

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

Mercoledì 18 aprile 2007

Conflitto di interessi.

Testo base C. 1318 Franceschini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 17 aprile 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, avverte di avere presentato l'emendamento 2.30 e l'articolo aggiuntivo 10.050, al quale sono stati presentati subemendamenti (*vedi allegato 1*). A tal proposito fa presente che il subemendamento Bruno 0.10.050.1 è da ritenersi inammissibile, e non sarà pertanto posto in votazione, in quanto, essendo volto a sopprimere per intero il testo dell'emendamento del relatore, non presenta il carattere proprio dei subemendamenti, che è quello di proposte di modifica di emendamenti del relatore o del Governo.

Illustra quindi il suo emendamento 2.30, osservando che è volto a prevedere che i soggetti passivi delle ipotesi di conflitto di interessi siano, oltre al titolare di una carica di Governo, il Presidente di una regione, il componente di una giunta regionale, il Presidente o il componente di una giunta provinciale, il Sindaco o il componente della giunta di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti. In proposito osserva che, mentre l'obbligo di astensione riguarda tutte le cariche pubbliche, il conflitto di interesse attiene solo alle cariche di Governo.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) ritiene che, per quanto concerne il riferimento al sindaco o al componente di una giunta comunale, il criterio discriminante, rappresentato dalla popolazione minima di riferimento di 15.000 abitanti, rappresenta comunque una scelta comprensibile, pur evidenziando che anche comuni di popolazione inferiore gestiscono interessi di grande rilievo. Con riferimento al tema in discussione, si dichiara favorevole ad un provvedimento di larga portata, che incida su tutte le possibili situazioni per evitare ogni forma di conflitto di interessi. In proposito osserva che l'emendamento 2.30, pur dettagliando i soggetti interessati, rischia di escludere alcuni livelli di Governo, quali ad esempio le comunità montane o anche aziende a partecipazione mista, che gestiscono interessi di estremo rilievo in grado di produrre un conflitto tra interessi pubblici e privati. Pertanto, pur apprezzando lo sforzo di tipizzare le categorie interessate, giudica insufficiente l'emendamento 2.30 del relatore.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, fa presente che l'articolo 2 del testo base, definendo il conflitto di interessi, è volto solo a stabilire un principio generale. La materia in questione sarà invece oggetto di approfondito esame all'articolo 15, che delega il Governo a disciplinare il conflitto di interessi degli amministratori locali.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) fa presente che, approvando l'emendamento 2.30, si pregiudicano decisioni future sulla stessa materia, che potrebbero condizionare l'esame dei successivi articoli.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, osserva che la legge nazionale può disciplinare il conflitto di interessi anche a livello regionale, mentre non può stabilire norme in materia di incompatibilità relativamente ad organi regionali.

Il sottosegretario Paolo NACCARATO concorda con l'opinione del presidente Violante.

Gianclaudio BRESSA (Ulivo), condivide le osservazioni del Presidente Violante, frutto di un approfondimento che si è reso necessario anche alla luce della formulazione dell'articolo 123 della Costituzione, che demanda allo Statuto di ciascuna Regione la determinazione della forma di Governo e dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento.

Graziella MASCIA (RC-SE) ricorda che nella scorsa legislatura era stata relatrice di un testo alternativo in materia di conflitto di interessi, che prevedeva una apposita disciplina in materia di incompatibilità di organi regionali, che era stata ritenuta incostituzionale.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ribadisce che, alla luce della Costituzione e della giurisprudenza costituzionale, la legge nazionale può disciplinare la materia del conflitto di interessi a livello regionale. Invita pertanto all'approvazione del proprio emendamento 2.30.

Il sottosegretario Paolo NACCARATO esprime parere conforme a quello del relatore.

La Commissione approva l'emendamento 2.30 del relatore.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, si sofferma sull'emendamento D'Alia 2.11, volto a sopprimere l'aggettivo «economico» che qualifica gli interessi suscettibili di conflitto. Dopo avere ribadito la propria contrarietà al principio sotteso all'emendamento in questione, che rischia di coinvolgere interessi di natura morale, alla luce dell'assenza dei presentatori, propone di accantonare tale emendamento. Esprime quindi parere favorevole sull'emendamento Bruno 2.6.

Il sottosegretario Paolo NACCARATO esprime parere conforme a quello del relatore.

La Commissione consente in ordine alla proposta di accantonamento dell'emendamento D'Alia 2.11 e approva l'emendamento Bruno 2.6.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, avverte che, a seguito dell'approvazione dell'emendamento del relatore 2.30, l'emendamento D'Alia 2.12 si intende precluso.

