

CAMERA DEI DEPUTATI N. 210

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PISCITELLO

Disciplina del conflitto di interessi

Presentata il 30 maggio 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — I tentativi di dare soluzione al problema del conflitto di interessi, problema esploso all'inizio della XII legislatura con la nomina dell'onorevole Berlusconi a Presidente del Consiglio dei ministri, si sono sinora risolti in un nulla di fatto a causa di una serie di ragioni che hanno travalicato le pur buone intenzioni mostrate da larga parte del Parlamento a partire dal 1994.

Non si è trattato solamente dell'ostruzionismo, velato o palese, della destra, quanto e soprattutto del fatto che il meccanismo legislativo predisposto dal Senato della Repubblica ed arenatosi alla Camera dei deputati si presentava al tempo stesso complesso, farraginoso, manchevole e destinato ad entrare in funzione in gran parte dopo l'elezione o la nomina del soggetto considerato in conflitto.

L'obbligo di dover vendere titoli mobiliari senza considerare le condizioni del mercato; l'obbligo di dover quotare in borsa anche le società di dimensione bagattellare; una procedura dove di volta in

volta entrano in gioco l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la Commissione nazionale per le società e la borsa (che ha protestato), il collegio dei garanti, il tribunale amministrativo regionale del Lazio e che si aggiunge, contrastandole, a procedure già esistenti; tempi di attuazione delle disposizioni anche superiori ai duecento giorni ed addirittura manchevolezze del testo sotto il profilo sanzionatorio ci fanno ritenere che non sia questa la strada per dare risposta al problema del conflitto di interessi in termini utili per i cittadini e non vessatori per coloro che sono tenuti al rispetto della legge.

Una normativa efficace deve risolvere il problema del conflitto di interessi da un lato, prima che il soggetto interessato venga eletto o nominato, dall'altro deve prevedere obblighi o stimolare comportamenti politici volti ad annullare le possibili conseguenze del convergere su una medesima persona di una carica esecutiva e del possesso di un patrimonio, entrambe rile-

vanti. E questo può ottenersi solo con l'estrema trasparenza del patrimonio e di tutte le attività di colui che accede alla carica (nonché dei suoi più prossimi congiunti), non impedendogli di gestire ciò che è suo.

Chi si accinge ad assumere cariche politiche preminenti deve sapere che al momento della sua nomina dovrà già avere risolto da solo tutte o quasi le potenziali situazioni di conflitto, altrimenti, semplicemente, non potrà ricoprire quelle cariche.

Un conflitto di interessi in atto è causa di ineleggibilità o della perdita della carica.

È evidente che il sottoscrittore della presente proposta di legge ritiene risibili tutte le obiezioni di incostituzionalità sollevate in merito.

D'altro canto non può non tenersi conto del fatto che la funzione esecutiva esercitata ai massimi livelli trasforma ciascun atto compiuto da colui che occupa la carica in atto politico; se l'occupante vive una condizione di conflitto di interessi, ciascuna decisione da lui adottata, anche in buona fede, che semplicemente sfiori i suoi affari sarà presa a pretesto per rimarcare il conflitto irrisolto.

Pertanto, una situazione di conflitto evidente, esasperando lo scontro politico, si risolve in definitiva in un danno per colui che ne è portatore. Questo poco potrebbe importare se oltre a ciò non si verificasse che tale conflitto, in caso di elezione o di nomina, si trasferisce in tutti gli atti adottati, con riflessi negativi sull'efficienza e sull'imparzialità dell'azione amministrativa.

Qualora invece la condizione di conflitto sia presente, ma non palese, l'adozione di criteri di controllo stringenti consente di impedire illeciti arricchimenti e favori, connotandosi come misura anticorruzione.

Da quanto esposto deriva la necessità di una soluzione basata su una serie di azioni preventive da un lato e dall'altro su controlli successivi incentrati sull'assoluta trasparenza degli interessi e delle attività economiche del soggetto interessato. Il

testo che qui si propone è pertanto estremamente sintetico e di semplice applicazione: vi sono dei punti da approfondire, ma sembra una buona base di partenza.

