito al gestore si applica l'articolo 22 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. In nessun caso è consentito al gestore di utilizzare il patrimonio nell'interesse proprio o di terzi. In caso di cessazione dalla carica per qualsiasi ragione, il titolare della carica di Governo riacquista di diritto la titolarità del patrimonio.

3. I contratti di trasferimento sono stipulati in conformità ai modelli deliberati in via generale dall'Autorità garante e sono ad essa trasmessi in copia. Essi contengono, in particolare, la dichiarazione sotto la propria responsabilità di entrambe le parti, atte stante la reciproca indipendenza.

L'efficacia del contratto di trasferimento della titolarità dell'attività è sospesa fino a che, nei quindici giorni successivi alla trasmissione, l'Autorità garante non abbia verificato la corrispondenza ai modelli deliberati. Quando la verifica ha esito negativo, l'Autorità garante definisce il contenuto del contratto di gestione e ne trasmette copia, per l'adesione, al gestore. Con l'adesione del gestore, il contratto acquista efficacia nei confronti del titolare della carica di Governo.

4. Il gestore ha l'obbligo di accertare, alla data di sottoscrizione del contratto di trasferimento, il valore economico complessivo del patrimonio trasferito e dei singoli complessi di cespiti in esso inclusi.

5. Il gestore agisce nel rispetto dei principi di cui alla presente legge, dei criteri di correttezza e diligenza e nell'interesse esclusivo del patrimonio trasferito, e può a tali fini disporre in tutto o in parte dei beni che lo compongono. Il gestore può provvedere alla sostituzione dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo nelle imprese di pertinenza del titolare della carica di Governo ai sensi dell'articolo 4, comma 1, solo quando ciò sia nell'interesse del patrimonio o sia necessario per garantire l'effettiva separazione della gestione, ovvero quando essi si rendano responsabili di violazioni della disciplina stabilita dalla presente legge. 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.

6. 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 garante, ogni novanta giorni, il risultato economico complessivo dell'amministrazione, nonché di ricevere ogni semestre, su richiesta, il reddito derivante dalla gestione del loro patrimonio.

7. Le istruzioni fornite e gli atti di disposizione effettuati dal titolare della carica di Governo durante lo svolgimento dell'attività di gestione sono nulli, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 10.

8. Alla data di cessazione dalla carica, il gestore rende al titolare della carica di Governo il conto della gestione.

Art. 8.

(Controlli e sanzioni a carico dei gestori)

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

2. Se sussiste il rischio grave e attuale che l'esercizio delle attività economiche non si svolga secondo i criteri stabiliti dalla presente legge e in condizioni di effettiva separazione, l'Autorità garante diffida il gestore ad assumere le misure occorrenti per muovere tale rischio. In caso di persistente inosservanza, l'Autorità garante può revocare il gestore, informandone il titolare della carica di Governo interessato, ferme restando le disposizioni di cui al presente articolo. In tali casi, viene nominato un nuovo gestore ai sensi dell'articolo 7, comma 1.

3. Ai gestori che violano le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo 7 ovvero ostacolano l'esercizio delle funzioni dell'Autorità garante, la stessa Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria in misura compresa tra un minimo pari allo 0,1 per cento e un massimo pari all'1 per cento del valore del patrimonio trasferito.

4. Alle sanzioni di cui al comma 3 non si applica l'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni.

5. L'applicazione delle sanzioni di cui al comma 3 comporta in ogni caso la revoca del gestore e la nomina di un nuovo gestore, ai sensi dell'articolo 7, comma 1.

Art. 9.

(Regime fiscale)

1. Il trasferimento al gestore delle attività economiche ai sensi della presente legge e la loro successiva restituzione all'interessato

non costituiscono realizzo di plusvalenze o minusvalenze.

2. Tutti gli atti e contratti stipulati ai fini del trasferimento al gestore e della successiva restituzione all'interessato sono esenti da ogni imposta indiretta.

3. I proventi derivanti dal patrimonio trasferito ai sensi dell'articolo 7 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.

(Attività economiche concernenti il settore delle comunicazioni di massa)

1. Quando le attività economiche di cui alla presente legge concernono il settore delle comunicazioni di massa, l'Autorità garante accerta se i criteri e le condizioni di effettiva separazione gestionale risultino soddisfatti, anche in riferimento ai principi stabiliti dalla legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni, e dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, in modo che non sia favorito l'interesse del titolare della carica di Governo interessato mediante forme di sostegno privilegiato in violazione dei principi del pluralismo, dell'obiettività e dell'imparzialità dell'informazione. Per tale accertamento e per l'eventuale applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 8, l'Autorità garante acquisisce preventivamente il parere e le proposte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; in caso di urgenza, trascorsi cinque giorni, provvede autonomamente in via provvisoria.

2. Rimangono ferme le competenze del Ministro delle comunicazioni e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per quanto riguarda i controlli e l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni, e dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28.

Art. 11.

*(Cessioni patrimoniali a congiunti
e a società collegate)*

1. Si applica la disciplina di cui agli articoli 5 e seguenti 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 di sua pertinenza ai sensi dell'articolo 4, comma 1, in una delle seguenti condizioni:

a) coniuge, parente o affine entro il secondo 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. 12.

(Imprese in concessione)

1. La violazione degli obblighi e dei divieti di cui agli articoli 4, 5, 6, 7 e all'articolo 10, comma 1, da parte del titolare della carica di Governo in relazione a impresa di sua pertinenza ai sensi dell'articolo 4, comma 1, comporta in ogni caso la revoca dell'atto di concessione o di altro atto di assenso di amministrazioni statali comunque denominato, cui sia subordinato l'esercizio della relativa attività economica.

2. Le imprese di pertinenza del titolare della carica di Governo ai sensi dell'articolo 4, comma 1, non possono ottenere dalle amministrazioni statali concessioni o altri atti di assenso comunque denominati cui sia subordinato l'esercizio della relativa attività. Non possono, inoltre, stipulare contratti con le amministrazioni statali, né instaurare con

esse alcun altro rapporto giuridico inerente o connesso all'esercizio dell'attività propria o di società controllata, controllante o collegata.

Art. 13.

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

1. L'Autorità garante, 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 opportuni, l'Autorità garante può avvalersi della collaborazione di amministrazioni ed enti pubblici.

3. Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita l'Autorità garante, sono stabilite le disposizioni che garantiscono al titolare della carica di Governo e al gestore di volta in volta interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione nei procedimenti di accertamento e di applicazione delle sanzioni previsti dagli articoli 4, 5, 6 e 8.

4. L'Autorità garante comunica al Presidente della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle Camere, che ne informano le rispettive Assemblee, i provvedimenti adottati per i casi di inottemperanza di cui all'articolo 5, comma 3, e all'articolo 6, comma 3. Analoga comunicazione è rivolta alla CONSOB non-

ché alle autorità di garanzia e regolazione di settore eventualmente competenti.

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

6. Gli atti di accertamento e i provvedimenti adottati dall'Autorità garante ai sensi della presente legge sono impugnabili esclusivamente dinanzi alla corte d'appello di Roma, che decide in camera di consiglio entro sessanta giorni in collegio composto dal primo presidente e da due giudici estratti a sorte tra i magistrati della corte. La decisione della corte d'appello 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.

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 il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.