

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 18 febbraio 2015

**Plenaria**

**60ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
STEFANO

*La seduta inizia alle ore 20,05.*

### *IMMUNITÀ PARLAMENTARI*

**(Doc. IV, n. 7) Domanda di autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni telefoniche dell'ex senatore Antonino Papania nell'ambito di un procedimento penale pendente anche nei suoi confronti (n. 21561/2013 RGNR – n. 13877/2013 RG GIP)**

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 14 gennaio e proseguito nella seduta del 28 gennaio 2015.

Il relatore, senatore ALICATA (*FI-PdL XVII*), illustra la propria proposta conclusiva, finalizzata a prospettare all'Assemblea la concessione dell'autorizzazione all'utilizzo di conversazioni e comunicazioni dell'ex senatore Papania, per le sole intercettazioni effettuate fino al 1° novembre 2010, rigettando invece la richiesta dell'autorità giudiziaria per tutte le comunicazioni intercettate successivamente alla predetta data.

Fa presente che l'impostazione sottesa alla proposta in questione è ispirata da un approccio garantistico, che si pone in continuità con quello seguito dal precedente relatore, senatore Buccarella, anche se viene ristretto l'ambito temporale dell'autorizzazione, circoscrivendolo alle comunicazioni captate fino al 1° novembre 2010. Ricorda a tal proposito che il senatore Buccarella, invece, aveva proposto l'accoglimento della richiesta di autorizzazione dell'autorità giudiziaria per tutte le conversazioni ante-

riori al 28 novembre 2010, rigettandola invece per quelle successive a tale data.

Il senatore CRIMI (*M5S*) precisa brevemente che la proposta prospettata dal senatore Alicata comporta la concessione dell'autorizzazione esclusivamente per una conversazione telefonica e due sms, determinando invece il rigetto della richiesta dell'autorità giudiziaria per le restanti comunicazioni via sms intercettate successivamente alla data indicata dal relatore.

Il senatore GIARRUSSO (*M5S*) esprime il proprio disappunto per la proposta del relatore Alicata, evidenziando che la stessa risulta del tutto incongrua, essendo ispirata esclusivamente dall'esigenza di favorire la messa in opera di un sistema di privilegi, atto a sottrarre il parlamentare alla giustizia penale.

Fa presente che i cittadini non potranno in alcun modo accettare le conclusioni del relatore Alicata, che risultano del tutto elusive rispetto al principio di uguaglianza e di parità di trattamento di fronte alla giurisdizione.

Il senatore BUCCARELLA (*M5S*) chiede al relatore di precisare le motivazioni per le quali intende circoscrivere l'autorizzazione alle sole comunicazioni intercettate fino al 1° novembre 2010.

Il relatore ALICATA (*FI-PdL XVII*), intervenendo in sede di replica, fa presente che nel paragrafo 3.2.3 dell'ordinanza, emessa dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Palermo, si legge testualmente che «*a partire da novembre 2010 le intercettazioni paiono lasciare emergere un particolare ruolo attivo del senatore Papania nella risoluzione delle questioni che riguardano il rapporto tra l'AIMERI AMBIENTE s.r.l. e l'ATO TP1.*»

Precisa che nel caso di specie, come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 390 del 2007, il Senato deve limitarsi a verificare quale sia la «*direzione dell'atto di indagine*», ossia se lo stesso sia rivolto esclusivamente nei confronti dei terzi destinatari delle intercettazioni, con conseguente configurabilità del carattere fortuito delle intercettazioni dei parlamentari che interloquiscono con tali soggetti o, viceversa, se sia finalizzato a carpire, *in fraude legis*, elementi indiziari a carico del parlamentare tramite sottoposizione a controllo di utenze telefoniche di terzi, con conseguente inutilizzabilità delle intercettazioni nei confronti del parlamentare stesso.

Tutto ciò premesso sul piano giuridico, va evidenziato, con riferimento al caso di specie, che il ruolo attivo del Papania a partire dal novembre del 2010 – sottolineato nell'ordinanza dell'autorità giudiziaria – lascia desumere la mancanza del requisito della occasionalità rispetto alle attività di captazione operate successivamente al 1° novembre del

2010, per le quali quindi la richiesta di autorizzazione deve essere respinta.

Il PRESIDENTE, accertata la presenza del numero legale, pone in votazione la proposta del relatore Alicata di concessione dell'autorizzazione all'utilizzo di conversazioni e comunicazioni dell'ex senatore Papania, per le sole intercettazioni effettuate fino al 1° novembre 2010, rigettando invece la richiesta dell'autorità giudiziaria per tutte le comunicazioni intercettate successivamente alla predetta data.

La Giunta approva a maggioranza la proposta del relatore Alicata e conferisce allo stesso l'incarico di redigere la relazione per l'Assemblea.

***Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse, avanzata dal senatore Gabriele Albertini, in relazione al procedimento penale n. 7061/13 RG pendente nei suoi confronti dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia***

(Esame e rinvio)

Il PRESIDENTE informa la Giunta che la relatrice Pezzopane ha rinunciato all'incarico di relatrice sull'atto in questione. Fa quindi presente che l'incarico di relatore viene conferito al senatore Pagliari.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

***VERIFICA DEI POTERI***

***Seguito delle comunicazioni della Vice presidente Pezzopane in ordine a cariche rivestite da senatori***

Dopo interventi introduttivi del PRESIDENTE e della senatrice PEZZOPANE (PD) – i quali ricordano le risultanze, già illustrate nella scorsa seduta, del Comitato delle cariche rivestite dai senatori – ha inizio la discussione generale.

