
Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 313 di lunedì 20 ottobre 2014

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SIMONE BALDELLI

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Bressa; Fraccaro ed altri; Civati ed altri; Tinagli ed altri; Dadone ed altri; Scotto ed altri: Disposizioni in materia di conflitti di interessi dei titolari delle cariche di Governo. Delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di Governo locali (A.C. 275-1059-1832-1969-2339-2652-A).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge n. 275-1059-1832-1969-2339-2652-A di iniziativa dei deputati Bressa; Fraccaro ed altri; Civati ed altri; Tinagli ed altri; Dadone ed altri; Scotto ed altri: Disposizioni in materia di conflitti di interessi dei titolari delle cariche di Governo. Delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di Governo locali.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al resoconto stenografico della seduta del 7 ottobre 2014.

(Discussione sulle linee generali – A.C. 275-A ed abbinata)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari Movimento 5 Stelle e Partito Democratico ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento.

Avverto, altresì, che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Ha facoltà di intervenire il relatore, onorevole Francesco Paolo Sisto.

FRANCESCO PAOLO SISTO, *Relatore*. Signor Presidente, la I Commissione ha avviato il 6 maggio 2014 l'esame in sede referente delle proposte di legge n. 275, di iniziativa del deputato Bressa, n. 1059, di iniziativa del deputato Fraccaro, n. 1832, di iniziativa del deputato Civati e n. 1969, di iniziativa della deputata Tinagli, cui sono state successivamente abbinata le proposte n. 2339, di iniziativa della deputata Dadone e n. 2652, di iniziativa del deputato Scotto. La discussione sulle linee generali è proseguita nelle sedute del 15 e 28 maggio e del 3, 4 e 10 giugno 2014.

La Commissione ha quindi deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva sui temi oggetto delle proposte, nel corso della quale – sedute del 17, 23 settembre nonché del 1° ottobre 2014 – sono stati auditi il presidente dell'Anac e il presidente dell'Antitrust nonché i seguenti esperti della materia: Alberto Toffoletto, professore ordinario di diritto commerciale presso l'Università degli Studi di Milano, Paolo Bertoli, professore ordinario di economia aziendale presso l'Università di Pisa, Giuseppe Colavitti, ricercatore di diritto dell'economia presso l'Università de L'Aquila, Daniele Maffei, professore ordinario di diritto privato presso l'Università degli Studi di Milano, Francesco Saverio Marini, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Andrea Pertici, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Pisa, Roberto Zaccaria, già professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Firenze, Tommaso Edoardo Frosoni, professore ordinario di diritto pubblico comparato dell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, Giovanni Guzzetta, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Giulio Salerno, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico dell'Università degli Studi di Macerata, Francesco Tuccari, professore associato di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi del Salento, Tommaso dalla Massara, professore associato di fondamenti del diritto privato europeo dell'università di Verona, e Vincenzo Vita, rappresentante dell'associazione «Articolo 21». Questo, Presidente, per chiarire all'Aula come le audizioni su

questo provvedimento siano state articolate e provenienti da anche esperienze culturali diverse e, direi, certamente utili a comprendere quella che fosse l'elaborazione dottrinarica ma anche giurisprudenziale sul punto oggetto del provvedimento. Queste audizioni sono avvenute nei giorni 17 e 23 settembre e l'ultima il 1° ottobre 2014. Il 2 ottobre, esattamente il giorno successivo, ventiquattr'ore dopo il termine delle audizioni, è stato adottato dalla Commissione il testo unificato, ci tengo, Presidente, a questo. Il testo stesso, unificato, che ho predisposto è stato elaborato svolgendo un lavoro di mera sintesi e assemblaggio dei contenuti delle diverse proposte di legge, senza che questo costituisca l'opinione politica di chi lo ha redatto. Un mero tentativo di offrire alla Commissione, tempestivamente, perché il testo potesse arrivare puntualmente in Aula, un punto di partenza meramente algebrico fra quelli che erano i contenuti delle proposte oggetto di esame da parte della Commissione e oggetto delle audizioni degli esperti ventiquattr'ore prima che il testo fosse portato in Commissione ed approvato in tempo utile per l'Aula.

Nella seduta del 7 ottobre 2014 è stato avviato l'esame delle proposte emendative presentate, ma in considerazione dei tempi ristretti a disposizione della Commissione per esaminare e votare le proposte emendative – rammenterò che il provvedimento era per l'8 ottobre e non c'era la clausola «ove non concluso», quindi doveva essere in Aula l'8 ottobre – il relatore ha inviato i colleghi a ritirarle, ripresentandole, nel caso, ai fini dell'esame in Assemblea. Gli emendamenti presentati, infatti, numerosi e ampi sia nel numero sia nella portata normativa, mutano la filosofia di fondo del testo – tutti – e richiedono dunque un'adeguata istruttoria ed approfondimento che non è stato, per le regioni testé riferite, possibile finora svolgere in Commissione, nonostante siano state dedicate molte sedute all'esame delle proposte presentate.

Sul testo unificato, con i criteri che ho riferito, diciamo impersonali, delle proposte di legge, il Comitato per la legislazione ha espresso il parere di competenza esprimendo osservazioni e condizioni; le altre commissioni competenti in sede consultiva, sempre per le ragioni che ho già riferito non si sono espresse sul testo unificato non avendo potuto, come ho già detto, la Commissione esaminare gli emendamenti presentati. Nelle condizioni formulate dal Comitato per la legislazione si evidenzia l'esigenza che dopo una valutazione della portata della delega afferente il Testo unico degli enti locali si indichino i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega, con particolare riferimento ai compiti e alle funzioni della Commissione nazionale, anche in osservanza di quanto previsto dalla circolare del 2001. Rileva altresì, lo stesso comitato, la necessità di indicare espressamente le disposizioni che verranno abrogate per effetto dell'approvazione della proposta in esame.

Per quanto riguarda il contenuto del testo unificato, che mi limiterò a riferire con la stessa asetticità utilizzata nella sua formulazione, questo stabilisce una nuova disciplina per la risoluzione dei conflitti di interesse dei titolari di cariche di Governo e dei componenti delle autorità indipendenti. Attualmente la normativa in materia è contenuta nella legge n. 215 del 2004 che, pur non essendo oggetto di abrogazione espressa, viene di fatto sostituita dalla nuova disciplina.

Il provvedimento si compone di sedici articoli, divisi in tre capi, riguardanti i principi generali, le incompatibilità, il conflitto di interesse e le disposizioni finali.

L'articolo 1 stabilisce che i «titolari di cariche pubbliche», individuati ai sensi degli articoli successivi, devono operare nell'esercizio delle loro funzioni, esclusivamente per la cura degli interessi pubblici a loro affidati.

Vengono quindi individuati all'articolo 2 i principali destinatari della disciplina nei «titolari di cariche di governo»: Presidente del Consiglio, vicepresidenti del Consiglio, ministri, viceministri, sottosegretari di Stato e commissari straordinari del Governo, ai quali sono equiparati i componenti delle autorità indipendenti.

Sull'applicazione delle disposizioni ai presidenti ed ai componenti delle giunte regionali, nonché ai titolari delle cariche di governo locale, intervengono gli articoli 3 e 4. In particolare l'articolo 3 rimette alle Regioni ed alle Province autonome la disciplina delle incompatibilità e dei conflitti di interessi dei presidenti delle regioni e dei componenti le giunte regionali, indicando come principi generali quelli desumibili dalla proposta di legge in esame e quelli già fissati dalla normativa vigente in materia (legge n. 165 del 2004). L'articolo 4 reca una delega al Governo volta ad applicare la disciplina del conflitto di interessi ai titolari di cariche di governo locali. Viene dunque previsto un decreto legislativo per adeguare le disposizioni del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali alle disposizioni della proposta di legge in esame; con il medesimo decreto sono definiti i compiti e le funzioni di accertamento, vigilanza, controllo e sanzione esercitati dalla Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interessi, istituita dal successivo articolo 9.

Il termine per l'esercizio della delega è di 180 giorni. Il procedimento prevede la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'interno e degli affari regionali, ed i pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato (quest'ultimo da rendere entro 30 giorni).

Per quanto attiene all'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari, lo schema di decreto è trasmesso alle Camere almeno 90 giorni prima della scadenza del termine; il parere deve essere reso entro trenta giorni dalla trasmissione. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi 30 giorni dalla data della nuova

trasmissione, il decreto legislativo può comunque essere adottato in via definitiva dal Governo.

L'articolo 5 prevede l'incompatibilità tra la titolarità di cariche di governo e: qualunque impiego pubblico o privato; qualunque carica o ufficio pubblico non derivante dalla funzione governativa svolta, fatta eccezione per il mandato parlamentare. I relativi rapporti si risolvono di diritto al momento del giuramento. Per i dipendenti pubblici e privati è invece previsto il collocamento in aspettativa, senza pregiudizio della posizione di carriera, con applicazione delle discipline sull'aspettativa per mandato parlamentare. Ai titolari di cariche di governo è inoltre fatto divieto di: esercitare attività imprenditoriali; svolgere funzioni di presidente, amministratore, liquidatore, sindaco o revisore, o analoghe funzioni di responsabilità comunque denominate, in enti di diritto pubblico, anche economici, o presso imprese o società pubbliche o private o in enti privati aventi per oggetto anche non principale lo svolgimento di attività patrimoniali o comunque in enti soggetti al controllo pubblico. Le predette attività non possono essere esercitate neanche per interposta persona o attraverso società fiduciarie. I titolari di cariche di governo cessano dai predetti incarichi e funzioni al momento del giuramento e non possono, per la durata della carica di governo, percepire alcuna forma di retribuzione o comunque fruire di vantaggi; gli atti adottati ed i voti espressi successivamente sono nulli. I titolari di cariche di governo non possono infine esercitare attività professionali, nemmeno in forma associata, in Italia o all'estero, e sono sospesi di diritto dai relativi albi professionali per tutta la durata della carica; essi possono percepire unicamente i proventi derivanti da prestazioni professionali svolte in precedenza.

L'articolo 6 introduce un'ipotesi di conflitto di interessi derivante da particolari condizioni patrimoniali. Sono previste due forme di conflitto di interessi: una situazione di conflitto di interessi la cui sussistenza è valutata di volta in volta dalla Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interessi e una situazione di conflitto di interessi individuata direttamente dalla legge.

Per quanto riguarda la prima, quella valutata volta per volta, sono suscettibili di dar luogo a conflitto di interessi la proprietà, il possesso o comunque la disponibilità nel proprio interesse o nell'interesse degli altri soggetti legati da vincolo di coniugio o parentela indicati dalla legge, anche all'estero, di patrimoni immobiliari e mobiliari di valore complessivo superiore a 15 milioni di euro da parte del titolare delle cariche di governo. Sono inoltre suscettibili di dar luogo a conflitto di interessi la proprietà, il possesso o comunque la disponibilità nel proprio interesse o nell'interesse del titolare della carica di governo, anche all'estero, di patrimoni immobiliari e mobiliari da parte del coniuge non separato, dei parenti e affini entro il secondo grado o di persone stabilmente conviventi non a scopo di lavoro domestico: le persone che svolgono lavoro domestico sono escluse da questo regime.

Sono comunque esclusi i beni mobili o immobili effettivamente destinati alla fruizione o al godimento personale del titolare della carica di Governo o dei suoi familiari. Per i beni immobili viene inoltre specificato che deve trattarsi di beni immobili strumentali a un'attività di impresa o comunque ad attività aventi scopo di lucro, posseduti anche per interposta persona o per il tramite di società fiduciarie.

Il limite di 15 milioni di euro è incrementato ogni anno di un ammontare equivalente all'aumento dell'indice del deflatore dei prezzi del prodotto interno lordo.

La Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interessi, sentite per quanto di competenza l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le eventuali autorità di settore, accerta caso per caso se, dati i poteri e le funzioni attribuiti ai titolari di cariche di Governo, la proprietà, il possesso o la disponibilità delle attività patrimoniali siano suscettibili di determinare conflitti di interessi.

Determina invece in ogni caso un conflitto di interessi, ed è la seconda ipotesi, quella *ex lege*, il possesso, anche attraverso interposta persona o società fiduciarie, di partecipazioni rilevanti in imprese operanti in settori considerati particolarmente «sensibili», quando la Commissione, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le eventuali autorità di settore, ne attesti la posizione non marginale dell'impresa nel relativo settore di attività.

I settori interessati sono i seguenti: difesa; energia; credito; opere pubbliche di preminente interesse nazionale; comunicazioni di rilevanza nazionale; servizi pubblici erogati in concessione o di autorizzazione; imprese operanti nel settore pubblicitario.

Si considerano rilevanti: le partecipazioni di controllo o che partecipino al controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile e dell'articolo 7 della legge n. 287 del 1990; le partecipazioni superiori al 2 per cento del capitale sociale, nel caso di società quotate in mercati regolamentati; le partecipazioni superiori al 10 per cento nelle società non quotate. Sono altresì rilevanti gli accordi contrattuali o i vincoli statutari che consentano di esercitare il controllo o la direzione e il coordinamento anche di enti non societari.

La proposta di legge (articolo 7) prevede ancora per i titolari di cariche di Governo un obbligo di astensione dalla partecipazione a qualunque decisione che possa specificamente incidere sulla situazione patrimoniale propria o del coniuge non legalmente separato o dei parenti o affini fino al secondo grado o di altri soggetti a loro legati da rapporti di interesse patrimoniale ovvero di persone con loro stabilmente conviventi, sempre esclusi i domestici – per carità – recando a essi un vantaggio economico (comma 1). L'obbligo sussiste solo ove il beneficio economico arrecato dalla decisione sia rilevante e differenziato rispetto a quello della generalità dei destinatari del provvedimento. Inoltre, l'obbligo di astensione non opera

nell'adozione di atti dovuti (comma 5).

In caso di dubbio sulla sussistenza dell'obbligo di astensione, la questione deve essere rimessa alla solita Commissione, pertanto, il titolare della carica di governo pone la richiesta alla Commissione, la quale si pronuncia entro i successivi cinque giorni. Scaduto tale termine, il soggetto interessato è esente da ogni obbligo di astensione, qui c'è una sorta di silenzio assenso.

Viceversa, entro il termine e nelle more della risposta della Commissione, egli è tenuto comunque ad astenersi. Tutte le deliberazioni con cui la Commissione stabilisce i casi in cui l'interessato deve astenersi sono comunicate ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio affinché ne informi il Consiglio dei ministri.

In caso di violazione del divieto, e salvo che il fatto costituisca reato, la Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interesse applica una sanzione amministrativa, secondo questo *patchwork* di proposte, pecuniaria, da un minimo di 50.000 euro a un massimo di un milione e mezzo di euro.

La proposta di legge pone in capo ai titolari delle cariche di governo e ai loro congiunti obblighi di dichiarazione funzionali a far emergere le situazioni di conflitto di interessi (articolo 8). Le dichiarazioni sono rese alla Commissione nazionale di cui all'articolo 9.

In relazione al contenuto degli obblighi, non si registrano particolari elementi di novità rispetto alla disciplina vigente. Si conferma, infatti, la previsione di dichiarazione dei casi dei conflitti di interesse, stabilita attualmente dall'articolo 5 della legge n. 215/2004, benché nel rispetto di un *timing* più serrato rispetto a quello attuale.

Il testo prevede che, entro venti giorni dall'assunzione della carica, vengano dichiarate alla Commissione: in primo luogo, le cariche o attività ricomprese nelle incompatibilità derivanti da impieghi o attività professionali (elencate all'articolo 5 della medesima proposta); in secondo luogo, i dati relativi ai beni e alle attività patrimoniali di cui siano titolari, o di cui siano stati titolari nei sei mesi precedenti l'assunzione della carica, anche per interposta persona. La disposizione non descrive, tuttavia, le informazioni richieste.

La dichiarazione deve essere corredata dell'ultima dichiarazione dei redditi e dell'elenco dei beni mobili o immobili che il titolare della carica dichiara essere destinato al godimento personale proprio e dei propri familiari. Ogni variazione negli elementi dichiarati deve essere resa nota, con dichiarazione integrativa, entro venti giorni dai fatti che la abbiano determinata.

Rispetto al quadro normativo vigente, viene esteso il novero dei soggetti obbligati alle dichiarazioni, che comprende, oltre al titolare della carica, il coniuge, i parenti e gli affini entro il secondo grado. Qualora tali soggetti non acconsentano a rendere le dichiarazioni, è stabilito l'obbligo per il titolare della carica di dichiarare alla Commissione, in forma riservata, tutti gli elementi utili a sua conoscenza (comma 2).

