

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Martedì 26 settembre 2006

SEDE REFERENTE

Presidenza del presidente Luciano VIOLANTE. - Intervengono il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Paolo Naccarato e il sottosegretario di Stato per l'interno Marcella Lucidi.

La seduta comincia alle 9.35.

Conflitto di interessi.
C. 1318 Franceschini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 20 settembre 2006.

Franco RUSSO (RC-SE) si dichiara sorpreso per i contenuti dell'intervento svolto in una precedente seduta dal deputato Bocchino, che ha descritto il provvedimento in esame come volto a risolvere i problemi legati alla posizione di una singola persona, laddove, come è emerso con chiarezza dall'ampia relazione del presidente Violante, la proposta di legge, che rappresenta tra l'altro una proposta aperta, inquadra il tema del conflitto di interessi in termini assai più ampi. Ricorda quindi come il problema della separazione tra ricchezza e potere politico abbia costituito un aspetto centrale nella costruzione dello Stato moderno, pur assumendo, nel corso dei secoli, connotazioni diverse con riferimento alla forma di ricchezza socialmente predominante. Segnala poi come questa tematica sia giunta oggi ad un tornante decisivo che richiede di approfondire, anche dal punto di vista teorico, le soluzioni idonee ad evitare conflitti di interesse. A tale riguardo desidera ricordare come già Immanuel Kant, nella «*Metafisica dei costumi*», cogliesse la problematica del potenziale conflitto tra interessi contrapposti e teorizzasse la necessità che il «signore del paese» non fosse titolare di alcun interesse. Ricorda poi come il problema del rapporto tra ricchezza e potere politico abbia caratterizzato la vicenda storica del censo fin dalla prima rivoluzione inglese e come il nesso tra indipendenza economica e diritto di voto sia stato al centro del pensiero liberale fino a tutto l'Ottocento, inducendo uno studioso del calibro di Massimo Severo Giannini a definire «monoclasse» lo Stato liberale ottocentesco in ragione delle limitate base censuarie che definivano il perimetro degli aventi diritto al voto. Sottolinea quindi come, nel corso del Novecento, si assista alla nascita della democrazia contemporanea proprio in virtù del venir meno della limitazione del suffragio su base censitaria e del graduale affermarsi del suffragio universale, che rompe il nesso tra ricchezza e titolarità della funzione politica. Rileva quindi come proprio questo passaggio sia sottolineato da Hans Kelsen nell'esaltazione del ruolo del parlamento quale luogo di composizione di tutti gli interessi presenti nella società. Osserva invece come oggi si rischi nuovamente che sia la ricchezza a dominare l'accesso al potere politico e come divenga dunque rilevante il tema del conflitto di interessi, come utilizzazione dello strumento legislativo al fine di favorire interessi