Gabriele BOSCETTO (FI) ritiene utile soffermarsi sull'emendamento del relatore 2.20, che ha introdotto il comma 1-*bis* all'articolo 2, prevedendo che sussiste conflitto di interessi anche nei casi in cui il coniuge non legalmente separato o i parenti o affini entro il secondo grado del titolare di una carica o di un ufficio pubblico o la persona con lui stabilmente convivente non a scopo di lavoro domestico, siano titolari di interessi economici privati che possano condizionarlo nell'esercizio delle sue funzioni. Al riguardo dichiara di non condividere l'estensione delle ipotesi di conflitto di interesse con riferimento a tali categorie di persone anche in considerazione della difficile applicabilità della disposizione.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) esprime perplessità sulla disposizione in questione, ritenendo opportuno riconsiderare successivamente tale norma.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, dopo aver ricordato che l'articolo 2 del testo base si limita a fornire una definizione di «conflitto di interessi», osserva che le diverse fattispecie vanno

tenute distinte. Fa presente che al riguardo esiste un obbligo di generale astensione, un obbligo di astensione nei casi decisi dall'autorità e, infine, le ipotesi di conflitto di interesse vero e proprio. Ritiene poi che se da un lato appare indiscutibile la sussistenza di un conflitto di interesse con riferimento alla ipotesi di familiari titolari di interessi economici significativi, dall'altro vanno stabilite le modalità di risoluzione di tale conflitto.

Gabriele BOSCETTO (FI), alla luce delle precisazioni fornite dal relatore, esprime la netta contrarietà del proprio gruppo sulla disposizione in questione, non ritenendo in alcun modo condivisibile il coinvolgimento dei familiari.

Franco RUSSO (RC-SE) osserva che, nell'ordinamento giuridico italiano, il conflitto di interessi trova una significativa disciplina nel diritto societario, laddove si prevede che gli amministratori che siano portatori di interessi terzi sono tenuti a dichiararlo. Ritiene pertanto che, ove una simile disposizione vale per gli amministratori delle società, a maggior ragione deve valere per i titolari di cariche pubbliche. Conclude osservando che comunque le scelte sulla modalità di risoluzione delle situazioni di conflitto di interessi saranno compiutamente esaminate all'articolo 15.

Gabriele BOSCETTO (FI) fa presente che la disposizione di cui al comma 1-*bis*, che non era contenuta nel testo base, è stata introdotta dall'emendamento del relatore 2.20 senza un'adeguata riflessione.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, invita al ritiro degli articoli aggiuntivi Zaccaria 2.06, Licandro 2.01 e 2.02, Barbi 2.05 e Licandro 2.03 e 2.04, in quanto recano disposizioni in materia di incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari, attinenti per lo più alla materia elettorale, che potrebbero invece essere oggetto di un'apposita iniziativa legislativa.

Il sottosegretario Paolo NACCARATO concorda con l'opinione del presidente Violante.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) esprime perplessità sull'articolo aggiuntivo Zaccaria 2.06 nella parte in cui prevede l'incompatibilità della carica di membro delle Camere con l'esercizio di attività professionali.

Nicola TRANFAGLIA (Com.It) ritiene che gli articoli aggiuntivi indicati dal presidente Violante potrebbero essere accantonati per poi essere esaminati successivamente.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, propone di accantonare gli articoli aggiuntivi Zaccaria 2.06, Licandro 2.01 e 2.02, Barbi 2.05 e Licandro 2.03 e 2.04.

La Commissione consente.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, esprime parere contrario sugli emendamenti Bruno 3.1 e 3.2.

Carlo COSTANTINI (IdV) illustra l'emendamento Belisario 3.5, volto ad integrare l'ambito soggettivo di applicazione del provvedimento, precisando che per «titolari di cariche di governo» debbano intendersi anche i titolari di cariche provinciali e comunali, quali presidenti di provincia, assessori provinciali, sindaci e assessori comunali di comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, fa presente che una generalizzazione della disposizione impedisce di tenere conto delle significative differenze delle dimensioni dei vari comuni italiani,

che producono una diversa incidenza sui conflitti di interesse. Analoghe considerazioni valgono altresì per le province e per le regioni. Al riguardo ritiene che questa materia trovi una sede più idonea all'articolo 15 del testo, che reca una norma di delega al Governo in materia di conflitto di interessi degli amministratori locali.