Una volta scaduto il termine dei venti giorni per la presentazione delle dichiarazioni, è attribuito alla Commissione nazionale il potere di compiere tutti gli accertamenti necessari, anche avvalendosi della Guardia di finanza. Ove risulti che le dichiarazioni non siano state effettuate, ovvero risultino incomplete o non veritiere, è assegnato un termine di venti giorni per provvedere all'integrazione. Solo in caso di mancata trasmissione ovvero nell'ipotesi in cui sia accertata l'incompletezza o la non veridicità delle dichiarazioni trasmesse, allo scadere del nuovo termine fissato, la Commissione può procedere all'acquisizione di ufficio di tutti gli elementi utili, avvalendosi anche della Guardia di finanza e delle altre Forze di polizia.

In relazione alla violazione degli obblighi di dichiarazione, inoltre, la Commissione procede ad irrogare nei confronti del responsabile una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra la metà e il doppio del reddito complessivo del trasgressore, quale risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi.

Contestualmente si dispone che l'autorità di controllo informi, per le cariche statali, il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio e i Presidenti delle Camere; per le cariche regionali, vengono informati, il presidente della regione e il consiglio regionale interessato. In ogni caso, qualora il fatto costituisca reato, la Commissione informa la competente procura della Repubblica.

Un rilevante elemento di novità della proposta di legge in esame è costituito dall'istituzione di un apposito organismo, denominato appunto, come già si è visto, Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interesse. Si tratta di un organismo collegiale, di nomina presidenziale, operante in piena autonomia, che si avvale delle strutture e degli uffici della medesima Autorità antitrust. Ad essa sono attribuiti i compiti e i poteri previsti dalla proposta di legge al fine di prevenire, ed eventualmente sanzionare, i conflitti di interessi e che nella legge n. 215 del 2004 sono attribuiti all'Antitrust e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Si intendono così separare anche sul piano istituzionale i compiti di verifica del buon funzionamento del mercato da quelli di prevenzione di forme di scorretto esercizio degli incarichi di governo.

La Commissione opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

È composta da 5 componenti, nominati dal Presidente della Repubblica per cinque anni non rinnovabili, che li sceglie, con il parere dei Presidenti di Camera e Senato, tra persone di notoria e indiscussa capacità e indipendenza. Essi esercitano le loro funzioni a titolo gratuito e, come emerso nel dibattito in Commissione, la natura e le modalità di nomina della Commissione richiedono ulteriori valutazioni ed approfondimenti. La Commissione si avvale delle strutture e degli uffici dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La Commissione esercita i seguenti compiti – e siamo giunti, Presidente, all'articolo 10 –: vigilare

sull'applicazione delle legge e sul rispetto degli adempimenti e dei divieti da essa previsti; applicare le sanzioni previste o promuoverne l'applicazione; approvare disposizioni, istruzioni e direttive per l'applicazione delle norme della legge; adottare, anche su richiesta degli interessati, pareri sull'interpretazione e applicazione delle norme stesse. Inoltre, la Commissione è tenuta a pubblicare annualmente un rapporto sull'attuazione delle disposizioni della legge e sulla propria attività.

Il procedimento per la prevenzione dei conflitti di interessi derivanti da attività patrimoniali è disciplinato dall'articolo 11 della proposta di legge. Qualora le situazioni e le attività patrimoniali di cui all'articolo 6 siano suscettibili di determinare conflitti di interessi, la Commissione, sottopone agli interessati, entro tre mesi dall'assunzione della carica di Governo, una proposta di applicazione di una o più delle misure per la prevenzione dei conflitti di interessi indicate dall'articolo 12, che si vedrà di seguito. A tal fine la Commissione può acquisire eventualmente il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, della Consob e delle competenti autorità di settore e questo nel sistema che, volta per volta, può essere sollecitato. Si apre a questo punto il contraddittorio con l'interessato, che può sottoporre alla Commissione osservazioni e rilievi o proporre misure alternative, entro i successivi venti giorni, per i soggetti di cui all'articolo 1.

In ogni caso, la decisione definitiva è adottata, con provvedimento motivato, entro quattro mesi dalla data dell'assunzione della carica di Governo. Dalla data della proposta della Commissione, l'esercizio dei diritti di voto connessi alle partecipazioni, azioni o quote che, direttamente o indirettamente, facciano parte delle attività patrimoniali degli interessati è sospeso fino all'applicazione delle misure per la prevenzione dei conflitti di interessi, salvo diversa disposizione della Commissione.

Nei successivi sessanta giorni le assemblee delle società, nelle quali i soggetti interessati possiedono partecipazioni rilevanti, sono convocate per deliberare sulla conferma o sulla sostituzione degli amministratori; in caso di mancata convocazione, il tribunale, su ricorso della Commissione, ordina con decreto la convocazione dell'assemblea, designando la persona che deve presiederla.

Per quanto riguarda le misure per la prevenzione dei conflitti (articolo 12), in via generale, viene stabilito il principio base al quale la prevenzione dei conflitti di interessi viene realizzata dalla Commissione rendendo progressivamente non conoscibile la composizione attuale del patrimonio, rilevante in base all'articolo 6, per i soggetti titolari delle cariche e per i soggetti di cui all'articolo 6, comma 2 (coniuge non separato; parenti e affini entro il secondo grado; persone stabilmente conviventi, sempre non a scopo domestico).

Sono esclusi i beni comunque destinati alla fruizione e al godimento personale del titolare della carica e dei suoi familiari come indicati nella dichiarazione prevista dall'articolo 8. La Commissione può dunque disporre che i beni ed i proventi delle operazioni siano affidati a una gestione fiduciaria entro un termine dalla stessa stabilito. A tal fine, si prevede la sottoscrizione di un contratto di gestione, previa approvazione della Commissione, che verifica che le eventuali clausole ivi previste non siano incompatibili con le disposizioni della legge, con un gestore, scelto tra banche, società di gestione del risparmio e società di intermediazione mobiliare, con determinazione della medesima Commissione sentiti gli interessati e, ove lo ritenga opportuno, il presidente della Consob e il Governatore della Banca d'Italia. Il contratto prevede che qualsiasi comunicazione relativa alla gestione avvenga esclusivamente in forma scritta e tramite la Commissione. Non sono ammessi altri rapporti tra il gestore e il titolare della carica di Governo e gli altri soggetti familiari, affini o conviventi. Il mandato al gestore comprende il potere di alienazione dei beni affidati in gestione, mobiliari o immobiliari. È un passaggio delicato. In caso di cessazione dalla carica, il titolare riacquista di diritto la gestione del patrimonio, salvo diverso accordo tra le parti. Al patrimonio affidato al gestore si applica l'articolo 22 del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in materia di separazione patrimoniale. Tale articolo, specifica, tra l'altro, che le azioni dei creditori dei singoli investitori sono ammesse nei limiti del patrimonio di proprietà di questi ultimi e che il gestore non può utilizzare, nell'interesse proprio o di terzi, le disponibilità liquide degli investitori, da esso detenute a qualsiasi titolo. Per quanto riguarda i creditori dei soggetti in questione, il comma 4 specifica che questi possono far valere i propri diritti su tutto il patrimonio degli stessi, inclusi i beni affidati in gestione ed hanno la facoltà di richiedere al gestore, per il tramite della Commissione, di provvedere all'adempimento di tali obbligazioni. Va considerato che, in tal caso, il testo prevede che il gestore disponga anche il trasferimento, previa, se necessaria, liquidazione anche parziale del patrimonio affidato in gestione, di somme di denaro in misura sufficiente a soddisfare i crediti. I soggetti titolari possono comunicare al gestore, per il tramite della Commissione, che intendono opporsi al credito e possono a tale scopo fornire le indicazioni e le informazioni necessarie a proporre le eccezioni e le azioni a tutela del patrimonio.

Presidente, vado per cenni più brevi riservando poi al seguito qualche intervento sul dettaglio. Il comma 5 riguarda l'attività del gestore, che è tenuto a prevenire i conflitti di interesse rendendo progressivamente non conoscibile la composizione del patrimonio. Non si possono ricevere informazioni dal gestore. Il gestore opera, in particolare, con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle sue specifiche competenze, apprestando idonee garanzie assicurative, ed ha l'obbligo di non comunicare al titolare la natura e l'entità dei singoli investimenti e la Commissione ha funzione di vigilanza. La stessa Commissione, quando non vi siano

altre misure possibili per evitare il conflitto di interessi, può anche disporre, fissando il termine entro cui provvedere, che i soggetti in questione procedano alla vendita, con il successivo affidamento del ricavato a gestione fiduciaria. Il comma 10 definisce la procedura, con mandato irrevocabile a vendere le attività interessate a favore della Commissione. Se entro il termine fissato dalla Commissione l'interessato – ho finito, Presidente – non ha proceduto alla vendita o non ha conferito mandato a vendere alla Commissione o al gestore, si intende che il titolare della carica di Governo abbia optato per le dimissioni dalla carica.

L'articolo 13 si occupa di disposizioni fiscali; l'articolo 14 i poteri conoscitivi della Commissione, con le indagini, le verifiche e gli accertamenti; l'articolo 15 sospende il decorso di tutti i termini previsti dalla proposta di legge dal 1° al 31 agosto di ogni anno, facendo salvi i diversi termini previsti per gli atti processuali; l'articolo 16 prevede che la legge entri in vigore centoventi giorni dopo la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Ho dovuto trascurare non secondari dettagli per ragioni di tempo, Presidente, e di questo mi dispiace. Debbo soltanto segnalare come, nonostante la complessità della materia e l'importanza delle audizioni, i tempi ristretti – lo voglio rimarcare – non hanno consentito la discussione in Commissione di neanche un emendamento per le ragioni spazio-temporali che mi sono permesso di rappresentare.

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire nel prosieguo della discussione. È iscritto a parlare l'onorevole Sanna. Ne ha facoltà.

FRANCESCO SANNA. Signor Presidente, colleghi, rappresentante del Governo, oltre vent'anni fa in quest'Aula Beniamino Andreatta ricordava come l'Italia avesse recuperato credibilità e stima sul piano internazionale anche attraverso il rigore dimostrato nel liquidare e perseguire i guasti della commistione tra affari e politica. E, ricordava allora, che la soluzione del conflitto di interessi, per essere credibile, deve seguire le regole riconosciute valide dalla comunità internazionale.

Noi siamo qui semplicemente perché, dopo vent'anni, le regole ritenute necessarie, ma anche sufficienti per disciplinare in maniera capace di risolverlo il conflitto di interessi tra lo svolgimento di una funzione pubblica e la posizione economica, patrimoniale, di interesse finanziario o anche non patrimoniale di un funzionario pubblico, che la comunità internazionale riconosce, non esistono nel nostro Paese. Non esistono nel nostro Paese perché abrogare la legge Frattini – la proposta di cui stiamo discutendo, che è un buon punto di partenza, ma che ha bisogno di una manovra emendativa profonda. Quella del PD è il frutto anche della riproposizione dei temi e delle proposte dei parlamentari del Partito Democratico, quella a prima firma dell'onorevole Bressa, quella a prima firma dell'onorevole Civati, con il contributo che viene da una elaborazione realizzata dopo aver ascoltato coloro che sono impegnati nell'applicazione delle attuali disposizioni sul conflitto di interessi, significa sostanzialmente attribuire un potere diverso a chi deve valutare queste condizioni di conflitto di interessi nelle cariche pubbliche e deve soprattutto fare questa valutazione in maniera preventiva.

Tutte le proposte di legge insistono sul cambio di filosofia e qui siamo nella rispondenza agli indirizzi degli organismi internazionali, del *consensus*, diciamo così, internazionale, a cui vent'anni fa Beniamino Andreatta in quest'Aula si riferiva. Non basta intervenire *ex post* quando, in maniera conclamata, un provvedimento è di tutta evidenza in conflitto con l'interesse del Presidente del Consiglio, di un Ministro, di un sottosegretario e ci si ferma lì, al Governo nazionale perché la Frattini si ferma lì.

Perché vi sia una deterrenza, una dissuasione capace di orientare i comportamenti pubblici, dobbiamo quindi rappresentare, prima che si formi il conflitto di interesse, che quella determinata situazione di *status* patrimoniale, di *status* economico, di possesso di mezzi di produzione particolarmente governati dalla decisione pubblica, oppure anche particolarmente capaci di subire l'influenza di decisioni pubbliche e quindi anche di influire sul comportamento pubblico del decisore, ebbene noi dobbiamo, prima che questo accada, vedere rappresentata in modo veritiero la situazione patrimoniale, la situazione di direzione delle aziende, la situazione di controllo effettivo, sia quello reale sia quello apparente sia quello sostanziale, di chi poi si avvicina alla gestione della cosa pubblica.

A noi interessa colpire questo, il conflitto di interessi in senso sostanziale ed effettivo, come ci chiama a fare la migliore esperienza dei Paesi democraticamente ed economicamente evoluti. Una legge sul conflitto di interessi è una legge, infatti, che esiste solamente dove esiste la democrazia politica, dove esiste la democrazia economica e dove esiste un approccio costituzionale al rispetto ed al temperamento degli interessi e dei valori costituzionali, da una parte di partecipazione alla rappresentanza politica e quindi alla gestione democratica della cosa pubblica, e dall'altra la libertà di impresa.

Quindi, una legge sul conflitto d'interessi è una legge di un sistema politico squisitamente democratico e squisitamente liberale in senso economico, perché ogni alterazione che avviene al sistema economico perché tollera un conflitto di interessi non colpito, non prevenuto, non represso, è un sistema che cambia le regole della democrazia economica ed interviene pesantemente a condizionare il gioco delle parti che operano in un regime di concorrenza e quindi in un sistema economico ispirato ai principi liberali.

Noi vogliamo che le situazioni di pericolo, dove gli interessi privati riconducibili ad un pubblico ufficiale

presentino un'attitudine concreta ad influenzare il corretto esercizio della funzione di pubblica alla quale egli è preposto, siano appunto precedentemente evidenziate e corrette.

Tutto questo non significa che noi vogliamo una penalizzazione della partecipazione al gioco politico degli imprenditori, dei professionisti, di tutti coloro che stanno fuori dal circuito della politica tradizionale, come è stata per molti anni intesa nel nostro Paese, però dobbiamo prendere atto che da 20 anni almeno è crollata l'esclusiva da parte dei partiti politici della rappresentanza nelle istituzioni; o meglio, è terminata la fase in cui i partiti politici producevano un idealtipo di rappresentante, formato dentro il partito, coltivato dentro il partito, allevato nell'esperienza istituzionale, portato dentro le istituzioni dal partito mediante meccanismi che potevano essere i più vari, ma che mai vedevano un ingresso di una società civile che proviene anche dalle attività economiche – e da quelle di esse più importanti – direttamente nei gangli del potere pubblico, della rappresentanza parlamentare e anche del Governo.

E la fine di quella che Pietro Scoppola ha chiamato la «Repubblica dei partiti», quella che in Germania si chiama *Parteienstaat*, determina la necessità che le regole cambino. Non basta più la regola consuetudinaria per cui, quando uno è in conflitto di interesse, si dimette spontaneamente, senza che alcuna regola di natura cogente lo obblighi a farlo, senza che nessuno lo controlli; al massimo, lo controlla la sua coscienza e lo controlla il suo partito, ma non è così. E non basta nemmeno il controllo dell'opinione pubblica, laddove l'opinione pubblica è contrastata su questi temi.

Vi è bisogno di una legge, e noi siamo qui perché questa legge la vogliamo, vogliamo essere chiarissimi su questo punto. Il testo base presentato dal presidente Sisto, nonostante che egli abbia fatto un'obiezione di coscienza su di esso, ma ha rappresentato che vi è una sua riserva mentale; egli non si sposa, diciamo così, con questo testo. È un testo – dicevo – frutto della discussione sui contenuti dei diversi progetti di legge.

L'approccio del Partito Democratico è diverso: il testo base è un buon testo di partenza, compilativo delle diverse posizioni emerse dalla presentazione delle proposte di legge, ma ha bisogno di alcune correzioni. Alcune correzioni sono profonde: ripeto, le troviamo negli emendamenti che ripropongono i contenuti delle proposte di legge di origine democratica e poi anche dalla manovra emendativa che è venuta fuori dalla discussione.

Noi riteniamo che, partendo da questo approccio di prevenzione del conflitto di interessi, si trovino, anche nel prosieguo dell'iter legislativo, soluzioni tecniche capaci di fugare l'idea che qui si stia criminalizzando alcunché rispetto alla partecipazione al gioco politico degli imprenditori e anche, direi soprattutto, di coloro che hanno una capacità di portare dentro il sistema politico il *proprium* della loro esperienza di imprenditori. Non è questo che vogliamo, lo voglio ripetere, ma non vogliamo nemmeno dimenticare l'aspetto di antimodernità che esiste nel sistema italiano di oggi, che esiste sicuramente dai primi anni Novanta e che continua a persistere anche dopo l'approvazione della legge Frattini.

