Camera dei Deputati – Commissione Affari Costituzionali 27 aprile 2023

**Audizione nell’ambito dell’esame della proposta di legge C. 304 Conte, recante «Disposizioni in materia di conflitti di interessi e delega al Governo per l’adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche»**

**Carla Bassu[[1]](#footnote-1)**

1. Ambito di applicazione: cenni di diritto comparato

La proposta di legge in oggetto interviene in un ambito delicato e cruciale nella dinamica della vita democratica: il conflitto di interessi insiste infatti sulla sfera dell’etica pubblica che nel nostro Paese è un tasto particolarmente sensibile. Identificare ed evitare le situazioni di conflitto di interessi significa garantire l’impermeabilità del processo di decisione pubblico dall’influenza di interessi privati e questo serve per presidiare l’equilibrio democratico.

L’obiettivo è insomma assicurare che chi esercita funzioni pubbliche non subisca l’influsso di fattori esterni all’esclusivo interesse collettivo, che è l’unica utilità che può essere perseguita nello svolgimento di incarichi istituzionali o di rappresentanza popolare. Si tratta di una missione ardua soprattutto perché è difficile definire e circoscrivere la sfera delle molte e diverse situazioni che possono generare conflitto di interessi. La prima questione da affrontare è dunque quella relativa alla identificazione delle situazioni di conflitto, per poi prospettare misure volte a evitarle o superarle.

Nel diritto comparato esistono diversi approcci, con accezioni più o meno ampie, legate in alcuni casi esclusivamente al profilo patrimoniale del conflitto - rappresentato dal contrasto tra l’interesse economico di chi ricopre la carica e le decisioni di cui è responsabile – mentre a volte si registra un orientamento di respiro più ampio, che attiene l’aspetto della libera determinazione del consenso politico, riferito soprattutto alla capacità di controllo dei media di massa e al potere che ne deriva in termini di influenza sul circuito democratico

Il riferimento più consolidato in materia è rappresentato dal modello statunitense, di impostazione prettamente patrimoniale e di portata ampia, dato che la disciplina del conflitto riguarda componenti del governo, parlamentari, giudici ma anche chi ricopra funzioni pubbliche nell’ambito dei diversi ranghi della pubblica amministrazione, ovvero i dipendenti del settore pubblico.

Alcuni ordinamenti, soprattutto europei, prevedono norme di rango costituzionale che stabiliscono il regime di incompatibilità per esponenti del governo e titolari di incarichi pubblici (art. 23 Cost. Francese; art. 66 Grundgezets; art. 98 Cost. Spagnola; art. 81 Cost greca); in altre ipotesi la disciplina è assegnata a leggi ordinarie ma non mancano casi in cui si fa affidamento su norme di tipo deontologico, o comunque informale, come accade nel Regno Unito.

Ancora, talora si contemplano normative complesse e analitiche, come negli Stati Uniti o in Francia, mentre altrove ci si limita a pochi riferimenti di indirizzo, come nel modello canadese. Non è banale ricordare che nel momento in cui ci si appresta a disciplinare un fenomeno bisogna tenere in primaria considerazione il contesto in cui le misure di collocano. Così, vi sono ordinamenti in cui il senso dello Stato e la sacralità della cosa pubblica sono elementi condivisi di cultura costituzionale, tanto che la disciplina del conflitto di interesse è sostanzialmente lasciata a prassi e convenzioni (es. Regno Unito, Paesi Scandinavi) perché lo stigma sociale (e la conseguente sanzione elettorale) nei confronti di chi non rimuova le cause di un conflitto di interessi è tale da spingere chiunque si trovi a occupare incarichi pubblici a rimuovere in via preventiva le case di incompatibilità. Sappiamo però che l’etica pubblica non è sempre sufficiente, può servire una normativa ad hoc e anche in ambito internazionale sono state definite linee guida finalizzate alla elaborazione di legislazioni nazionali di settore. Mi riferisco in particolare al rapporto dell’OCSE del 2003[[2]](#footnote-2) e alle raccomandazioni formulate dal cosiddetto Gruppo Greco istituito in seno al Consiglio d’Europa, cui si fa riferimento anche nella proposta di legge su cui oggi ci si confronta[[3]](#footnote-3).