La senatrice FUCKSIA (M5S) evidenzia preliminarmente che la Giunta è chiamata a deliberare sulla possibile incompatibilità di quattro senatori, in relazione alle cariche di vertice che essi rivestono all'interno di determinati ordini professionali (e non solo). L'ANAC (Autorità Nazionale Anti Corruzione), presieduta da Raffaele Cantone, che inizialmente sembrava doversi esprimere sulla questione, ha riconosciuto la competenza ad esprimersi della Camera di appartenenza. Precisa che i casi in questione sono stati segnalati alla Giunta dal gruppo Movimento 5 Stelle.

L'oratrice fa presente che per ordine professionale si intende una istituzione di autogoverno di una professione riconosciuta dalla legge, avente il fine di garantire la qualità delle attività svolte dai professionisti; ad essa

lo Stato affida il compito di tenere aggiornato l'albo e il codice deontologico, tutelando la professionalità della categoria. I soggetti che ne fanno parte devono generalmente essere iscritti in un apposito albo, detto albo professionale. In Italia gli ordini sono enti pubblici autonomi, che per legge soggiacciono alla vigilanza del Ministero della Giustizia.

Dopo aver ricordato le normative vigenti in materia, si sofferma sulla delibera del 21 ottobre 2014, con la quale l'ANAC si è espressa positivamente sull'applicabilità diretta agli ordini e ai collegi professionali delle norme della legge Severino e dei decreti legislativi n. 33 e n. 39 del 2013, attuativi della stessa legge, in quanto destinatari di tale disciplina sono tutte le pubbliche amministrazioni e in ogni caso chiunque svolga una funzione pubblica. Tra queste vi sono anche gli ordini professionali: tali organizzazioni non possono essere qualificate come enti associativi (nel caso sarebbero esclusi dall'ambito di applicazione delle norme di prevenzione).

Dopo aver dato conto di due successive delibere dell'ANAC, la prima dell'8 gennaio 2015, la seconda del 21 gennaio, l'oratrice evidenzia che a sostegno della tesi a favore della incompatibilità dei quattro senatori, viene lamentata la violazione della legge n. 60 del 1953, il cui articolo 2 stabilisce che «I membri del Parlamento non possono ricoprire cariche, né esercitare funzioni di amministratore, presidente, liquidatore, sindaco, revisore, direttore generale o centrale, consulente legale o amministrativo con prestazioni di carattere permanente, in associazioni o enti che gestiscano servizi di qualunque genere per conto dello Stato o della pubblica Amministrazione, o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente». L'articolo 1 invece stabilisce che «I membri del Parlamento non possono ricoprire cariche o uffici di qualsiasi specie in enti pubblici o privati, per nomina o designazione del Governo o di organi dell'Amministrazione dello Stato».

Il decreto legislativo n. 33 del 2013 prevede che nei siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche debbano essere pubblicate, tra l'altro, le notizie relative agli organi di indirizzo politico-amministrativo ed in particolare anche la dichiarazione attestante l'assenza di cause di incompatibilità, ai sensi del decreto legislativo n. 39 del 2013.

L'articolo 1, comma 2, lettera *h*) del predetto decreto legislativo definisce l'incompatibilità, stabilendo che si tratta di una condizione da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico. All'articolo 6 (Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello nazionale) si prevede che per le cariche di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e di commissario straordinario del Governo, si applicano i divieti di cui alla legge n. 215 del 20 luglio 2004, che individua le cause di incompatibilità fra la carica di governo e l'eser-

cizio di una serie di attività e professioni. In tale disposizione non sono citati espressamente i parlamentari.

Tuttavia, all'articolo 11 è sancita l'incompatibilità tra incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali. Nello specifico, il comma 1 prevede che «Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello nazionale, regionale e locale, sono incompatibili con la carica di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, o di parlamentare».

La ragione principale che può far propendere per l'applicabilità di tale disciplina agli ordini e collegi è incentrata sulla circostanza che l'ordine o collegio professionale è un ente pubblico non economico, così come risulta esplicitamente dal combinato disposto dell'articolo 4 della legge n. 70 del 20 marzo 1975 e degli articoli 1 e 3 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 68 del 5 marzo 1986. L'ordine professionale appartiene dunque alla pubblica amministrazione in quanto classificato ente pubblico non economico disciplinato dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001. La Corte dei Conti, nella sentenza n. 43 del 20 luglio 1995, ha chiarito che: «Sono assoggettati al controllo della Corte dei Conti gli ordini e collegi professionali – nella qualità di enti pubblici non economici, di cui è menzione nell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993 – in quanto ricompresi tra gli enti pubblici di diritto pubblico, a loro volta, assumibili tra le amministrazioni pubbliche di cui al comma 4 dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20».

