

N. 275-1059-1832-1969-2339-2634-2652-3426-A/R-ter

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTE DI LEGGE

n. 275, d'iniziativa del deputato **BRESSA**

Norme in materia di conflitti di interessi dei titolari delle cariche di Governo. Delega al Governo per l'emanazione di norme in materia di conflitti di interessi di amministratori locali, dei presidenti delle regioni e dei membri delle giunte regionali

Presentata il 15 marzo 2013

n. 1059, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FRACCARO, COZZOLINO, TONINELLI, DADONE, DIENI, LOMBARDI, D'AMBROSIO, CANCELLERI, AGOSTINELLI, ALBERTI, ARTINI, BALDASSARRE, BARBANTI, BARONI, BASILIO, BATTELLI, BECHIS, BENEDETTI, MASSIMILIANO BERNINI, PAOLO BERNINI, NICOLA BIANCHI, BONAFEDE, BRESCIA, BRUGNEROTTO, BUSINAROLO, BUSTO, CARIELLO, CARINELLI, CASO, CASTELLI, CATALANO, CECCONI, CHIMIENTI, CIPRINI, COLLETTI, COLONNESE, COMINARDI, CORDA, CRIPPA, CURRÒ, DA VILLA, DAGA, DALL'OSSO, DE LORENZIS, DE ROSA, DEL GROSSO, DELLA VALLE, DELL'ORCO, DI BATTISTA, DI BENEDETTO, LUIGI DI MAIO, MANLIO DI STEFANO, DI VITA, D'INCÀ, D'UVA, FANTINATI, FERRARESI, FICO, FRUSONE, GAGNARLI, GALLINELLA, LUIGI GALLO, SILVIA GIORDANO, GRANDE, GRILLO, CRISTIAN IANNUZZI, L'ABBATE, LIUZZI, LOREFICE, LUPO, MANNINO, MANTERO, MARZANA, MICILLO, MUCCI, NESCI, NUTI, PARENTELA, PESCO, PETRAROLI, PINNA, PISANO, PRODANI, RIZZETTO, RIZZO, PAOLO NICOLÒ ROMANO, ROSTELLATO,

RUOCCO, SARTI, SCAGLIUSI, SEGONI, SIBILIA, SORIAL, SPADONI, SPES-SOTTO, TACCONI, TERZONI, TOFALO, TRIPIEDI, TURCO, VACCA, SIMONE VALENTE, VALLASCAS, VIGNAROLI, VILLAROSA, ZOLEZZI

Disposizioni in materia di conflitti di interessi nonché delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e dei componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione

Presentata il 27 maggio 2013

n. 1832, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CIVATI, MATTIELLO, TENTORI, GIUSEPPE GUERINI,
GANDOLFI, PASTORINO**

Norme in materia di prevenzione dei conflitti d'interessi dei parlamentari e dei titolari di cariche di Governo

Presentata il 21 novembre 2013

n. 1969, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TINAGLI, MAZZIOTTI DI CELSO, ANDREA ROMANO,
ANTIMO CESARO**

Disposizioni in materia di conflitti di interessi dei titolari di cariche di Governo e dei componenti delle autorità indipendenti

Presentata il 20 gennaio 2014

n. 2339, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DADONE, COZZOLINO, NUTI, TONINELLI, AGOSTINELLI, ALBERTI,
ARTINI, MASSIMILIANO BERNINI, NICOLA BIANCHI, BRESCIA, CA-
RIELLO, CASTELLI, CECCONI, CHIMIENTI, CIPRINI, COLLETTI, CORDA,**

CRIPPA, DA VILLA, DAGA, DALL'OSSO, D'AMBROSIO, DELLA VALLE, LUIGI DI MAIO, DIENI, D'INCÀ, D'UVA, FERRARESI, FICO, FRACCARO, GAGNARLI, SILVIA GIORDANO, GRILLO, CRISTIAN IANNUZZI, L'ABBATE, LIUZZI, LOMBARDI, MARZANA, MICILLO, NESCI, PARENTELA, RIZZO, PAOLO NICOLÒ ROMANO, SARTI, SCAGLIUSI, SEGONI, SPESOTTO, VACCA, SIMONE VALENTE, VILLAROSA, ZOLEZZI

