

# **LA POSIZIONE DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA SULLE MISURE PER GESTIRE IL CONFLITTO DI INTERESSI - AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE I AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI.**

**MERCOLEDÌ, 13/11/2019**

L'Italia negli ultimi anni è stata più volte richiamata da importanti istituzioni internazionali a regolamentare in maniera efficace e puntuale il problema dei conflitti di interessi, con particolare attenzione agli eletti in Parlamento e ai membri del Governo.

Nel suo *"Fourth Evaluation Round – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors"*, il Greco è stato piuttosto esplicito da questo punto di vista, raccomandando di rafforzare il perimetro di integrità entro cui si muovono i membri del Parlamento, attraverso l'adozione di un Codice di Condotta e di regole e procedure anche relative alla gestione dei conflitti di interessi.

*"strengthening the integrity framework for parliamentarians, including through (i) the formalisation of the Code of Conduct in the Rules of Procedures of the Chamber of Deputies; (ii) its further refinement through detailed guidance on its provisions; and (iii) the establishment of an effective enforcement and accountability regime. The same measures are recommended for the Senate."*

*(Point 7 in the Fourth evaluation round - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report, Italy)*

Nel congratularmi per la bontà di questa iniziativa parlamentare che andrebbe finalmente a colmare un vuoto legislativo – e di prassi – del nostro Paese, riporto di seguito alcune considerazioni di Transparency International Italia nella speranza che possano essere di interesse ed aiuto per pervenire al miglior testo di legge possibile.

## **CHIAREZZA DELLE NORME**

Anche la dottrina dei conflitti di interesse appare vittima di uno dei problemi che maggiormente affliggono il nostro sistema paese, cioè la stratificazione e frammentazione normativa che in diversi campi – tra cui paradossalmente

anche l'anticorruzione - risulta essere una delle maggiori cause di opacità e un ostacolo alla cosiddetta *rule of law*.

La seconda raccomandazione che il Greco propone all'Italia nel suo quarto rapporto di valutazione verte proprio sulla necessità di definire delle regole per il conflitto di interessi dei parlamentari che siano chiare e concretamente applicabili, ricorrendo anche ad una sistematizzazione del regime di ineleggibilità e incompatibilità, al momento "disperso" in diverse normative.

*"GRECO recommended that (i) clear and enforceable conflict of interest rules be adopted for parliamentarians, including through a systematisation of the currently dispersed ineligibility and incompatibility regime; and (ii) the process of verification of ineligibility/incompatibility be further streamlined and thereby performed in an effective and timely manner."*

*(Point 13 in the Fourth evaluation round - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report, Italy)*

La nostra raccomandazione, come già quella del GRECO, è che la nuova legge sia chiara, non aperta a molteplici e diverse interpretazioni e che, per quanto possibile, sia comprensiva di tutti gli elementi che andranno a caratterizzare il tema dei conflitti di interesse, così da non dover costringere gli interessati a complicati sforzi esegetici e di ricerca delle fonti.

## COMPLETEZZA DELLA DEFINIZIONE

È quindi di primaria importanza che tale certezza interpretativa parta dalla definizione di "conflitto di interessi", che deve essere chiara ma allo stesso tempo esaustiva.

In questo senso, seguendo alcune delle *best practices* internazionali (come la legge francese e le raccomandazioni in tema di conflitto di interessi dell'OSCE) suggeriamo di aggiungere alla definizione presente all'art. 4 della proposta di legge 702 la dimensione "percettiva" del conflitto, aggiungendo al testo *"Ai fini della presente legge, 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 o da far percepire un condizionamento durante l'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza"*.

Come saprete certamente meglio di me, il messaggio politico arriva al cittadino in maniera molto più diretta attraverso il suo percepito piuttosto che con i soli dati oggettivi di realtà; riteniamo quindi necessario – a maggior ragione in un’epoca di pressoché totale sfiducia nelle istituzioni – che il comportamento dei decisori pubblici non solo debba essere integerrimo nella sostanza, ma anche, e forse più, nella forma.

## **APPLICAZIONE E APPLICABILITA' DELLA NORMA**

Come già sottolineato in diversi interventi precedenti ed in particolare dalla relazione del Presidente di ANAC Raffaele Cantone, raccomandiamo che la legge preveda dei sistemi di *enforcement* efficaci e sostenibili.