privati. È consapevole di come la regolamentazione della materia rappresenti un compito complesso, che richiede, fra l'altro, una adeguata conoscenza di nuovi fenomeni politici, sociali e tecnologici; per questa ragione il suo gruppo ha avviato una riflessione interna, che lo potrà portare a rivedere e modificare le proprie posizioni. Dichiarò poi di non condividere del tutto l'opinione secondo cui uno degli strumenti preventivi del conflitto di interessi, previsto dall'ordinamento in termini di ineleggibilità, si riferisce alla disciplina di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sarebbe del tutto superato e ritiene che, sebbene lo strumento da privilegiare sia quello delle incompatibilità, il problema possa essere affrontato anche in termini di ineleggibilità. Pur condividendo l'approccio di tipo preventivo che la proposta in esame presenta, ritiene necessario prevedere che l'autorità competente effettui anche un monitoraggio *ex post* sull'applicazione della disciplina. Ritiene altresì che non che la discussione intorno ai diversi strumenti per la risoluzione del conflitto di interessi debba essere aperta e non escludere alcuna ipotesi, ricordando come questo specifico aspetto sia affrontato anche nel rapporto dell'OCSE, dove è dato trovare un riferimento al *blind trust* e alla vendita. Esprime poi il favore del suo gruppo per l'ipotesi di estendere la disciplina del conflitto di interessi alle regioni e agli enti locali. Venendo a trattare di alcuni profili specifici della proposta di legge in esame, esprime perplessità sul disposto di cui all'articolo 7, comma 2, laddove si propone che sia il titolare di cariche di governo proporre a quell'autorità di cui all'articolo 5 le misure idonee a prevenire il conflitto di interessi. A suo dire, ciò potrebbe ingenerare un conflitto «di cattura» tra regolato e regolatore, inducendo il secondo a farsi condizionare dall'iniziativa e dalle prospettazioni del primo. Osserva poi come il meccanismo di *blind trust* di cui all'articolo 8 sembri applicarsi ai soli valori mobiliari e come inoltre, quando questi siano concentrati in capo a una sola azienda, lo stesso *blind trust* possa rivelarsi strumento insufficiente. Ritiene altresì che anche soluzioni come il *qualified blind trust* ovvero quella contenuta nella proposta della giunta regionale sarda potrebbero rivelarsi non adeguate al caso italiano, al quale valuta che sarebbe più confacente l'attribuzione delle attività a un fondo di investimento. Dopo aver sottolineato la necessità che la Commissione continui a lavorare sul testo della proposta, segnala alcune questioni puntuali ad esso relative. Rileva al riguardo come l'articolo 2, comma 2, parli genericamente di «attività imprenditoriali», laddove sarebbe più opportuno distinguere la fattispecie dell'impresa individuale da quella di società. Quanto all'articolo 3, esprime perplessità sulla definizione di «attività patrimoniali» e richiama l'attenzione sulla nozione di partecipazione rilevante, per la quale la proposta in esame fa rinvio all'articolo 2359 del codice civile e all'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287. Si chiede poi se l'ipotesi di rimozione o decadenza dalla carica o dall'ufficio di cui all'articolo 4, comma 2, non sia suscettibile di porre, nel caso di titolari di cariche di governo, problemi di ordine costituzionale e se essa possa intendersi riferita anche alle cariche societarie. Dichiarò altresì, a titolo personale, di nutrire molti dubbi sull'opportunità di prevedere una nuova autorità indipendente, sia perché non vede con favore la moltiplicazione di questi soggetti sia perché si potrebbe forse più opportunamente ricorrere all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato. Dichiarò altresì che su tutte le questioni sollevate c'è la piena disponibilità del suo gruppo a discutere con gli altri gruppi di maggioranza e ad ascoltare tutte le posizioni che emergeranno nel corso della discussione. Desidera infine ribadire le proprie perplessità sulle procedure di *governance* con cui autorità pubbliche stabiliscono un'interlocazione diretta con il controllato, finendo fatalmente per impoverire il ruolo delle istituzioni democratiche rappresentative.

Giorgio CONTE (AN) auspica preliminarmente che il dibattito possa svolgersi in modo costruttivo, anche con il contributo dell'opposizione. Si sofferma sulla relazione svolta dal Presidente, che si è rivelata molto ampia, con un'approfondita analisi comparativa su diversi provvedimenti simili che, nei vari ordinamenti europei e non solo, disciplinano la materia. A nome del proprio gruppo, ritiene che sia importante approvare un provvedimento ampiamente condiviso, vista la rilevanza della tematica e la necessità di consolidare e mantenere nel tempo una regolamentazione che, prima ancora che interessare la politica, riguarda anche i mercati. Ritiene che proprio queste due entità,

politica e mercati, devono fare riflettere sulla delicatezza della materia in esame e delle sue pesanti implicazioni nella vita della Nazione e della sua credibilità internazionale.

