

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

Giovedì 12 aprile 2007

**Conflitto di interessi.**

**Testo base C. 1318 Franceschini.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta antimeridiana di oggi.

Franco RUSSO (RC-SE) sottolinea come il proprio gruppo non abbia presentato emendamenti in materia di ineleggibilità, preannunciando peraltro la presentazione di un'apposita proposta di legge che incida sul decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957.

Ribadisce la condivisione dell'impianto del testo in esame, con particolare riferimento alla configurazione dell'istituto del *blind trust*, precisando come la presentazione di taluni emendamenti da parte del proprio gruppo abbia lo scopo di rendere maggiormente autonomo il gestore rispetto ad eventuali ingerenze del titolare.

Rileva peraltro la necessità di approfondire il rapporto tra esercizio di imprese individuali e conflitto di interesse, non essendo stata prevista una specifica disciplina sul punto, ed esprime talune perplessità in ordine alla possibilità, attribuita per la prima volta ad un'Autorità, di incidere sullo *status* di un organo costituzionale. Ritiene inoltre che vada rafforzato l'istituto della decadenza dagli incarichi governativi, con particolare riferimento alla contemporanea assunzione di cariche di natura privata.

Conclusivamente, evidenzia come il provvedimento in esame abbia il pregio di affrontare in modo sostanzialmente adeguato il problema del conflitto di interessi, tipico delle democrazie contemporanee, che si caratterizzano anche per l'enorme influenza dei *mass media* sull'opinione pubblica.

Carlo COSTANTINI (IdV) chiarisce come molti degli emendamenti presentati dal proprio gruppo abbiano lo scopo di stimolare la riflessione su taluni punti qualificanti del provvedimento. Illustra quindi sinteticamente il complesso degli emendamenti presentati, soffermandosi in particolare sull'istituto del *blind trust*, sul quale, pur ricordando come lo stesso sia previsto dal programma dell'Unione, esprime perplessità. Considera, inoltre, di fondamentale importanza la questione dell'incandidabilità ed ineleggibilità dei soggetti che abbiano riportato condanne penali, ritenendo opportuna, in tale contesto, anche l'adozione di meccanismi preventivi.

Donato BRUNO (FI) invita il Governo ad esporre, ove lo ritenga, la *ratio* che ha ispirato il ponderoso complesso di emendamenti dallo stesso presentati.

Il sottosegretario Alessandro NACCARATO esprime un forte apprezzamento per il lavoro fino ad ora svolto dalla Commissione, per di più in un clima di collaborazione instauratosi fra le forze politiche, anche perché le proposte dell'opposizione non possono che arricchire la redazione di un testo coerente, chiaro, in grado di produrre effetti positivi sulla moralizzazione della vita pubblica italiana.

Rivolge un particolare ringraziamento al relatore, il presidente Violante, il quale si è fatto carico di formulare un testo base assai complesso. È proprio da questo testo che il Governo ha preso l'avvio, cercando peraltro di mantenersi all'interno della logica che lo anima e di suggerire alcune modifiche in senso rafforzativo di quella logica e, dunque, volte a richiamare l'attenzione su profili specifici in

larga parte coerenti con l'impianto complessivo.

Gli emendamenti del Governo si sono mossi sui punti fondamentali già indicati dal presidente Violante nel corso del suo intervento di questa mattina. Non vogliono indicare soluzioni rigide ma sollevare punti di discussione o evidenziare difficoltà cui si andrebbe incontro seguendo la strada di formulazioni o troppo generiche o talora troppo dettagliate.

Innanzitutto, sull'ambito di applicazione della disciplina del conflitto di interessi, esprime una posizione favorevole a che il testo in esame non si rivolga soltanto ai titolari di cariche nel Governo nazionale, ma anche ad altri soggetti, la cui posizione è suscettibile di essere offuscata dalla sussistenza di potenziali conflitti di interessi. Pertanto, pur sottolineando alla Commissione l'esigenza generale di prevenzione dei conflitti di interesse, fa presente che il Governo non assume posizioni rigide attraverso una elencazione più o meno esaustiva delle cariche pubbliche cui la disciplina deve essere applicata, ma si rimette al lavoro della Commissione nella determinazione di tali incarichi.

Come sottolineato dal presidente Violante, e dai molti interventi anche di deputati dell'opposizione, il conflitto di interessi non riguarda soltanto situazioni patrimoniali o attività imprenditoriali facenti capo alla sola persona del titolare di cariche di Governo, ma attiene anche ad interessi che possono far capo ai suoi più stretti consanguinei o alle persone più strettamente a lui legate. In quest'ottica fa presente che il Governo ha presentato alcuni emendamenti sui quali, peraltro, non intende prendere una posizione rigida, ma vuole solo evitare che si possa dar luogo a meccanismi elusivi della disciplina. È condividibile l'osservazione del presidente Violante, secondo il quale occorre evitare generalizzazioni, ma la Commissione dovrà pur considerare che non si può escludere che le scelte prese dai titolari di cariche pubbliche possano essere influenzate anche dagli interessi dei propri più diretti familiari. Del resto il titolare di una carica pubblica, che cessi di esercitare una impresa perché l'ha trasferita al proprio coniuge, potrà anche disinteressarsi dell'andamento dell'impresa ma continuerà pur sempre a considerare gli interessi di quella impresa come propri.

