

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONFLITTI DI INTERESSI

Il testo approvato dalla Camera è il risultato di un attento e lungo lavoro istruttorio che ha portato all'adozione di una normativa assai diversa, sia dal precedente testo, esaminato in Aula nell'ottobre del 2014 e poi rinviato in Commissione Affari Costituzionali, sia dalla legge Frattini (legge del 20 luglio 2004, n. 215), attualmente vigente.

Per una lettura più analitica e dettagliata del provvedimento "Disposizioni in materia di conflitti di interessi" (AC 275 Bressa, AC 0159 Fraccaro, AC 1832 Civati, AC 1969 Tinagli, AC 2339 Dadone, AC 2634 Rizzetto, AC 2652 Scotto, AC Rubinato) si rinvia ai [lavori parlamentari](#) e ai [dossier](#) di approfondimento a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati.

LE CRITICITÀ DELLA LEGGE FRATTINI

Le due Autorità che, sulla base della "legge Frattini", hanno il governo della materia – l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – nel corso delle loro Relazioni semestrali al Parlamento hanno segnalato diversi punti deboli della legge, che la rendono sostanzialmente inefficace. Il rilievo più significativo fa riferimento ad «**una concezione restrittiva del conflitto di interessi, focalizzata essenzialmente nelle sue manifestazioni formali**». Tra gli altri punti segnalati: l'inapplicabilità della legge agli assessori regionali e al governo regionale; la circostanza che l'atto adottato in conflitto di interessi è considerato rilevante solo se ha recato un danno all'interesse pubblico, il che è naturalmente difficilmente valutabile in modo separato dal conflitto di interessi stesso. Un altro punto molto significativo è quello che impedisce alle due Autorità di accertare il vero stato patrimoniale dei titolari delle cariche di governo. Il regime sanzionatorio, inoltre, è inefficace perché il massimo delle sanzioni per le imprese favorite è pari al vantaggio ricavato. Sostanzialmente, quindi, non vi è alcuna sanzione in quanto, al massimo, si deve restituire ciò che si è preso. Mancano disposizioni in materia di pubblicità delle decisioni; il coniuge, i parenti ed i destinatari non incorrono in alcuna sanzione se non forniscono gli elementi richiesti sulla situazione patrimoniale.

LE PRINCIPALI NOVITÀ DEL NUOVO TESTO RISPETTO ALLA LEGGE FRATTINI

- Come tutte le leggi analoghe di altri Paesi, **ha carattere preventivo**, ha lo scopo cioè di prevenire il conflitto di interessi; **la legge Frattini, invece, si limita ad intervenire solo successivamente e con sanzioni scarsamente disincentivanti**, per non dire

inesistenti (semplice segnalazione del conflitto al Parlamento attraverso una Relazione).

- Viene **chiarita la nozione giuridica di conflitto di interessi**. Da sottolineare che la nozione di “conflitto di interessi non economico” non è stata compresa in tale definizione generale, solo per evitare di introdurre una norma “manifesto” che sarebbe stata difficile da applicare con la previsione di sanzioni efficaci e avrebbe rischiato di trascinare in valutazioni politiche discrezionali l’Autorità di vigilanza. Una impostazione di questo tipo avrebbe infatti potuto generare interpretazioni dubbie alimentando il contenzioso anche di carattere costituzionale, considerato che chiunque potrebbe essere chiamato a rispondere di interessi non propriamente economici.

Situazione di conflitto di interessi

Sussiste conflitto di interessi in tutti i casi in cui il titolare di una carica di governo sia titolare di un interesse economico privato tale da condizionare l’esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza.