Disposizioni in materia di conflitti di interessi, ineleggibilità e incompatibilità parlamentari

Presentata il 30 aprile 2014

n. 2634, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

RIZZETTO, PRODANI, ROSTELLATO, TURCO, SEGONI, BALDASSARRE, BECHIS, MUCCI, BARBANTI, ARTINI

Disposizioni in materia di incompatibilità dei parlamentari, dei titolari di cariche di Governo e dei Presidenti delle regioni, per la prevenzione dei conflitti di interessi

Presentata il 15 settembre 2014

n. 2652, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SCOTTO, QUARANTA, COSTANTINO, FRATOIANNI, AIRAUDO, FRANCO BORDO, DURANTI, DANIELE FARINA, FERRARA, GIANCARLO GIORDANO, KRONBICHLER, MARCON, MATARRELLI, MELILLA, NICCHI, PAGLIA, PALAZZOTTO, PANNARALE, PELLEGRINO, PIRAS, PLACIDO, RICCIATTI, SANNICANDRO, ZACCAGNINI, ZARATTI

Disposizioni e delega al Governo in materia di disciplina dei conflitti di interessi

Presentata il 2 ottobre 2014

E

n. 3426, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

RUBINATO, CASELLATO

Modifiche alla legge 15 febbraio 1953, n. 60, in materia di incompatibilità parlamentari, e altre disposizioni in materia di conflitti di interessi

Presentata il 12 novembre 2015

(Relatore di minoranza: **SISTO**)

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali in sede referente stabilisce una nuova disciplina per la risoluzione dei conflitti di interesse dei titolari di cariche di governo, nonché ulteriori cause di ineleggibilità per i parlamentari e per i consiglieri regionali.

Attualmente, la normativa in materia è contenuta nella legge 20 luglio 2004, n. 215, la cosiddetta « legge Frattini »: nei fatti, il centrodestra si è mostrato fino ad ora l'unica forza in grado di approvare una legge sul conflitto di interessi, che ha obiettivamente offerto una buona prova di equilibrio. Tra l'altro vale la pena ricordare che nel nostro ordinamento operano anche diverse tipologie di reati, come l'abuso di ufficio, volte ad evitare (e comunque a punire) situazioni di conflitti di interesse in cui vengono posti in essere, da parte di titolari di cariche pubbliche, vantaggi concreti, rilevanti ed ingiusti.

Certamente, se si considera il periodo ormai abbastanza lungo di applicazione della legge Frattini, risulta evidente l'opportunità di un intervento di « manutenzione » del testo vigente, mantenendone però l'impostazione di fondo che evita, per quanto è ragionevolmente possibile, di penalizzare ai fini dell'attività di governo chi esercita attività d'impresa.

Partiamo quindi da un quadro di legislazione vigente in cui non siamo in presenza di un vuoto normativo riguardo al tema dei conflitti di interesse. La legge Frattini, pur nella oggettiva difficoltà della materia e nella delicatezza degli interessi coinvolti, è riuscita a muoversi in un quadro di rispetto dei principi della Costituzione italiana, salvaguardando i diritti costituzionali relativi alla libertà di iniziativa economica privata e dalla tutela della proprietà privata che può essere espropriata solo per motivi di interesse generale.

La discussione sul conflitto di interessi presuppone infatti un'attenta riflessione politica e culturale che attiene, in primo luogo, alla Costituzione repubblicana e ad una serie di articoli presenti proprio nella nostra carta fondamentale: su tutti, l'articolo 51, che disciplina l'accesso alle cariche pubbliche, l'articolo 41, che tutela la libera iniziativa economica privata, l'articolo 42, che riconosce la proprietà privata.

La riflessione su questo provvedimento deve essere quindi focalizzata alla ricerca di un necessario bilanciamento tra il pubblico interesse e le norme costituzionali richiamate, che tutelano l'iniziativa economica privata, la proprietà, oltre al diritto di libero accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, come recita l'articolo 51 della Costituzione.

