

Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

4 ottobre 2012

CANCELLERIA DELLO STATO

Concerne

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 14 marzo 2012 presentata nella forma elaborata da Nenad Stojanovic e cofirmatari per la modifica dell'art. 61 cpv. 1 e 5 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (Conflitti di interesse dei deputati: se non possiamo eliminarli, possiamo almeno prevenirli)

1. PREMESSA

Il tema dei conflitti d'interesse dei deputati è stato ed è oggetto di diverse iniziative. Alcune respinte e altre tuttora pendenti.

Nel presente rapporto ci si limita a trattare esclusivamente l'iniziativa parlamentare elaborata inoltrata il 14 marzo 2011 (NdR: poi sostituita dall'iniziativa 14 marzo 2012) da Nenad Stojanovic e cofirmatari, di cui si dirà meglio in seguito, con la quale si propongono delle modifiche all'art. 61 cpv. 1 e 5 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti col Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 (LGC).

Vale la pena richiamare che in materia di conflitto d'interessi debbono essere tenuti presenti anche gli art. 58, 59, 60 oltre che l'art. 61 della summenzionata legge (Titolo III, Capitolo 1: Diritti e doveri dei deputati).

Tali norme utilizzano in realtà le nozioni di "relazioni d'interesse" (art. 58 e 59) e di "collisione d'interesse" (art. 60 e 61), piuttosto che quella di "conflitto d'interesse".

Ad ogni buon conto è opportuno precisare che l'iniziativa parlamentare, come confermato dal primo firmatario, Nenad Stojanovic, in corso di audizione commissionale, non intende ampliare l'attuale e consolidata nozione di "collisione d'interesse" dei deputati così come intesa, interpretata e applicata a tutt'oggi sulla scorta dell'art. 60 LGC (Collisione d'interesse. 1 Dichiarazione), il quale recita: *"I deputati che hanno un interesse personale e diretto in un oggetto sono tenuti a segnalarlo quando si esprimono in una seduta commissionale o del Gran Consiglio"*, e dall'art. 61 cpv. 2, 3, 4 a cui si rinvia anche nella misura in cui indicano i casi in cui si è o si presume esservi "collisione di interesse".

D'altro canto l'iniziativa non si esprime altrimenti limitandosi a chiedere la modifica dell'art. 61 (Collisione d'interesse 2. Esclusione dal voto) il quale, per sistematica e titoli marginali della legge stessa, esaurisce attualmente la materia all'interno dei diritti e doveri dei deputati.

2. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA STOJANOVIC, BERTOLI, CANEVASCINI, CAROBBIO, CAVALLI, LEPORI, MALACRIDA, PESTONI DEL 14.03.2011

L'iniziativa parlamentare elaborata chiede che *"ai deputati che traggono un guadagno tangibile (finanziario, materiale, in natura, o altro) da un oggetto sottoposto all'esame e/o*

al voto parlamentare sia vietato partecipare, intervenire e votare nel dibattito parlamentare e, se del caso, commissionale su tale oggetto. A maggior ragione essi non potranno redigere rapporti commissionali sul medesimo oggetto."

Inoltre, se accolta questa proposta, i firmatari ritengono che si debbano affiancare delle apposite sanzioni a chi non si attiene a queste regole. Sanzioni emanate dal Gran Consiglio su proposta dell'Ufficio presidenziale. A titolo d'esempio i firmatari dell'iniziativa indicano quali possibili esempi di sanzioni: il defalcamento dei gettoni e altre sanzioni (ammonimento, multa, ecc.).

