

**Audizione Parlamentare alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati sui
Conflitti di Interesse**

Jacopo Leone, Associate Democratic Governance Officer, OSCE/ODIHR

Onorevole Presidente Brescia,

Onorevoli membri della Camera dei Deputati,

Desidero, in apertura di questo intervento, porvi un sentito ringraziamento per l'invito e opportunità di contribuire quest'oggi all'importante lavoro della Commissione Affari Costituzionali in materia di conflitti di interesse.

Onorevoli Deputati, l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani (ODIHR) è l'istituzione indipendente dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (l'OSCE) fondata a Varsavia nel 1991, il cui mandato si concentra nell'offrire assistenza ai 57 paesi membri dell'Organizzazione nell'avanzare comuni valori di buon governo e diritti umani, nel rafforzare le loro istituzioni e processi democratici, così come i principi fondanti dello stato di diritto.

La promozione di valori e pratiche di integrità all'interno dei nostri sistemi politici, quali efficaci e duraturi strumenti di prevenzione della corruzione, assumono oggi un ruolo sempre più fondamentale – nel contribuire a invertire un rapido declino della fiducia dei cittadini nella politica, e nell'ottenere una più elevata qualità dei processi decisionali a beneficio dell'interesse collettivo e quindi liberi dall'influenza indebita di interessi particolari.

Per questo motivo, il nostro Ufficio lavora con convinzione per offrire assistenza ad autorità nazionali nell'avanzare l'integrità pubblica ed elaborare efficaci sistemi di prevenzione alla corruzione. A partire dal 2011, come ODIHR abbiamo lavorato ormai con oltre 20 parlamenti nazionali, tra cui la nostra Camera dei Deputati, nello sviluppare, adottare, ed implementare Codici di Condotta per i rappresentanti eletti, quali strumenti per promuovere una condivisa cultura dell'integrità. Allo stesso tempo, continuiamo a lavorare in stretta cooperazione con un ampio numero di agenzie nazionali anticorruzione nel creare e promuovere buone pratiche nella lotta alla corruzione politica. Mi fa molto piacere cogliere questa opportunità per menzionare l'eccellente cooperazione sviluppata in questo senso con la nostra Agenzia Nazionale Anti-Corruzione durante i passati due anni, lavorando attivamente e con successo a livello nazionale ed internazionale. Più in generale, il nostro Ufficio ODIHR produce regolarmente pareri e opinioni legali – spesso in cooperazione con la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa – su uno spettro di tematiche molto ampio, ma che certamente include specifiche legislazioni sull'anticorruzione, sul finanziamento dei partiti politici, sul fenomeno del lobbying, e naturalmente nell'ambito della regolamentazione dei conflitti di interesse.

Una legislazione moderna e completa nel prevenire situazioni di conflitti di interesse, e in grado di offrire una chiara disciplina qual'ora tali situazioni dovessero emergere durante l'operato di funzionari pubblici, in modo ancora maggiore se questi rappresentano poi organi esecutivi o legislativi, deve costituire infatti il cuore di ogni sistema di integrità pubblica.

In ragione del fatto che le costanti interazioni tra interessi pubblici e privati, a tutti i livelli del processo decisionale pongono rilevanti e intrinseci rischi di integrità, una regolamentazione efficace deve essere capace di riflettere questo livello di complessità, sicuramente accresciuto nelle moderne democrazie. Nell'intento di assicurare che l'interesse pubblico sia perseguito in modo efficace, con imparzialità, e oggettività, la regolamentazione dei conflitti di interesse rappresenta un argine importante e uno strumento essenziale contro forme degenerative di policy capture e state capture, le quali si manifestano in assenza di una robusta integrità pubblica e laddove una cultura della corruzione persiste.^a

Tuttavia, eliminare alla radice ogni possibile situazione di conflitto di interessi, specialmente come notato in tempi in cui la sfera pubblica e quella privata sembrano avere un alto livello di permeabilità all'interno dei nostri sistemi politici, non può essere il fine ultimo che qui ci si pone. Una legislazione moderna dovrebbe altresì creare un solido sistema di prevenzione contro l'influenza di indebiti interessi privati sui processi decisionali istituzionali, con l'ambizione di ricercare - e sostenere poi - un delicato equilibrio tra la proibizione di inaccettabili situazioni di conflitto, procedure efficaci per l'identificazione di situazioni di conflitto occasionale, e la promozione di adatte modalità per la loro disciplina e risoluzione.