In generale, le misure di contrasto al conflitto di interessi sono riconducibili ad alcuni istituti che vengono utilizzati, secondo schemi differenziati, nelle democrazie stabilizzate e che ritroviamo in gran parte nella proposta di legge in esame: la pubblicità patrimoniale e dei redditi; il divieto di svolgere attività estranee all’incarico pubblico ricoperto; l’obbligo di astensione da decisioni che investano la sfera dei propri interessi privati; il conferimento dei propri beni a un trust o l’obbligo della loro vendita; l’istituzione di organi di controllo ad hoc; il divieto di post-employment nei settori in cui si è esplicata l’azione di governo; il divieto di utilizzare notizie apprese nel corso del proprio mandato.

In Italia, la legge attualmente in vigore - la n. 215 del 2004 - è stata giudicata inadeguata, soprattutto con riguardo alla carenza del profilo preventivo: anche la Commissione di Venezia si è pronunciata in merito (con il parere numero 309 2004 del 13/06/2005) e nel momento in cui si procede a una riforma è necessario incidere sugli aspetti problematici, riservando cura speciale al bilanciamento degli interessi e alla proporzionalità della misura, avendo sempre presente il parametro costituzionale di riferimento.

Ci troviamo di fronte, da un lato, alla esigenza di salvaguardare il diritto fondamentale di ciascuno a partecipare attivamente al circuito democratico (ai sensi dell’art. 51 Cost., che sancisce il diritto di accesso alle cariche pubbliche in condizioni di parità) e, dall’altro, alla necessità di garantire l’interesse collettivo da una situazione in cui condizioni personali del soggetto incaricato di funzioni pubbliche possano porsi in contrasto con una fisiologica e disinteressata azione decisionale, che rischia di essere distorta e viziata da vantaggi particolari.

Ciò che mi preme segnalare in generale, prima di entrare nel merito della disamina della proposta di legge, è che la ratio di una disciplina di settore deve essere chiaramente orientata a preservare l’integrità dell’interesse pubblico dall’ingerenza di fattori che potrebbero compromettere il bene della collettività a vantaggio di una utilità individuale, diretta o indiretta e non deve celare intenti vessatori nei confronti di determinate categorie di persone. Non è banale sottolineare che una normativa in materia di conflitto di interessi non debba avere connotazione punitiva, né determinare l’effetto collaterale di scoraggiare in via pregiudiziale l’impegno pubblico di determinati soggetti, ma deve ottenere l’obiettivo di preservare l’impermeabilità del processo decisionale da influenze potenzialmente distorsive, incidendo il meno possibile sulla libertà individuale.

Proporzionalità e bilanciamento sono a mio parere le parole chiave nel momento in cui ci si appresta a produrre una norma che deve assicurare il regolare andamento del processo democratico senza compromettere il principio di uguaglianza e la parità di accesso alle cariche pubbliche.

Chiunque assuma una carica pubblica è consapevole dell’esistenza di incompatibilità di cui deve prendere atto ma non possono essere introdotte nel sistema misure preclusive dell’accesso di una persona alle cariche pubbliche

1. La proposta di legge C. 304: analisi e criticità

La proposta di legge in oggetto intende abrogare la legge 20 luglio 2004, n. 2015 – che, come ricordato, attualmente rappresenta il riferimento vigente in materia di conflitto di interessi – per introdurre un meccanismo di carattere preventivo, finalizzato a evitare in via appunto precauzionale la determinazione di situazioni di potenziale conflitto di interessi. Si prevede anche l’introduzione di un rinnovato regime sanzionatorio, con misure differenziate tra cui si contemplano pene pecuniarie, dichiarazione di nullità degli atti attribuiti al titolare della carica che si trova in condizione di conflitto di interessi, fino alla decadenza dalla carica stessa.