La Corte Costituzionale nella sentenza n. 405 del 2005 ha ulteriormente e definitivamente chiarito che gli ordini professionali sono enti pubblici. Agli ordini professionali si applicano dunque tutte le norme tipiche della pubblica amministrazione, come ad esempio la contrattazione collettiva, il procedimento amministrativo, la trasparenza, la contabilità pubblica, l'anticorruzione, la semplificazione, la digitalizzazione, il codice degli appalti pubblici ed altre discipline specifiche. L'unica deroga che, soprattutto in questi ultimi anni, viene fatta dal legislatore, è quella relativa alle misure di razionalizzazione della spesa pubblica (*spending review*). Gli ordini stessi sono finanziati con una tassa annuale obbligatoria degli iscritti, e inoltre non incidono nel patto di stabilità europeo. Per tale ragione infatti gli ordini non sono inclusi nell'elenco ISTAT delle amministrazioni che incidono sul conto consolidato dello Stato. La legge n. 98 del 2013 «decreto del fare» ha inserito al decreto legislativo n. 39 del 2013 l'articolo 29-ter, che introduce una disposizione transitoria secondo la quale le cause di incompatibilità ivi previste non si applicano ai mandati in corso al 4 maggio 2013, data di entrata in vigore del predetto decreto. Da ciò discende che gli incarichi conferiti prima dell'entrata in vigore del decreto attuativo della legge anticorruzione e sino alla scadenza dei ter-

mini stabiliti nei singoli contratti, non saranno colpiti da alcuna incompatibilità.

Nella delibera dell'ANAC del 21 ottobre 2014 si affermava che la legge Severino e i decreti delegati sono applicabili agli ordini e ai collegi professionali. Il Comitato unitario che riunisce gran parte degli ordini (il Cup) a fine 2013 chiese un parere *pro-veritate* al professor Piero Alberto Capotosti, che contestò l'applicabilità delle leggi anticorruzione, essendo gli ordini secondo lui «enti pubblici associativi».

Al contrario, la conferma che la norma citata si applica agli ordini, giungeva nonostante il parere contrario del professor Capotosti. Nella delibera infatti si argomentava che la soluzione prospettata da Capotosti sulla non applicabilità della legge Severino agli ordini anzitutto «non appare condivisibile in quanto, allo stato, nell'ordinamento, non vi sono norme che escludono l'applicazione delle suddette disposizioni agli enti» qualificati come associativi.

Inoltre la stessa delibera ricordava che il personale di ordini e collegi rientra nel comparto degli enti pubblici non economici, assimilati dal decreto legislativo n. 165 del 2001 alle «amministrazioni pubbliche». Tale qualificazione è confermata anche dalla Cassazione con la sentenza n. 21226 del 2011, che ha riconosciuto come le relative prestazioni lavorative subordinate «integrano un rapporto di pubblico impiego». Di conseguenza, per l'*authority*, a ordini e collegi si sarebbe dovuto applicare la legge Severino.

Se tale delibera fosse rimasta in piedi per gli ordini sarebbero scattati direttamente gli obblighi previsti dalla legge, ossia predisposizione del piano triennale di prevenzione della corruzione, il piano triennale della trasparenza e il Codice di comportamento del dipendente pubblico, nomina di un responsabile della prevenzione della corruzione, adempimento degli obblighi in materia di trasparenza previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, ma soprattutto il rispetto dei divieti su inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi. Quindi i quattro senatori avrebbero dovuto scegliere tra carica parlamentare e carica all'interno del rispettivo ordine professionale.

Con una nuova delibera datata 8 gennaio 2015, l'ANAC precisa che «il decreto legislativo n. 39 del 2013 stabilisce l'incompatibilità di coloro che, all'interno di un ente pubblico, svolgono incarichi amministrativi di vertice, di amministratore, nonché incarichi dirigenziali. Tuttavia, le incompatibilità previste da tale norma non si estendono alle funzioni pubbliche elettive negli organi costituzionali di rappresentanza politica dello Stato a livello nazionale. Infatti, l'articolo 11, primo comma, del decreto legislativo n. 39 del 2013 configura solo le incompatibilità tra gli incarichi «amministrativi» all'interno di enti pubblici e le cariche di governo, mentre le incompatibilità previste dai successivi articoli e commi sul punto fanno riferimento soltanto alle funzioni pubbliche elettive eventualmente ricoperte a livello regionale e locale».

Invece, le cariche che fanno riferimento alle funzioni pubbliche elettive «devono essere accertate non dall'Autorità nazionale anticorruzione –

precisa la delibera – ma dalla Giunta delle elezioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, ai sensi della normativa vigente in tema di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità».

Con successiva delibera, datata 21 gennaio 2015, si specifica che l'accertamento e la contestazione delle incompatibilità tra due cariche può avvenire in due modi: o da parte dell'amministrazione che ha conferito l'incarico amministrativo (nel caso relativo al senatore Mandelli l'ordine dei farmacisti), o da parte della Camera di appartenenza del parlamentare.

Quindi, da un lato, gli ordini sono obbligati a non rinnovare le presidenze se queste non equivalgono a sole funzioni di indirizzo politico, ma sono assimilabili ad un ruolo amministrativo. Spetta agli ordini e ai loro presidenti dimostrare di non avere cariche gestionali «dirette» all'interno degli ordini che guidano; essi hanno 90 giorni di tempo, trascorsi i quali l'ANAC potrà procedere con le sanzioni; dall'altro, spetta alla Camera di appartenenza accertare eventuali incompatibilità. Raffaele Cantone, interpellato sul tema, ha affermato: «Sto avendo più problemi dalle lobby degli ordini professionali che non dal Mose o l'Expo, è una cosa pazzesca». E ancora: «Sono circondato», con riferimento alle pressioni continue che avrebbe ricevuto sul tema da parte di numerosi parlamentari per escludere l'incompatibilità.