Per offrire supporto ai legislatori nazionali e creare standard comuni, alcuni importanti documenti e raccomandazioni internazionali sono stati sviluppati in anni recenti sulla materia del conflitto di interesse – dal Consiglio d'Europa, l'Unione Europea, le Nazioni Unite, l'OCSE, e dalla nostra stessa OSCE. Come dimostrato anche dalle numerose richieste di assistenza che il nostro ufficio ODIHR ha ricevuto e continua a ricevere da diversi paesi membri dell'OSCE per lo sviluppo di una legislazione sul tema dei conflitti di interesse, l'attenzione che il Parlamento Italiano sta ponendo su questa materia è sicuramente in linea con una più ampia tendenza internazionale, la quale trova il nostro incoraggiamento e supporto.

Sulla base di tali standard internazionali e dell'esperienza e conoscenza acquisita nell'assistere paesi membri dell'OSCE su questa materia, avrei il piacere quest'oggi di offrire alla Commissione alcuni suggerimenti concreti, di livello sia generale sia puntuale, per migliorare le proposte di legge sotto esame. Dato l'analogo contenuto, sebbene con soluzioni offerte a tratti differenziate, farò riferimento in seguito alle sole proposte di legge 702 e 1461.

Più precisamente, e senza la pretesa di offrire a questo punto un comprensivo parere legale – il quale, comunque, come menzionerò in conclusione, il nostro ufficio è immediatamente disponibile a produrre – mi soffermerò su 6 punti di criticità che sembrano emergere dalla regolamentazione dei conflitti di interesse così come proposta.

1.

Innanzitutto, un riconoscimento positivo è dovuto alla decisione di promuovere, attraverso le PDL in esame, un approccio fondamentalmente diverso e innovativo per il sistema italiano nel regolare i conflitti di interesse, in particolare se messo in comparazione con la legge n. 215 del 2004 (c.d. legge Frattini). La regolamentazione qui esaminata appare infatti offrire un impianto di natura preventiva, quindi introducendo una serie di misure per prevenire il problema ex ante, prima che situazioni di conflitto di interesse si manifestino.

Tale approccio, il quale rimane in linea con i principali standard internazionali su questo tema, ha il beneficio di tentare una prevenzione del danno che situazioni di conflitto di interessi possano arrecare alla cura dell'interesse pubblico. Per contrastare il fenomeno è importante infatti non disciplinarne esclusivamente le conseguenze (negative), ma tentare di evitare, nella massima misura possibile, il pericolo che si verifichino.

Inoltre, l'intrinseca equiparazione di negativa connotazione tra situazione di conflitto di interesse e crimine, la quale risulta accresciuta da una regolamentazione puramente sanzionatoria, appare qui notevolmente attenuata, riservando la sanzione solamente per quei casi in cui una situazione di conflitto di interesse non sia stata propriamente affrontata. Ciò consente, da un lato, una maggiore salvaguardia della credibilità dei processi decisionali, e dall'altro l'opportunità per una efficace promozione di una cultura dell'integrità tra i titolari di cariche politiche.

Allo stesso tempo, entrambi le PDL adottano un ulteriore approccio positivo allargando lo scopo della disciplina a quelle situazioni in cui il conflitto d'interessi non solo esista, ma sia anche solo apparente e percepito. A questo riguardo, la definizione offerta dal Consiglio d'Europa nella Raccomandazione (2000)10 riporta che un conflitto d'interessi può risultare da "una situazione in cui l'ufficiale pubblico ha un interesse privato capace di influenzare, o che appaia in grado di influenzare, lo svolgimento imparziale e oggettivo delle sue funzioni".

Sebbene una maggiore chiarezza riguardo all'importanza preventiva della disciplina e al suo approccio più inclusivo nel regolare situazioni di conflitto di interessi potrebbe essere elaborata nel testo legislativo finale, entrambi questi elementi sono visti con favore, specialmente in un contesto sociale di elevato scrutinio pubblico dei processi politici.

2.

Nonostante questa impostazione positiva, entrambi le PDL in esame non sembrano offrire una definizione attenta e completa delle situazioni di conflitto. In particolare, la proposta 702 si limita, all'art. 4, a indicare una situazione di 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 a esso attribuite o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza".

Tale definizione è sicuramente restrittiva, e non può riuscire a catturare la complessità della materia qui in esame. A questo riguardo, l'introduzione di una più ampia definizione delle situazioni di conflitto sembra raccomandabile, capace di chiarire che l'interesse che può condizionare impropriamente la decisione pubblica imparziale può avere natura molto diversa, e non solo certamente economica.