Gli **artt. 1 e 2** stabiliscono rispettivamente i principi generali e la specificazione dell’ambito soggettivo di applicazione. Si prevede che «I titolari di cariche di governo statali, regionali o locali, nonché il presidente e i componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nell’esercizio delle loro funzioni hanno l’obbligo di agire esclusivamente perseguendo la cura degli interessi pubblici loro affidati». Si ribadisce, sostanzialmente, quanto già previsto dalla Costituzione agli artt. 54 (con riguardo all’obbligo di fedeltà alla Repubblica); 97 (rispetto ai principi di buon andamento e imparzialità dell’amministrazione) e 98 (nella parte in cui si precisa che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione). Rispetto alla legge vigente si registra l’estensione dei soggetti destinatari della normativa, non più solo esponenti del governo nazionale bensì anche titolari di funzioni pubbliche in ambito territoriale e in seno alle autorità indipendenti.

L’**Art. 3**: stabilisce le situazioni che possono configurare l’esistenza di un conflitto di interessi ma è formulato in modo piuttosto generico, riferendosi a «un interesse privato idoneo a interferire con l’imparzialità necessaria all’adempimento dei compiti cui il titolare della carica è preposto». Occorrerebbe circostanziare meglio e spiegare in che cosa possa effettivamente tradursi «l’interesse privato» suscettibile di influenzare la capacità decisionale compromettendo l’imparzialità. Si comprende l’esigenza di andare oltre l’aspetto puramente economico, ma bisognerebbe precisare quali sono le condizioni di conflitto diverse dall’impatto sul patrimonio del soggetto titolare della carica, che si prestano a configurare una situazione di conflitto che possa condizionare l’imparzialità propria della funzione di governo.

L’**Art. 4** specifica i casi di incompatibilità con riguardo alle cariche di governo statali, regionali e locali e prevede uno schema piuttosto rigido e di ampio respiro, con deroghe previste per «qualsiasi tipo di impiego o lavoro pubblico o privato» (lettera e) solo per i titolari di cariche di governo locale in enti con una popolazione inferiore a 15.000 abitanti. Rifletterei sull’impatto di uno schema così ampio e predefinito di incompatibilità, soprattutto con riguardo alla dimensione regionale e locale, tenendo conto anche della persistenza del divieto di esercitare cariche e attività professionali per tre anni dopo la conclusione del mandato. Qui si potrebbe verificare una barriera indotta all’accesso alle cariche pubbliche che potrebbe disincentivare soprattutto professionisti e lavoratori autonomi che – a differenza dai dipendenti pubblici e privati (salvaguardati dal regime di aspettativa non retribuita art. 4.8) non possono contare sulla garanzia di tornare a lavorare a pieno regime come se il tempo non fosse trascorso.

L’**Art. 5** prevede che situazioni di incompatibilità possono derivare dalla proprietà o possesso di ingenti patrimoni. Qui, si condivide il principio e si ritiene necessaria la determinazione a regolare situazioni in cui titolari di cariche pubbliche detengano grandi disponibilità economiche. Tuttavia, preme ricordare che la normativa deve essere coerente con il disposto costituzionale e, in particolare, con quanto previsto dall’art. 51 in termini di parità di accesso. Se infatti, chi disponga di significative risorse economiche deve essere consapevole che, nel momento in cui si appresta a svolgere funzioni pubbliche, deve porsi nelle condizioni di operare in condizioni di imparzialità, mettendo in atto le misure necessarie rispetto alla gestione del proprio patrimonio, la condizione patrimoniale propria o di un congiunto non può determinare tout court un ostacolo all’accesso alle cariche pubbliche perché ciò configurerebbe una discriminazione.