Nelle relazioni semestrali delle due autorità indipendenti incaricate di risolvere e sanzionare il conflitto, ai sensi della Frattini, si sono contati 19 punti deboli della legge, e ce li hanno raccontati coloro che questa legge devono applicarla. Ad esempio, mancano completamente disposizioni sui conflitti di interessi che riguardano le regioni, che sono un pezzo fondamentale, soprattutto dopo il 2001, dell'amministrazione dello Stato.

In certe parti d'Italia vi è un pezzettino di Stato e la Repubblica ha il nome, invece, importante e grande, di regione. Lì non esiste conflitto di interesse. Abbiamo la possibilità di presidenti di giunta e assessori regionali che possono legittimamente operare, nell'ambito delle loro attività economiche, dentro il sistema economico regionale senza porsi questo problema.

C'è nella legge n. 215 un doppio criterio che non ha funzionato, e che ha condotto, molto spesso, nell'ambito delle valutazioni delle autorità indipendenti, a quella che esse stesse riconoscono essere una sorta di *probatio diabolica*. Perché bisogna non solamente dimostrare, per dire che vi è un conflitto di interessi, «l'incidenza specifica e preferenziale» dell'atto di Governo su un patrimonio del soggetto istituzionale, ma questa deve essere congiunta ad un «danno per l'interesse pubblico», e questo è difficilissimo da dimostrare, laddove la nozione di interesse pubblico è una nozione negli atti di Governo nazionale molto derivante dall'indirizzo politico. Per cui se io formo un atto di Governo, determinato da un indirizzo politico che ritengo sia stato suffragato dal voto di fiducia del Parlamento al Governo, questo elemento della fattispecie non si rileverà mai e, quindi, è impossibile che ci sia il conflitto di interessi nel momento in cui il popolo, piuttosto che il Parlamento, ha dato mandato al Governo di fare delle riforme che, *ad libitum*, pongano poi una serie di condizioni di vantaggio oggettivo a favore di membri del Governo stesso, che se autoapplicano. Quindi, una legge sostanzialmente senza possibilità di attuazione, o con possibilità di mettere davanti coloro che devono valutare il fenomeno di fronte a casi, addirittura denunciati, tali per cui il sistema di valutazione si trasformava in vera e propria beffa. Nel Consiglio dei ministri, un ministro è in patente conflitto di interessi con quel provvedimento, si deve astenere, si alza, ed esce dalla sala del Consiglio, il suo collega propone al suo posto il provvedimento che è di conflitto oggettivo tra la carica pubblica e l'interesse economico del Ministro che si astenuto. Cosa succede nel caso in cui un Ministro compie un atto a favore di un altro Ministro? Assolutamente niente, perché questo non è

contemplato dalla legge. Allora, noi abbiamo il dovere questa legge di completarla, di precisarla, a partire dal testo base, ma introducendo alcune significative modifiche, che noi ci siamo incaricati di scrivere nella nostra manovra emendativa. Intanto, vorremmo che una definizione di conflitto di interessi esista, ci sia nella legge (oggi nella legge Frattini non c'è) che essa accolga questa definizione nella nitidezza, nella definitezza, nella determinatezza della sua formulazione, e anche considerando alcune dimensioni extraeconomiche che non aprano tuttavia la stura ad una valutazione politica dell'operato del Governo e dell'operato del Parlamento, ma che comunque pongano un limite preventivo alla situazione di conflitto in cui si trovi l'uomo di Governo. Vogliamo un allargamento della disciplina del conflitto di interessi alle cariche pubbliche che non sono solamente i sessanta membri del Governo, ma sono anche i membri delle autorità indipendenti, ma sono anche gli esecutivi e i legislativi delle regioni, sono anche coloro che svolgono un mandato di rappresentanza politica negli enti locali; anche qui c'è bisogno di una revisione che sia rispettosa della Costituzione italiana. Per le regioni non è possibile una legge delega, ma è doverosa la fissazione di principi, affinché nel giro di pochi mesi vi sia un adeguamento degli statuti che devono, ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, disciplinare la materia dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità dentro quale ricade la materia del conflitto di interessi. E per quanto riguarda le autonomie locali dobbiamo, senz'altro, conferire al Governo una delega legislativa; molto precisa però, perché si tratta comunque di una limitazione, di una precisazione, di valori costituzionali, di diritti costituzionali, come quelli dell'elettorato passivo da una parte, e della libertà di esercizio di impresa dall'altra.

È un bilanciamento delicato quello che dobbiamo operare, e questo è il punto politico che mi indurrebbe a dire che tutte le forze che operano in Parlamento e hanno sino ad oggi lavorato al tema dovrebbero sfuggire alla tentazione di farne un luogo di polemica politica. Noi stiamo facendo una riforma che è – se ci riusciamo – la diretta applicazione della Costituzione. Stiamo facendo una legge che non ha il valore formale di legge costituzionale, ma è sicuramente una legge di rilevanza costituzionale.

È un bilanciamento delicato con l'articolo 51, per cui ogni cittadino ha diritto di partecipare alla gestione della cosa pubblica. E sono ormai più di circa quarant'anni che la Corte costituzionale ci ha spiegato che l'eleggibilità è la regola e l'ineleggibilità è l'eccezione nella partecipazione alle cariche di Governo e alle cariche di rappresentanza politica. E poi c'è un tema che riguarda l'eguaglianza. Sappiamo che partecipare in modo eguale, come ci dice l'articolo 51 della Costituzione, al gioco politico per un cittadino vale sia per il cittadino privo di mezzi, ma vale anche per il cittadino che ha mezzi più importanti rispetto alla media dei cittadini italiani. Quindi, vale per i poveri, ma vale anche per gli abbienti.

Ma per entrambi vale il dovere di disimpegnare questi incarichi con dignità ed onore e per entrambi vale la regola per cui quando si è al Governo si giura con una formula che impegna ad un esclusivo interesse, nello svolgimento dell'incarico di Governo: a servire la Repubblica e rispettarne le leggi. E non si può essere serventi della Repubblica e rispettarne le leggi quando si ha sovrastante un interesse economico che influisce sulla tua condotta di Governo. Questo è il punto che rende questo provvedimento costituzionalmente necessario.

Però ci sono anche gli articoli 41 e 42 della Costituzione. La proprietà privata è libera e io non posso impedire a un imprenditore, anche rilevante, di partecipare al gioco politico, ma questo gioco politico non deve far finta che lui sia un cittadino semplicemente uguale agli altri, ma deve prendere atto del fatto che egli svolge un determinato ruolo sociale che lo mette in una condizione più favorevole, lo mette in una situazione di potenziale conflitto del suo interesse con quello pubblico. E quindi, l'esercizio del diritto della proprietà privata e della libertà di impresa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale. E l'utilità sociale è l'altro criterio che noi dobbiamo considerare e contemperare per scrivere la legge.

Quindi, non basta più separare i poteri pubblici, evitarne il cumulo e la confusione, quando, come ho detto prima, è saltato lo schema per il quale la rappresentanza politica era tutta nelle mani dei partiti. Noi con questa legge vogliamo chiarire le relazioni non solo nei poteri pubblici, dentro i poteri pubblici, ma anche separare e chiarire le relazioni degli interessi privati, del rappresentante istituzionale che si fa potere pubblico e che disimpegna una funzione pubblica.

Concludo dicendo che la tecnica con cui noi arriviamo a questo risultato ricalca le proposte che i colleghi del Partito Democratico hanno presentato e le arricchisce in una originale manovra emendativa. Noi vogliamo che vi sia, nel testo che approveremo, un sistema per il quale chi decide dell'esistenza del conflitto di interessi sia un organismo il più possibile capace di avere caratteristiche di autorità indipendente, ma non vogliamo creare una nuova autorità indipendente. Vogliamo assolutamente limitare i costi di questo organismo al minimo e questo minimo si realizza con un asservimento, con un avvalimento delle autorità indipendenti, già specializzate in questi dieci anni, che devono migliorare la loro *performance* sulla base di una legge e sulla base dell'attività di questa commissione, snella, piccola, fatta di personalità – secondo noi – non nominate dal Presidente della Repubblica – come ci suggerisce il testo base – ma votate dal Parlamento, possibilmente in seduta comune, con un'assunzione integrale di responsabilità del Parlamento.

Infatti, se il Parlamento dà la fiducia al Governo, il Parlamento deve investire di un potere molto importante chi controlla le condizioni di sussistenza di un requisito per poter svolgere il ruolo di Governo. Questo farà parte di una cultura istituzionale – se la proposta di legge verrà approvata – che nel tempo si

affermerà, ma intanto dirla in questo modo significa far assumere al Parlamento e all'investitura parlamentare un significato di legittimazione dell'attività della commissione. Noi vogliamo aumentare e fare del conflitto di interessi una regola di sistema della politica italiana e delle istituzioni italiane. Per questo non parliamo più di Governo nazionale, ma parliamo di tutte le cariche pubbliche. Noi vogliamo che la pubblicità e la trasparenza patrimoniale siano un costume che riguardi tutti coloro che vengono chiamati alla gestione della cosa pubblica, da chi gestisce una briciola a chi gestisce le sorti economiche e politiche di questo Paese. Per questo rimettiamo alla riflessione del Parlamento la formazione, attraverso i diversi sistemi che proponiamo, di una vera e propria anagrafe patrimoniale della politica italiana. L'OCSE ce lo sollecita: non nascondete, una volta che c'è un obbligo di trasparenza patrimoniale il render nota, il rendere pubblica la condizione patrimoniale degli uomini di Governo. Perché uno alla fine deve semplicemente dire quanto è ricco quando entra in politica e come ne esce quando finisce il suo mandato. Vogliamo i criteri più stringenti e precisi per questa costruzione dell'anagrafe patrimoniale. Vogliamo sostanzialmente anche parlare e direi anche integrare il lavoro che faremo su questa proposta di legge con quello che si sta facendo a livello di revisione dei Regolamenti parlamentari. Lo dico a titolo personale in questo momento: bisognerebbe cambiare completamente il sistema di applicazione dell'articolo 66 della Costituzione in entrambi i rami del Parlamento. Il lavoro delle Giunte delle elezioni, che oggi sono quelle che valutano i ricorsi sulla ineleggibilità e valutano la compatibilità dei diversi ruoli, delle diverse cariche private con quelle pubbliche, è un lavoro che non può durare il tempo di una legislatura. Va fatto in pochissimo tempo e all'inizio della legislatura senza la melina delle richieste di precisazione e recuperando o nella giurisprudenza parlamentare o nella regolamentazione delle Giunte (preferirei questa seconda) un criterio preciso per cui chi guida le imprese e si trova in una situazione di ineleggibilità, veda riscontrata questa situazione o, se a questa perviene successivamente all'elezione, venga riscontrata la sua incompatibilità. Ma ciò deve riguardare non solo chi guida l'impresa come amministratore, ma anche chi ha il potere di determinare l'orientamento produttivo, l'indirizzo economico, finanziario, insomma chi ha il controllo sostanziale dell'impresa. Questo significa mutare anche il modo con cui i parlamentari vivono la loro dimensione di esposizione pubblica dei propri interessi privati e la loro compatibilità con il lavoro istituzionale che fanno. Facciamo alcune proposte in questo senso. Proponiamo soluzioni graduali dall'astensione alla nullità e, in caso di organi collegiali, alla annullabilità degli atti affetti dal conflitto di interesse dove non vi sia il proporsi spontaneo da parte dell'uomo di Governo, nella sua conclamata situazione di conflitto d'interessi, dell'astensione. Tuttavia sappiamo anche che l'astensione a volte non basta e, quindi, insistiamo per il più puntuale modo di disciplina del sistema del *blind trust*, che non deve essere un modo per sfuggire, diciamo così, con una formula elegante ed esterofila al vero dovere che l'uomo di Governo deve avere in questa situazione, se vuole continuare a fare politica, se vuole far prevalere la passione e il mandato ottenuto dal popolo sul suo profilo di capo impresa.

Qui dobbiamo essere il più possibile precisi per essere capaci di vedere applicato l'istituto, non di vederlo declamato. È un istituto vecchio questo del mandato fiduciario, risale al 1939; ce ne sono di più recenti, peccato che siano stati tutti inventati in paradisi fiscali. Noi non vogliamo questo, non vogliamo, come altre soluzioni proponevano, la possibilità che uno si vada a scegliere il paradiso fiscale dove collocare il pacchetto di azioni: vogliamo l'effettiva irrintracciabilità dell'interesse che noi dobbiamo schermare per rendere possibile la convivenza tra il grande patrimonio, il profilo di imprenditore importante e l'esperienza politica di governo.

Non mi soffermo su tutti gli altri elementi tecnici, ci sarà la possibilità di farlo durante la discussione e la proposizione degli emendamenti. Ritengo, per concludere, che quella profezia di vent'anni fa di Beniamino Andreatta – per cui un Paese che ha fatto i suoi sacrifici deve avere anche le regole del gioco tra democrazia economica e democrazia politica ben assestate, ben riconosciute dal sistema nazionale – sia arrivato il momento di metterla in atto, di scriverla definitivamente con la collaborazione di tutte le forze politiche, perché stiamo scrivendo una regola che non è formalmente costituzionale, ma è di applicazione diretta di principi costituzionali, di cui noi dobbiamo aspirare a trovare la sintesi migliore (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Scotto. Ne ha facoltà.

ARTURO SCOTTO. Signor Presidente, io vorrei partire da una considerazione tutta politica: forse, avremmo dovuto interpretare questo passaggio con maggiore solennità. Molti dei leader politici che oggi calcano la scena di questo Paese, hanno costruito attorno alla materia del conflitto d'interessi tanta retorica e, talvolta, anche qualche scalata al cielo. Invece, poi, questo tema, come una sorta di fiume carsico, riemerge e viene di nuovo sommerso dentro la polemica politica quotidiana, senza che venga valutata adeguatamente la portata della discussione che affrontiamo e delle scelte che dobbiamo operare.

Non è una scelta facile: questo potrebbe essere interpretato come un bivio anche per la legislatura, un bivio rispetto alla volontà o meno di innovare, di chiudere una lunga fase politica. E, invece, oltre alla relazione del presidente Sisto, che ho ascoltato qui, dalle parole dell'onorevole Sanna – forse, è stato autore di una sorta di obiezione di coscienza: non vorrei che in questo sia influenzato dalla *nouvelle*

vague presidenziale, molto a proprio agio in alcuni salotti televisivi di questo Paese, soprattutto quelli più recenti – avverto questa consapevolezza, la necessità di accelerare, di dare una smossa.

E il lavoro che ci troviamo a svolgere in questi giorni può rappresentare una meravigliosa opportunità o può rimanere impigliato nella ragnatela di una storia, di una storia lontana, che ha strozzato il dibattito pubblico italiano degli ultimi vent'anni e di un'occasione persa. Io la vedo così: io penso che il conflitto d'interessi debba essere discusso e approvato prima della seconda lettura delle riforme costituzionali. Non possiamo immaginare di portarlo a dopo, e questo è uno dei rischi. Perché, se da un lato, vedo la critica che viene dal Partito Democratico rispetto all'andamento della Commissione affari costituzionali, dall'altro lato, vedo anche nell'onorevole Sisto una preoccupazione autentica rispetto ai rischi di improvvisazione, rispetto al fatto che non c'è stato molto tempo. Perché quel tempo non c'è stato ?

Perché si è deciso di reiterare e di rinviare ? Perché non lo si è considerato prioritario dall'inizio della legislatura ? Non vorrei che questo si perdesse dentro qualche meandro di qualche palazzo romano, di qualche patto. Il conflitto di interessi è stato una mala pianta che in questo ventennio ha attraversato ogni angolo della vita politica ed economica di questo Paese ed estirparla è difficile, perché è stata la biografia di un ventennio. Non possiamo più concederci il lusso di lasciare che la necessità di una regolamentazione del conflitto di interessi venga derubricata a mero luogo comune, proprio in una fase in cui la rilevanza di questo tema è evidente a tutti, come ci ricordava, non più tardi di qualche mese fa, con estrema lucidità, il professore Stefano Rodotà. Non si tratta di un attacco personale, di una legge *contra personam*; un'idea del genere dovrebbe appartenere ad un passato lontano, sarebbe odiosa esattamente quanto il suo opposto, quella normazione *ad personam* che ha inquinato la vita politica e democratica di questo Paese.