Nei casi in analisi si tratta di accertare se la specifica posizione ricoperta all'interno degli organi elettivi degli ordini professionali comporti deleghe gestionali dirette. L'articolo 2 della legge n. 60 del 15 febbraio 1953 dispone in maniera chiara che «i membri del Parlamento non possono ricoprire cariche, né esercitare funzioni di amministratore, presidente, liquidatore, sindaco o revisore, direttore generale o centrale, consulente legale o amministrativo con prestazioni di carattere permanente, in associazioni o enti che gestiscano servizi di qualunque genere per conto dello Stato o della pubblica Amministrazione, o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente».

L'articolo 3 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261 «Determinazione dell'indennità spettante ai membri del Parlamento» dispone: «Con l'indennità parlamentare non possono cumularsi assegni o indennità, medaglie o gettoni di presenza comunque derivanti da incarichi di carattere amministrativo, conferiti dallo Stato, da Enti pubblici, da banche di diritto pubblico, da enti privati concessionari di pubblici servizi, da enti privati con azionariato statale e da enti privati aventi rapporti di affari con lo Stato, le Regioni, le Province ed i Comuni».

Gli ordini professionali devono ispirarsi a criteri di trasparenza e garanzia di imparzialità, data la loro natura di enti pubblici non economici, adeguandosi al Codice dei contratti pubblici e alle norme sulla prevenzione della corruzione. È stato quantomeno inopportuno che alcuni presidenti di ordini professionali, anche in veste di senatori della Repubblica, abbiano proposto disegni di legge o emendamenti col fine di sottrarsi alle norme anticorruzione e per avvantaggiarsi del doppio ruolo di presidenza di un ente pubblico; appare altresì inopportuno che il presidente di

un ordine professionale e senatore abbia incarichi all'interno di organi tecnico-consultivi e di governo (come il Consiglio Superiore di Sanità). Se il controllo sugli ordini da parte del Parlamento è effettuato da persone in continuità con gli organi direttivi, si configura un clamoroso conflitto di interessi. Al di là della posizione dei singoli dal punto di vista strettamente normativo, emerge nella questione un elemento di forte sconvenienza e di inopportunità. La legalità – prosegue l'oratrice – non è garanzia di etica. Dichiarare l'incompatibilità resta un problema più etico che legale, a prescindere dalla competenza e dalla validità dei quattro senatori coinvolti. Le questioni sul cosa dovrebbe essere la legalità nella deontologia sono state inquadrare da Norberto Bobbio. A suo parere la deontologia è la base della «teoria della giustizia», per la quale la «norma giusta» è la chiave della deontologia perché i rapporti tra legalità e moralità pongono soprattutto problemi di giustizia. Per essere «giusta» una norma deve derivare il suo essere dal suo dover essere, cioè la legalità non può che essere dedotta dalla moralità, perché sarebbe assurdo il contrario. Da ciò discende che sarebbe «non giusta» qualsiasi norma che vada contro i principi dell'etica, cioè in questo caso una norma che neghi il problema dell'incompatibilità. Una norma del genere sarebbe – come scrive Bobbio – «contro ogni elementare principio deontologico e quindi di giustizia», il che, per chi si occupa istituzionalmente di deontologia, come i presidenti di ordini e di collegi, sarebbe un vero e proprio paradosso.

La Giunta per le elezioni del Senato ratificò senza dubbi quella dei tre presidenti dopo il voto alle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013. In proposito è giusto tuttavia ricordare che il citato decreto legislativo n. 39 del 2013, che regolamenta inconfiribilità e incompatibilità per i componenti degli organi di indirizzo politico (tra cui i parlamentari), è entrato in vigore solo il 4 maggio 2013 (ad elezioni e proclamazione degli eletti già avvenute). Pertanto le norme in vigore al momento delle elezioni dei senatori Bianco, Mandelli, D'Ambrosio Lettieri e Silvestro non prevedevano nel dettaglio le incompatibilità stabilite dalla legge «anticorruzione» n. 190 del 2012, che sono state fissate solo dopo, con il decreto legislativo n. 39 del 2013 entrato in vigore il 4 maggio 2013, ovvero oltre due mesi dopo la data delle elezioni. Sulla retroattività delle nuove incompatibilità l'interpretazione fu da subito incerta. L'incertezza sulla retroattività viene superata dall'articolo 29-ter della legge n. 98 del 20 agosto 2013 (conversione in legge del decreto del «fare» del 21 giugno 2013 del governo Letta) che detta «Disposizioni transitorie in materia di incompatibilità di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39», stabilendo come, «In sede di prima applicazione, con riguardo ai casi previsti dalle disposizioni di cui ai capi V e VI del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, gli incarichi conferiti e i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo in conformità alla normativa vigente prima della stessa data, non hanno effetto come causa di incompatibilità fino alla scadenza già stabilita per i medesimi incarichi e contratti».

La *ratio* della legge Severino e decreti annessi è esplicitamente quella di evitare episodi e prassi corruttive. Per questo si ridisegnano, ampliandole e meglio definendole, le diverse incompatibilità tra cariche politiche e amministrative in enti e società pubbliche per evitare commistioni e conflitti di interesse ai danni della cosa pubblica. Ebbene, l'incarico di presidente di ordine o di collegio non è strettamente qualificabile come una carica amministrativa o gestionale (queste funzioni sono esercitate da dirigenti «laici») ma esclusivamente di indirizzo e orientamento politico dell'Ente, in riferimento alle scelte e agli ambiti di natura professionale, aventi come fine primario quello di garantire la qualità delle attività svolte dai professionisti nei confronti dei cittadini; i presidenti di ordine e collegio sono eletti in libere elezioni professionali, prima a livello locale e poi a livello nazionale per l'assegnazione degli incarichi federali.