**Art. 6**: con riguardo agli obblighi di dichiarazione di cui all’art. 6, occorre prestare particolare attenzione al bilanciamento tra obblighi di trasparenza e tutela dei dati personali. Il diritto alla riservatezza deve essere garantito e l’obbligo di dichiarazione deve essere ponderato tenendo conto del nesso di causalità con l’obiettivo perseguito. Non si può cedere infatti a una generalizzata volontà indagatoria rispetto alla situazione personale del titolare della carica e delle persone vicine, ma la pubblicità dei dati deve essere realizzata applicando rigorosamente il principio di proporzionalità, come peraltro prescritto dalla Consulta (Corte Costituzionale, sentenza n. 20, 2019). In questo senso risulta interessante l’esperienza spagnola: qui tutti i titolari di alte cariche dello Stato devono stilare una dichiarazione delle attività in cui sono impegnati insieme con una dichiarazione patrimoniale in cui vengono indicati tutti i beni di proprietà, diritti ed obbligazioni, compresi i titoli finanziari negoziabili e le partecipazioni societarie. Le dichiarazioni sulle attività sono contenute in un registro pubblico (*Registro delle attività delle alte cariche*) mentre il *Registro dei beni e diritti patrimoniali delle alte cariche* ha carattere riservato ed è accessibile soltanto, previa presentazione di apposita richiesta, da parte del Parlamento, degli organi giudiziari, del pubblico ministero e del difensore del popolo.

L’**Art. 7** disciplina l’obbligo di astensione che incombe in capo al titolare di una carica che si trovi in una delle situazioni di conflitto di interesse individuate e che è tenuto appunto ad astenersi dal compiere qualsiasi atto che possa compromettere la cura esclusiva dell’interesse pubblico. Ciò su cui vorrei soffermarmi è il profilo sanzionatorio applicabile allorché il titolare della carica non rispetti l’obbligo di astensione. Tra le conseguenze previste infatti, oltre a pene pecuniarie e a misure di carattere “reputazionale”, si prevede la nullità degli atti compiuti dal titolare della carica in violazione degli obblighi di astensione. La proposta di legge precisa che la nullità si estende anche alle «*deliberazioni degli organi collegiali, nonché alle attività preparatorie e consequenziali e a ogni attività comunque coessenziale alle funzioni di governo*». Sarebbe importante chiarire nel dettaglio quali sono gli atti che sarebbero soggetti a nullità perché, per esempio, nel caso di parlamentari o esponenti del governo è chiaro che le leggi e gli atti con forza di legge non possono essere annullati al di fuori dei casi già disciplinati dalla Costituzione e rispetto ai quali è la Corte Costituzionale a essere competente. Ancora, si ritiene necessario un intervento di chiarificazione rispetto alla individuazione puntuale di cosa di intenda esattamente per «attività coessenziali a funzioni di governo» perché si ritiene che un margine interpretativo troppo ampio mal si presti alla efficacia applicativa della norma.

L’**Art. 8** attiene al profilo della vigilanza ma non è chiara la ragione che spinge a distinguere i soggetti competenti a svolgere le funzioni di verifica, accertamento e controllo nei confronti di soggetti operanti a livello nazionale – per i quali è competente l’AGCM – e locale o nell’ambito di autorità indipendenti – rispetto a cui interviene l’ANAC. L’attribuzione delle funzioni di vigilanza a soggetti differenti rischia di determinare procedure parallele eterogenee con conseguenze negative in termini di trasparenza e linearità dei procedimenti. La previsione di due organi, chiamati a svolgere le stesse funzioni nei confronti di soggetti diversi lascia presagire scenari di confusione e sovrapposizione non funzionali agli obiettivi di trasparenza ed efficienza dichiaratamente perseguiti.

1. Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato, Università di Sassari [↑](#footnote-ref-1)
2. V. Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences, 2003 [↑](#footnote-ref-2)
3. V. Joint First and Second Evaluation Round, Evaluation report on Italy, adopted by Greco (Group d’Etats contre la corruption), Strasburgo, 29 giugno - 2 luglio 2009, disponibile sul sito www.coe.int/greco [↑](#footnote-ref-3)