Il testo della modifica (in grassetto) di legge proposta con l'iniziativa è il seguente:

Art. 61 cpv. 1 e 5

¹*Un deputato non può prendere parte al voto, **intervenire nel dibattito, oppure redigere un rapporto commissionale su un oggetto se vi è collisione d'interessi.***

⁵*In caso di contestazione, decide il Gran Consiglio **che su proposta dell'Ufficio presidenziale può emanare sanzioni.***

3. LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione ha inteso innanzitutto esaminare l'iniziativa parlamentare in oggetto prescindendo e facendo astrazione dalla "Motivazione" indicata nel testo (NdR: testo iniziativa 14 marzo 2011) siccome all'origine dell'atto parlamentare, e questo in quanto per affermazioni contenute nel suo testo, è stata motivo per una denuncia nei confronti dei suoi firmatari e per l'apertura di una procedura dinnanzi all'ombudsman della RSI. Infatti questi ultimi atti non concernono il merito del postulato dell'atto parlamentare.

La Commissione ha sentito il primo firmatario dell'iniziativa parlamentare elaborata, Nenad Stojanovic, nella sua seduta del 16 giugno 2011 e ha poi discusso la medesima nelle successive sedute del 1° e 22 settembre 2011.

Giusta l'art. 58 LGC, i deputati devono informare per iscritto la segreteria del Gran Consiglio circa le proprie relazioni d'interesse, le quali sono inserite in un registro pubblico, noto quindi ad ogni interessato cittadino e quindi, a maggior ragione ad ogni deputato.

Giusta l'art. 60 LGC ogni deputato che ha un interesse personale e diretto in un oggetto è tenuto a segnalarlo quando si esprime in una seduta commissionale o del Gran Consiglio.

La legge non limita evidentemente le modalità di tale (auto-)segnalazione che può quindi avvenire, sia in commissioni (art. 35 LGC) sia nel plenum del Gran Consiglio, in vari modi d'intervento (cfr. ad es. art. 66 e segg. LGC).

Pertanto attualmente chi provvede a tale (auto-)segnalazione può ad esempio limitarsi a dichiararsi essere "in stato di collisione d'interessi" ma ha altresì la facoltà di illustrare più approfonditamente perché è in conflitto d'interessi e anche esporre comunque la propria posizione "potenzialmente interessata" sull'oggetto in discussione e in votazione.

Ciò è quindi possibile in base alle norme attuali che prevedono solamente l'esclusione del deputato in collisione d'interessi dalla possibilità di votare (art. 61 cpv. 1 LGC).

Si può quindi affermare che allo stadio attuale al deputato in collisione d'interessi è riconosciuto, e si è voluto riconoscere, comunque il diritto di parola, ovvero la facoltà di motivare, argomentare, giustificare e/o "difendere" la propria posizione su un dato oggetto, che sia in relazione (collusione) d'interesse diretta e personale o in un caso di "conflitto d'interesse" in senso più ampio, e quindi anche vago e indeterminato. È legittimo ritenere

che tale approccio riconosciuto sin qui possa rientrare nel "diritto di essere sentito" e nella "libertà di espressione" garantiti a livello generale.

L'iniziativa parlamentare mira ad escludere un deputato in collisione di interesse dall'intervenire nel dibattito e redigere rapporti commissionali.

I firmatari dell'iniziativa ritengono che, se ci sono sicuramente alcuni deputati che, quando intervengono nel plenum, dichiarano il loro interesse, in molti casi questo non verrebbe fatto. Essi auspicano che nelle proprie conclusioni la Commissione Costituzione e diritti politici, chieda che questa dichiarazione in caso di interesse venga puntualmente fatta dai deputati che si trovano in questa situazione. La Commissione concorda su questa raccomandazione, o meglio auspicio. Tuttavia questo aspetto, già disciplinato dall'art. 60 LGC, semmai deve essere valutato a livello di "sanzione" nel caso di mancato rispetto di un tale obbligo di (auto-)segnalazione. Non potendo fare processi alle intenzioni, questa Commissione deve partire dal principio che la buona fede si presume e che ogni deputato in collisione d'interessi rispetti l'art. 60 LGC procedendo alla segnalazione. Ogni altro deputato ha comunque sempre la facoltà di sollevare, in caso di dubbio, la questione tanto a livello di Commissioni, quanto nel plenum del Gran Consiglio tramite l'Ufficio presidenziale. Circa le conseguenze o "sanzioni" al mancato rispetto dell'art. 60 LGC da parte di un deputato, si dirà tuttavia in seguito.