Non c’è infatti nulla di peggio di una buona legge che non viene rispettata.

In tal senso suggeriamo di demandare i poteri di controllo e di sanzione ad un’autorità indipendente, che sia però dotata di risorse umane ed economiche adeguate allo scopo.

## **BLOCCARE LE PORTE GIREVOLI**

Riagganciandoci nuovamente al quarto rapporto di valutazione del GRECO, sottolineiamo come un’attenzione particolare debba essere posta al tema delle cosiddette *revolving doors*.

È infatti importante identificare dei criteri che regolino le possibilità di trasferimento lavorativo da posizioni decisionali nelle istituzioni ad aziende pubbliche o private che abbiano interessi nel settore di provenienza.

*“Identify post-employment restrictions for members of Parliament which might be required to avert conflicts of interests; and (ii) post-employment restrictions in such cases be introduced, as necessary.”*

*(Point 23 in the Fourth evaluation round - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report, Italy)*

Come e più che al punto precedente, è necessario qui sgombrare l’opinione pubblica da qualsiasi dubbio di conflitto di interessi, laddove è inutile negarlo, la pratica delle porte girevoli è stata nel nostro paese abusata, in particolare per quanto riguarda l’accesso alle posizioni apicali nelle più importanti società a controllo pubblico.

Questo tema, purtroppo ancora troppo poco dibattuto in Italia e in Europa. è risultato centrale nella ricerca "Business Index on Transparency 2019" di Transparency International Italia, che verrà presentata il 20 novembre, ma di cui già possiamo anticipare uno dei principali risultati: non vi è nella pratica nessun tipo di barriera né legislativa, né a livello di policy aziendale in tema di "porte girevoli" per ciò che riguarda le prime 100 multinazionali italiane, neppure per le grandi multinazionali controllate dallo Stato operanti in settori strategici.

## **SENSIBILIZZAZIONE E FORMAZIONE**

Un ulteriore punto che riteniamo essenziale per la gestione del conflitto di interessi, come di qualsiasi altra pratica di prevenzione degli illeciti è la sensibilizzazione e la promozione culturale dei comportamenti virtuosi.

Rileviamo l'urgenza e la necessità di accompagnare ogni iniziativa legislativa nel campo dei conflitti di interessi, con interventi pubblici di formazione e sensibilizzazione, sia dei decisori pubblici che della cittadinanza in generale.

I conflitti di interesse di fatto rientrano spesso tra quei comportamenti di cui, chi li compie, neppure conosce la natura illecita: è un campo questo in cui il fattore culturale gioca un ruolo prioritario. E se si vuole cambiare la cultura di una società, le leggi non sono sufficienti; bisogna concentrare gli sforzi anche e soprattutto su strumenti educativi, formativi e di comunicazione pubblica.

## **TRASPARENZA E ACCESSIBILITÀ**

Ultimo ma non ultimo, il tema della trasparenza che come il nome stesso della nostra organizzazione mostra, crediamo sia il primo e principale strumento di integrità in ogni settore.

Anche in campo di conflitto di interessi il discorso non cambia: la gestione più efficace degli (inevitabili) conflitti passa dalla pubblicità degli stessi.

"Prima conoscere, poi discutere, poi deliberare" sosteneva Luigi Einaudi e noi non possiamo che essere d'accordo su questo punto: dare la possibilità ai cittadini di conoscere è il miglior modo per evitare che i conflitti di interessi si trasformino in comportamenti illeciti o scorretti.

Nel nostro piccolo, abbiamo lanciato poche settimane fa una piattaforma interattiva chiamata "Soldi e Politica" che dà l'opportunità ad ogni cittadino interessato di tracciare in maniera semplice ed intuitiva i rapporti tra politica e mondo privato: donazioni, relazioni professionali, interessi economici.

La realizzazione del portale *Soldiepolitica.it* è stata resa possibile solo grazie a un enorme sforzo di raccolta, sistematizzazione, pulizia, riorganizzazione di dati, presenti in forme diverse su siti istituzionali diversi.

La nostra raccomandazione dunque è che l'enforcement della legge sul conflitto di interessi preveda la pubblicazione delle informazioni interessanti in formati uniformi, accessibili e riutilizzabili, possibilmente in un unico portale.