- **L’ambito soggettivo di applicazione della legge comprende i titolari di cariche di governo nazionale** (il Presidente del Consiglio dei ministri, i vicepresidenti del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo); **viene esteso ai titolari di cariche di governo regionale** (i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed i componenti della giunte regionali e delle province autonome); **ai membri del Parlamento; ai consiglieri regionali**, con una disciplina apposita prevista per i parlamentari, in linea con le garanzie previste dagli articoli 66 e 68 della Costituzione; **ai membri delle autorità indipendenti**. Rispetto alle ipotesi di lavoro, è stata ristretta la platea che prima si era ipotizzato poter riguardare l’alta burocrazia dello Stato, in quanto l’applicazione dei decreti attuativi della legge Severino è più che sufficiente, in particolare con i provvedimenti in materia di inconfiribilità e di conflitto di interessi, a contrastare il fenomeno.
- **Rafforzati i poteri di controllo**: il compito di vigilare è stato affidato ad un organismo già esistente, **l’Autorità garante della concorrenza e del mercato**, che già si occupa di conflitti di interessi, disciplinandone dettagliatamente la composizione, al fine di garantirne l’imparzialità, ed estendendone i poteri. Alla luce delle modifiche introdotte l’AGCM sarà composta da **1 presidente e 4 membri, eletti 3 dalla Camera e 2 dal Senato. I provvedimenti adottati dall’Autorità saranno resi pubblici mediante pubblicazione sul proprio sito internet**, in una apposita sezione dedicata al conflitto di interessi. Avverso gli atti adottati e le sanzioni applicate dall’Autorità è competente il giudice ordinario.

Il testo opera una **distinzione tra il conflitto di interessi di titolari di cariche di governo e membri del Parlamento**, tenendo conto delle disposizioni costituzionali riguardanti l’autonomia degli organi parlamentari (articolo 66 della Costituzione *Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità*).

CONFLITTI DI INTERESSI RIGUARDANTE I TITOLARI DI CARICA DI GOVERNO:

Le misure ex ante per la prevenzione del conflitto di interessi.

1. **Dovere di informazione.** È prevista, a carico dei **titolari di organi di governo**, al momento di assunzione della carica, nel corso della stessa e della cessazione, una

serie di **obblighi dichiarativi** da rendere all'Autorità, riguardanti un elenco tassativo di situazioni e di dati patrimoniali, nel rispetto di scadenze serrate e con sanzioni precise in caso di omessa dichiarazione. Una **novità rispetto alla legge Frattini** è che tali obblighi dichiarativi sono **estesi**, ove acconsentano, **oltre che al coniuge e ai parenti entro il secondo grado, anche al convivente**. Nel caso in cui non acconsentano a rendere le dichiarazioni, l'Autorità procede d'ufficio all'acquisizione di tutti gli elementi ritenuti utili, avvalendosi, ove occorra, della Guardia di finanza. Del rifiuto di rendere le dichiarazioni o del negato consenso alla loro pubblicazione è data notizia sul sito internet dell'Autorità. Le **sanzioni** per il titolare di carica governativa sono differenziate a seconda che si tratti di ipotesi di incompleta o mancata dichiarazione, ovvero di dichiarazioni mendaci rese all'Autorità. Per l'espletamento dei compiti di indagine, verifica, accertamento e controllo di tali dichiarazioni, l'Autorità può avvalersi di banche dati pubbliche o private, sulla base di specifiche linee guida stabilite dal Garante per la tutela dei dati personali nonché, per le banche dati e i sistemi informativi facenti capo all'anagrafe tributaria, sulla base di una specifica convenzione conclusa con le Agenzie Fiscali. Nei casi di dichiarazioni incomplete o non veritiere, l'Autorità procede all'acquisizione di tutti gli elementi ritenuti utili avvalendosi, ove occorra, del Corpo della guardia di finanza.