In particolare, il diritto all'accesso alla carica pubblica, al pari di quello di libera iniziativa economica privata, va tutelato pienamente: il timore è che norme come quelle contenute nel testo al nostro esame non garantiscano questo tipo di tutela.

L'impostazione data sembra quasi presupporre una sorta di « conflitto di interessi presunto » per la proprietà, per l'attività, per l'impresa, per chi « sa e ha saputo fare ».

L'obiettivo non è quello di legare il conflitto di interessi ad un effettivo vantaggio conseguito in maniera scorretta, utilizzando la propria posizione dovuta alla carica pubblica ricoperta; l'intento sembra essere quello di punire ogni tipo di « potenziale » conflitto, per il solo fatto di aver assunto una carica pubblica e di possedere delle attività in proprio.

La questione relativa ai conflitti di interesse dovrebbe invece partire da un principio base: gli interessi pubblici possono coincidere con gli interessi privati. Se, in caso di perseguimento di interessi

pubblici, sono soddisfatti anche interessi privati, non si può in alcun modo parlare di conflitto di interessi, come anche la giurisprudenza ha ribadito.

È necessario quindi scongiurare il rischio che, laddove l'interesse privato coincida con l'interesse pubblico, colui che amministra non possa assumere le sue decisioni proprio a causa di tale incolpevole coincidenza, con la conseguenza di non poter conseguire, in tali circostanze, l'interesse pubblico.

L'interesse pubblico è preminente e sovraordinato, ed è ciò che il titolare di una carica pubblica deve perseguire; ma l'interesse privato non può essere eliminato, o « colpevolizzato », soprattutto quando coincide con quello pubblico.

Soprattutto, non è concepibile un sistema che « punisca » anticipatamente chi vuole accedere a cariche pubbliche e ha interessi privati da gestire, se non vi è alcun atto specifico alla base che effettivamente provi che è stato recato un vantaggio economico rilevante e ingiusto, in virtù del perseguimento di un interesse squisitamente privato.

Pertanto, il risultato evidente di questa proposta di legge, che configura ipotesi di conflitti di interesse di tipo preventivo, colpendo in particolare l'attività di impresa, è quello di porre un ostacolo alla politica, assumendo nei fatti una funzione di forte dissuasione: l'effetto è quindi quello di una selezione innaturale della classe politica, dovuta quasi ad una « pulizia socio-ideologica », perché potranno accedere alla cariche pubbliche, specialmente di governo, soltanto politici di mestiere, sottintendendo, nella sostanza, una lotta sociale a categorie considerate « privilegiate ».

L'impostazione della proposta di legge in discussione comporta infatti una mortificazione delle capacità a tutto vantaggio di una deriva qualunquista, se non populista, e seleziona una classe dirigente secondo parametri che non sono né democratici né costituzionali.

Lo stesso tema delle incompatibilità dovrebbe essere riportato sul giusto binario, e partire dal principio di stretta con-

nessione tra l'attività svolta prima dell'assunzione dell'incarico e l'incarico che l'interessato va ad assumere. Il testo approvato in sede referente penalizza l'intera categoria degli imprenditori, configurando i casi di incompatibilità come fattispecie astratte che sussistono al di là di qualunque connessione tra l'attività svolta e la carica politica ricoperta.

L'incompatibilità non può rimanere nell'astrattezza, ma deve essere concretizzata: per parlare di incompatibilità e di potenziale conflitto di interessi, i settori in cui si esercita l'attività imprenditoriale devono essere necessariamente connessi con la carica assunta: solo così si potrà evitare una lesione costituzionale del principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3.