Carlo COSTANTINI (IdV) sottoscrive l'emendamento Belisario 3.5 e lo ritira.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, invita i presentatori al ritiro degli emendamenti D'Alia 3.7 e Piazza 3.3, che estendono l'ambito soggettivo di applicazione del provvedimento. In particolare, l'emendamento Piazza 3.3 prevede che per «titolari di cariche di Governo» si intendano anche i presidenti, gli amministratori delegati, i consiglieri di amministrazione e coloro che esercitano funzioni di Governo negli enti pubblici, anche economici, e nelle società a prevalente partecipazione pubblica. Invita inoltre al ritiro dell'emendamento Adenti 3.4 ed esprime parere favorevole sull'emendamento Costantini 3.6, purchè la formula suggerita con l'emendamento sia semplificata sopprimendo, le parole «operando esclusivamente per la cura degli interessi pubblici ed».

Il sottosegretario Paolo NACCARATO esprime parere conforme a quello del relatore.

Gabriele BOSCETTO (FI) dichiara il proprio orientamento contrario sull'emendamento Costantini 3.6.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) condivide le osservazioni del presidente Violante sull'emendamento Costantini 3.6, proponendo tuttavia di sopprimere le parole: «ed evitando che i miei interessi privati possano condizionare le mie decisioni e le mie attività».

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, condivide l'osservazione del deputato Benedetti Valentini.

Carlo COSTANTINI (IdV) riformula il proprio emendamento 3.6 nel senso indicato dal deputato Benenedetti Valentini.

La Commissione respinge, con distinte votazioni, gli emendamenti Bruno 3.1 e 3.2.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, propone di accantonare l'emendamento D'Alia 3.7.

La Commissione consente.

Marco BOATO (Verdi) sottoscrive gli emendamenti Piazza 3.3 e Adenti 3.4 e li ritira.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, esprime parere favorevole sull'emendamento Costantini 3.6, come riformulato.

Il sottosegretario Paolo NACCARATO esprime parere conforme a quello del relatore.

La Commissione approva l'emendamento Costantini 3.6 (*nuova formulazione*) (*vedi allegato 1*).

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) osserva che il riferimento alla nazione, contenuto nella formula del giuramento, rende implicita la cura degli interessi pubblici. L'aggiunta, prevista dall'emendamento Costantini 3.6 come riformulato, del riferimento alla cura esclusiva degli

interessi pubblici potrebbe creare equivoci perché il titolare di una carica di governo è comunque tenuto, nella sua attività, al contemperamento di interessi pubblici e privati.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, fa presente che l'emendamento Costantini 3.6 (*nuova formulazione*) è già stato votato. Esprime, quindi, parere favorevole sull'emendamento 4.24 del Governo, sugli emendamenti Franco Russo 4.5 e Mascia 4.6, nonché sugli emendamenti 4.26 e 4.28 del Governo. Esprime altresì parere favorevole sull'emendamento Costantini 4.18, a condizione che sia riformulato prevedendo che la pubblicazione avvenga sul solo sito dell'Autorità.

Esprime parere favorevole sull'emendamento 4.30 del Governo. Invita di conseguenza al ritiro degli emendamenti Licandro 4.16. e Bocchino 4.22.

Invita al ritiro degli emendamenti Piazza 4.2 e D'Alia 4.19, perché attribuire all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato anche le funzioni di vigilanza sui conflitti di interesse determinerebbe in capo a tale organismo una eccessiva e inopportuna concentrazione di poteri, configurando un'Autorità chiamata a vigilare sulla politica e sul mercato. Invita al ritiro degli emendamenti Franco Russo 4.3, Adenti 4.7, Licandro 4.20, Adenti 4.13 e Licandro 4.21.

Per quanto riguarda l'emendamento 4.23 del Governo, si riserva di chiedere al sottosegretario Naccarato, quando si giungerà a votarlo, un chiarimento.

Esprime, infine, parere contrario sui restanti emendamenti all'articolo 4.

Il sottosegretario Paolo NACCARATO esprime parere conforme a quello del relatore.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Bruno 4.1 e 4.31

Gabriele BOSCETTO (FI), intervenendo sugli emendamenti Piazza 4.2 e D'Alia 4.19, osserva che il trasferimento ad un'Autorità di vigilanza sui conflitti di interesse di competenze già attribuite per un verso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e per altro verso all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni comporta la perdita del patrimonio di competenze accumulato in questi anni dal personale dei due organismi.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, fa presente che il personale delle due Autorità già esistenti che si occupa della materia potrà essere trasferito alla nuova Autorità.