Qualsiasi ordinamento giuridico democratico pone dei paletti per evitare l'accentramento dei poteri mediante l'accumulo di incarichi e per impedire che chi ricopre incarichi con rilevanza pubblica possa sfruttare il proprio ruolo per interessi personali. Intervenire non significherebbe provare a sfavorire una forza politica a vantaggio di un'altra, ma semplicemente ripristinare una condizione di normalità del sistema politico italiano. Paesi europei come la Francia e la Spagna hanno deciso di elevare a rango costituzionale il principio secondo cui a chiunque siano affidate funzioni pubbliche è fatto obbligo di operare nell'esclusiva cura degli interessi pubblici e in assenza di conflitti di interesse. Per quale motivo non lo abbiamo fatto resterà un mistero appeso nella storia della Repubblica italiana. Tuttavia, ora è il tempo di provare a farlo; noi pensiamo che accanto alla normativa sul conflitto di interessi vada, – addirittura l'onorevole Sanna parlava di rilevanza costituzionale del provvedimento che andiamo ad approvare – introdotto dentro la Costituzione il conflitto di interessi; dobbiamo provare a fare uno sforzo in più e discutere laicamente una legge sul conflitto di interessi non può tradursi in un teatrino in cui si dà a vedere ai cittadini che vi è l'intenzione di agire solo per poi svuotare ogni disegno di legge di contenuto reale.

La legge Frattini è insufficiente e praticamente inutile, inapplicabile, lo dobbiamo dire esplicitamente e con onestà. Non siamo noi ad affermarlo, ma l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e far finta di niente sarebbe un atto di miopia politica. Dobbiamo dircelo non per macerarci futilmente, ancora una volta, nel gusto per lo scontro, per il conflitto, bensì per comprendere che il testo uscito dalla Commissione è un gioco di specchi, l'ennesima prova di immaturità in cui si dirà di voler cambiare tutto per non cambiare assolutamente nulla. Avrei voluto, lo dico sinceramente – è davanti a me –, dal sottosegretario Scalfarotto qualche parola in più, avrei voluto che anche il Governo si esprimesse di fronte alla proposta, al testo base che viene licenziato dalla Commissione; mi auguro ci possa essere un suo intervento, al termine della discussione sulle linee generali, perché è estremamente importante ascoltare anche l'opinione dell'Esecutivo. È una proposta vuota, che non recepisce praticamente nessuna tra le linee guida fondamentali delle proposte di legge che vorrebbe unificare, da quella dell'onorevole Civati a quella dell'onorevole Bressa.

Insomma, se questo è il modo con cui si sta cercando di impostare il dibattito, è evidente che si parte male, anzi malissimo. Abbiamo bisogno di partire dalle basi del ragionamento, dalla definizione stessa del conflitto di interessi, così che ogni violazione possa essere evidente e immediatamente identificabile. Dobbiamo dire con chiarezza chi sono i soggetti destinatari della legge che andiamo a discutere. Non può considerarsi realmente incisiva una disciplina che si limita a prendere in considerazione solo la posizione dei membri di Governo, dobbiamo discutere anche di chi siede in Parlamento nelle *Authority*. E ancora, non si possono tralasciare le cariche di Governo regionali e locali, compresi i componenti delle costituenti Città metropolitane.

Prima ancora delle misure sanzionatorie in caso di violazioni, dobbiamo costruire forme di prevenzione delle forme di conflitto di interessi. Bisogna delineare misure che prendano in considerazione già quelle situazioni in cui il conflitto di interessi sia una conseguenza, anche solo potenziale, della coesistenza, in capo al titolare di una determinata carica di Governo, di interessi pubblici e privati in contrasto tra di loro. Questo sì che sarebbe un cambiamento di verso. Il sistema attuale, che viene, peraltro, palesemente ripreso anche dal testo unificato che viene posto in discussione, non funziona. Negarlo è negare l'evidenza. Oggi siamo lontani dalle piazze, dai comizi, dalle campagne elettorali: dobbiamo ragionare con onestà intellettuale al riguardo. Bisogna rafforzare il ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato investendola

della valutazione sui casi di conflitto di interessi, sarebbe una scelta in grado di garantire maggiore efficacia, magari anche attraverso la previsione della competenza dell'autorità giudiziaria in caso di conflitti interni all'Autorità. Tutto questo, nella proposta del relatore, non c'è.

Si tratta di una proposta di legge in cui si prendono in esame troppe poche situazioni, in cui i tempi vengono dilatati fino ad un livello paradossale: centottanta giorni per l'adozione di un decreto legislativo, un successivo passaggio consultivo delle Commissioni parlamentari, altri trenta giorni per l'adozione definitiva. Eccesso di burocrazia o tentativo di allungare la tempistica nella speranza che la legislatura termini prima e tutto finisca a tarallucci e vino ?

Occorre – e concludo – una disciplina più forte, che non faccia sconti a nessuno. Bisogna separare definitivamente la politica dalle *lobby* e dagli interessi privati. Siamo ancora troppo distanti dal raggiungimento di tale obiettivo. E alcune delle cose che emergono sui giornali, anche negli ultimi giorni, comprese manifestazioni politiche importanti, che parlano al Paese, finanziate magari anche con i contributi privati di personalità direttamente indicate dall'Esecutivo, ad esempio nel consiglio di amministrazione di Finmeccanica, provocano una qualche preoccupazione.

Sinistra Ecologia Libertà ha presentato un progetto di legge e molti emendamenti, firmando anche emendamenti di membri del Partito Democratico, proprio per provare a riempire di contenuti una normativa vuota e vaga. Al contempo, abbiamo deciso di mettere a disposizione della discussione anche la nostra proposta di modifica costituzionale. Lo facciamo perché il nostro interesse non è quello di piantare l'ennesima bandierina, bensì risolvere la questione. Adesso sta a voi della maggioranza effettuare qualche scelta in più con chi difende il bene comune, con chi prova ad andare nella direzione del programma elettorale che ha portato «Italia. Bene Comune» sulla soglia del Governo qualche mese fa e che ha visto tutti quanti noi impegnati dentro una battaglia elettorale importante e mettere finalmente al centro il tema della risoluzione di qualsiasi rendita di posizione.

Noi sappiamo quale parte fare, vogliamo farla nella maniera più unitaria possibile ma anche nella maniera più critica qualora si faccia l'ennesima norma che per cambiare tutto non cambia assolutamente nulla.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Tinagli. Ne ha facoltà.

IRENE TINAGLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, tutti i sistemi democratici avanzati impongono a chi ha responsabilità pubbliche di perseguire l'interesse generale. Una regola molto semplice che però nei sistemi democratici viene presa molto sul serio e in quanto tale viene supportata da un insieme di regole volte a far sì che ciò avvenga, quindi regole volte a prevenire, controllare ed eventualmente sanare e sanzionare tutti i casi in cui l'interesse privato di un titolare di importanti cariche di Governo si trovi in potenziale conflitto con l'interesse generale.

Ecco, questo semplice principio che dovrebbe essere alla base della vita politica di un paese, democratico, è un principio che in Italia ha sofferto moltissimo. Ha sofferto ritardi, ha sofferto dibattiti straziati anche da lotte ideologiche. L'Italia ha provato ad adeguarsi già dalla metà degli anni novanta a questo principio con numerose iniziative legislative che però non hanno mai visto la luce. Per un motivo o per un altro si sono sempre arenate.

Quindi l'Italia si è ritrovata su questo fronte con un tremendo ritardo per cui ha anche pagato un prezzo altissimo. Direi che a ben poco è valsa la legge n. 215 del 2004, una legge debole ed inefficace, assolutamente inadeguata a contenere, ma soprattutto prevenire tali conflitti. Tutti gli interventi che mi hanno preceduto hanno ricordato i limiti di questa legge e le audizioni in Commissione l'hanno ricordato. D'altronde la storia politica del nostro paese è testimone del fallimento di quella legge e non mi riferisco soltanto al caso più discusso e dibattuto, di un nostro ex Presidente del Consiglio, ma di tutti i livelli di Governo. Governi regionali, alte autorità, molti livelli in cui si sono annidati dei conflitti di interesse pazzeschi che hanno distorto il funzionamento della nostra pubblica amministrazione, hanno distorto l'allocazione delle risorse, hanno creato ingiustizie, hanno creato corruzione e peggio ancora hanno distrutto la fiducia che i cittadini avevano nella pubblica amministrazione e nello Stato. Questo è uno dei danni maggiori che l'assenza di una legge sul conflitto di interessi ha creato nel nostro paese. È quindi una legge, quella del 2004 che è stata un po' una foglia di fico: ci si è appellati a questa legge per dire che il problema era stato risolto pur sapendo che non era così.

I limiti, come dicevo, sono stati già ricordati, giusto per citarne alcuni: la vaghezza della definizione stessa di conflitto di interessi che ne ha reso quasi impossibile l'applicazione; il principio secondo cui il conflitto di interessi si può regolare solo dopo che si è manifestato, dunque solo *ex post*, rigettando l'approccio che invece è in uso in alcune delle maggiori democrazie occidentali, secondo cui invece bisogna intervenire *ex ante* e prevenire che certe situazioni si creino, prevenendo il pericolo che ci possa essere un conflitto di interessi e che quindi possano essere prese decisioni lesive dell'interesse pubblico generale. Non solo, ma è stata una norma che ha legato l'applicazione del conflitto di interessi a dei requisiti troppo stringenti e difficili da verificare. Non solo era necessario che si verificasse un'incidenza specifica e

preferenziale sul patrimonio, peraltro ignorando tutte quelle situazioni di beneficio non patrimoniale che possono derivare da situazioni di conflitto di interessi legati alla possibilità anche di fare propaganda politica, che sono casi che si sono anche verificati nel nostro paese.

Ma contestualmente doveva essere dimostrato un danno per l'interesse pubblico – in pratica caso che era difficilissimo da verificare e da dimostrare – e di fatto, non è stata quasi mai applicata.

Oltre a questo, meccanismi di *enforcement* debolissimi: una norma che non prevede di fatto la rimozione del problema, ma solo delle sanzioni pecuniarie per l'impresa che ha tratto vantaggio dalla situazione di conflitto, ma non dal titolare delle cariche che in qualche modo ha provocato l'insorgere di questo conflitto e il beneficio illecito che può aver avvantaggiato l'impresa.

Per non parlare poi – come aveva ricordato anche l'onorevole Sanna – del fatto che si applichi solo alle cariche di Governo, ai Ministri, e non ad altri soggetti che parimenti possono incorrere in conflitti di interesse dannosi per l'interesse pubblico. Quindi, io credo che sia davvero importante che oggi parta la discussione su un testo base sul conflitto di interessi che finalmente pone rimedio a queste lacune, o perlomeno alle più macroscopiche, quindi, il fatto che si introduca finalmente un approccio *ex ante*, accettando l'impostazione secondo cui la legge deve normare il pericolo che un conflitto abbia luogo, intervenendo quindi per evitare che avvenga, e non solo per porvi rimedio quando il danno è già avvenuto, il fatto di introdurre criteri più stringenti e definizioni più stringenti anche per il conflitto di interessi, oltre che per i casi di incompatibilità e di ineleggibilità, fattispecie diverse, ma comunque collegate.

Tuttavia, resta la necessità – e sorvolo su gli altri aspetti positivi del testo unificato delle proposte di legge, su cui siamo complessivamente molto soddisfatti perché è stato il frutto di un lavoro che ha ripreso anche in larga parte il testo di Scelta Civica, e quindi questo ci trova molto soddisfatti – di sottolineare alcune correzioni noi riteniamo importanti o, quantomeno, delle riflessioni che vanno fatte per poter modificare e migliorare il testo di partenza.

In primo luogo, il coinvolgimento e l'estensione di questa disciplina alle regioni e agli enti locali e questo è già stato citato anche dai colleghi prima di me, in particolare dall'onorevole Sanna: noi troviamo francamente un po' inadeguato l'approccio del testo unico che rimanda in maniera tra l'altro abbastanza vaga e non stringente tutta la disciplina che riguarda incompatibilità e conflitto di interesse alle regioni ed evita il tema di cosa accada nelle amministrazioni locali.

Questo perché davvero riteniamo che il conflitto di interessi sia un tema urgente e importante a tutti i livelli di governo e proprio le vicende degli ultimi anni e persino degli ultimi mesi ci dimostrano quanto si annidino, proprio ai livelli regionali e locali, i pericoli e i danni dei conflitti di interessi, nei quali gli amministratori locali gestiscono la cosa pubblica a vantaggio di interessi privati.

Francamente la soluzione adottata nel testo base ci lascia molto perplessi e non la troviamo adeguata. Pur comprendendo i limiti dell'articolo 122 della Costituzione, che attribuisce alle regioni stesse il compito di definire gli ambiti di incandidabilità, crediamo che si possa e si debba fare di più, prima di tutto perché – come ripeteva prima – le questioni di incandidabilità sono questioni collegate ma ben distinte dalle questioni di conflitto di interessi e quindi il dettato costituzionale non impedisce a questo testo unico di affrontare in modo più stringente le questioni di conflitto di interesse che si possono manifestare nelle giunte e nei governi regionali e poi perché comunque si potrebbe e si dovrebbe intervenire con delle norme che, pur rispettando l'autonomia delle regioni in materia di definizione di incompatibilità, possano però essere più stringenti nel definire, guidare e determinare gli interventi delle regioni, imponendo come suggeriva l'onorevole Sanna, un adeguamento degli Statuti però secondo criteri molto specifici e molto stringenti sia sulle tempistiche, che sulle modalità.

Su questo si può intervenire con grande rigore, e d'altronde è già stato fatto in passato. Per esempio, ricordo il decreto-legge n. 174 del 2012, che è intervenuto per limitare e tagliare i costi della politica nelle regioni, inclusi i vitalizi e tutte materie difficili da normare, perché in qualche modo già delegate anche dalla Costituzione all'intervento delle regioni. Però si è riusciti con legge nazionale a trovare delle modalità per renderle stringente e per costringere in qualche modo le regioni ad intervenire con tempistiche e modalità in sintonia con il dettato della normativa nazionale. Credo, ecco, che su questo si debba fare di più.

Oltre a questo, il tema dell'incompatibilità post-carica: il conflitto, la potenziale commistione di beneficio e illecito non finiscono il giorno in cui finisce un incarico. Lo sappiamo bene, un incarico comporta una serie di relazioni, amicizie e la possibilità di un'influenza enorme nel processo decisionale pubblico, che si protrae anche subito dopo. Non possiamo ignorarlo e lasciare questo aspetto nel vuoto. Quindi occorre prevedere, come aveva proposto anche il progetto originario di Scelta Civica, un periodo di tempo congruo, dopo la cessione dell'incarico, in cui permane l'incompatibilità. Scelta Civica aveva proposto due anni. Si può discutere sulla congruità della tempistica, ma è importante riflettere su questo aspetto.

Terzo punto: la questione della cessione a congiunti di società collegate per cercare in qualche modo di eludere l'incorrere nel conflitto di interessi. Questo non è previsto nel testo base e noi riteniamo che sia una condizione importante. Facciamo attenzione nella norma a non lasciare adito o spazio a possibilità di elusione della norma stessa, perché questo sarebbe imperdonabile, dopo tutti i ritardi e le incompletezze della normativa precedente.

Infine, concordo su questo ultimo punto anche con quanto osservato dal collega di Sinistra Ecologia Libertà: le tempistiche per l'attuazione e l'adozione della legge sono lunghe, i 120 giorni sono decisamente inaccettabili e bisogna pensare e prevedere tempistiche più brevi, che possano rendere immediatamente attuabile ed applicabile quanto previsto da questo testo unico e da questo progetto di legge.

Questi sono solo alcuni punti su cui noi riteniamo importante intervenire per migliorare il testo, un testo che – ripetiamo – in molte sue parti è sicuramente molto positivo. È un ottimo punto di partenza e colma delle lacune importanti della nostra legislazione. L'unico rammarico che veramente vorrei esprimere sono le lentezze, le incomprensibili, a mio avviso, lentezze nell'iter parlamentare della Commissione di questo provvedimento. L'iter in Commissione è partito il 6 maggio scorso e solo oggi arriva in Aula, senza peraltro avere avuto modo di discutere adeguatamente gli emendamenti in Commissione. Io concordo, sono molto preoccupata di questo fatto: portare in Aula un provvedimento, su cui non si è avuto modo di discutere gli emendamenti in Commissione. Però, c'è il fatto che ci sono stati comunque mesi di lavoro possibile in Commissione. Io non faccio parte della Commissione affari costituzionali, non ho partecipato agli uffici di presidenza, non posso pronunciarmi sulle motivazioni che hanno provocato questo ritardo, però me ne rammarico moltissimo e mi auguro davvero che adesso si faccia sul serio, si faccia presto e si faccia bene, visto il lavoro che c'è stato, vista la serietà delle intenzioni che tutti hanno manifestato. E tutti credo che siamo concordi nel ribadire che questa è una condizione importante per il buon funzionamento della democrazia. Non è un provvedimento ideologico, non è un provvedimento *ad personam* o *contra personam*, perché io ritengo che a certe persone ormai ci abbia pensato anche la storia, ma è un provvedimento pro democrazia e dovrebbe, quindi, essere preso come tale e dovrebbe essere responsabilità e dovere di tutti portarlo a compimento nei tempi più rapidi possibili, anche e soprattutto di chi oggi ha responsabilità di Governo.