Rileva come il presidente Violante abbia opportunamente svolto una ampia e articolata relazione, che tuttavia tralascia altre importanti considerazioni politiche. In proposito osserva che l'accelerazione che l'Esecutivo ha voluto porre su questa materia indica chiaramente come al provvedimento in esame è stato affidato il compito di tenere assieme una maggioranza non in grado di trovare idee e percorsi comuni che non rappresentino una chiara crociata contro il *leader* dell'opposizione. La materia in esame è già disciplinata, essendo in vigore una legge sui conflitti di interesse che non è una legge di parte o di regime come l'attuale maggioranza l'ha in passato definita, e non presenta urgenze oggettive di intervento riformatore ancorché sia sicuramente migliorabile. Ritene che il testo in esame sia invece ispirato solamente da intenti persecutori nei confronti del deputato Berlusconi, essendo esclusivamente volta a penalizzare le sue attività imprenditoriali, senza tener conto, tra l'altro, delle gravi conseguenze che ne possono derivare per i lavoratori impiegati presso quelle aziende. L'intento persecutorio è anche dimostrato dal fatto che molti settori della maggioranza ritengono che l'intervento in esame debba essere accompagnato da un altro in materia di antitrust, che limiti a due le concessioni televisive cumulabili da uno stesso titolare. Rileva quindi come l'ampia relazione del Presidente Violante trascuri il fatto che in tutte le realtà internazionali esaminate non ci si trova di fronte ad un problema analogo a quello presente in Italia, in cui il problema del conflitto di interessi è personificato, secondo l'attuale maggioranza, da un unico uomo politico. Ritene invece che la materia debba essere affrontata con la massima serenità ed il maggior distacco possibile, evitando di focalizzare l'esame sulla non semplice regolamentazione del settore della comunicazione, con il contributo dell'opposizione, al fine di approvare un provvedimento equo ed efficace.

Con riferimento al contenuto della proposta di legge in esame, ritiene innanzitutto che si debba superare l'impostazione che prevede la vendita dell'impresa in presenza di conflitto di interesse. A tale fine reputa necessario che la disciplina abbia un carattere generale, che non si focalizzi quindi solo su situazioni particolari, evitando così il rischio di incidere sui diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione a tutti i cittadini. Condivide le osservazioni del deputato Bocchino che hanno evidenziato come in Italia sussistano oggi altre significative situazioni di conflitto di interessi, oltre a quella che ispira la proposta di legge in esame. Al riguardo ricorda la situazione delle cosiddette cooperative rosse che, pur nel rispetto formale delle norme, vengono spesso favorite da alcuni enti locali, aggirando così le regole del mercato e incidendo, tramite il finanziamento di determinati partiti politici, sui meccanismi della formazione del consenso. Ritene che si debba approvare un testo organico, che possa disciplinare la materia partendo da riflessioni sull'incompatibilità e sull'ineleggibilità, che potranno anche comportare modifiche alla normativa vigente e che dovranno comunque essere attentamente studiati sul piano della costituzionalità. Al riguardo ritiene che un utile punto di partenza potrebbe essere rappresentato dal parere *pro veritate* reso a questa Commissione, durante l'esame della vigente legge nel corso della passata legislatura, dal prof. Caianiello. Conclude affermando che il suo gruppo non intende sottrarsi dal portare il suo contributo costruttivo, purché sussistano le condizioni di dibattito e dialogo, senza posizione di veti.

Giacomo STUCCHI (LNP), dopo aver preannunciato un successivo intervento da parte del rappresentante del suo gruppo in Commissione, osserva come l'ampia relazione svolta dal presidente si sia contraddistinta per l'essere aperta al confronto sul merito, ancorché politicamente indirizzata verso determinate soluzioni; in proposito esprime apprezzamento per il fatto il presidente abbia fatto una chiara scelta in favore dell'incompatibilità in luogo del ricorso allo strumento dell'ineleggibilità, ritenendo che essa possa agevolare il successivo esame in Commissione del provvedimento. Condivide la necessità, espressa nella relazione, di evitare di concentrare il confronto in riferimento ad un'unica situazione, quella del deputato Berlusconi, dichiarando la propria disponibilità a confrontarsi sui contenuti del provvedimento in esame in modo aperto, sottolineando tuttavia come la legge in vigore rappresenti comunque una disciplina efficace della

materia. Invita pertanto la maggioranza ad affrontare, nell'interesse generale del Paese, la tematica in esame senza pregiudizi di sorta.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, fa presente che nella odierna riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi si dovrà procedere, sulla base delle iscrizioni a parlare pervenute, ad organizzare il seguito della fase di esame preliminare del provvedimento, nonché dell'eventuale attività conoscitiva da svolgere. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.