In seno alla Commissione ci si è chiesti se l'intervento o la redazione di un rapporto commissionale da parte di un deputato in collisione di interessi su un dato tema, per cui non può partecipare al voto, ma di cui è nota questa sua situazione, non potrebbe comunque essere utile per la comprensione del tema dibattuto, a motivo della buona conoscenza o delle competenze che ha dello stesso per la sua esperienza in materia. Inoltre sono sorti altri interrogativi circa l'eludibilità, l'opportunità e la "parità delle armi" (in democrazia) delle proposte di modifica.

I firmatari dell'iniziativa sostengono che *"se le cose vengono considerate in modo un po' più generale, alla luce del rapporto tra parlamento e società civile, e se l'obiettivo è di avere un certo equilibrio nella presa delle decisioni, permettere a qualcuno che ha un conflitto di interessi di intervenire nel dibattito può per lo stesso essere arricchente, ma nel contempo può creare una situazione di disequilibrio, perché su tanti altri oggetti non vi sono, nelle commissioni e nel parlamento, persone con una certa conoscenza sui medesimi. Per questo motivo, i cosiddetti gruppi di interesse (v. lobby, sindacati, ecc.) svolgono un ruolo molto importante nella democrazia, perché sono loro che permettono ai deputati, che non possono conoscere tutti i problemi di questo mondo, di avere un'altra opinione."* Essi ritengono inoltre che *"quando si discute una legge, per esempio in materia di sanità, è giusto che i deputati conoscano le opinioni di un ospedale privato, di una struttura pubblica, dell'associazione dei medici, dei pazienti e dei consumatori. Se è vero che l'intervento di chi conosce un problema può essere arricchente, proprio per questo motivo può però avere un influsso negativo per la qualità della democrazia, potendo influenzare una certa decisione, magari anche perché manca la voce di chi non è rappresentato in GC. Per questa ragione è preferibile mantenere una situazione di pari trattamento riguardo a tutti questi gruppi di interesse, che sono peraltro liberi di inviare lettere ai deputati."*

Tale approccio non è condiviso dalla maggioranza della Commissione la quale osserva che:

- nei lavori commissionali è assai frequente l'audizione di esperti, di rappresentanti di categoria, di diretti interessati, ecc. proprio ai fini di una più ampia e completa

informazione dei temi oggetto di discussione (leggi, iniziative, petizioni, ecc.). Non risulta che questo abbia mai costituito motivo di preoccupazione o sia stato percepito e sia ritenuto come una possibile forma di pressione o influenza sulla libertà di autodeterminazione dei deputati. È quindi difficile immaginare che se un deputato in dichiarata collisione d'interesse interviene nel dibattito egli possa avere maggior peso e influenza di una qualsiasi altra persona o gruppo d'interesse che viene sentito in Commissione o fornisce la propria opinione pur trovandosi anch'essa in collisione di interesse;