2. **Dovere di astensione dal compimento di atti in conflitto di interessi.** Ogni volta in cui il titolare di una carica di governo nazionale, nell'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite, possa prendere **decisioni**, adottare atti o partecipare a deliberazioni che, pur destinati alla generalità o a intere categorie di soggetti, siano **tali da produrre, nel patrimonio** dello stesso o del coniuge, del convivente o di parenti entro il secondo grado, **un vantaggio economicamente rilevante e differenziato**, ancorché non esclusivo, rispetto a quello della generalità dei destinatari del provvedimento, **l'Autorità lo informa dell'obbligo di astensione**. Indipendentemente dalle comunicazioni dell'Autorità, il titolare della carica di governo nazionale ha comunque l'obbligo di astenersi nel caso in cui si trovi in una situazione di conflitto di interessi. Nei casi di dubbio, prima di adottare una decisione o partecipare a una deliberazione, può rivolgersi all'Autorità per ricevere un indirizzo sulla sussistenza o meno, nel caso specifico, dell'obbligo di astensione, sulla base del modello statunitense che prevede che **l'Autorità non sia solo un "guardiano" ma è anche un "consigliere"** che aiuta il titolare della carica di governo a decidere. L'obbligo di astensione dalla partecipazione ad una deliberazione riguarda ogni attività del Consiglio dei ministri relativa alla deliberazione medesima. Della mancata partecipazione del titolare di una carica di governo nazionale al Consiglio dei ministri è sempre data comunicazione all'Autorità che provvede alla pubblicazione della notizia nella sezione del proprio sito *internet*. L'obbligo di astensione non sussiste nel caso in cui l'Autorità, su richiesta dell'interessato, disponga che i beni e le attività patrimoniali interessati dal conflitto di interessi siano affidati, entro il termine da essa stabilito, a una gestione fiduciaria mediante la sottoscrizione di un contratto di gestione fiduciaria (*blind trust*). In caso di violazione dell'obbligo di astensione, salvo che il fatto costituisca reato, l'Autorità applica una **sanzione amministrativa pecuniaria** non inferiore al doppio e non superiore al quadruplo del vantaggio patrimoniale effettivamente conseguito dai soggetti interessati. In caso di violazione del dovere di astensione, il Consiglio dei ministri può **revocare l'atto o procedere all'annullamento** straordinario a tutela dell'unità dell'ordinamento (ex articolo 2, comma 3, lettera p) della legge n. 400 del 1988). Gli **atti individuali** adottati in violazione del dovere di astensione **possono essere convalidati** in tutto o in parte dal Consiglio dei ministri per **questioni di interesse generale, entro 30 giorni** dalla data della comunicazione della violazione dell'obbligo di astensione al Presidente del Consiglio da parte dell'Autorità.

Diversamente, l'atto cessa di produrre effetti. I termini per le impugnative e ricorsi decorrono dalla scadenza dei suddetti 30 giorni.

3. **Dovere di opzione** quando si versa in situazioni di incompatibilità (“incompatibilità professionale” e “incompatibilità patrimoniale”). Qualora l’Autorità accerti una situazione di incompatibilità invita il titolare della carica di governo ad **optare tra la sua carica e il mantenimento della posizione incompatibile**. Nel caso in cui l'opzione non venga esercitata entro il termine previsto, tutti gli atti compiuti dal ministro sono nulli. La mancanza di opzione significa, pertanto, che il soggetto ha optato per la carica di carattere privato. In pendenza della decisione in merito all’opzione il titolare della carica di governo è tenuto all’obbligo di astensione. Per evitare la dichiarazione di incompatibilità, l'imprenditore può altresì accedere all'applicazione della misura della gestione fiduciaria (*blind trust*) o della vendita.
4. **Dovere di separazione.** È la **misura tipica per la prevenzione** delle ipotesi di conflitto di interessi più rilevante. Si tratta di una forma di affidamento in gestione dei beni e delle attività patrimoniali assimilabile al *blind trust* – seppur con specifici accorgimenti propri della tradizione giuridica italiana – che assicura forme di amministrazione “opache” (le comunicazioni tra titolare e gestore sono vietate. Il titolare può solo sapere, sempre per il tramite dell’Autorità, ogni 90 giorni, il valore complessivo del patrimonio amministrato e di ricevere ogni 6 mesi, su richiesta, una quota del rendimento di gestione) in grado di prevenire la realizzazione di conflitti d'interesse. **Il *blind trust* scatta in due ipotesi**, nel caso in cui risulti inadeguata la previsione di obblighi di astensione: 1) quando il titolare della carica di governo possieda, anche per interposta persona o tramite società fiduciarie, partecipazioni rilevanti in settori sensibili, quali il settore della difesa, del credito o in imprese di rilevanza nazionale nei settori dell'energia, delle comunicazioni, dell'editoria, della raccolta pubblicitaria, delle opere pubbliche di preminente interesse nazionale o dei servizi erogati in concessione o autorizzazione; 2) quando la concentrazione di interessi patrimoniali e finanziari del titolare della carica di governo nel medesimo settore di mercato si rilevi siano tali da condizionare l’attività di governo o vi sia il rischio di turbative della concorrenza. In tali casi è l’Autorità che, al fine di prevenire il conflitto di interessi, dispone che i beni e le attività patrimoniali siano affidati alla gestione fiduciaria.
5. **Dovere di vendita:** qualora non vi siano altre misure possibili per evitare il conflitto di interessi, **l’Autorità può disporre che il titolare della carica di governo proceda alla vendita dei beni e delle attività rilevanti**. Se entro il termine prescritto questi non vende né ha conferito mandato a vendere all’Autorità o al gestore, si intende che abbia optato per le dimissioni dalla carica di governo. **Si tratta di un caso di incompatibilità assoluta: “o vende o si dimette”**.