Questo rimane, a nostro avviso, un importante punto di criticità, il quale se non corretto indebolirebbe considerevolmente la regolamentazione proposta sul tema. Come appena notato, la stessa definizione offerta dal Consiglio d'Europa potrebbe offrire un punto di riferimento importante, laddove il potenziale interesse privato del pubblico ufficiale è inteso in senso ampio, e non puramente economico. Al fine di assicurare l'imparzialità e la cura dell'interesse collettivo nella decisione pubblica, è fondamentale considerare come in potenziale conflitto ogni interesse particolare, anche non economico.

3.

Entrambe le PDL poi si concentrano prevalentemente nel regolamentare i conflitti di interesse in riferimento alle cariche politiche ai diversi livelli di governo. Se la n. 702, accanto a un'ampia disciplina per le cariche di governo, affianca alcune limitate modifiche al regime delle ineleggibilità per le cariche elettive, la n. 1461 si occupa esclusivamente dei rappresentanti del potere esecutivo.

Il risultato è nei fatti un'incapacità di offrire una disciplina sul tema dei conflitti di interesse il più possibile comprensiva, capace di regolamentare con chiarezza e completezza anche i membri delle nostre assemblee elettive – in particolare il Parlamento – al fianco delle cariche di governo.

La raccomandazione è quindi quella di elaborare un impianto legislativo il più possibile unitario, che disciplini il tema del conflitto di interessi sia per cariche di governo che per i rappresentanti eletti – oltre che per i membri delle Autorità indipendenti, come d'altronde già fanno ambedue le proposte. Una disciplina coraggiosa potrebbe quindi includere un chiaro indirizzo riguardo i casi di ineleggibilità e incandidabilità per le cariche elettive, oltre che provvedere una disciplina per quei casi di conflitto di interessi occasionali che possono presentarsi durante l'espletamento del mandato elettivo. Inoltre, parrebbe consigliabile rafforzare l'obbligo di astensione, affiancato da un obbligo di trasparenza sulla partecipazione data alla decisione pubblica, nel caso di conflitti di interesse.

A questo riguardo, il Codice di Condotta adottato dalla Camera dei Deputati per esplicitare i doveri di comportamento dei deputati potrebbe offrire, attraverso una sua revisione incoraggiata già dal GRECO nelle sue raccomandazioni, un prezioso strumento complementare alla legislazione, in grado di offrire conoscenza sul tema dei conflitti di interesse occasionali e promuovere un dibattito di carattere etico e deontologico tra i membri del Parlamento.

4.

Entrambe le PDL si pongono in continuità con la ricordata legge Frattini, in quanto pongono grande attenzione alla disciplina di situazioni d'incompatibilità, che viene sancita in modo apparentemente molto rigoroso. Ai limiti appena presentati, si aggiunge quindi un ulteriore limite di scopo della legislazione in esame poiché poco sembra contribuire a chiarire e disciplinare quelle situazioni di conflitto di interessi occasionali.

L'indicazione aggiuntiva di appropriate misure per regolare casi occasionali di conflitto appare necessaria, per quanto di complessa natura. Diversi documenti e raccomandazioni internazionali, a questo riguardo, pongono giustamente l'attenzione sull'elemento deontologico e dell'integrità, suggerendo lo sviluppo di codici di condotta per aiutare i funzionari pubblici a discernere potenziali situazioni di conflitto di interessi.

Come ricordato, il GRECO ha sollevato nel corso del suo 4° Ciclo di Valutazione la necessità di introdurre tali codici a livello parlamentare anche per offrire una maggiore guida alle cariche elettive sul tema del conflitto di interessi. In modo simile, è molto probabile che il GRECO suggerirà all'Italia nel prossimo 5° Ciclo di Valutazione di adottare un codice di comportamento anche per i titolari di cariche di governo al fine di contribuire alla prevenzione di conflitti di interessi o comportamenti anomali dei componenti degli organi esecutivi.

5.

Come già notato da alcuni degli interventi che mi hanno preceduto nelle passate settimane, le proposte in esame hanno entrambe il merito di introdurre per la prima volta una chiara regolamentazione del fenomeno del pantouflage, o revolving doors. Entrambe le PDL infatti, sebbene con alcune differenze, vanno a estendere il regime delle incompatibilità per un periodo successivo al termine del mandato di governo.