- Ogni deputato appartiene ad un gruppo politico dietro il quale, o nel quale, di regola vi sono gruppi di lavoro e/o addetti ai lavori presso i quali ogni deputato è libero di assumere le informazioni e controinformazioni mancanti. Anzi, in un parlamento "ideale" e/o "etico" vi sarebbe invero da attendersi che ogni deputato, prima di sottoscrivere un rapporto o votare, abbia il dovere di assumere opinioni diverse o alternative laddove ritiene di dubitare di quanto gli viene fornito quale informazione "di parte".
- I temi dell'agenda politica, i nominativi dei deputati e le loro relazioni d'interesse così come le composizioni delle commissioni sono pubbliche e regolarmente oggetto di dibattito attraverso i media prima ancora di giungere al voto del parlamento. Anche dopo le sedute delle commissioni spesso e volentieri vengono rilasciati comunicati stampa dagli uffici presidenziali commissionali. Con ciò si intende sottolineare che quanto avviene sia nelle commissioni sia in parlamento viene a conoscenza anche della società civile e di tutti quei gruppi di interesse, associazioni o lobby che non fossero rappresentate in parlamento. Di fatto è prassi assai frequente che i singoli deputati vengano avvicinati, o informati, risp. resi attenti da questi gruppi d'interesse in merito a questioni che le interessano o interessano loro soci o aderenti. Già questo avviene e consente ai deputati di essere allertati circa opinioni diverse e divergenti sui vari temi. In questo senso quindi va riconosciuto ai media il merito di contribuire anch'essi a portare alla luce eventuali "collisioni d'interessi" non dichiarate e segnalate, rispettivamente di porre sul tavolo del dibattito politico generale, le varie argomentazioni pro e contro i singoli temi. In questo contesto si ritiene che vi siano quindi un sufficiente dibattito democratico, una sufficiente trasparenza, nonché un controllo e una sanzione sociale tali da non rendere necessario l'accoglimento integrale delle modifiche di legge proposte con l'iniziativa.
- L'iniziativa così come spiegata e illustrata in Commissione pare sminuire la figura del deputato che sarebbe facilmente condizionabile dal fatto che un collega in dichiarata collisione d'interessi esprima il proprio parere e intervenga nella discussione commissionale o parlamentare. Si ritiene che almeno a livello di principio, e di presunzione, si tratti di considerare che ogni deputato, e di conseguenza ogni singolo cittadino, disponga del libero arbitrio e quindi degli elementi per comprendere e valutare quando un deputato parla liberamente e a titolo personale o per conto di un gruppo d'interesse o altra persona giuridica alla quale appartiene o di cui fa parte.
- Il divieto di redigere un rapporto commissionale e/o di intervenire nel dibattito da parte di un deputato in collisione d'interesse, volendo fare della dietrologia e immaginare - ma non ammettere - che un deputato possa agire in modo non corretto, risulterebbe facilmente eludibile a discapito della trasparenza che l'iniziativa vuole giustamente perseguire. Sarebbe infatti immaginabile che il deputato in conflitto d'interesse possa comunque allestire la bozza di rapporto o d'intervento (commissionale o nel plenum) facendolo poi presentare o leggere da un collega non in conflitto d'interesse. Una dinamica di questo genere, già con le norme in vigore, non è necessaria. Basta che un deputato, prima di intervenire, dica che rappresenta un interesse, senza che vi sia pertanto la necessità di passare tramite qualcun d'altro, creando l'ipotizzata situazione di non trasparenza.

- L'iniziativa presenta anche una controindicazione. Può accadere infatti, e non appare infrequente, che il deputato in conflitto d'interessi (o potenziale conflitto d'interesse), proprio per questa sua condizione risulti anche una persona competente e cognita della materia oggetto di discussione. Egli è in grado quindi di fornire informazioni utili al Parlamento che possano costituire un valore aggiunto al dibattito. Dal momento che quest'ultimo segnala il suo stato di collisione d'interesse in tutta trasparenza, il rischio di condizionamento degli altri deputati svanisce per le ragioni sopra indicate.

L'iniziativa propone sostanzialmente 3 modifiche per rapporto alla situazione attuale:

3.1 Esclusione dalla redazione di un rapporto commissionale (art. 61 cpv.1)

Pur tenuto conto di quanto sopra, la maggioranza della Commissione ritiene che l'esclusione dalla redazione di un rapporto commissionale da parte del deputato in collisione d'interesse possa costituire quasi un prolungamento naturale della vigente esclusione dal voto di un tale deputato (art. 61 cpv. 1 attuale LGC). Il tema della collisione d'interesse suscita interesse come lo dimostrano diverse iniziative in materia. Per questa ragione e anche per una questione di opportunità, si propone l'adesione all'iniziativa per quanto attiene all'introduzione di questo nuovo inciso.

Al fine di evitare incertezze o lacune, la maggioranza della Commissione ritiene altresì che nella modifica legislativa sia opportuno inserire anche l'esclusione dalla firma di un rapporto da parte del deputato in collisione d'interesse.