Le misure *ex post* per il conflitto di interessi

Il sistema degli interventi *ex post* per risolvere il conflitto di interessi ruota intorno **all’istituto della diffida e delle sanzioni in caso di violazione di obblighi**. In particolare, si prevedono sanzioni in caso di violazione dell’obbligo di dichiarazione (sanzione amministrativa pecuniaria) e dell’obbligo di astensione (sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore al doppio e non superiore al quadruplo del vantaggio patrimoniale effettivamente conseguito dai soggetti interessati). Si disciplina, inoltre, anche il caso in cui **l’impresa facente capo** al titolare della carica di governo nazionale – o ai parenti entro il

secondo grado o al coniuge o al convivente – ovvero le imprese o le società da essi **controllate**, pongano in essere comportamenti discrezionali diretti a trarre vantaggio da atti adottati in conflitto di interessi. In tali casi, l'Autorità, ove ricorrano le condizioni per l'applicazione delle disposizioni relative alla gestione fiduciaria e alla vendita, diffida l'impresa dal proseguire qualsiasi ulteriore comportamento diretto ad avvalersi dell'atto medesimo, dall'adottarne di nuovi ovvero a porre in essere azioni idonee a far cessare la violazione o, se possibile, misure correttive. In caso di inottemperanza alla diffida l'Autorità applica nei confronti dell'impresa una **sanzione amministrativa pecuniaria** non inferiore al doppio e non superiore al quadruplo del vantaggio patrimoniale effettivamente conseguito dall'impresa stessa, correlandola alla gravità del comportamento ed alla pronta ottemperanza alla diffida.

CONFLITTI DI INTERESSI DEI TITOLARI DELLE CARICHE DI GOVERNO REGIONALI

Le Regioni hanno sei mesi di tempo dalla entrata in vigore della legge per disciplinare le situazioni di conflitto di interessi dei titolari di cariche di governo regionali, uniformandosi ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica contenuti dalla legge nazionale e affidando i poteri di vigilanza, controllo e sanzione all'**Autorità garante della concorrenza e del mercato**. Decorso inutilmente il termine e fino all'emanazione della normativa regionale, si applica la legge nazionale. In tal caso, i poteri del Presidente del Consiglio dei ministri e del Consiglio dei ministri previsti dall'articolo 7, commi 7 e 10, sono esercitati, rispettivamente, dal Presidente della Regione e dalla Giunta regionale.

Stesso discorso vale per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei propri statuti e delle relative norme di attuazione.

CONFLITTI DI INTERESSI DEI COMPONENTI DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

Le disposizioni in materia di conflitto di interessi previste per i titolari delle cariche di governo nazionale si applicano anche ai **membri delle Autorità indipendenti**¹.

Per quanto riguarda i componenti degli organi di vertice della **Banca d'Italia e i componenti dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni** l'applicazione delle disposizioni della legge è disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare previo parere della Banca centrale europea. In generale, per i componenti delle autorità indipendenti, **restano ferme le misure più restrittive** rispetto a quanto stabilito dalla presente legge.

L'Autorità competente per l'applicazione della legge nei confronti dei componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è **l'Autorità nazionale anticorruzione**, che opera con i medesimi poteri riconosciuti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

¹ Autorità di regolazione dei trasporti, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, Autorità nazionale anticorruzione, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Commissione di vigilanza sui fondi pensione, Commissione nazionale per le società e la borsa, Garante per la protezione dei dati personali, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni e organi di vertice della Banca d'Italia.