Con parere del 7 dicembre 2014, il professor Sabino Cassese si esprime negando l'applicabilità delle norme di cui al decreto legislativo n. 39 del 2013, perché secondo una interpretazione rigidamente formalistica e legata alla lettera del testo, escluderebbero chi riveste la carica di Presidente o di Vice Presidente, e perché comunque costoro non rivestirebbero «attività gestionali dirette», ma solo di indirizzo.

Quanto all'applicabilità della legge n. 60 del 1953, il parere del professor Cassese specifica che per gli ordini professionali, lo Stato si limita a regolarne le funzioni (tenuta dell'albo, designazione rappresentanti, funzioni disciplinari), ma non concede alcuna funzione statale né riconosce alcun contributo a carico del bilancio dello Stato; quindi gli ordini professionali non possono essere annoverati tra quelli che gestiscano servizi per conto dello Stato o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria. Inoltre gli ordini professionali sono amministrati da soggetti non scelti dal Governo ma dagli appartenenti alle categorie professionali. Quindi i divieti previsti dalla legge n. 60 del 1953, secondo tale parere, non si applicano ai Presidenti e Vice degli ordini professionali.

La relazione della Vice Presidente Pezzopane – esauriente e completa – evidenzia che la delibera n. 8 del 2015 dell'ANAC comporta verifica da parte della Giunta «se l'incarico di presidente dell'ordine comporti deleghe gestionali dirette» e dalla relazione citata risulta acclarata l'inesistenza di tale situazione per i senatori in questione. L'ordine dei farmacisti, dei medici e degli infermieri non ricevono finanziamenti statali o comunque pubblici, né sono concessionari di «servizi» per conto dello Stato, bensì sono istituiti con legge, quale ordinamento originario. Quindi non si comprendono le ragioni per l'applicazione della legge n. 60 del 1953. La stessa Vice Presidente nella sua relazione ha evidenziato i numerosi precedenti a sostegno della inapplicabilità della predetta legge, rinvenibili, tra l'altro, già in sede di prima nomina, in quanto i tre senatori avevano evidenziato le cariche ordinistiche ricoperte. Infine, l'articolo 51 della Costituzione riconosce il principio dell'accesso alle cariche elettive per tutti i cittadini e le relative eccezioni devono avere natura limitata e tassativa. Nel caso di specie, una diversa interpretazione porterebbe alla limitazione dell'elettorato passivo per un numero elevato di cittadini che, in quanto

componenti di organismi di rappresentanza professionale, verrebbero ad essere esclusi dalla vita politica con profili di evidente contrasto con i principi della nostra Carta Costituzionale.

L'oratrice fa presente che il Movimento 5 Stelle propende, in linea di principio, per la non cumulabilità delle cariche, in quanto tale situazione può costituire un ingiusto e condizionante accentramento di potere, come pure limitare le responsabilità e migliorare la qualità del servizio nel ruolo occupato.

Alla luce dei contrastanti riferimenti normativi e soprattutto interpretativi, chiede che in Giunta svolga un'ampia discussione per dirimere i dubbi, differenziando anche le singole posizioni dei quattro senatori, in quanto ciascuno presenta dei netti profili di specificità anche per quanto concerne il rapporto diretto con gli aspetti previdenziali e assicurativi che di per sé – indipendentemente dai profili attinenti all'ordine professionale – hanno una valenza economica non scevra da un possibile conflitto di interesse.

Occorre individuare, in conclusione, una soluzione coerente, anche per non creare la premessa per ulteriori situazioni di incompatibilità e conflitto, che dovrebbero essere affrontate in futuro e che, se estremizzate, potrebbero degenerare in lesioni del diritto con grave ed ancor più ingiusto pregiudizio per una armoniosa e anche qualificata rappresentanza parlamentare.

Il senatore PAGLIARI (PD) fa preliminarmente presente che l'incompatibilità si connota come una situazione tale da non consentire la concomitante gestione di due cariche, ingenerando in capo al titolare delle stesse un conflitto di interesse.

Dopo aver sottolineato che la Giunta ha già proceduto alla convalida dell'elezione dei senatori in questione, fa presente che nel caso di specie si pone un problema di diritto intertemporale, atteso che la disciplina legislativa suscettibile di determinare l'incompatibilità di cui trattasi (decreto legislativo n. 39 del 2013) è entrata in vigore successivamente all'insorgere delle situazioni relative ai senatori in questione, con conseguente inapplicabilità della predetta normativa retroattivamente.

L'oratore si sofferma poi sulla distinzione teorica tra il concetto di funzione, che attiene al *proprium* delle attività espletate dalla pubblica amministrazione e quello di servizio, inerente invece ad attività di tipo complementare. Rispetto a tali profili evidenzia che l'attività espletata dagli ordini professionali si connota come una vera e propria funzione, in quanto tale non suscettibile di determinare situazioni di incompatibilità. Precisa a tal proposito, a titolo esemplificativo, che la tenuta dell'albo da parte di un ordine professionale non può configurarsi come un mero servizio, rivestendo al contrario la valenza di vera e propria funzione, atteso che il predetto albo è strettamente connesso alla funzione di certificazione della presenza dei requisiti di legge, necessari per lo svolgimento di un'attività professionale.

Il senatore BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*), dopo aver sottolineato che è tra i firmatari di una proposta legislativa volta a regolare il conflitto di interessi, ricorda che, nella propria attività di componente della Giunta, si è sempre ispirato ad una visione garantista; ciò non toglie che, nella fattispecie trattata nella seduta odierna, si debba anche tener conto della situazione effettiva ed oggettiva che si è venuta a creare per quei senatori che rivestono cariche di vertice all'interno di ordini e collegi professionali.

