

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Nn. 278-758-1082-1330-A-bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE FIEROTTI)

Comunicata alla Presidenza il 4 maggio 1995

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Norme sul conflitto di interessi (278)

d'iniziativa dei senatori PASQUINO, SALVI, CAVAZZUTI,
PELLEGRINO, BARBIERI, DE GUIDI, GUERZONI, SMURAGLIA,
BUCCIARELLI, FORCIERI, MIGONE, BERTONI, STAJANO,
BETTONI BRANDANI, PETRUCCI, BRATINA, ANGELONI,
D'ALESSANDRO PRISCO, VILLONE, PAROLA, BRUNO GANERI, DI
BELLA, BORRONI, MORANDO, VIGEVANI, GIOVANELLI,
BAGNOLI, RUSSO, DANIELE GALDI, LARIZZA, SCIVOLETTO,
BONAVITA, CASADEI MONTI, DE LUCA, PIETRA LENZI,
ROGNONI, SCAGLIOSO, BISCARDI, FALOMI, VALLETTA,
CARPINELLI, SALVATO, SELLITTI, RONCHI, MARCHETTI,
CAPONI, DIONISI, BERGONZI, ALÒ, CARCARINO, CARPI, CRIPPA,
CUFFARO, FAGNI, FISCHETTI, MANZI, ORLANDO, PUGLIESE,
ROSSI, SERRI, TRIPODI, ROCCHI, PELELLA, DEBENEDETTI,
GIURICKOVICH e TAPPARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 MAGGIO 1994

Norme in materia di conflitto di interesse (758)

d'iniziativa del senatore PASSIGLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 AGOSTO 1994

Disciplina in materia di conflitto di interessi (1082)

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
(BERLUSCONI)**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 NOVEMBRE 1994

Norme sui conflitti di interesse in incarichi di Governo
e parlamentari (1330)

**d'iniziativa dei senatori TABLADINI, REGIS, COPERCINI,
CAVITELLI, PODESTÀ, BOSO, BRIGANDÌ, SERENA e SERRA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 1995

ONOREVOLI SENATORI. - Si registra un sostanziale accordo di tutte le forze politiche presenti nel Parlamento sulla necessità ed urgenza di disciplinare determinate situazioni di incompatibilità o di conflitto di interessi nelle quali potrebbero venire a trovarsi soggetti posti al vertice del nostro ordinamento costituzionale.

La *ratio* di tale intervento sta nell'esigenza, da un lato, di garantire l'esclusiva dedizione di tali soggetti alla cura dell'interesse pubblico sotteso alla carica cui sono preposti; dall'altro, di escludere la possibilità di interferenza o addirittura prevalenza su tale interesse pubblico dell'interesse privato connesso all'esercizio di attività economiche di particolare rilievo dal punto di vista qualitativo o quantitativo.

Il rimedio previsto per soddisfare tali esigenze è stato individuato nell'incompatibilità come situazione che di per sé non deve impedire l'accesso o la permanenza nella carica ma, semplicemente, attribuire al candidato una facoltà di scelta tra l'attività incompatibile e l'accettazione dell'incarico condizionata a determinati obblighi.

Tali essendo le linee generali del disegno di legge, su cui concordano tutte le forze politiche, non va dimenticato che lo strumento scelto, cioè la legge ordinaria, condiziona pesantemente l'intervento legislativo in materia limitandone in modo sostanziale la misura e la qualità.

La materia presenta infatti numerosi punti di contatto con alcune libertà costituzionalmente garantite e, addirittura, con l'assetto del regime politico e con la forma di Governo vigente in Italia.

Si pensi al principio di uguaglianza non solo in generale, come sancito nell'articolo 3 della Costituzione, dove si stabilisce il divieto di discriminazioni per motivi di censo, ma in tutte le sue applicazioni, a partire dall'articolo 51 della Costituzione che tutela

la libertà di accesso ai pubblici uffici in condizioni di parità; si pensi ancora ai diritti di partecipazione politica come specificazioni del principio della democrazia egualitaria, alla libertà di iniziativa economica privata e alla inviolabilità del diritto di proprietà; si pensi, infine, all'assetto del regime politico ed alla forma di Governo esistente in Italia, dove l'interlocutore privilegiato del Governo è e resta il Parlamento, unico soggetto in grado di farne valere la responsabilità.