CONFLITTI DI INTERESSI RIGUARDANTI I PARLAMENTARI

Vengono **rafforzate le cause di ineleggibilità** dei membri del Parlamento ed estese anche ai dirigenti delle cooperative o di consorzi di cooperative che lavorano con lo Stato. Inoltre, **il conflitto di interessi economico riguarderà anche i proprietari reali, e non solo gli amministratori**, delle imprese che svolgono prevalentemente la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione rilasciata dallo Stato di notevole entità economica che importi l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta. Viene infatti modificato l'art. 10² del DPR n. 361/1957 (testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati).

La Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, il 20 luglio 1994, confermò l'elezione di Silvio Berlusconi –fondatore e azionista di maggioranza di Mediaset, società che controlla RTI, titolare delle concessioni televisive di Canale Cinque, Rete Quattro e Italia Uno – poiché, proprio il citato articolo 10 fu interpretato nel senso che la norma si riferiva «alla concessione ad personam e, quindi, se non c'è titolarità della persona fisica, non si pone alcun problema di eleggibilità, pur in presenza di eventuali partecipazioni azionarie». La stessa interpretazione è stata confermata dalle successive pronunce della Giunta nelle quali è stato preso atto dell'insussistenza di ineleggibilità in considerazione dell'assenza di titolarità in proprio della posizione giuridica interessata dalla norma.

È altresì previsto che un parlamentare, per eludere le cause di ineleggibilità, non potrà cedere le attività che possono generare conflitto di interessi non solo al coniuge o ai parenti e affini entro il secondo grado, ma anche al convivente.

Una novità assoluta riguarda **coloro che intendono candidarsi: sono eleggibili** gli amministratori di imprese, i proprietari, gli azionisti di maggioranza o detentori di un pacchetto azionario di controllo nel caso in cui si dimettano dalla loro carica, o si adeguino alle prescrizioni dell'Antitrust, **prima di presentare la candidatura** o entro i 7 giorni successivi in caso di scioglimento anticipato della legislatura. In questi casi possono accedere alla procedura prevista nel caso di conflitto di interessi patrimoniale (contratto di gestione fiduciaria; vendita); in caso di elezione l'Autorità trasmette alla Giunta della Camera competente sulla verifica dei poteri una propria relazione sulle suddette misure.

CONFLITTI DI INTERESSI RIGUARDANTI I CONSIGLIERI REGIONALI

Viene **aggiunta una causa di ineleggibilità a quelle già previste. Nello specifico, le regioni dovranno disciplinare** l'ineleggibilità per i consiglieri regionali nei casi di titolarità o comunque di controllo, anche in via indiretta, di **un'impresa** che svolga esclusivamente o prevalentemente la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione rilasciata non solo dallo Stato, ma anche dalla Regione, di notevole entità economica.

² Articolo 10 del DPR 361/1957 testo vigente. Non sono eleggibili: 1) coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per **contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica**, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta; 2) i rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese volte al profitto di privati e sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative o con garanzia di assegnazioni o di interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato; 3) i consulenti legali e amministrativi che prestino in modo permanente l'opera loro alle persone, società e imprese di cui ai nn. 1 e 2, vincolate allo Stato nei modi di cui sopra.

GLOSSARIO

Incompatibilità: l'istituto risponde all'esigenza di garanzia contro ipotesi di conflitto di interessi. Nello specifico, le cause di incompatibilità si risolvono nel divieto di esercitare talune funzioni pubbliche o private, ovvero di trovarsi in particolari controversie con l'ente, tali da dar luogo a situazioni di conflitto tra eletto ed ente, anche solo potenziale, o in ogni caso da pregiudicare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione di cui fa parte il titolare della carica elettiva. In questi casi, le condizioni di incompatibilità non invalidano l'elezione, ma obbligano l'eletto a optare tra una delle due funzioni, ovvero la causa di incompatibilità può essere rimossa anche successivamente all'elezione vera e propria.

Ineleggibilità: in generale, le cause di ineleggibilità riguardano le condizioni che possono turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori, che possono, cioè, violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati. Per questi motivi la causa che la determina deve (o almeno dovrebbe) essere rimossa prima del concreto svolgersi delle elezioni per impedire che il candidato possa influenzare gli elettori in virtù di una posizione ricoperta (di vantaggio rispetto agli altri candidati) prima del voto.