Stesso ragionamento vale anche per gli incarichi assunti nel periodo immediatamente successivo alla cessazione della carica di governo. Sarebbe un paradosso che il fatto di aver svolto una funzione pubblica debba diventare un peso che impedisce di assumere altri ruoli, anziché costituire un elemento che arricchisce il proprio curriculum professionale e di vita. Per i titolari di cariche di governo, nell'anno successivo alla cessazione del loro ufficio, il testo invece prevede un divieto generale di « svolgere attività di impresa, assumere incarichi presso imprese private o presso imprese o enti pubblici o sottoposti a controllo pubblico », se non previa autorizzazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che, « considerata l'attività precedentemente svolta in qualità di titolari della carica di Governo », accerti l'insussistenza di conflitti di interessi: in questo caso, la connessione con l'incarico ricoperto è riportata semplicemente come un elemento di valutazione dell'Autorità che, in maniera assolutamente discrezionale, decide in merito alla sussistenza di un potenziale conflitto di interessi successivo alla cessazione della carica ricoperta.

Sempre in relazione al potere fortemente discrezionale dell'Autorità, vale la pena sottolineare che siamo davanti ad una proposta di legge che sostanzialmente affida alla « burocrazia » il compito di

riscontrare (con l'eccessiva discrezionalità richiamata), il rispetto delle norme sull'incompatibilità e la valutazione in merito alla sussistenza del conflitto di interessi, determinando in questo modo la possibilità di condizionare il Governo stesso.

La stessa composizione dell'Autorità è poi decisa dai membri del Parlamento, determinando un ulteriore e pericoloso incrocio con la politica, in particolare perché diventerebbe assolutamente sbilanciata (sulla base del sistema di votazione delineato) a vantaggio del partito di maggioranza, che può senza difficoltà decidere in merito alla quasi totalità dei membri della medesima Autorità.

Il testo poi non garantisce un'efficace tutela giudiziaria nei confronti dei destinatari dei provvedimenti dell'Autorità, tenuto conto dell'immediatezza e della gravità del danno e delle conseguenze prodotte dai medesimi: sarebbe necessario quindi rafforzare tali garanzie, a tutela dei titolari di cariche di governo nazionale e della democrazia.

Tra l'altro, si pretende paradossalmente l'autodenuncia di fatti che possono essere penalmente rilevanti, con l'ingombro imbarazzante che una contestazione di reato (esempio: abuso di ufficio) avrebbe sull'intero meccanismo del conflitto di interessi.

Sulle misure di « prevenzione », è evidente come il previsto contratto di « gestione fiduciaria », e il mandato all'alienazione dei beni, in linea con l'impianto del provvedimento, comportino il rischio evidente di scoraggiare talune categorie di cittadini dall'intraprendere attività politica. Anche in questo caso, siamo davanti ad una norma che solleva più di una perplessità, sempre in relazione ai diritti costituzionali sopra richiamati, tenuto

conto della « cecità » di ipotesi come la vendita dei propri beni decisa dall'Autorità.

È poi (ancora una volta) affidata alla totale discrezionalità dell'Autorità, la decisione in merito ai requisiti richiesti ai gestori, anche in relazione ai criteri per la determinazione del loro compenso. Si sarebbero potuti in questo caso richiamare i requisiti richiesti per altri gestori, come quelli dei beni confiscati.

Il gruppo Forza Italia ha chiesto, senza successo, un confronto sul merito, senza alcuna drammatizzazione della questione (che è il rischio che il Parlamento sta correndo), per affrontare in modo equilibrato e « senza appartenenze » un tema che certamente presenta mille difficoltà sul terreno politico e su quello tecnico come quello del conflitto di interessi, anche perché strettamente connesso alla tutela della democrazia e della governabilità del Paese: purtroppo però l'approccio in Commissione in sede referente si è mostrato fortemente connotato da posizioni e valutazioni ideologiche, tese alla delegittimazione della politica e ad una forte limitazione della sua autonomia.

Il gruppo Forza Italia vuole una legge sul conflitto di interessi, ma non vuole una legge che snatura la politica, e che mortifica i saperi e le proprietà: per questo, confida nella maturità dell'Aula per modificare l'impianto del testo, ed evitare che si attenti ai diritti costituzionalmente sanciti, affinché sia garantito un « libero e uguale » accesso alla politica per tutti i cittadini.

Francesco Paolo SISTO,
Relatore di minoranza

€ 1,00



17PDL0038870