Marco BOATO (Verdi) sottoscrive gli emendamenti Piazza 4.2 e D'Alia 4.19 e li ritira.

Franco RUSSO (RC-SE), nel ritirare il suo emendamento 4.3, sottolinea come la continua evoluzione delle grandi società renda oggi difficile comporre un elenco esauriente e completo delle cariche societarie che hanno effettivi poteri di gestione e possono pertanto essere rilevanti dal punto di vista di un possibile conflitto di interesse. Invita pertanto il relatore a riflettere sul punto, in modo da individuare una formulazione normativa che sia abbastanza elastica da non diventare rapidamente obsoleta.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, chiede al sottosegretario Naccarato un chiarimento sull'emendamento 4.23 del Governo, del quale non è immediatamente evidente il carattere innovativo rispetto al comma cui si riferisce.

Il sottosegretario Paolo NACCARATO fa presente che, nell'attuale formulazione dell'articolo 4, comma 1, lettera *d*), del testo base, il titolare della carica di Governo deve dichiarare all'Autorità le cariche societarie «ricoperte nei dodici mesi precedenti». Ad avviso del Governo, la norma potrebbe dare adito ad interpretazioni difformi e sarebbe pertanto preferibile esplicitarla nel senso di

precisare che il titolare della carica di Governo debba dichiarare sia le cariche societarie che riveste al momento dell'assunzione della carica di Governo, sia quelle dalle quali è cessato nei dodici mesi precedenti l'assunzione della carica di Governo.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) ed Enrico LA LOGGIA (FI) ritengono che la formulazione proposta dal Governo non contribuisca alla chiarezza della norma.

Marco BOATO (Verdi) propone di chiarire la formulazione normativa aggiungendo, alla fine della lettera *d*), le parole «anche se cessate». In questo modo si farebbe riferimento sia alle cariche ricoperte in atto, sia a quelle ricoperte nei dodici mesi precedenti.

Maria Fortuna INCOSTANTE (Ulivo) ritiene che sarebbe più chiara la formulazione «attualmente ricoperte e quelle cessate nei dodici mesi precedenti».

Riccardo MARONE (Ulivo) propone la formulazione «anche se cessate negli ultimi dodici mesi».

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, invita il sottosegretario Naccarato a riformulare l'emendamento 4.23 del Governo, nel senso di sostituire le parole «ricoperte nei dodici mesi precedenti» con le parole «Nella dichiarazione si dovranno indicare le cariche in atto al momento dell'assunzione della carica e quelle cessate nei dodici mesi precedenti».

Il sottosegretario Paolo NACCARATO, a nome del Governo, riformula l'emendamento 4.23.

La Commissione, con distinte votazioni, approva gli emendamenti 4.23 (*nuova formulazione*) (*vedi allegato 1*) e 4.24 del Governo.

Gabriele BOSCETTO (FI), intervenendo sull'emendamento Bruno 4.4, di cui è cofirmatario, invita il relatore a chiarire cosa si intenda, alla lettera *e*), per «valori mobiliari», facendo presente che la norma potrebbe essere interpretata nel senso che il titolare della carica di Governo debba dichiarare i singoli beni mobili che possiede.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, rileva che la nozione di «valori mobiliari» è ben definita nel linguaggio giuridico, la quale fa riferimento non ai beni mobili, ma ai cosiddetti titoli astratti, come i certificati di deposito o i titoli di Stato non nominali.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) ritiene opportuno che l'espressione «valori mobiliari» sia specificata mediante il rinvio ad una norma che individui con più chiarezza i beni di cui si tratta.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, presenta l'emendamento 4.100 (*vedi allegato 1*), con il quale riformula la lettera *e*) del comma 2 dell'articolo 4, inserendovi un riferimento agli strumenti finanziari di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante il testo unico in materia di intermediazione finanziaria.

Il sottosegretario Paolo NACCARATO esprime parere favorevole sull'emendamento 4.100 del relatore.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge l'emendamento Bruno 4.4 ed approva l'emendamento 4.100 del relatore.

Enrico LA LOGGIA (FI), intervenendo sull'emendamento Franco Russo 4.5, esprime perplessità sulla previsione recata dalla lettera *d*) del comma 2 dell'articolo 4. Ritiene infatti che non vi sia

motivo di esigere dal titolare della carica di Governo una dichiarazione relativa alla sua partecipazione in associazioni o società di professionisti, in quanto l'esercizio di attività professionali non può essere equiparato alla titolarità di un patrimonio o di un'impresa. Con riferimento, poi, alla successiva lettera *f*), osserva che non è chiara la fattispecie del contratto stipulato al fine di «proseguire, dopo la cessazione dell'incarico pubblico, un impiego o un'attività di qualunque natura».