Io faccio parte di un gruppo parlamentare piuttosto piccolo, quindi, con strumenti anche limitati per condizionare il calendario parlamentare, però faccio parte di una maggioranza di Governo che include anche un grande partito. Io devo essere molto sincera, ho trovato un po' umiliante che si sia arrivati in Aula su pressione di un partito di opposizione su un provvedimento di questo genere.

Quindi, mi auguro che da oggi ci sia una presa di responsabilità, un entusiasmo, una volontà politica di tutta la maggioranza e anche sperabilmente di tutto il Parlamento di lavorare insieme su questo provvedimento perché venga portato a termine nei tempi più rapidi possibile e nelle modalità migliori. Infatti, sappiamo quanto pesa sullo sviluppo la corruzione, la commistione tra interessi pubblici e privati, e sappiamo quanto freni gli investimenti. Per non parlare, come dicevo prima, della fiducia dei cittadini, la credibilità della politica, la credibilità del Paese sul piano internazionale. Quindi, questo è un provvedimento che ci aiuta enormemente, che aiuta il nostro Paese e la nostra credibilità come politici e come governanti del Paese.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Invernizzi, iscritto a parlare: si intende che abbia rinunciato. È iscritto a parlare l'onorevole Piso. Ne ha facoltà.

VINCENZO PISO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ogni qualvolta si parla di etica pubblica, si usa fare riferimento a quell'insieme di norme e strumenti legislativi posti in essere al fine di prevenire la corruzione ed i conflitti d'interessi evitando, in primo luogo, la possibilità che funzionari pubblici determinino situazioni che possano causare il compimento di un reato e, cosa forse ancora più grave, vulnerare la credibilità delle istituzioni. Lo scopo principale, dunque, di una seria disciplina sul conflitto d'interessi è mantenere un'efficace separazione tra gli interessi privati dei titolari di pubbliche funzioni e quelli pubblici che essi devono perseguire nel corretto esercizio dei propri poteri e in virtù di essi. Parliamo, quindi, di un obbligo da parte dei funzionari pubblici di astenersi dall'assumere decisioni laddove ci si trovi nella situazione che, dovendo compiere atti ufficiali, si facciano prevalere interessi specifici o personali di natura economica, con conseguente indebito arricchimento.

Alla base di una moderna legislazione in tema di conflitto d'interessi, quindi, vi è senza meno l'esigenza di confermare una realtà incontrovertibile, ovvero che una democrazia che voglia essere autenticamente e consapevolmente stabile non possa abdicare al fatto di mostrare se stessa, e quanti operano quotidianamente al suo interno come eticamente integri, ossia immuni ad ogni contaminazione contraria ai principi fondanti della democrazia. Quanto appena enunciato, che rappresenta il contenuto proprio del provvedimento oggi all'esame di questa Assemblea, costituisce il fulcro di quanto già ampiamente previsto dalle legislazioni delle maggiori e più avanzate democrazie mondiali come, ad esempio, gli Stati Uniti in cui i casi di corruzione e di conflitto d'interessi riguardanti i funzionari pubblici sono regolati dall'ormai lontano 1978. Una dimostrazione ulteriore, semmai ve ne fosse ancora bisogno, del ritardo che l'Italia paga nell'uniformarsi alla comunità internazionale su delicate questioni attinenti al regolare svolgimento della vita democratica.

Ora, il testo unificato oggetto di questa discussione sulle linee generali intende stabilire una nuova disciplina per la risoluzione dei conflitti d'interesse dei titolari di cariche di governo e dei componenti delle

autorità indipendenti. È il caso di ricordare, comunque, che la normativa in materia è attualmente contenuta nella legge n. 215 del 2004 la quale, pur non essendo oggetto di abrogazione espressa, viene di fatto sostituita dalla nuova disciplina in caso di sua definitiva approvazione del Parlamento. Gli elementi di novità del presente provvedimento sono essenzialmente quattro: i destinatari delle regole relative al conflitto d'interessi, il concetto di incompatibilità, la determinazione delle condizioni patrimoniali che possono rappresentare motivo di ostacolo tra l'esercizio delle funzioni pubbliche e la normale gestione della propria attività privata ed il ruolo ricoperto dalla Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti d'interessi.

Per quanto concerne i destinatari delle regole introdotte dal testo unificato, è evidente che essi sono, innanzitutto, il Presidente del Consiglio, i vice presidenti del Consiglio, i Ministri, i Viceministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo ai quali, stando al comma 2 dell'articolo 2, vengono equiparati i componenti delle autorità indipendenti. Appare alquanto chiaro, quindi, come, sulle orme di quanto previsto dalle legislazioni straniere in materia di conflitto d'interessi, il presente testo intenda preservare il corretto funzionamento della vita democratica partendo da un esplicito controllo delle figure le quali, più di altre, hanno responsabilità di gestione della cosa pubblica, che quindi non può contemplare in alcun caso commistioni di attività di natura privata.

Al fine, inoltre, di estendere la normativa sul conflitto d'interessi anche ai titolari di cariche di governo regionali e locali, il testo unificato rimette alle regioni ed alle province autonome la disciplina delle incompatibilità dei presidenti delle regioni stesse e dei componenti delle giunte, indicando come principi generali quelli desumibili dalla proposta di legge al nostro esame e quelli già fissati dalla normativa vigente in materia (legge n. 165 del 2004).

La complessità del quadro democratico, con poteri esercitati sia a livello nazionale che a livello locale, non poteva non prevedere una tale estensione dei destinatari delle regole in materia se davvero si vuole pervenire ad una copertura totale del controllo sull'integrità etica di quanti si assumono, a vari livelli, responsabilità di gestione e conduzione degli interessi di Stato.

Per quanto concerne il tema dell'incompatibilità, l'articolo 5 prevede che essa debba sussistere tra la titolarità di cariche di governo e qualunque impiego pubblico o privato, nonché qualunque carica o ufficio pubblico che non derivi dalla funzione governativa svolta, fatta eccezione per il mandato parlamentare.

Conseguentemente, i titolari di cariche di governo non possono esercitare attività imprenditoriali o svolgere funzioni di presidente, amministratore, liquidatore, sindaco o revisore in enti di diritto pubblico, anche economici, o presso imprese o società pubbliche o private o, comunque, in enti privati aventi per oggetto anche non principale lo svolgimento di attività patrimoniali.

Al fine di rafforzare il concetto di netta separazione tra la sfera pubblica e quella privata, la proposta di legge opportunamente evidenzia come le attività sopra elencate non possono essere esercitate per interposta persona o attraverso società fiduciarie.

Se i casi di incompatibilità rappresentano un punto importante della normativa al nostro esame, non meno importanti in tale ottica sono le condizioni patrimoniali che possono dar luogo a casi di conflitto d'interessi.

Il testo unificato prevede che siano la proprietà, il possesso o comunque la disponibilità nel proprio interesse o nell'interesse di altri soggetti legati da vincolo di matrimonio o parentela di patrimoni immobiliari o mobiliari dal valore complessivo superiore a 15 milioni di euro a costituire le condizioni patrimoniali potenzialmente in grado di dar luogo al conflitto d'interessi tra i titolari di cariche pubbliche.

È evidente come la proposta di legge focalizzi la propria attenzione su quel tipo di patrimoni in grado di creare, per la loro consistenza ed una volta che i destinatari abbiano assunto cariche di governo nazionale o locale, occasioni o situazioni di reato volte all'indebito arricchimento e violazione delle regole della corretta concorrenza e del mercato.

Ora, dal momento che anche l'attività privata merita di essere preservata anche in considerazione delle pesanti ricadute sulla produzione di benessere e sui livelli occupazionali che un suo deterioramento potrebbe causare, una moderna legislazione in materia di conflitto d'interessi non può non prevedere una soluzione che garantisca la continuazione della gestione delle attività private nel periodo in cui il legittimo titolare sia impegnato a ricoprire incarichi pubblici.

Per questo motivo, al pari di quanto avviene in altri Paesi, l'articolo 12 della presente proposta di legge prevede che debba essere un gestore a seguire l'attività privata del titolare di incarichi pubblici, scelto tra banche, società di gestione del risparmio e società di intermediazione mobiliare.

Un gestore che, come nella disciplina americana del cosiddetto *blind trust* sebbene tale denominazione non venga recepita dal presente testo unificato, amministra il patrimonio del titolare di incarico pubblico al quale potranno essere comunicate periodicamente notizie relative al valore complessivo del patrimonio amministrato, ma non le attività di gestione di volta in volta adottate.

In pratica, e da un punto di vista prettamente giuridico, il titolare avrà la possibilità di richiedere informazioni di natura quantitativa del proprio patrimonio, ma non potrà avere un quadro di tipo qualitativo sulle attività messe in atto dal gestore del suo patrimonio.

Il potere di controllo sull'eventuale approssimarsi di una fattispecie di conflitto d'interessi, nonché il potere

di scelta del gestore incaricato dell'amministrazione del patrimonio del titolare di cariche pubbliche, spettano alla Commissione per la prevenzione dei conflitti d'interesse.

Ho volutamente lasciato in ultimo l'analisi dell'istituzione di una commissione di tale natura, in quanto, a mio avviso, merita un'attenzione particolare in considerazione dei poteri ad essa conferiti ed alla modalità della scelta dei suoi componenti. La commissione per la prevenzione dei conflitti d'interessi, stando a quanto previsto dagli articoli 9 e 11 della presente proposta di legge, si presenta come un organismo collegiale, di nomina presidenziale, operante in piena autonomia, composta da 5 componenti scelti tra persone di notoria ed indiscussa capacità, che si avvale delle strutture e degli uffici della già esistente Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Sarà la commissione, come già anticipato, a prevenire ed eventualmente sanzionare i conflitti d'interessi e a scegliere, sentito il presidente della Consob ed il Governatore della Banca d'Italia, il gestore del patrimonio da amministrare. È evidente come lo scopo del presente testo unificato sia di separare, per quanto possibile, i compiti di vigilanza sugli eventuali episodi di conflitto di interessi e, di conseguenza, di applicare le dovute sanzioni in caso di reato, proprio istituendo un'autorità preposta a tale compito.

Non è ben chiaro, comunque, per quale motivo non si sia potuto attribuire alla già esistente Autorità garante della concorrenza e del mercato i poteri conferiti alla nascente commissione, evitando il rischio di contrapporre competenze e di creare confusione sull'effettivo ambito di operatività dei due organismi in una materia che, per la sua complessità e delicatezza, merita, invece, chiarezza e certezza nell'attribuzione dei compiti.

In conclusione, seppur migliorabile, il testo unificato al nostro esame introduce nel nostro Paese un insieme di norme e regole di cui l'Italia aveva ed ha bisogno, non solo per equipararsi alle legislazioni degli ordinamenti internazionali più evoluti, ma proprio al fine di introdurre un elemento che possa fungere da pilastro della democrazia italiana, che possa rafforzarla a livello normativo e, soprattutto, etico, tra quanti operano all'interno dei meccanismi statali e nella concezione generale sul corretto funzionamento e sulla trasparenza della gestione della cosa pubblica.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Palese. Ne ha facoltà.

ROCCO PALESE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, rappresentante del Governo, il testo all'esame dell'Aula stabilisce una nuova disciplina per la risoluzione dei conflitti di interessi dei titolari di cariche di Governo e dei componenti delle autorità indipendenti. Attualmente, la normativa in materia è contenuta nella legge n. 215 del 2004, la cosiddetta «legge Frattini», che, pur non essendo oggetto di abrogazione espressa, viene, di fatto, sostituita dalla nuova disciplina.

Partiamo, quindi, da un quadro di legislazione vigente in cui non siamo in presenza di un vuoto normativo riguardo al tema dei conflitti di interessi. La legge Frattini, pur nella oggettiva difficoltà della materia e nella delicatezza degli interessi coinvolti, è riuscita a muoversi in un quadro di rispetto dei principi della Costituzione italiana, salvaguardando i diritti costituzionali relativi alla libertà di iniziativa economica privata ed alla tutela della proprietà privata, che può essere espropriata solo per motivi di interesse generale.

Richiamo, in particolare, i diritti costituzionali perché il ragionamento che mi appresto a portare avanti in quest'Aula necessita di una premessa importante: la discussione sul conflitto di interessi presuppone un'attenta riflessione politica e culturale, che attiene, in primo luogo, alla Costituzione repubblicana e ad una serie di articoli presenti proprio nella nostra Carta fondamentale. Su tutti, l'articolo 51, che disciplina l'accesso alle cariche pubbliche, l'articolo 41, che tutela la libera iniziativa economica privata, l'articolo 42, che riconosce la proprietà privata.

La riflessione su questo provvedimento deve essere quindi focalizzata alla ricerca di un necessario bilanciamento tra il pubblico interesse e le norme costituzionali richiamate, che tutelano l'iniziativa economica privata, la proprietà, oltre al diritto di libero accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, come recita l'articolo 51 della Costituzione.

In particolare, il diritto all'accesso alla carica pubblica, al pari di quello di libera iniziativa economica privata, va tutelato appieno. Il timore è che norme come quelle contenute nel testo al nostro esame non garantiscano appieno questo tipo di tutela, e molti emendamenti presentati da diverse forze politiche propongono modifiche che, addirittura, metterebbero completamente in discussione quel necessario bilanciamento sopra richiamato.

Siamo, infatti, davanti ad un testo, frutto della sintesi tra le varie proposte presentate da diversi gruppi, che non risponde a pieno al necessario bilanciamento dei principi che ho richiamato. In particolare, l'impostazione data sembra quasi presupporre una sorta di colpa rispetto al proprietario di un'attività, di un'impresa. Eppure il sistema previsto dal testo base è stato ritenuto, addirittura, troppo blando da diverse forze politiche, in particolare da PD, MoVimento 5 Stelle e SEL, che hanno presentato emendamenti, tra l'altro, che mirano ad estendere l'applicazione delle norme, oltre ai componenti del Governo, anche ai parlamentari, attraverso una evidente forzatura del dettato costituzionale.

Per quanto riguarda l'estensione del conflitto di interessi ai Parlamentari, infatti, si rilevano degli elementi non superabili, legati alle disposizioni di cui agli articoli 65, 66, 67 e 68 della Costituzione, che tutelano l'autonomia delle Camere nel giudicare i titoli di ammissione, le cause sopraggiunte di ineleggibilità e di compatibilità, l'autorizzazione a procedere, e il divieto di vincolo di mandato nei confronti relativi al divieto di vincolo di mandato. Sono state poi depositate proposte di modifica, tese ad allargare il conflitto di interessi, anche ai benefici non strettamente economici e patrimoniali. In pratica, secondo alcuni emendamenti, sussisterebbe conflitto di interessi anche nell'ipotesi di interferenza tra un interesse pubblico e un interesse privato, tale da influenzare l'esercizio obiettivo, indipendente o imparziale di funzioni pubbliche, anche in assenza di uno specifico vantaggio economico. Un esempio: la progressione di carriera di un familiare, se questo emendamento passasse, sarà conflitto di interessi per un Ministro avere un figlio in un'azienda controllata o partecipata dal suo dicastero. Non solo, quindi, vengono proposte norme quasi punitive per chi ha un'attività, delle partecipazioni azionarie, magari frutto del lavoro e dei sacrifici di anni; le stesse norme in questo caso punirebbero anche i familiari, la cui carriera o i cui interessi, sempre secondo le modifiche proposte, non potrebbero assolutamente coincidere con quelli dei propri parenti che hanno fatto una scelta importante, che è quella di impegnarsi in politica, di concorrere per una carica pubblica o di esercitare una funzione pubblica nell'interesse della collettività. In questo caso è evidente come l'obiettivo non sia quello di legare il conflitto di interessi ad un effettivo vantaggio conseguito in maniera scorretta, utilizzando la propria posizione dovuta alla carica pubblica ricoperta, l'intento sembra essere quello di punire ogni tipo di potenziale conflitto, per il solo fatto di aver assunto una carica pubblica e di possedere delle attività in proprio. La questione relativa ai conflitti di interessi dovrebbe, invece, partire da un principio base, che è posto all'interno di uno degli emendamenti a firma del gruppo Forza Italia, gli interessi pubblici possono coincidere con gli interessi privati. Se, in caso di perseguimento di interessi pubblici, sono soddisfatti anche interessi privati, non si può in alcun modo parlare di conflitto di interessi. L'interesse pubblico è preminente e sovraordinato, ed è ciò che il titolare di una carica pubblica deve perseguire, ma l'interesse privato non può essere eliminato, o colpevolizzato, soprattutto quando coincide con quello pubblico. Soprattutto, non è concepibile un sistema che punisca anticipatamente chi vuole accedere a cariche pubbliche e ha interessi privati da gestire, se non vi è alcun atto specifico alla base, che effettivamente provi che è stato recato un vantaggio economico rilevante e ingiusto, in virtù del perseguimento di un interesse squisitamente privato.