Questa disciplina costituirebbe sicuramente un'introduzione positiva nell'ordinamento italiano. Tuttavia, seguendo quella che è la tendenza Europea a questo riguardo, il periodo di cosiddetto cooling off limitato a un solo anno come fissato dalla n.702 sembra troppo debole. Il periodo di tre anni fissato dalla n. 1461 appare maggiormente in linea con anche l'esperienza della Commissione Europea, per esempio (24 / 36), e quindi in ultima analisi preferibile nell'intento di minimizzare il più possibile l'influenza di interessi privati sui processi decisionali pubblici attraverso la promessa di impegno futuro.

A ogni modo è da rilevare come, anche in questo caso, la normativa si riferisca esclusivamente alle cariche governative, mancando di introdurre norme chiare sul pantouflage riferite all'assunzione di interessi particolari successivamente alla cessazione del mandato delle cariche elettive e parlamentari. La raccomandazione è quindi anche qui di provvedere a una disciplina il più possibile unitaria, che includa tutti i livelli di funzionari pubblici.

6.

In riferimento agli obblighi dichiarativi, le PDL consentono alle cariche di governo un periodo di 20 giorni seguenti all'inizio delle funzioni per trasmettere le loro dichiarazioni. Ulteriori 30 giorni sono poi a disposizione dell'autorità garante per effettuare i dovuti controlli ed esprimersi nel merito.

Tale disciplina potrebbe apparire troppo generosa. In linea con i suddetti standard internazionali, le dichiarazioni asservono il compito di garantire trasparenza e così prevenire potenziali situazioni di conflitto di interessi date da incompatibilità. Al fine di rendere tale intento preventivo il più efficace possibile, si raccomanda quindi di subordinare l'inizio delle funzioni esecutive del funzionario pubblico a un completo ed attento esame delle sue dichiarazioni. Tale approccio permetterebbe di donare la dovuta importanza al concetto di integrità e prevenzione, a partire dalle più altre cariche del governo.

In aggiunta, è importante ricordare a questo punto la necessità di pubblicare le dichiarazioni in un formato adeguato, che quindi sia esaustivo, tempestivo, e di totale compatibilità elettronica. Ciò incoraggerebbe la trasparenza delle nostre istituzioni pubbliche, e consentirebbe l'importante partecipazione della società civile, dei media, e altri gruppi di pressione nel contribuire allo scrutinio di potenziali situazioni di conflitto di interessi.

Onorevoli Deputati, in conclusione, rinnovo i complimenti a nome del nostro ufficio ODIHR per l'attento lavoro portato avanti dalla Commissione su questo importante tema. Io personalmente, e il nostro Ufficio, rimaniamo a disposizione per offrire nei mesi avvenire ogni ulteriore supporto e assistenza nelle forme ritenute più appropriate.

A questo proposito, tre concrete modalità di supporto sarebbero immediatamente a vostra disposizione, per le quali il nostro Ufficio si farebbe carico di tutte le spese:

- Su richiesta della Commissione, attraverso una semplice email, il nostro ufficio sarebbe ben lieto di produrre – potenzialmente insieme alla Commissione di Venezia – un completo e dettagliato parere legale sulle PDL in esame, così da assistere ulteriormente il vostro lavoro nel regolamentare la materia del conflitto di interessi – I tempi per un tale parere legale sarebbero molto brevi, un mese circa;
- Sempre su richiesta della Commissione, il nostro ufficio rimane disponibile a produrre uno studio comparato dei vari sistemi legislativi che disciplinano i conflitti di interesse a livello internazionale. Tale studio potrebbe andare a completare il già ottimo lavoro fatto dal Servizio Studi della Camera, e includere esperienze nazionali aggiuntive e una raccolta di buone pratiche;
- Infine, il nostro ufficio sarebbe felice di favorire una discussione aperta e franca su questo importante tema attraverso l'organizzazione di un evento dedicato – magari qui a Roma a inizio 2020 – al quale invitare tutte le parti interessate a livello nazionale ed esperti internazionali di riferimento. Con i colleghi dell'ANAC abbiamo iniziato a discutere i primi dettagli in questa direzione, e saremmo ben felici di avere un ruolo attivo e interessato da parte della Commissione e del nostro Parlamento.

Io mi fermerei qui. Rimanendo a vostra disposizione per immediate richieste di chiarimento o collaborazione futura, ringrazio ancora per il gentile invito. Grazie.