A tale riguardo, reputa che lo Stato abbia delegato a tali enti una serie di compiti e funzioni, i quali sono assolti dagli ordini e collegi professionali, pur nell'ambito dell'autonomia che li caratterizza. Ad esempio, è innegabile che il presidente dell'ordine ha la legale rappresentanza dell'ente ed esercita un ruolo attivo nella vita dello stesso, essendo coinvolto nell'azione disciplinare o nella formazione e nell'aggiornamento degli iscritti. Inoltre, tale tipologia di enti è sottoposta alla vigilanza del Ministero di competenza, che, nel caso in questione, è il Dicastero della salute.

Gli aspetti appena ricordati inducono pertanto a ritenere, a suo giudizio, che vi siano le condizioni oggettive per configurare una situazione di conflitto di interesse, al di là del tenore complessivo delle diverse disposizioni applicabili in materia, disposizioni per le quali, come rilevato dal senatore Pagliari, potrebbe prospettarsi anche un problema di retroattività, dal momento che i senatori sono stati eletti come presidenti degli ordini prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 39 del 2013. In tal senso, si sarebbe però augurato che tali condivisibili prospettazioni in tema di retroattività delle norme fossero state accolte dalla Giunta, quando, in passato, furono ben evidenziate nel procedimento che condusse alla decadenza del senatore Berlusconi.

Per le considerazioni esposte, ravvisando dunque una situazione di oggettivo conflitto di interessi, auspica che i senatori coinvolti rinuncino alle cariche rivestite all'interno dell'ordine o collegio professionale.

Il senatore CRIMI (*M5S*) evidenzia preliminarmente che i senatori in questione sono presidenti degli ordini professionali, ai sensi del decreto legislativo n. 233 del 1946 e del regolamento di esecuzione del Decreto del Presidente della Repubblica n. 221 del 1950, e che gli stessi ricoprono anche numerose altre cariche.

Gli ordini professionali sono enti pubblici non economici e rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 165 del 2001, come chiarito da numerose sentenze del Consiglio di Stato, della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale e come di recente ribadito anche dal dottor Cantone, presidente dell'ANAC, con delibera n. 145 del 2014.

Gli ordini professionali non sono in alcun modo assimilabili alle organizzazioni di categoria (ad esempio Confcommercio, sindacati, Confindustria) in quanto gli stessi hanno natura di enti pubblici.

Il presidente o il vicepresidente sono eletti all'interno del Comitato centrale. Quest'ultimo si configura come un organo collegiale composto da un numero variabile di sette-quinici componenti, a loro volta eletti,

ogni triennio, dal Consiglio nazionale, che è composto di diritto dai presidenti degli ordini provinciali.

L'iscrizione all'albo è obbligatoria per chiunque eserciti la professione sanitaria di riferimento ed è anche prevista una tassa, esigibile anche attraverso la riscossione a ruolo.

In qualità di presidenti degli ordini, i senatori in questione sono componenti, nominati con decreto, anche del Consiglio superiore di sanità, della Commissione nazionale ECM e di altri organismi di diritto pubblico costituiti e finanziati dal Ministero della salute o dai medesimi ordini (ad esempio COGEAPS – Consorzio anagrafica professioni sanitarie, CUP – Comitato unitario professioni, fondazioni varie). I predetti parlamentari sono tra l'altro anche direttori responsabili degli organi ufficiali di stampa dei loro enti, in aperto e grave contrasto con l'articolo 3 della legge sulla stampa, che vieta ad un parlamentare di assumere la carica di direttore responsabile. In taluni casi (ad esempio, è il caso del senatore D'Ambrosio Lettieri) sono anche componenti di un organo con funzioni giurisdizionali presso il Ministero della Salute.

In altri casi, i predetti parlamentari fanno parte anche di commissioni, tavoli o comitati tecnici e consultivi istituiti presso il Ministero della salute. Ad esempio, la senatrice Silvestro partecipa al Tavolo tecnico istituito in materia assicurativa oppure il senatore Mandelli risulta essere componente della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul *doping* e per la tutela della salute nelle attività sportive in qualità di rappresentante del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

È necessario verificare se i suddetti senatori percepiscano o abbiano percepito indennità per le loro cariche di presidenti di ordini professionali nazionali e provinciali e per gli altri incarichi.

L'oratore richiama quindi la disciplina legislativa relativa alle incompatibilità contenuta negli articoli 1 e 2 della legge n. 60 del 1953, nonché nell'articolo 3 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, nell'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 39 del 2013 e nell'articolo 1, comma 2, lettera l) del decreto legislativo n. 39 del 2013.

Il Presidente dell'ANAC, con la recente delibera n. 8 del 21 gennaio 2015 e con particolare riguardo alle cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di presidente ricoperte all'interno degli ordini professionali, nel ribadire quanto già statuito con delibera n. 145 del 2014 e nel dare atto che gli enti pubblici non economici rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina prevista in tema di incompatibilità ed incompatibilità di incarichi – come espressamente stabilito dal comma 2, lettera a), dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013 – ha deliberato che, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del citato decreto legislativo sussiste, invece, l'incompatibilità tra l'incarico di amministratore di ente pubblico, così come definito dalle disposizioni sopra citate, e la carica parlamentare. E specifica inoltre che l'accertamento e la contestazione delle incompatibilità tra due cariche può avvenire in due modi, ossia da parte dell'amministrazione che ha conferito l'incarico amministrativo (nel caso in esame l'ordine dei farmacisti), ov-

vero da parte della Camera di appartenenza del parlamentare. Sotto il secondo profilo, l'ANAC non ha, invece, alcun potere di accertamento e contestazione delle cause di incompatibilità previste dal decreto legislativo n. 39 del 2013 o da altre leggi che riguardino la permanenza in carica di un parlamentare. Tali poteri sono riservati dalla legge alla competenza della Camera di appartenenza del parlamentare interessato.