Tornando al testo, va rilevato che la creazione di un'ulteriore autorità di garanzia, quale la Commissione per la prevenzione dei conflitti di interessi, appare un *trend* assolutamente non in linea con gli ultimi trend legislativi in cui le autorità di garanzia vengono a essere ridotte, piuttosto che ampliate, accorpate, piuttosto che estese ed integrate, così come propone il testo.

Sulle misure di prevenzione, diverse sono state le proposte relative alla gestione soprattutto degli interventi sul piano patrimoniale, che vanno dall'idea del *blind trust*, fino a veri e propri commissariamenti o persino vendite coattive di beni, su cui credo che qualche perplessità sul piano costituzionale possa essere avanzata.

Il testo all'esame dell'Aula propone invece la sottoscrizione di un contratto di gestione – previa approvazione della Commissione – con un gestore, scelto tra banche, società di gestione del risparmio e società di intermediazione mobiliare, con determinazione della medesima Commissione sentiti gli interessati e, ove lo ritenga opportuno, il presidente della Consob ed il Governatore della Banca d'Italia. Il contratto prevede che qualsiasi comunicazione relativa alla gestione avvenga esclusivamente in forma scritta e tramite la Commissione; non sono ammessi altri rapporti tra il gestore e il titolare della carica di governo e gli altri soggetti familiari, affini o conviventi. Il mandato al gestore comprende il potere di alienazione dei beni affidati in gestione, mobiliari o immobiliari.

Siamo davanti ad una norma che solleva più di una perplessità, sempre in relazione ai diritti costituzionali sopra richiamati. Ma, in particolare, dovrebbe far riflettere la vaghezza della disposizione, che prevede un atto così forte come la possibilità per la Commissione di procedere direttamente alla vendita dei beni, qualora non vi siano altre misure possibili per evitare il conflitto di interessi. Sembra quantomeno opportuno un chiarimento in tal senso e specificare in maniera chiara quali siano i presupposti che producano un atto di imperio così grave.

Onorevoli colleghi, direi che è necessario un approfondimento. Un approfondimento sul testo, e, soprattutto, un approfondimento sulle numerose proposte emendative che, a loro volta, mutano (addirittura, a nostro avviso, in peggio) la filosofia di fondo del testo, richiedendo un'adeguata istruttoria e in particolare, a nostro avviso, un approfondimento che non è stato possibile svolgere in Commissione, a causa dei tempi ristretti illustrati poco fa dal presidente. La Commissione affari costituzionali, nonostante abbia dedicato diverse sedute all'esame del provvedimento, svolgendo anche diverse audizioni in merito, non è riuscita ad esaminare gli emendamenti presentati. Solo nella seduta del 7 ottobre 2014, infatti, è stato avviato l'esame degli emendamenti ma, in considerazione dei tempi ristretti a disposizione della Commissione per esaminare e votare le proposte emendative (vista la calendarizzazione del provvedimento in Aula), il relatore ha invitato i colleghi al ritiro per l'eventuale ripresentazione ai fini dell'esame in Assemblea.

A nostro avviso, senza un'istruttoria approfondita in Commissione delle proposte emendative è, però,

difficile proseguire nel dibattito su un tema così delicato, che, ribadisco, dovrebbe essere finalizzato a produrre un testo che assicuri e garantisca una situazione di equilibrio e, nel contempo, salvaguardi un principio che deve connotare una società moderna: il censo e la proprietà non possono costituire elemento discriminante in alcuna direzione; quindi, né nei confronti di chi è un lavoratore dipendente, né nei confronti di chi svolge un'attività imprenditoriale, tanto meno se si tratta dell'accesso alle cariche pubbliche, il cui diritto è sancito dall'articolo 51 della Costituzione.

Ciò che chiediamo è un confronto sul merito, senza alcuna drammatizzazione del problema, che è il rischio che sta correndo quest'Aula. Intendiamo, dunque, manifestare la completa disponibilità a un confronto, attraverso un approfondito esame, in particolare delle proposte emendative, ove fosse possibile anche con un ritorno in Commissione, ma se si intende proseguire seguiamo qui in Aula. Questa, secondo noi, è la strada per affrontare in modo equilibrato un tema che certamente presenta mille difficoltà sul terreno politico e su quello tecnico, come quello del conflitto di interessi.

Né tanto meno è accettabile che nel proprio intervento alcuni colleghi hanno espresso una serie di considerazioni che lasciano veramente perplessi. Non penso che il Paese abbia bisogno di una esasperazione ulteriore: oltre a quella politica, oltre a quella economico-finanziaria, oltre a quella anche sui problemi etici, anche quella di introdurre in maniera dirompente, ideologica, di parte, ad esclusione, in maniera efferata, un'epurazione di soggetti che l'unica colpa che hanno è quella che, per loro meriti, hanno una professione da svolgere, hanno un'attività in essere, hanno delle proprietà in essere, per il lavoro conseguito e per le loro attività, e che per estinguere la colpa di avere avuto questi meriti debbono essere espulsi da qualsiasi carica politica. Immagino che questo non possa succedere né in un Paese civile né in un Paese in cui si dice che siamo in democrazia e libertà.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Giorgis. Ne ha facoltà.

ANDREA GIORGIS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, rappresentante del Governo, limiterò il mio intervento ad alcune considerazioni sulla cornice teorica entro la quale, a mio avviso, occorre collocare la riflessione sul conflitto di interessi e, in particolare, il problema del rapporto tra gli interessi economici privati del titolare di una carica elettiva o di un pubblico ufficio e gli interessi pubblici che quest'ultimo, in ragione del suo ufficio, deve perseguire.

La necessità di prevenire situazioni di conflitto di interesse trova sicuramente un fondamento positivo nei principi costituzionali di cui agli articoli 97, 98 (che impongono ai titolari di un pubblico ufficio di agire in maniera imparziale e nell'esclusivo interesse della nazione), e nei principi costituzionali di cui agli articoli 3, 48 e 51 (che prescrivono di garantire il principio di uguaglianza nell'esercizio del diritto di voto e nell'accesso ai pubblici uffici).

La necessità di prevenire situazioni di conflitto di interessi trova il proprio fondamento, però – ed è questo il punto che vorrei sottolineare – anche e soprattutto nell'esigenza di scongiurare una eccessiva concentrazione del potere, ovvero, più precisamente, nell'esigenza di garantire – come direbbe M. Walzer – l'autonomia delle sfere distributive.

L'obiettivo di fondo delle Carte costituzionali – proclamate all'indomani della tragica esperienza della seconda guerra mondiale e della fine delle diverse dittature nazionali – potrebbe essere sintetizzato, com'è noto, nel tentativo di limitare il potere, in modo da garantire a ogni individuo le condizioni per poter condurre una vita libera e dignitosa, nonché politicamente e socialmente attiva.

Le soluzioni tecniche attraverso le quali il diritto costituzionale contemporaneo cerca di porre dei limiti al potere sono molteplici e spaziano, com'è altrettanto noto, dal sindacato di legittimità sulle leggi, al principio di legalità, al riconoscimento di diritti inviolabili (di libertà, di partecipazione e di prestazione), alla separazione delle funzioni dello Stato, alle garanzie di autonomia della magistratura, eccetera; tuttavia se si volesse anche a questo proposito tentare una semplificazione si potrebbe dire che queste diverse soluzioni tecniche tendono a limitare il potere attraverso due principali modalità: la separazione e la distribuzione dello stesso.

La separazione di cui il diritto costituzionale si preoccupa non è solo e tanto la separazione delle funzioni dello Stato e l'attribuzione di ciascuna di esse a organi distinti e indipendenti, ma è la separazione sostanziale del potere, è cioè la separazione e l'autonomia della sfera della politica dalla sfera dell'economia e dalla sfera della cultura e dei mezzi di comunicazione.

Ciascuna sfera ha un proprio ed esclusivo criterio intrinseco di distribuzione dei beni (e quindi del potere che il possesso di questi ultimi conferisce), e il ricoprire una posizione dominante o di rilievo in una di esse non dovrebbe dare titolo per assumere una posizione dominante o di rilievo in alcuna delle altre due. L'aver, ad esempio, molto consenso non conferisce il diritto di acquisire un titolo di studio o un riconoscimento scientifico, né dà diritto di ottenere fortune economiche; così come l'aver dimostrato particolare abilità nella sfera mediatico-culturale o in quella economica non dà diritto di ottenere cariche politiche.

Il diritto costituzionale si preoccupa insomma di scongiurare che chi detiene ingenti risorse in una delle sfere possa, per ciò solo, acquisire una posizione dominante anche nelle altre: chi detiene ingenti risorse

economiche non dovrebbe pertanto poter acquisire, attraverso l'esercizio del potere economico, potere mediatico e potere politico e, attraverso l'esercizio di questi ultimi, acquisire ulteriore potere economico, dando così origine ad un circolo vizioso che conduce a una sempre maggiore concentrazione del potere.

Ora, se i principi che una legge sul conflitto di interessi deve cercare di garantire sono quelli che ho appena cercato di sintetizzare è necessario che quest'ultima consideri rilevante anche e principalmente le situazioni di pericolo (oltre che, ovviamente, le situazioni di danno).

Se per garantire l'autonomia delle sfere distributive (e, di conseguenza, escludere il rischio di conflitti di interessi) occorre impedire una eccessiva concentrazione del potere, è infatti indispensabile che l'intervento limitativo e separatorio avvenga indipendentemente dalla prova di un effettivo e concreto utilizzo distorto delle prerogative di cui è investito il titolare di una carica pubblica elettiva.

Gli emendamenti che abbiamo presentato si muovono in questa direzione: limitare e separare il potere, non contro qualcuno in particolare, ma nell'interesse generale al buon funzionamento di ogni sfera distributiva e in ossequio ai principi fondamentali e fondanti di ogni democrazia costituzionale nella quale il principio d'uguaglianza sia preso sul serio (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Fraccaro. Ne ha facoltà.

RICCARDO FRACCARO. Signor Presidente, ringrazio il popolo italiano di avermi dato la possibilità di parlare in quest'Aula. Cari concittadini, finalmente è arrivato il momento di affrontare il vero grande tabù della politica italiana: il conflitto d'interessi.

Per la prima volta, il Parlamento discute dell'anomalia che ha segnato il più lugubre ventennio dalla storia recente di questo Paese, e ciò avviene non su impulso del cosiddetto centrosinistra, ormai più berlusconiano di Berlusconi evidentemente, ma perché il Parlamento è stato costretto, trascinato a forza, da un movimento di opposizione. Un movimento che è all'opposizione delle larghe intese per recuperare la dimensione etica della vita politica, per anteporre il bene comune al tornaconto personale. Siamo all'opposizione, perché vogliamo riaffermare questi principi che sono stati annichiliti dal berlusconismo e calpestati da tutte le altre forze politiche, che continuano ad approfittarsene del conflitto d'interessi.

E come volevasi dimostrare, stiamo affrontando questo tema dopo poche ore di lavoro in Commissione, su un testo base scritto da Forza Italia e approvato, nottetempo, con una votazione lampo da tutto il Partito Democratico. Sembra quasi una barzelletta: il PD ha fatto scrivere il testo base sul conflitto d'interessi da Forza Italia. Ci sarebbe quasi da ridere, se la situazione del Paese non fosse così drammatica.

Questa oggi potrebbe, invece, essere l'occasione per risolvere, forse, la più grave criticità del tessuto istituzionale, economico e sociale del Paese, ma, probabilmente, per farlo, più che un'assemblea parlamentare, vi servirebbe una psicoterapia di gruppo. Siamo di fronte ad un caso clinico qui in Parlamento: in psichiatria, lo chiamano processo di rimozione. Avete rimosso qualunque iniziativa sul conflitto d'interessi, perché in contrasto con l'intimo desiderio di abbracciare il berlusconismo, di emulare il noto pregiudicato. Soffrite di un complesso di inferiorità, una psicosi evidente soprattutto nel centrosinistra, che ha sempre sfruttato il tema a proprio vantaggio; e lo sta sfruttando anche oggi con Renzi, che ha addirittura stilato un documento programmatico per non toccarlo nemmeno: il famoso «patto del Nazareno».

Vedete, il «patto del Nazareno» non è solo un patto di non belligeranza, è molto di più: è un patto di fratellanza, che prevede fedeltà reciproca. Ed infatti, a testimonianza, ieri, il leader di Forza Italia ha spalancato le porte di casa propria a Renzi per celebrare il rito di ammissione definitiva nel *clan*: l'agghiacciante *selfie* che abbiamo visto tutti con la conduttrice di *Canale 5* ha il valore di un benvenuto ufficiale nella famiglia. Renzi va dalla D'Urso a prendere le TV di Berlusconi che, in cambio, ottiene le solite garanzie.

Il primo punto del papello è, evidentemente, di lasciare intatto il nulla assoluto rappresentato dalla «legge Frattini», che è la legge che disciplina oggi il conflitto d'interessi; e guarda caso, dopo che vi abbiamo costretto a calendarizzare il conflitto d'interessi, minacciandovi di tenervi in Aula in agosto, presentate un testo scritto da Forza Italia, che non è nient'altro che una legge Frattini-*bis*, il capolavoro dell'inciucio. Votando questo testo, avete dimostrato una perversione che andrebbe curata con il trattamento sanitario obbligatorio.

Manca, anzitutto, una chiara ed esaustiva definizione del conflitto d'interessi: cioè, ci troviamo di fronte ad un provvedimento che tenta di normare ciò che non è nemmeno in grado di definire. Il testo presenta giganteschi profili di criticità sotto il profilo soggettivo, *in primis*: per esempio, non si applica ai membri del Parlamento, per i quali, invece, sarebbe doveroso prevenire e sanzionare i conflitti d'interessi. Sul piano dell'accertamento delle sanzioni manca qualsiasi riferimento ad una sanzione reputazionale, alla nullità degli atti, alla decadenza dalla carica. Non c'è nulla.

E anche le sole sanzioni economiche previste risultano di fatto insussistenti perché – ed ecco il colpo di genio – la loro applicazione è affidata alla discrezionalità di una commissione. E sapete chi deve scegliere i membri della commissione? Il Presidente della Repubblica, quindi – e vi prego qui di fare attenzione – il Capo dello Stato ha il compito di conferire l'incarico al Presidente del Consiglio e poi dovrebbe stabilire se lui

e i membri del Governo siano in una situazione di conflitto di interessi. Come mettere la volpe a guardia del pollaio. Quanto meno, sarebbe opportuno prevedere dei requisiti di specifica competenza e professionalità per eleggere i membri di questa commissione e affidarne la nomina dei membri al Parlamento mediante elezione a maggioranza qualificata particolarmente elevata, almeno. La durata di tale organo non dovrebbe coincidere con quella della legislatura, proprio per garantire imparzialità e indipendenza. Anzi, in realtà, i compiti della commissione dovrebbero essere svolti dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato che potrebbe essere sicuramente più efficace, in questo. I poteri di vigilanza, regolazione e controllo sono funzioni tipiche di un'autorità indipendente, non di una commissione nominata dal Presidente della Repubblica che indipendente ha dimostrato più volte di non esserlo. Così non è il caso della commissione, invece, là dove il legislatore si limita a stabilire con formula vuota che essa, la commissione stessa, opera in piena autonomia; se lo autodetermina che opera in piena autonomia, non c'è nessuna garanzia del fatto che sia indipendente nel giudizio e nella valutazione.

Insomma, potremmo andare avanti così, la verità è che il testo in esame è una scatola vuota, l'ennesima truffa con raggio ai danni dei cittadini. Solo un pazzo potrebbe votarla e, in effetti, spesso, qui sembra di essere in una gabbia di matti. Con questo provvedimento il conflitto di interessi continuerà a produrre effetti micidiali per il nostro Paese che scivolerà ancora più in fondo alla classifica mondiale sulla competitività. Sappiate che l'Italia attualmente è al settantesimo posto, tra il Kazakistan e la Polonia, per competitività. Nello specifico, su un totale di 148 Paesi siamo al centoquarantesimo posto per la fiducia dei cittadini nei propri politici e per la trasparenza delle decisioni politiche, al centoventiseiesimo posto per il livello di favoritismi nelle decisioni dei funzionari pubblici e al centotrentanovesimo posto a causa dello spreco di risorse pubbliche.