Ciò su cui deve assolutamente porsi l'attenzione è sulla circostanza che in regime di Costituzione rigida la legge ordinaria non può giungere fino al punto di derogare formalmente o, addirittura, di svuotare di fatto il disposto costituzionale.

Gli aspetti evidenziati suggeriscono il percorso da seguire per configurare un regime delle incompatibilità che sia accettabile quantomeno dal punto di vista della legittimità costituzionale.

In primo luogo, i limiti posti alle libertà costituzionalmente garantite devono essere soltanto quelli assolutamente indispensabili e ispirati ad un criterio di ragionevolezza e proporzionalità in concreto tra il sacrificio imposto e il valore da tutelare.

In altre parole, è necessario un bilanciamento delle istanze costituzionalmente rilevanti.

Diversamente, in caso di imposizione di obblighi eccessivamente stringenti, lo schema dell'incompatibilità adottato con legge ordinaria celerebbe dietro l'apparente libertà di scelta attribuita al soggetto un *monstrum* etico-giuridico: in caso di accettazione dell'incarico si realizzerebbe, di fatto, la rinuncia alla tutela costituzionale delle libertà; in caso di rifiuto, invece, la negazione dei principi della democrazia egualitaria e dei diritti di partecipazione politica.

In secondo luogo, deve tenersi ferma la regola della responsabilità eminentemente politica del Governo, considerato complessivamente e nelle sue singole componenti, ad integrazione delle misure predisposte in conformità dei limiti già indicati e come criterio ispiratore delle forme di controllo e dei soggetti cui questo è demandato.

Tutto ciò premesso, ci si intende limitare in questa sede ad evidenziare alcuni profili del testo unificato che più degli altri si prestano a censure di incostituzionalità.

Si ritiene politicamente opportuno e giuridicamente più corretto, sulla scia della positiva esperienza statunitense, introdurre una disciplina dall'ambito soggettivo notevolmente più esteso che ricomprenda anche altre figure di particolare rilievo nell'ordinamento costituzionale per le quali un problema di conflitto di interessi si presenta come altrettanto probabile e pericoloso.

Tale esigenza di allargamento dell'ambito soggettivo di applicazione della legge, del resto, è sentita anche dalla dottrina più attenta che, ad esempio, tende ad interpretare l'articolo 84 della Costituzione nel senso di ritenere incompatibili con la carica di Presidente della Repubblica tutte quelle attività private che implicino il perseguimento di interessi incompatibili con l'indipendenza e l'imparzialità che necessariamente devono caratterizzare l'ufficio presidenziale.

Una discriminazione come quella operata dal testo unificato, in realtà, non ha alcun senso giuridico ed anzi, in quanto tale, presta il fianco a censure di incostituzionalità per violazione del principio di ragionevolezza delle leggi: non è, infatti, giustificata da una obiettiva diversità tra le situazioni di conflitto che potrebbero verificarsi in capo ai soggetti presi in considerazione rispetto ad altri casi cui la disciplina potrebbe estendersi.

Nel merito della disciplina proposta i rilievi maggiormente significativi concernono da un lato il procedimento di controllo delle diverse incompatibilità ed i soggetti che vi intervengono; dall'altro, il problema dell'alienazione obbligatoria di valori mobiliari.

È evidente, infatti, che la scelta degli organi che, in un modo o nell'altro, intervengono nel procedimento non può non tener conto delle caratteristiche ed anche in alcuni casi della posizione rivestita dagli stessi nell'assetto costituzionale.

Sotto questo profilo, il testo prevede un obbligo di denuncia degli incarichi svolti e del patrimonio posseduto, anche per interposta persona, del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Presidente della Repubblica, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e della Consob.

Tale previsione non considera la circostanza che, essendo nel nostro ordinamento il Presidente della Repubblica organo neutro ed imparziale qualunque intervento, anche semplicemente di impulso, in un procedimento volto a far valere l'incompatibilità di un soggetto facente parte del Governo, da un lato, suonerebbe come alterazione degli equilibri politici; dall'altro, contrasterebbe con la neutralità e l'imparzialità che è connaturata alla posizione istituzionale dello stesso.

È necessario, invece, conservare anche in questa materia la regola della responsabilità del Governo di fronte alle Camere ad integrazione delle misure predisposte e come criterio ispiratore delle forme di controllo e dei soggetti cui questo è demandato.