In ogni caso qualsiasi legge in materia, per quanto dettagliata e sintetica, non potrà che mostrare evidenti i suoi limiti: la globalizzazione dei mercati e l'esistenza di società multinazionali di struttura estremamente complessa, e ormai più potenti di gran parte degli Stati nazionali, mostrano come gli interessi possano essere i più disparati e remoti a fronte della limitatezza del territorio ove la legge è vigente.

Ciò ci porta a considerare che, più di qualsiasi legge, anche la migliore, è necessario che la classe dirigente faccia proprie norme e comportamenti assimilabili a quello che il codice civile chiama « diligenza del buon padre di famiglia ».

Nel corso degli anni passati l'allora Presidente della Repubblica Scalfaro aveva sottolineato l'importanza di una « etica della politica » nella quale coloro che sono preposti alla cosa pubblica devono saper anteporre gli interessi del bene comune a quelli privati.

Queste regole sono maggiormente interiorizzate nei Paesi di più antica tradizione democratica: nel modello britannico, ad esempio, non esistono leggi in materia, ma una serie di regole informali e di raccomandazioni, poiché parlamentari e Ministri « conoscono da soli il corretto comportamento senza che glielo si dica » (*Question of procedure*, documento riservato del Gabinetto dei Ministri). Il sistema è basato su un unico documento formale: il *register of members interest* (registro degli interessi esterni), documento pubblico in base al quale la Camera può valutare l'estensione degli interessi patrimoniali dei propri componenti per una questione sollevata di fronte al Parlamento.

L'esigenza di risolvere i conflitti di interesse principalmente tramite comportamenti politici è rappresentata nell'articolo 1 della presente proposta di legge che, nel definire quali siano i soggetti obbligati, detta un principio generale al quale occorre attenersi nella direzione del bene

pubblico. Va rammentato che, ove si prevedesse l'elezione diretta, dovrebbe inserirsi tra gli interessati anche il Presidente della Repubblica. Allo stato si ritiene che debbano essere soggette alla legge le principali cariche esecutive nazionali e locali.

Nell'articolo 2 sono elencate una serie di incompatibilità con l'esercizio della carica. L'elencazione riordina e specifica una serie di precetti, anche di livello costituzionale, e ne aggiunge di nuovi, quali l'esercizio di attività professionali o di consulenza all'estero o per interposta persona.

L'articolo 3 amplia a numerose, e si spera esaurienti, fattispecie, gli obblighi di dichiarazione previsti dalla legge n. 441 del 1982, recante disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti.

Un'ulteriore novità consiste nel fatto che nell'annuale dichiarazione devono essere indicati tutti i movimenti del patrimonio, anche quelli potenzialmente a valore zero (ad esempio, vendita e riacquisto di azioni).

Alla dichiarazione va aggiunto un documento concernente l'elenco degli incarichi cessati. Poiché tali atti vanno presentati entro cinque giorni dalla data del giuramento, è evidente come tutta l'attività necessaria a porsi nelle condizioni di legge debba essere svolta dal soggetto prima dell'accesso alla carica.

L'articolo 4 determina le cause di ineleggibilità alle cariche indicate nell'articolo 1: controllo di imprese strategiche, in particolare nei settori finanziario, della comunicazione e delle opere pubbliche. Il divieto è esteso a tutti coloro che hanno il controllo di imprese il cui fatturato annuo è superiore al 25 per cento del totale del fatturato del proprio settore. Il concetto di

controllo è ripreso dalla legge n. 287 del 1990, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato. Su questa falsariga si assegna all'Autorità garante della concorrenza e del mercato il compito di verificare le posizioni di coloro che detengono o intendono accedere alle cariche. Le procedure di istruttoria sono quelle previste dalla legislazione vigente; si è semplicemente ampliata la platea di coloro che possono produrre istanza per avviare il procedimento di fronte all'Autorità; in tale modo anche un candidato può chiedere di verificare la propria posizione prima di essere eletto.