Questo provvedimento significa meno produttività, meno investimenti e meno posti di lavoro. In questi venti lunghi anni, per colpa vostra, sono stati possibili una serie infinita di casi scandalosi, unici al mondo. Solo per fare qualche esempio ricordo Daniela Santanchè, azionista di una concessionaria di pubblicità e sottosegretario alla Presidenza del Consiglio; Rocco Crimi, esponente di Forza Italia, consulente di società sportive del CONI, nominato sottosegretario con delega alla prevenzione del *doping* e alla vigilanza proprio sul CONI; Vittorio Cecchi Gori che, in barba al testo unico del 1957 sull'ineleggibilità, fu portato in Senato dal centrosinistra, nonostante fosse proprietario di due emittenti TV, anzi, proprio per questo fu portato in Senato; l'idea era quella di fare concorrenza a Berlusconi con un polo televisivo nuovo. L'idea del centrosinistra era di contrastare il conflitto di interessi di Berlusconi creando un nuovo conflitto di interessi *ad hoc*, meraviglioso. C'è poi il caso dell'ex Ministro dei trasporti Lunardi, esperto in materia in quanto controllava società operanti nel settore delle infrastrutture; il caso dell'ex senatore Alberto Tedesco, al contempo assessore alla sanità in Puglia nella giunta di centro sinistra e patron delle strutture sanitarie della regione; il caso dell'ex deputata PD, Vittoria D'Incecco, imprenditrice nel settore dei servizi sanitari a Pescara e, nello stesso tempo, assessore alle politiche sociali del comune; poi il caso dell'ex Ministro dell'economia Siniscalco, subito dopo paracadutato alla Morgan Stanley nonostante l'evidente conflitto tra le funzioni istituzionali del dicastero e gli interessi del gruppo finanziario. I casi dei parlamentari Bombassei, Gitti, Colaninno, il caso dei Ministri Guidi e Poletti che hanno interessi incompatibili con la carica ricoperta, soprattutto, anzitutto, sotto il profilo etico. Queste nomine, se fosse stata approvata da tempo una proposta incisiva ed efficace come la nostra, non sarebbero state possibili e i cittadini ora vivrebbero in un Paese degno di uno Stato civile, di uno Stato moderno.

Naturalmente, si sarebbe anche risolto il problema del conflitto di interessi di Silvio Berlusconi, che a causa del suo enorme conflitto ha inquinato l'ordinamento con una serie di leggi vergogna dagli effetti devastanti: la legge Maccanico, la legge sulle rogatorie, il legittimo sospetto, il legittimo impedimento, il lodo Schifani, la legge Cirami, la legge Gasparri, la legge Pecorella, l'ex Cirielli, il falso in bilancio, il «decreto salva Rete 4», il condono edilizio, il condono tombale, la Tremonti-*bis*, il lodo Alfano e così via. Viene da vomitare a leggerli tutti. Ma per comprendere l'incidenza delle leggi *ad personam* sulla nostra economia basterà citare una piccola norma sui *decoder* digitali, che ha previsto nel 2005 un contributo pubblico di 210 euro per ogni singolo apparecchio. L'allora Governo stabilì di erogare 130 milioni di euro per incentivare con soldi pubblici l'acquisto dei *decoder* digitali, commercializzati da una società controllata dal fratello del Premier, ovvero Paolo Berlusconi. Signori, il danno inferto a questo Paese dall'assenza di una norma seria sul conflitto di interessi è incalcolabile, ma di certo sappiamo che il patrimonio dell'ex Cavaliere è passato da 1,5 miliardi di euro del 1993 a 8,6 miliardi di oggi. Allora mi chiedo: chi ha garantito questo enorme incremento delle sue ricchezze? Chi è stato? Ebbene, ce lo spiega il giudice costituzionale *in pectore* del Partito Democratico, Luciano Violante, che in una memorabile confessione, proprio in quest'Aula, disse: L'onorevole Berlusconi sa per certo che gli è stata data la garanzia piena, non adesso, nel 1994, quando ci fu il cambio di Governo, che non sarebbero state toccate le televisioni. E ora Violante aspira al rango di giudice costituzionale. Complimenti al PD per averlo scelto, complimenti per aver rinnovato, dopo vent'anni, con il patto del Nazareno, il morboso legame con Berlusconi, un legame sancito da un totale vuoto legislativo, che ora, grazie al MoVimento 5 Stelle, potrebbe il Parlamento colmare, se non fosse per l'ostruzionismo del Partito Democratico, che certo non lo vuole.

Adesso ho il piacere di legervi, di farvi ascoltare un paio di citazioni. La prima: Quando dico che vogliamo far diventare l'Italia un Paese modello, significa che abbiamo bisogno di una legge sul conflitto di interessi. Così parlava pochi mesi fa il sottosegretario Delrio, dimostrando di far parte di una classe dirigente, a mio avviso, che si limita a parlare e a non fare nulla o peggio a fare l'esatto contrario di ciò che ha promesso. Ma la prossima citazione è molto più succulenta: Il problema reale che abbiamo è che in questi anni noi non abbiamo fatto una legge sul conflitto di interessi, e non l'abbiamo fatta quando eravamo al Governo noi. Quando c'era al Governo Berlusconi, figuriamoci se riuscivamo a fare una legge sul conflitto di interessi; ma nel momento in cui ci siamo stati noi, non essere riusciti a fare una legge sul conflitto di interessi è la dimostrazione più drammatica del fatto che abbiamo fallito. È la dimostrazione più drammatica del fatto che abbiamo fallito, sono parole di Matteo Renzi pronunciate durante le primarie del 2012. Cioè, il vostro Presidente del Consiglio vi diede dei falliti. Anzi, non terminò qui: Noi dobbiamo impegnarci perché nei primi cento giorni il conflitto di interessi si fa – diceva il Premier –, e in Italia il conflitto di interessi ha un nome e un cognome ed è quello dell'ex Presidente del Consiglio. Ora Renzi è al Governo e sono passati otto mesi, più di cento giorni, più di duecento giorni, però, invece di rottamare Berlusconi lo trasforma in un padre costituente. Il grande statista mette un pregiudicato a riscrivere la Costituzione. D'altra parte, sapete chi promise, oltre a Renzi, di approvare una legge sul conflitto di interessi entro i primi cento giorni? Proprio Silvio Berlusconi.

Allora, questa discussione serve a smascherare una volta in più il patto del Nazareno, la versione aggiornata del patto della crostata firmato a casa Letta e il patto della Bicamerale D'Alema. Appoggiando il testo farsa scritto dal presidente Sisto – che fu l'autore anche dell'emendamento «salva Ruby» – in cambio dei voti di Forza Italia sulle riforme, voi del PD state facendo sventolare sulle istituzioni la bandiera dell'inciucio al posto della bandiera tricolore. E io provo vergogna per questo. È un'oscenità politica e morale, quella di delegare la legge sul conflitto d'interessi a Berlusconi. Così dimostrate il servilismo del partito di Governo nei confronti del pregiudicato, che ormai, è evidente, esercita la *golden share* nella maggioranza. State confessando, in modo più apparente di quanto fece Violante, il reale contenuto del patto del Nazareno.

Renzi vuole garantire la piena agibilità politica di Berlusconi e riabilitarlo completamente per tenerlo come alleato. Ancora una volta il Partito Democratico e Forza Italia dimostrano di avere in comune l'interesse a non rimuovere il patologico conflitto tra affari pubblici e privati, tra le meschine finalità personali e il bene comune. Ed è per questa maniacale tendenza a difendere i vostri affari e discapito dei cittadini che siete, per usare le parole del Presidente del Consiglio nel 2012, dei falliti. Ed è proprio per questa maniacale tendenza a mettere avanti i vostri interessi rispetto a quelli comuni dei cittadini italiani che verrete presto o tardi sconfitti.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Dadone. Ne ha facoltà.

FABIANA DADONE. Signor Presidente, i principi che hanno mosso alcuni parlamentari verso il provvedimento in discussione oggi, rappresentano l'ennesimo tassello fondamentale e ripetutamente procrastinato del percorso, evidentemente molto, molto faticoso per la politica italiana, verso la definizione di uno Stato di diritto pienamente degno di questo nome.

La prima volta che ho sentito parlare di conflitto di interessi ero poco più di una bambina. Poi, verso la fine degli anni '90 il conflitto di interessi iniziò a diventare qualcosa di ingombrante, perennemente presente, l'argomento adatto a tutte le stagioni, in base alla stagione della campagna elettorale ovviamente. Da destra come da sinistra non si sentiva parlare di altro, almeno sotto elezioni, anche se, ad essere sinceri, non si capiva granché di quali fossero le posizioni precise, si capiva solo che andava fatta una legge in merito. Silvio Berlusconi era il conflitto di interessi per eccellenza e, capiamoci, lo è stato davvero. Ma mentre tutti guardavano a lui come unico obiettivo – e sotto certi punti di vista come elemento rassicurante della intoccabilità del tema – la questione veniva rinviata di mese in mese, di anno in anno.

Poi dal 2004 si sono succeduti una serie di provvedimenti sul conflitto di interessi riguardanti le cariche di natura pubblica e governativa. «Evviva!», potrebbero dire alcuni di voi. Peccato che la materia sia stata trattata per linee molto generali e in maniera troppo poco approfondita. Stiamo parlando, per capirci, della legge n. 215, del 2004, la cosiddetta legge Frattini, e dei successivi decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148, della legge 6 novembre 2012 n. 190 e dei decreti legislativi 31 dicembre 2012 n. 235 e 8 aprile 2013 n. 39. Questi provvedimenti – in particolar modo la legge Frattini, che alcuni dei miei colleghi in Commissione hanno avuto il coraggio di definire una vera legge sul conflitto di interessi – alcuni degli auditi in commissione hanno invece definito come la «normativa disegnata intorno all'ex Presidente del Consiglio, che si preoccupa del pelo nell'uovo, ignorando del tutto la trave!», ossia il *mare magnum* di situazioni di conflitto di interessi che neppure vengono lontanamente prese in considerazione.

Oggi, nell'anno 2014, un gruppo di «eversivi, incompetenti e populistici» – che per chi ci segue da casa, siamo noi – è riuscito a far arrivare in Aula, nell'impenetrabile e impermeabile Parlamento italiano,

l'argomento di cui si è discusso da sempre, seppur solo nei salotti televisivi e sui palchi della campagna elettorale. Nel primo anno della loro legislatura, 100 «sbarbatelli», non politici di professione, hanno fatto calendarizzare (con la propria quota di minoranza) il tema più caldo di sempre per la classe politica. Noi, in un anno, abbiamo studiato due proposte di legge, una a prima firma Fraccaro, relativa alle cariche di governo, l'altra a mia prima firma relativa alle cariche parlamentari e la restante classe politica ci è dovuta correre dietro con ben tre proposte legislative; quindi due del MoVimento 5 Stelle e tre degli altri partiti che, tanto per capirci, erano a firma di singoli deputati e quindi da intendersi proposte del deputato singolo e non linea politica del partito e questo la dice lunga su come stiamo messi in materia !

Ovviamente, non abbiamo la pretesa di creare con voi una legge che sia efficace ed efficiente. Non siamo degli illusi né tantomeno degli stolti. Abbiamo però la pretesa di migliorare questo testo base che, l'ha detto benissimo il mio collega Fraccaro, è una scatola vuota, è un testo completamente vuoto uscito dalla commissione, scritto interamente dal presidente Sisto – Forza Italia – e votato da tutto il Partito Democratico. Il che è tutto dire.

A fronte di cinque proposte di legge, di cui quattro relative alle cariche di Governo e autorità indipendenti e una sola relativa alle cariche parlamentari; a fronte di una discussione che praticamente è stata inesistente perché non è intervenuto quasi nessuno, a fronte di una calendarizzazione – lo ricordo – richiesta con forza da questo gruppo parlamentare e accettata per salvare la faccia da tutti gli altri; dopo una calendarizzazione di Commissione che ha visto l'argomento inserito costantemente come ultimo punto all'ordine del giorno e per questo motivo ha visto il costante slittamento della trattazione dello stesso per motivi che non si sa se siano da attribuire all'abilità del presidente Sisto o al sovraccarico dei lavori della Commissione, dopo delle audizioni, da cui è emersa chiaramente la necessità di fare una proposta in merito, che fosse una proposta compiuta, audizioni che i gruppi politici hanno costantemente disertato – e questo la dice lunga sulla figura che hanno fatto i partiti politici di fronte alla comunità scientifica – e dopo una richiesta informale di collaborare ad un testo unificato che fosse condiviso, ecco arrivare il testo base del relatore. Incredibile, ma vero, un testo unificato, Presidente, che per definizione dovrebbe unire gli altri testi discussi, quindi tutti e cinque; peccato che questo testo non unisca assolutamente nulla delle altre previsioni depositate in Commissione. Si tratta piuttosto di una nuova versione della legge Frattini, la n. 215 del 2004, quella che non solo non ha mai risolto il problema, ma anzi è stata molto abile a «circumnavigarlo» senza mai toccarlo nei punti nodali.

Quindi, praticamente, ci sono voluti dieci anni e cento eversivi per riuscire ad avere un'altra versione di una legge sul conflitto di interessi più vaga della precedente e più vuota di quella di prima. Complimentoni a tutti !

Ma andiamo nello specifico al testo unificato perché un'analisi la merita.

In primo luogo, non si prevede l'abrogazione espressa della «legge Frattini», il che – lo ricordo – non è affatto scontato. Ricordo infatti che, in assenza di abrogazione espressa, la normativa è implicitamente abrogata in forza della successiva solo se quest'ultima è in grado di sostituirla in ogni sua parte, o se la precedente risulti, rispetto alla nuova, incompatibile e, in questo caso, non è scontato che sarà così, per cui riteniamo che potrebbero anche sopravvivere e convivere assieme.

Non compare una definizione precisa di conflitto di interessi – lo ha già detto il mio collega – ma come si fa a regolamentare qualcosa che non siete nemmeno in grado di definire ? Siamo alle comiche.

Le «sanzioni», se così si possono chiamarle perché sono piuttosto blande, colpiscono solo la violazione dei divieti, ma non la violazione dei doveri e già non si parla di sanzioni come quelle che abbiamo previsto noi, che sono sanzioni reputazionali, decadenza dalla carica e nullità degli atti. Niente di tutto questo, Sanzioni blande che riguardano solo una parte dell'attività.

È introdotto l'obbligo di astensione «per vantaggi economici rilevanti e differenziati» rispetto alla generalità dei destinatari (e fino a qui copia incolla della legge Frattini) salvo però per atti dovuti. E quali sarebbero gli atti dovuti ? Praticamente tutti quelli del Governo ? Che previsione è ? Viene istituita una commissione *ad hoc* per valutare la sussistenza del conflitto di interessi, composta da cinque membri nominati dal Presidente della Repubblica. Ma perché creare una nuova commissione o un'Autorità ? L'Antitrust no ? ! ? ! Era troppo lineare forse.

E poi, *dulcis in fundo*, l'esclusione dei parlamentari dai soggetti ai quali si applicherà la previsione normativa. Ebbene sì, il testo oggi in discussione non tratta per nulla le cariche parlamentari, ma si limita ad occuparsi (peraltro in maniera non adeguata e abbiamo anche spiegato il perché) delle cariche di Governo e delle autorità indipendenti.

Dopo l'adozione del testo base da parte della Commissione su proposta – lo ricordo – del presidente e relatore Sisto, molti deputati di maggioranza hanno sottolineato la necessità di inserire i parlamentari nella legge in esame. E qui sorge un dubbio perché qualcuno sta facendo il furbo: o si tratta del presidente Sisto, che non ha rispettato la volontà della maggioranza, oppure si tratta dei colleghi del PD, che da buoni democratici stanno facendo la classica *ammuina*, ma non gliene importa nulla del testo. Avvalora una delle due tesi il fatto che la maggioranza abbia votato a favore del testo base, come a dire che il testo di partenza era un testo buono e condivisibile, ma ha presentato in totale 191 emendamenti e, per chi ci segue da casa

voglio che sia chiaro che sono 191 proposte di modifica a un testo che hanno detto andar bene. La valutazione a chi ci sta ascoltando.

Ma torniamo all'ambito parlamentare. Quest'ultimo è un argomento fondamentale da inserire all'interno di una legge sul conflitto di interessi, una lacuna enorme per un testo di questo genere.

Vorrei ricordare che oggi i binari che disciplinano incompatibilità ed ineleggibilità parlamentare sono sostanzialmente due: la legge 15 febbraio 1953, n. 60 ed il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361. Sono leggi di cinquant'anni fa ! Ma sapete quanto è cambiato il mondo in cinquant'anni ? Veramente crediamo che la forma o il concetto di società siano quelli dell'epoca della gonnella a ruota ? Non prendiamoci in giro !

Non sono state accolte in alcun modo le fattispecie di conflitti di interessi riguardanti i parlamentari, quindi escludendo ogni riferimento alle funzioni e alle condizioni di incompatibilità e ineleggibilità, puntando a mantenere questa disciplina – che è quella in vigore ancora oggi, che è una disciplina che è suscettibile di forti interpretazioni – nelle mani di chi ? Della Giunta delle elezioni, quindi dei deputati stessi !