Il comma 2, lettera l), dell'articolo 1 del decreto legislativo dell'8 aprile 2013 n. 39, nell'esplicitare cosa debba intendersi per amministratore pubblico, non prevede esclusivamente «l'incarico di presidente con deleghe gestionali dirette», ma anche l'incarico riferito ad «altro» organo di indirizzo delle attività dell'ente.

Pertanto, laddove venisse opposta la questione relativa alle deleghe gestionali dirette in capo al presidente, si sottolinea che per amministratore di ente pubblico s'intende anche semplicemente l'incarico riferito ad altro organo d'indirizzo dell'ente.

In ogni caso i presidenti in questione, all'interno dei loro enti, hanno innegabili poteri gestionali. Sono infatti rappresentanti legali e resistono in giudizio, firmano i contratti, hanno poteri di spesa, ordinano e firmano mandati di pagamento e incassi, presiedono gli organo d'indirizzo che approvano e deliberano i bilanci dell'ente e amministrano l'ente, come desumibile dai loro siti istituzionali e dalle loro leggi istitutive.

Si evidenzia poi che l'interpretazione della legge n. 60 del 1953 dovrebbe tener conto degli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale, da ultimo con la nota sentenza n. 277 del 2011 che, pur riferendosi alla incompatibilità tra parlamentari e sindaci di Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, esprime la violazione dei principi costituzionali suscettibili anche alle cariche elettive *de quo*.

Della sentenza in questione si rilevano alcuni passaggi fondamentali:

1. *«Preso atto, poi, del «diritto vivente» consolidatosi, a partire dal 2002, sulla base della prassi (peraltro ritenuta insindacabile ex art. 66 Cost.) seguita dalle Giunte per le elezioni di Camera e Senato – le quali (pur nella consapevolezza dell'esistenza di una lacuna legislativa dovuta alla mancata disciplina, nelle norme statali, della ipotesi di incompatibilità in esame) ritengono di non poterla colmare in via interpretativa, attraverso l'applicazione analogica delle disposizioni concernenti l'ineleggibilità, ostandovi il principio di tassatività delle cause d'ineleggibilità e incompatibilità e la considerazione che l'elettorato passivo rientra tra i diritti politici fondamentali del cittadino –, il rimettente rileva tuttavia che, dalla giurisprudenza anche risalente della Corte costituzionale, emerge la costante valorizzazione del principio cosiddetto di conversione delle cause di ineleggibilità sopravvenute in cause d'incompatibilità, onde colmare le eventuali lacune legislative (come da ultimo affermato nella sentenza n. 143 del 2010 proprio in tema di incompatibilità tra cariche elettive nella Regione Sicilia).»*
2. *Secondo il rimettente, dunque, le disposizioni della censurata legge statale contrasterebbero in parte qua: a) con gli artt. 3 e 51 Cost., per violazione del principio costituzionale che esige l'uniforme garanzia per tutti i cittadini, in ogni parte del territorio nazionale, del di-*

*ritto fondamentale di elettorato attivo e passivo, giacché la mancata previsione del divieto di cumulo può comportare una disparità di trattamento tra la posizione di coloro che sono già parlamentari ed intendono candidarsi alla carica locale, sui quali non grava alcun obbligo, e coloro che, invece, sono titolari di un ufficio pubblico locale e intendono partecipare alla competizione elettorale per uno dei rami del Parlamento, sui quali grava l'obbligo di dimettersi preventivamente; nonché per violazione del principio di ragionevolezza, in quanto un soggetto non può assumere durante il proprio mandato uffici o cariche che gli avrebbero precluso l'eleggibilità rispetto a quello ricoperto per primo; b) con l'art. 67 Cost., in ragione della possibile contrapposizione d'interessi tra enti locali (e segnatamente tra Comuni aventi una rilevante popolazione) ed organizzazione statale nazionale, con conseguente vulnus del principio di libertà di mandato, per possibile conflitto di interessi tra l'impegno del deputato e quello di sindaco; c) con l'art. 97 Cost., atteso che il cumulo degli uffici di sindaco di un Comune con rilevante popolazione e di parlamentare nazionale può ripercuotersi negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni cumulativamente esercitate. 3. Poiché in ultima analisi le cause di ineleggibilità e di incompatibilità si pongono quali strumenti di protezione non soltanto del mandato elettivo, ma anche del pubblico ufficio che viene ritenuto causa di impedimento del corretto esercizio della funzione rappresentativa, il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione di cumulo tra le due cariche "trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione" (sentenza n. 143 del 2010)».*

Anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 143 del 2010 esprime considerazioni e orientamenti di rilievo in merito alle incompatibilità e alla loro omissione (nel caso di specie riferite alla legge della regione siciliana che non prevedeva l'incompatibilità del deputato regionale che sia anche assessore di un comune di grandi dimensioni): «*Infatti nella sentenza n. 201 del 2003 – sia pure con riferimento all'ipotesi speculare prevista dall'art. 65 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale configura l'incompatibilità dei sindaci e degli assessori alla carica di consigliere regionale – si è affermato che tale disposizione esprime il principio secondo cui esistono «ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la ratio delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell'art. 97, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 97 del 1991 e n. 5 del 1978). In sintesi: il co-esercizio delle cariche in questione è, a quei fini, in linea di massima, da escludere». ... Dunque, questa*

*Corte ha individuato l'esistenza di un divieto di cumulo di cariche ove ciò si ripercuota negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni ed ha affermato che tale principio trova fondamento costituzionale nell'art. 97 Cost. (su tale fondamento delle cause di incompatibilità, si vedano, altresì, le sentenze n. 44 del 1997 e n. 235 del 1988)».*

Il senatore GIOVANARDI (AP (NCD-UDC)), dopo aver sottolineato la natura degli ordini e collegi professionali che rappresentano, nell'ambito della società, determinate categorie professionali, ritiene che nel caso in esame non ricorra alcuna incompatibilità, la quale, a suo parere, non può certo trarre fondamento unicamente dal fatto che i senatori in questione esercitano, del tutto legittimamente, un'influenza all'interno del procedimento legislativo, rappresentando gli interessi e le istanze della categoria professionale alla quale appartengono. Tale influenza – la quale, a suo avviso, arricchisce e non impoverisce l'attività parlamentare che, in questo modo, risulta aperta e sensibile alle esigenze del mondo delle professioni – non verrebbe neppure superata nell'ipotesi teorica in cui i senatori si dimettessero dalla carica di presidente dell'ordine o collegio professionale.

Il senatore GIARRUSSO (M5S) reputa che il tema del cosiddetto garantismo sia spesso mal interpretato poiché le norme garantistiche sono state poste a tutela di chi non ha potere o si trova in una condizione di debolezza. In tale ottica, gli ordini professionali esercitano una serie di poteri in nome e per conto dello Stato, trattandosi di enti pubblici che svolgono funzioni di rilievo pubblico: di conseguenza, ricorrono le condizioni sia per l'applicazione dell'articolo 2 della legge n. 60 del 1953 sia del decreto legislativo n. 39 del 2013 in quanto, ad esempio, i presidenti di ordini e collegi professionali non si limitano ad esprimere un indirizzo generale, ma esercitano un ruolo attivo all'interno di questi enti, firmando, ad esempio, mandati di pagamento, provvedimenti di nomina o essendo coinvolti nei procedimenti disciplinari a carico degli iscritti all'ordine.

Per le argomentazioni esposte, richiede che la Giunta accerti quindi la situazione di incompatibilità dal momento che i senatori in questione esercitano funzioni rilevanti nell'ambito degli ordini professionali, con un evidente concentrazione di poteri.

Ad avviso del senatore Mario FERRARA (GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)) i limiti dettati dalla corretta interpretazione ed applicazione delle diverse norme che disciplinano i casi di incompatibilità che riguardano i parlamentari rappresentano il perimetro entro il quale la Giunta può esercitare il proprio ruolo. In tal senso, reputa che un'attenta lettura dell'articolo 2 della legge n. 60 del 1953 già sia sufficiente per escludere che nel caso in questione la Giunta possa accertare una situazione di incompatibilità, fermi restando i numerosi precedenti di senatori che, pur nel corso del mandato parlamentare, hanno conservato in passato cariche all'interno di ordini o collegi professionali. In ogni caso, eventuali profili

di non opportunità nel cumulo di cariche dovrebbero essere, a suo avviso, regolati e risolti direttamente da tali enti, attraverso norme o statuti o codici deontologici.

Il senatore ALICATA (*FI-PdL XVII*) rileva che appare decisivo accertare se presidenti o vice presidenti di ordini e collegi professionali esercitino deleghe gestionali dirette; tuttavia, nella fattispecie in argomento, i senatori che rivestono cariche all'interno di tali enti non esercitano tali deleghe gestionali che sono concretamente svolte da altre figure dirigenziali, in virtù della separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa. Per tali motivi, a suo avviso, non ricorre alcuna situazione di incompatibilità.

Secondo il senatore BUCCARELLA (*M5S*), invece, proprio quanto stabilito dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 39 del 2013, nonché dall'articolo 1, comma 2, lettera l) dello stesso decreto legislativo, inducono a ritenere sussistente una situazione di incompatibilità, fondata su un oggettivo conflitto di interessi che investe i senatori in questione. Pertanto, un criterio di opportunità e di trasparenza, oltre al rigoroso rispetto delle norme richiamate, imporrebbe ai senatori di sciogliere il predetto nodo di incompatibilità.

La senatrice STEFANI (*LN-Aut*) evidenzia che le norme volte a regolare i casi incompatibilità nascono dall'esigenza di garantire che le funzioni elettive non siano minacciate o alterate da conflitti di interesse; tuttavia, nel caso in questione, non ravvisa tali elementi, anche in considerazione del fatto che ordini e collegi professionali non ricevono contributi da parte dello Stato e della distinzione, così ben delineata in precedenza dal senatore Pagliari, tra attività di funzioni ed attività di servizi. A ciò si aggiunga che, a suo parere, l'esaurimento del procedimento di convalida che ha riguardato i senatori risulta in qualche modo assorbente rispetto al possibile successivo accertamento dei casi di incompatibilità, senza trascurare poi che le cariche ricoperte negli ordini e collegi professionali sono state assunte dai senatori prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 39 del 2013.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 21,30.*