Nell'articolo 5 sono previste le sanzioni per i comportamenti non conformi alle disposizioni della legge. Le sanzioni sono divise in due gruppi: da un lato, quelle relative alla mancata risoluzione dei problemi di incompatibilità, anche sotto l'aspetto di omessa o errata dichiarazione ai sensi dell'articolo 3. Il fine ultimo è quello di consentire un giudizio politico sul comportamento del reo tramite discussione presso l'assemblea elettiva a cui egli fa capo o dalla quale è stato eletto; ampia libertà nella scelta delle sanzioni è lasciata ad esse. Dall'altro lato (comma 2), l'accertata esistenza di un conflitto di interessi ai sensi dell'articolo 4 (cause di ineleggibilità) comporta la decadenza dalla carica ricoperta o dalla condizione di candidato. Il conflitto in atto viene comunicato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato al diretto interessato se egli si trova nella condizione di candidato, contestualmente alla dichiarazione di decadenza adottata ai sensi di legge, o alla assemblea elettiva cui fa capo il responsabile. L'assemblea provvederà a dichiararne la decadenza secondo le norme dei propri regolamenti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Ambito di applicazione).

1. I titolari di cariche pubbliche di particolare rilevanza, nell'esercizio delle loro funzioni, devono dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e devono astenersi da atti idonei ad influenzare specificamente, in virtù dell'ufficio, l'assetto dei propri interessi.

2. Ai sensi della presente legge per « titolari di cariche pubbliche di particolare rilevanza » devono intendersi:

a) il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri ed i Sottosegretari di Stato;

b) i presidenti delle giunte regionali ed i membri delle giunte regionali;

c) i sindaci dei comuni capoluogo di regione o con popolazione superiore a 500 mila abitanti.

ART. 2.

(Incompatibilità nell'esercizio di cariche pubbliche di particolare rilevanza).

1. I titolari di cariche pubbliche di particolare rilevanza non possono:

a) ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare e non inerenti alla funzione svolta;

b) ricoprire cariche o uffici o altre funzioni di responsabilità comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici, o in imprese a prevalente partecipazione pubblica o in imprese concessionarie di pubbliche amministrazioni o in enti soggetti al controllo pubblico;

c) ricoprire cariche o uffici o altre funzioni di responsabilità comunque de-

nominate in società aventi fini di lucro italiane o estere;

d) gestire attività imprenditoriali;

e) esercitare attività professionali, anche per interposta persona o assumere incarichi di consulenza o arbitrali di qualsiasi natura;

f) esercitare qualsiasi impiego pubblico o privato.

2. Gli incarichi e le funzioni indicati nelle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del comma 1 cessano dal giorno del giuramento o della nomina e non possono, per la durata della carica del titolare, rendere alcuna forma di retribuzione o di vantaggio ad essi connessi. Le attività di cui alle lettere *c)*, *d)* ed *e)* del medesimo comma 1 sono vietate anche qualora siano esercitate all'estero.

3. I dipendenti pubblici e privati sono collocati in aspettativa con decorrenza dal giorno del giuramento. Si applicano le disposizioni concernenti l'aspettativa per mandato parlamentare vigenti nei rispettivi ordinamenti.

ART. 3.

(Obblighi dei soggetti titolari di cariche pubbliche di particolare rilevanza).

1. Oltre agli obblighi previsti dalla legge 5 luglio 1982, n. 441, i soggetti titolari di cariche pubbliche di particolare rilevanza devono, entro cinque giorni dalla data del giuramento o della nomina, presentare e sottoscrivere:

a) una dichiarazione indicante l'elenco delle attività svolte e degli incarichi cessati ai sensi dell'articolo 2 della presente legge;

b) una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri o posseduti all'estero; i rapporti di credito con aziende creditizie italiane ed estere, con l'Amministrazione postale, con società fiduciarie, con intermediari finanziari; i

prestiti ed i mutui ricevuti con i relativi tassi passivi; l'entità dei titoli di Stato, nonché dei valori mobiliari, quotati o meno, emessi da enti pubblici e società, posseduti.

2. Le dichiarazioni di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 1 sostituiscono la dichiarazione di cui al numero 1) del primo comma dell'articolo 2 della legge 5 luglio 1982, n. 441, salva l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione risponde al vero».