In tal modo, soprattutto alla luce dell'esperienza che ho maturato in quest'anno e mezzo all'interno della Giunta delle elezioni, posso confermarvi che rimarranno una serie di lacune irrisolte e di interpretazioni del tutto strumentali della normativa, per cui ci toccherà avere ancora dei *manager* di aziende di caratura nazionale, che siedono in quest'Aula e nelle Commissioni competenti, per decidere il da farsi su questioni che sono di loro diretto interesse (per esempio sgravi fiscali, alleggerimento di documentazioni, per citarne alcune). Avremo ancora dei compagni di partito – non noi, voi ce li avrete ! – seduti al tavolo della crisi aziendale, uno da deputato parlamentare, nella sede della Commissione, e l'altro seduto al tavolo del Governo, a decidere come disciplinare la crisi in corso. Spaventoso !

Come, poi, valutare le condizioni del parlamentare titolare e amministratore dell'impresa edile che vince appalti pubblici dei comuni della propria circoscrizione elettorale ? O ancora del parlamentare che dirige un consorzio edile, che viene riconosciuto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti come *general contractor* per partecipare alle grandi opere pubbliche ?

Questi, Presidente, non sono casi che sono stati dettati dalla mia fantasia. Sono casi reali che sono stati esaminati in Giunta delle elezioni e che non hanno minimamente toccato il buon senso dei miei colleghi, che in quel momento hanno sostenuto non esistere alcun rischio di interferenze tra l'interesse privato e quello pubblico. Anche qui la questione si commenta da sé.

Noi abbiamo fatto delle proposte. Abbiamo riformulato l'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, quello sull'ineleggibilità, stabilendo in maniera precisa quale fosse la gamma di cariche che determinano e possono determinare l'ineleggibilità, prevedendo l'interposta persona e una concezione di società, così come si è creata e come si è evoluta nel tempo, e una gamma delle condizioni patrimoniali detenute nei giorni antecedenti l'accettazione della carica. Abbiamo previsto la decadenza in caso di sussistenza di condizioni in fase successiva all'accettazione della candidatura. Con una formulazione di questo genere, non solo Berlusconi nel 1994 non avrebbe mai potuto sedere tra questi banchi, ma tantissimi nostri colleghi non potrebbero oggi sedere in questi banchi.

Abbiamo anche individuato delle condizioni di incompatibilità ben precise e anche qui abbiamo previsto delle sanzioni, l'unico modo per disincentivare questo tipo di atteggiamento, il fare il furbo, tanto per capirci.

La nostra soluzione era alla portata di mano della Commissione. Il presidente Sisto ha deciso deliberatamente di ignorarla, ma oggi è alla portata di mano di tutta l'Assemblea. Non sarà perfetta, questo lo confesso, ma è sicuramente un buon inizio.

Per cui in conclusione, tornando al provvedimento in esame, i quattro maggiori profili critici che rendono questo testo un Frattini *bis* sono i seguenti. In primo luogo l'ambito soggettivo: per noi l'applicazione deve estendersi anche alle cariche di parlamentare, nazionale e europeo.

In secondo luogo l'individuazione dei conflitti di interesse: deve essere specificata in maniera chiara la definizione per non lasciare libertà interpretativa in maniera strumentale.

In terzo luogo, l'organo competente a sanzionare e a prevedere i conflitti di interesse più idoneo, a nostro parere, è l'Antitrust e non assolutamente una minicommissione creata *ad hoc* e nominata dal Presidente della Repubblica, che poi dovrebbe controllare il membro del Governo, del Governo che ha ottenuto l'incarico grazie al Presidente della Repubblica. Già solo a raccontarlo si rabbrivisce.

In quarto luogo misure di prevenzione e di sanzione: che non siano blande e una mera presa in giro, ma delle sanzioni effettive, che non spettino soprattutto alla discrezionalità e alla libera scelta di questo organo creato *ad hoc*.

Quindi, questi per noi sono i profili completamente inaccettabili di questa proposta e, come si suol dire, se a voi sembrano pochi (*Applausi dei deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle*) ?

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Civati. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE CIVATI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, esponenti del Governo, riprendo da Francesco Sanna un'espressione che mi è molto piaciuta: questa è una legge di rilevanza costituzionale. Io

penso che dobbiamo soffermarci su questo elemento prima di incominciare ad entrare nel merito perché in questi anni e anche in questi ultimi minuti si è avuta l'impressione che il conflitto di interessi riguardasse una sola persona e, invece, sappiamo che è norma che riguarderebbe molti, moltissimi, le posizioni di tanti che si spendono in politica e che lo vogliono fare al di sopra di ogni sospetto, che lo sappiano fare al di sopra di ogni sospetto. Vorrei rassicurare l'onorevole Palese che non si tratta di una norma di ascendenza sovietica – dice che è peggio fuori microfono –, ma io invece penso che sia una norma necessaria, liberale, che assicura la migliore concorrenza, la possibilità di essere trasparenti nell'esercizio delle funzioni a cui siamo chiamati, a cui saranno chiamati altri, soprattutto nel rapporto controverso in questo Paese tra la società politica e quella economica. E questo riguarda anche la fiducia dei nostri concittadini, il fatto di superare – penso che sia un compito per tutti – il disamore, la disillusione, l'equivoco nel quale cadiamo di fronte a scandali che si ripetono e ai quali sembra non esserci fine. Poi tornerò sulla fattispecie e sul carattere soggettivo delle proposte che farò. Il parlamentare, come ricordo, rappresenta la nazione e il senso repubblicano di molti interventi di oggi credo che vada sottolineato.

La questione essenziale, secondo me, è per un altro motivo che riguarda l'attualità politica. Noi siamo alle prese con un percorso di riforme, tentate già da tre Governi a questa parte, in campo costituzionale ed elettorale. Non è un passaggio banale, ovviamente, ma il conflitto di interessi dovrebbe arrivare insieme o addirittura precedere queste riforme. E la sua approvazione stessa ci direbbe della qualità e della serietà del percorso di riforme più di ogni altra cosa, forse, e sarebbe un modo per valutarle davvero con grande precisione. E, quindi, io, nonostante i toni che non condivido, non ho nessun problema a riconoscere alle opposizioni di avere insistito per portare questo oggetto all'attenzione dell'Aula. Non è questo il punto. Credo che sia davvero un fatto che deve riguardare tutti i gruppi politici, ad esempio nel momento in cui si stabilisce che non ci sono più i rimborsi elettorali o si va verso un loro superamento. Ci sono questioni che sono sempre più d'attualità e di attenzione per il nostro lavoro. Ricordo, peraltro, che lo stesso gruppo del PD, il mio gruppo, nella discussione della legge elettorale si era esplicitamente impegnato ad arrivare ad un'approvazione di una legge sul conflitto di interessi nel discutere gli emendamenti presentati dalle minoranze. Quindi, quando ci sono degli impegni, credo che tutti siamo chiamati a rispettarli e quando vengono pronunciati in quest'Aula a maggior ragione.

Veniamo al punto. La «bozza Sisto» è un testo tecnico, mi viene da dire, che riprende in modo soltanto molto parziale le proposte contenute nei testi presentati dai gruppi parlamentari, a cominciare, se posso, dal mio. È una ripresa per sottrazione in alcuni casi perché sono letteralmente scomparsi i punti che per me sono rilevanti. Io credo, però, che se ci vogliamo impegnare con proposte emendative integrative incisive questo testo possa tornare a funzionare e possa dare anche soddisfazione alle richieste che sono venute negli interventi precedenti dei nostri colleghi. I miei punti, i punti su cui soffermerei la vostra attenzione, sono, innanzitutto, il punto di vista soggettivo. La legge restringe ai membri del Governo e ai componenti delle autorità indipendenti la norma. Io credo che dobbiamo provare ad approfondire la questione che riguarda il parlamentare e so che su questo c'è stata una discussione molto forte in Commissione con il presidente Sisto che ha definito le mie considerazioni anticostituzionali. Spero che non lo siano, però vi è il punto di coprire anche le posizioni dei parlamentari e io arrivo a dire – e su questo sono in una posizione abbastanza isolata nel mio gruppo – anche del Presidente della Repubblica. Credo che sia un punto importante nella riflessione che stiamo facendo. Ovviamente, con le dovute modulazioni dell'intervento perché non si tratta di funzioni del tutto analoghe, quelle che ho citato, tra Parlamento, Governo e Presidenza della Repubblica.

Le incompatibilità, secondo punto, dovrebbero essere indicate in modo più chiaro e razionale. Secondo: gli elenchi che sono presenti nelle proposte di legge che la Commissione ha valutato e dovrebbero riguardare anche quello che succede post-incarico (mi pare un punto anche questo nodale).

L'astensione, poi, per i casi in cui è prevista, deve essere obbligatoria, precisamente disciplinata dall'Autorità a cui è affidato il controllo, per evitare problemi applicativi che invece abbiamo visto, come è stato ricordato dallo stesso Sanna, nella legge Frattini.

Su questo anch'io però sono d'accordo: è inutile creare una nuova Agenzia. C'è l'Antitrust, io credo che abbia maturato l'esperienza e la capacità necessarie per affrontare anche questo compito, non è il caso di duplicare o di moltiplicare le sedi di questo tipo, ma di farle funzionare e di ascoltarle magari, poi, quando vengono in Commissione a dirci delle cose, come è recentemente capitato per lo «sblocca Italia».

Ovviamente per fare questo bisogna anche valutare se è il caso di potenziare l'organico, se consentire a questa agenzia di valutare in profondità le questioni che le stiamo sottoponendo o che le sottoporremo. In caso di conflitti di interessi patrimoniali, la soluzione che avevo proposto nella mia proposta di legge era quella di un *blind trust* all'americana, sul modello anglosassone.

Ho visto che questa proposta peraltro è presente anche nel testo di Bressa, che ricordo, per gli storici presenti in aula, che peraltro risale a legislature precedenti, quindi non è che proprio siamo sempre i primi ed arrivare sulla scena della storia. Magari qualcuno prima di noi se ne era occupato con alterne fortune. Dicevo che anche nel testo Bressa è presente, c'è una valutazione che è stata posta all'attenzione del presidente Sisto su un'ipotesi di gestione fiduciaria. Io sono, sarei molto rigoroso su questo punto: il concetto di cecità, che è spiacevole, ovviamente in questo senso invece va sottolineato fino in fondo.

Da ultimo: io credo che anche sulle sanzioni dovremmo fare uno sforzo ulteriore. Il motivo per cui sono stati presentati tanti emendamenti credo che sia proprio nella ricerca di soluzioni migliori da parte di tutti e non banalizzerei né il numero né la consistenza, altrimenti non si capisce bene nemmeno quale sia la funzione del Parlamento.

Dicevo però che la questione delle sanzioni va verificata: così è troppo tenue e secondo me non coglie l'obiettivo ed il senso del provvedimento che stiamo discutendo.

Ovviamente c'è un'ultima preghiera da parte mia, al di là degli aspetti tecnici e dell'impossibilità che c'è stata di discutere gli emendamenti in Commissione: che questa riforma, che io reputo altrettanto importante delle altre di cui parliamo spesso, veda la luce in tempi ragionevoli e prima di tornare a votare. Non so quando, non conosco né l'ora né il giorno delle prossime elezioni, però posso chiedere con grande sincerità che non possiamo perdere questo treno, non lo possiamo fare per conto degli elettori, parlo di quelli del Partito Democratico, ma penso per il bene della Repubblica, per superare proprio quell'equivoco e quell'alibi che ci accompagna da tempo.

Ripeto: il conflitto di interessi non è questione personale, non riguarda gli eredi (perché qualcuno sospetta che ci siano anche quelli): riguarda un paese, riguarda la sua democrazia, la qualità della sua democrazia e la concorrenza, che in politica diventa un fatto fondamentale, anche perché stabilisce chi vince e chi perde (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 275-A ed abbinate)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, il presidente della Commissione affari costituzionali, onorevole Sisto. Onorevole Sisto, lei ha terminato il tempo a sua disposizione, quindi la Presidenza le dà 2 minuti per la replica.

FRANCESCO PAOLO SISTO, *Relatore*. Signor Presidente, sono più che sufficienti, grazie.

Il collega Sanna, con l'abituale raffinatezza, definisce il mio atteggiamento quello di mero compilatore di un testo aritmetico. Lo ripeto: è soltanto allo scopo di consentire al provvedimento di giungere in aula, su questo voglio che ci sia chiarezza (*Commenti del deputato Francesco Sanna*). Un'obiezione di coscienza (*Commenti del deputato Francesco Sanna*). È peggio la riserva mentale: bisognerebbe sapere che cos'è la riserva mentale prima di...

PRESIDENTE. Onorevole Sanna, per favore.

FRANCESCO PAOLO SISTO, *Relatore*. ... di interloquire in modo apparentemente raffinato, ma pesante dal punto di vista...

PRESIDENTE. Presidente Sisto, si rivolga alla Presidenza.

FRANCESCO PAOLO SISTO, *Relatore*. Grazie Presidente, solo perché sono stato interrotto, solo per questo. Le chiedo scusa. Quindi non è un'obiezione di coscienza, è la verità dei fatti.

Io capisco che ci sono antichi livori che possono avere la possibilità, in queste occasioni, di manifestarsi, ma noi dobbiamo mantenerci fedeli ad una sola cosa: la Costituzione. Ed io sono, lo ripeto, per verità dei fatti fedele alla Costituzione e c'è un articolo 51 che rivendica tutta la sua pienezza e che qui noi dimentichiamo: «Tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti previsti dalla legge. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha il diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro». La Costituzione non propone, Presidente, una politica devitalizzata, denaturata, la politica di chi non sa, non ha fatto, non fa e non farà.

La Costituzione propone una politica di gente che lavora, di gente che ha diritto di mantenere il posto di lavoro e, per adempiere alla politica, non deve essere messa in condizione di essere paralizzata. Questo è un dato che non possiamo dimenticare, nonostante tutte le appartenenze politiche, dalle quali, su una legge così importante, bisognerebbe prescindere, come da tutto quello che è passato, appartenenza e politica, perché credo che i saperi non possano e non debbano essere di ostacolo all'esercizio della politica.

Guai se noi propendessimo per una sorta di Parlamento o, comunque, di Governo denaturato, privato delle sue caratteristiche e del suo passato, quello di ciascuno. Ecco perché penso che la discussione e l'approfondimento mancato in Commissione sia grave, e che l'Aula potrà rimediare, nel suo dibattito, ove possibile, ove ritenuto, a quello che, in qualche modo, non è stato possibile effettuare in Commissione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

IVAN SCALFAROTTO, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, soltanto per dire che naturalmente il Governo ha intenzione di seguire con la massima attenzione questo importante, veramente importante, provvedimento che oggi arriva in Aula. È un provvedimento molto importante non soltanto perché, come sappiamo, è stato oggetto di un dibattito amplissimo all'interno del Paese, e non è, tra l'altro, una storia recente.

È una questione della quale si discute ormai da molti anni ed è un provvedimento che va a toccare una sfida di tutte le democrazie moderne e di tutte le società complesse. Evidentemente, la nostra democrazia e la nostra società non possono sottrarsi dall'affrontare questa sfida.

Ed è chiaro, altresì, che trovare una norma che sia efficiente ed efficace, che sia moderna, in linea con i tempi, in linea con le migliori pratiche internazionali, è sicuramente un interesse del Paese, perché è interesse del Paese rafforzare le istituzioni, rafforzarne la credibilità, fare in modo che, come qualcuno diceva in quest'Aula, ci si senta tranquilli che chi gestisce le grandi decisioni che toccano la nostra democrazia non abbia ad avere situazioni che confondano l'interesse di quella persona o di quelle persone rispetto all'interesse collettivo.

Devo dire che il lavoro in Commissione ha avuto, come pure si diceva in Aula, un set, un portafoglio di importanti audizioni, che sono state estremamente interessanti, che abbiamo seguito e che hanno fornito suggerimenti e soluzioni, che poi troviamo, comunque, presenti anche nella dottrina, nella pratica internazionale. Come dicevo, si tratta di una sfida che tutte le grandi democrazie hanno dovuto affrontare; quindi, evidentemente, ci sono anche buone pratiche alle quali ci si potrà ispirare.

Come ho detto, il Governo ha intenzione di seguire questo provvedimento con grande attenzione. Sappiamo che è un provvedimento di iniziativa parlamentare, e quindi, come al solito, seguiremo con l'attenzione e il rispetto per le prerogative del Parlamento, ma non ci sottrarremo, eventualmente, anche ad arricchire il dibattito e il testo, anche in fase emendativa.

Quindi, continueremo a seguire questo provvedimento, consapevoli della sua importanza, consapevoli anche della differenza di sensibilità, della ricchezza delle proposte che ci sono state. Il Governo farà, naturalmente, la sua parte, nell'auspicio che il Parlamento possa licenziare una norma che sia di livello importante, che ponga l'Italia tra le migliori democrazie, tra le migliori pratiche in questo delicato e importante settore.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.