Sarebbe, pertanto, opportuno escludere da questo tipo di procedimento organi come il Presidente della Repubblica o come la Consob, di chiara matrice governativa, ed anche soggetti stranieri, e riservare l'attività di impulso e di controllo esclusivamente ad organi che, come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, pur essendo assolutamente autonomi presentano elementi di collegamento con il Parlamento tali da mettere in condizione quest'ultimo di far valere la responsabilità del Governo in via integrativa delle misure predisposte dalla legge ordinaria lì dove questa non può intervenire.

In linea con tali osservazioni si evidenzia in primo luogo che la previsione di un collegio dei Garanti derivante per due terzi dalla Consob non ha fondamento logico nè

giuridico e risponde soltanto ad una politica di inutile proliferazione degli organi di garanzia finanziati dallo Stato.

In secondo luogo suscita alcune perplessità l'articolo 2 del testo unificato che attribuisce alla Corte d'appello un potere d'accertamento d'ufficio in ordine alla mancata osservanza delle disposizioni di cui al comma 3 del medesimo articolo 2; in particolare, tale potere si riferisce al divieto di percepire retribuzioni ed a quello di fruire dei vantaggi connessi ad incarichi direttivi in enti pubblici ed imprese per i quali si è verificata una decadenza di diritto fin dal momento del giuramento prestato dal titolare di cariche di Governo.

In questo caso si verifica l'inammissibile attribuzione ad un organo giudiziario di un sostanziale potere di vigilanza da esercitarsi d'ufficio, attraverso strutture e procedimenti non meglio identificati, su enti pubblici ed imprese, da un lato, e sui redditi e vantaggi percepiti dai titolari delle cariche di Governo, dall'altro; d'altro canto, non si comprende in che modo sia possibile coordinare tale previsione con l'obbligo di denuncia previsto dall'articolo 4.

Per quanto riguarda l'incompatibilità con determinate attività economiche di particolare rilievo dal punto di vista quantitativo e qualitativo, il testo unificato prevede l'amministrazione fiduciaria dei patrimoni per la parte eccedente la somma di dieci miliardi di lire e l'alienazione obbligatoria dei valori mobiliari eccedenti la misura del cinque per cento del capitale sociale.

A questo proposito si rendono opportune una serie di osservazioni.

Per i contatti che la materia presenta con principi e norme costituzionali l'incompatibilità deve essere necessariamente ispirata al criterio della ragionevolezza e proporzionalità.

Diversamente si avrebbe di fatto un impedimento all'accesso e alla permanenza nella carica e, comunque, la vanificazione della

tutela garantita in Costituzione a determinate libertà.

In tale contesto è evidente l'incostituzionalità della previsione relativa alla alienazione obbligatoria: qui il sacrificio del diritto di proprietà produce un effetto eccessivo, per la sua definitività e per il pregiudizio irrimediabile che determina all'attività ed al personale impulso del cittadino nel settore imprenditoriale, e si manifesta irragionevole e sproporzionato rispetto all'assunzione di una carica che è per sua natura precaria.

In sostanza, una incompatibilità così congegnata produce un effetto dissuasivo tale da costituire di fatto una pressochè assoluta ed ingiustificata preclusione all'accesso alla carica.

Peraltro, è evidente la violazione del principio di uguaglianza, se si rapporta questo effetto sostanzialmente preclusivo alla situazione di chi, invece, può godere pienamente dei diritti costituzionalmente garantiti. Inoltre, l'irrazionalità di un tale automatismo non tiene conto della circostanza che il settore in cui si svolge l'attività privata del soggetto può essere toccato nel quadro di riforme o di provvedimenti di portata generale, dove si realizza una sostanziale coincidenza e non prevalenza tra l'interesse privato e quello pubblico, nè del fatto che la pubblicità connessa all'obbligo di denuncia realizza i presupposti per far valere in via suppletiva la responsabilità politica del Governo attraverso la sfiducia.

Si ritiene, invece, sufficiente ai fini dell'incompatibilità, limitare l'esercizio della attività economica privata attraverso lo strumento della amministrazione fiduciaria invisibile, mutuata dall'esperienza statunitense, nel pieno rispetto della libertà di iniziativa economica privata, del diritto di proprietà e dei diritti di partecipazione politica che la Costituzione garantisce al governante come a qualsiasi altro individuo.

FIEROTTI, relatore