3.2. Esclusione dall'intervenire nel dibattito (art. 61 cpv. 1)

Di contro, la maggioranza della Commissione intravede più controindicazioni che vantaggi nel voler togliere il diritto di parola al deputato in collisione d'interesse dichiarata e segnalata. Ciò segnatamente dal profilo dell'auspicata trasparenza e completezza d'informazione democratica e pluralista.

Inoltre si è voluto considerare che anche il deputato in collisione d'interesse ha, quale diritto fondamentale, quello derivante dalla libertà di espressione. Infine, con tutte le debite proporzioni, anche un tale deputato ha il diritto di essere sentito come in ambito giudiziario lo ha la parte interessata, risp. quella imputata o accusata.

3.3. Sanzioni (art. 61 cpv. 5)

La maggioranza della Commissione ritiene che la proposta di modifica presenti problematiche d'ordine giuridico (base legale insufficiente, eccessivamente generica, indeterminatezza, rischio d'arbitrio) e di opportunità. Quali sarebbero le sanzioni possibili? Che effetto deterrente potrebbero avere? L'obiettivo perseguito con l'applicazione di sanzioni sarebbe d'ordine legale, monetario o politico?

Il deputato in conflitto d'interesse, che non rispettasse le norme di cui agli art. 60 e 61 cpv.1, 2, 3, 4 LGC, rischia del suo (elettoralmente), si espone ed espone (almeno potenzialmente) il gruppo d'interesse o le persone da cui deriva la collisione d'interesse a un danno di immagine, al giudizio sociale, dei colleghi di Gran Consiglio, dei media e della cittadinanza in genere. Ci si permette sottolineare come giusta l'art. 6 LGC, i deputati dichiarano di essere fedeli alla Costituzione e alle leggi, quindi anche alla LGC.

La maggioranza della Commissione considera che tale rischio possa costituire di per sé un deterrente sufficiente e propone quindi di respingere la proposta di modifica del cpv. 5 dell'art. 61 LGC, il quale manterrebbe quindi il tenore attuale.

Infine, dai lavori commissionali è emerso il seguente accorgimento operativo che potrebbe essere attuato dall'Ufficio presidenziale e dalla Segreteria del Gran Consiglio, senza costo alcuno e senza modifiche di legge, contribuendo a una trasparenza ulteriore in occasione

del dibattito parlamentare: nel momento in cui viene data la parola a un deputato, in contemporanea sullo schermo potrebbero apparire le sue relazioni di interesse, per cui il Presidente GC potrebbe significarli che sul determinato oggetto non può parlare, rispettivamente la cosa potrebbe essere sollevata da qualsiasi altro deputato.

La Commissione propone infine di modificare, per completezza, anche il titolo marginale dell'art. 61 il cui nuovo tenore sarà: *"2. Esclusione dal voto e dalla redazione di rapporti"*.

4. CONCLUSIONI

Visto quanto sopra la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici raccomanda al Gran Consiglio di accettare la proposta di modifica dell'art. 61 cpv. 1 così come indicata nel disegno di legge annesso al presente rapporto e di respingere l'iniziativa parlamentare elaborata per quanto attiene la modifica dell'art 61 cpv. 5 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002.

Per la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Matteo Quadranti, relatore
Bacchetta-Cattori - Caimi - Giudici -
Ortelli - Pagnamenta - Pedrazzini

Disegno di

LEGGE

sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 14 marzo 2012 presentata nella forma elaborata da Nenad Stojanovic e cofirmatari;
- visto il rapporto di maggioranza 4 ottobre 2012 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici,

d e c r e t a :

I.

La legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 è modificata come segue:

Art. 61 cpv. 1

**2. Esclusione dal voto,
dalla redazione e firma
di rapporti**

¹Un deputato non può prendere parte al voto oppure redigere e firmare un rapporto commissionale su un oggetto se vi è collisione d'interesse.

II. Entrata in vigore

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.