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, chiarisce che l'attività professionale può essere rilevante se riguarda l'area di competenza del titolare della carica di Governo; fa l'esempio di un ministro della salute che sia medico o di un ministro della giustizia che sia avvocato, osservando che, ove l'attività professionale non sia rilevante, l'Autorità lo accerterà e non vi saranno conseguenze. Per quanto riguarda, invece, il riferimento ai contratti per proseguire un impiego o un'attività, fa presente che si tratta di una previsione suggerita dall'esperienza degli Stati Uniti, dove è accaduto di scoprire che titolari di cariche di governo avessero stipulato con terzi, per esempio con imprenditori, accordi per essere da questi assunti al termine del mandato di governo.

Maria Fortuna INCOSTANTE (Ulivo) osserva che il comma 2 dell'articolo 4 serve in sostanza a far emergere tutte le relazioni economicamente rilevanti del titolare della carica di Governo, in modo che l'Autorità e l'opinione pubblica possano valutare con piena cognizione di causa la sua azione e il suo operato.

Gabriele BOSCKETTO (FI) e Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN), con riferimento all'emendamento Franco Russo 4.5, stigmatizzano il ricorso ad espressioni in lingua inglese, in particolare al termine *settlor*.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, confermando il parere favorevole, si riserva di verificare se sia possibile ricorrere ad un termine italiano che abbia il medesimo significato che negli ordinamenti anglosassoni ha il termine *settlor*.

La Commissione approva l'emendamento Franco Russo 4.5.

Franco RUSSO (RC-SE), intervenendo sull'emendamento Mascia 4.6, di cui è cofirmatario, chiarisce che la finalità è quella di comprendere tutti i beni esistenti all'estero, anche quelli che non sono propriamente «detenuti»: pensa ad esempio a strumenti finanziari come i prodotti derivati.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, suggerisce al deputato Franco Russo di riformulare l'emendamento sostituendo le parole «ai beni e alle attività detenuti all'estero» con le parole «e alle attività, ivi indicati, anche se svolti all'estero».

Franco RUSSO (RC-SE) riformula l'emendamento Mascia 4.6, di cui è cofirmatario, nei termini proposti dal relatore.

La Commissione approva l'emendamento Mascia 4.6 (*nuova formulazione*) (*vedi allegato 1*).

Marco BOATO (Verdi) sottoscrive l'emendamento Adenti 4.7 e lo ritira.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ricorda che l'emendamento 4.25 del Governo è stato ritirato.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Bruno 4.8, 4.9 e 4.10.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN), intervenendo sull'emendamento Piazza 4.11, sul quale il relatore ha espresso parere contrario, rileva che non si può porre in capo ad un soggetto un obbligo di dichiarazione in relazione alla carica di Governo assunta dal coniuge o dal parente. Si tratta di una previsione discutibile, a suo avviso, addirittura sotto il profilo di costituzionalità, in quanto prevede che l'assunzione della carica da parte di un soggetto determina un onere in capo a terzi.

Enrico LA LOGGIA (FI) fa presente che i rapporti che intercorrono tra il titolare della carica di Governo e il coniuge o i parenti possono non essere idilliaci, per cui è impensabile prevedere un obbligo di dichiarazione in capo al coniuge o ai parenti del titolare della carica di Governo e delle sanzioni in caso di mancata presentazione della dichiarazione stessa.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ricorda che negli Stati Uniti la moglie del presidente Bush è stata obbligata ad alienare le imprese che possedeva. Presenta quindi l'emendamento 4. 150 (*vedi allegato 1*), che, al comma 8, sostituisce le parole «sono presentate» con le parole «devono essere presentate», in modo che sia chiaro che si tratta di un obbligo e non di una facoltà.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, costata l'assenza dei presentatori dell'emendamento Piazza 4.11: si intende che vi abbiano rinunciato.

La Commissione approva l'emendamento 4.150 del relatore.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, considerato che è imminente la ripresa delle votazioni in Assemblea e che devono ancora riunirsi l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, e il comitato permanente per i pareri, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata trenta minuti dopo il termine delle odierne votazioni pomeridiane dell'Assemblea.

La seduta termina alle 16.10.