3. Per gli anni successivi a quello del giuramento o della nomina, nei termini indicati dall'articolo 3 della legge 5 luglio 1982, n. 441, o entro un mese dalla cessazione o dalla decadenza del mandato, i soggetti titolari di cariche pubbliche di particolare rilevanza devono presentare e sottoscrivere una dichiarazione contenente gli estremi di tutte le modificazioni concernenti lo stato giuridico ovvero le operazioni eseguite sui beni elencati nella lettera *b)* del comma 1. Tale obbligo permane per i due anni successivi alla cessazione della carica.

ART. 4.

(Cause di ineleggibilità).

1. Non possono accedere alle cariche indicate nel comma 2 dell'articolo 1 coloro che hanno, ai sensi dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, il controllo di imprese in grado di influenzare in modo determinante il mercato nazionale, o di una sua parte rilevante, nei seguenti settori:

a) difesa, energia, telecomunicazioni e informatica;

b) concessionarie private per la radiodiffusione sonora o televisiva in ambito nazionale o locale, società editrici di quotidiani o periodici, agenzie di stampa, società di raccolta di pubblicità commerciale;

c) servizi erogati in regime di concessione;

- d) credito, finanza ed assicurazioni;
- e) opere pubbliche e lavori pubblici.

2. Il divieto, nei medesimi termini stabiliti al comma 1, è esteso a tutti coloro che hanno il controllo di imprese il cui fatturato annuo è superiore al 25 per cento del totale del fatturato del relativo settore.

3. La verifica delle condizioni previste dal presente articolo spetta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo la procedura prevista dagli articoli 16 e seguenti della legge 10 ottobre 1990, n. 287. La procedura può essere avviata anche a seguito della sottoposizione alla medesima Autorità di elementi conoscitivi da parte dei soggetti indicati nel comma 1 dell'articolo 12 della citata legge n. 287 del 1990, o da parte di chiunque intenda accedere alle cariche indicate nell'articolo 1 della presente legge.

4. Su richiesta dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato gli uffici competenti trasmettono senza indugio le dichiarazioni di cui all'articolo 3, comma 1, eventualmente depositate dai cittadini oggetto di istruttoria. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato può avvalersi della collaborazione della pubblica amministrazione, delle altre autorità di settore, degli organismi di controllo, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, degli ordini professionali, nonché di istituti di ricerca specializzati. Sulle richieste dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato non può essere opposto il segreto bancario o professionale.

ART. 5.

(Sanzioni).

1. L'inosservanza delle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 comporta l'irrogazione delle seguenti sanzioni:

- a) per i soggetti indicati nella lettera a) del comma 2 dell'articolo 1 la violazione è comunicata dai Presidenti della Camera

dei deputati e del Senato della Repubblica alle rispettive Assemblee. Decorso un mese dalla data di scadenza del termine di cui al comma 1 dell'articolo 3, l'Assemblea presso la quale è stato eletto il responsabile si riunisce per deliberare sulla questione secondo le norme del proprio regolamento. Può essere assegnato all'interessato un nuovo termine di scadenza, non superiore a quindici giorni. Per i rappresentanti del Governo non parlamentari è competente il Senato della Repubblica. Per il Presidente del Consiglio dei ministri la competenza è di entrambe le Camere;

b) per i soggetti indicati nelle lettere b) e c) del comma 2 dell'articolo 1 la violazione è comunicata alle rispettive assemblee elettive, affinché esse dichiarino per i responsabili la decadenza dalle cariche ricoperte con le procedure stabilite dai rispettivi regolamenti. Può essere assegnato un nuovo termine di scadenza, non superiore a quindici giorni.

2. Salve le diverse sanzioni previste dalle disposizioni vigenti, l'accertamento di una causa di ineleggibilità ai sensi dell'articolo 4 a carico di uno dei soggetti indicati nel comma 2 dell'articolo 1 è comunicato senza indugio dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato alla assemblea elettiva competente e comporta per il responsabile, con le procedure di cui al comma 1, la decadenza dalla carica secondo le norme dei rispettivi regolamenti. Qualora il soggetto interessato sia candidato elettorale, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato dichiara la sua decadenza dalla candidatura.