Passando ad un altro punto chiave degli emendamenti governativi, che ritiene possa forse avere indotto l'impressione di una eccessiva rigidità, precisa come il Governo sia partito dalla considerazione che al giorno d'oggi il conflitto di interessi non nasce esclusivamente dal fatto dell'esercizio dell'attività di impresa, ma dal fatto che l'esercizio di una carica pubblica può essere influenzato da interessi meramente patrimoniali. Sottolinea quindi come sia a tutti noto che la proprietà di una impresa è scissa per lo più dalla gestione e dall'esercizio della stessa. Il proprietario di un pacchetto di maggioranza di un'impresa non è colui che esercita l'attività imprenditoriale, ma è certamente colui che ha un interesse specifico al volume d'affari dell'impresa stessa. Analogamente, colui che abbia investito tutto il patrimonio in beni immobili può trovarsi in conflitto di interessi rispetto a decisioni attinenti alla regolamentazione delle locazioni degli immobili urbani. Partendo, perciò, da questo presupposto fa presente che il Governo non intende irrigidirsi sulla formulazione dei testi proposti ma è ampiamente disponibile a trovare una formulazione che tenga conto delle esigenze precedentemente prospettate.

Osserva che su un altro punto il Governo ha focalizzato la propria attenzione, e cioè sulla disciplina del *trust*. Gli emendamenti governativi si preoccupano di assicurare, per un verso, un adeguato controllo da parte dell'apposita autorità sulle modalità di svolgimento del *trust* e, per altro verso, di garantire la cecità del *trust* stesso. Naturalmente sussiste negli emendamenti governativi la preoccupazione di garantire colui che conferisce i propri beni nel *trust* di fronte ad ipotesi di cattiva gestione dello stesso.

Altri emendamenti, infine, sono diretti a perseguire finalità che non assumono un rilievo preminente: così il rafforzamento delle sanzioni, le norme sull'organizzazione dell'apposita Autorità, così le norme sulle istituzioni che possono affiancare l'Autorità nella sua attività istruttoria.

Quanto, poi, all'articolo 17 fa presente che il Governo ritiene di dover restare estraneo alla materia che esso intende disciplinare e di lasciare alla piena e libera decisione del Parlamento l'inserimento o no di tale articolo nel testo in esame. In ragione di questa posizione il Governo non ha presentato

e non intende presentare emendamenti soppressivi, modificativi o aggiuntivi, ma intende dare al Parlamento piena libertà di affrontare le questioni disciplinate dall'articolo 17. Avverte, quindi, che il Governo, in considerazione del dibattito svolto e al fine di rendere più agevole e spedito il confronto in Commissione, ritiene opportuno ritirare alcuni degli emendamenti presentati.

In particolare, ritira l'emendamento 1.11, ritenendo opportuno chiarire due punti: che le disposizioni della legge si applicano anche alle situazioni di conflitto di interessi derivanti dagli interessi economici dei congiunti del titolare della carica pubblica e che quest'ultimo è tenuto ad astenersi anche nelle ipotesi in cui le sue decisioni possano incidere sulla situazione patrimoniale e sugli interessi dei congiunti.

Analogamente ritira l'emendamento 2.13. Fa peraltro presente che la definizione di «conflitto di interessi» dovrebbe essere tale da comprendere anche le situazioni che possono nascere dagli interessi patrimoniali dei congiunti, sempre con i limiti precedentemente indicati nella esposizione degli intendimenti del Governo.

Ritira, quindi, gli emendamenti 3.8 e 4.25, mentre per quanto riguarda l'emendamento 4.26, invita la Commissione a riflettere sul fatto che gli interessi patrimoniali detenuti all'estero, così come possono determinare conflitto di interessi se facenti capo direttamente al titolare della carica di Governo, possono determinare conflitto di interessi anche se fanno capo ai suoi congiunti.

Ritira inoltre gli emendamenti 4.27 e 6.20, pur sottolineando l'esigenza di un rafforzamento delle sanzioni.

Ritira, altresì, l'emendamento 4.29, anche se in tal modo resta scoperta la regolamentazione dell'ipotesi del rifiuto del congiunto a rendere la dichiarazione. Va anche considerato che il rifiuto può essere strumentale al desiderio di eludere la normativa sul conflitto di interessi.

Si riserva di valutare la opportunità di riformulare l'emendamento 4.30, nel senso di eliminare il riferimento al Capo dello Stato per ragioni di correttezza istituzionale, in quanto si coinvolgerebbe la responsabilità del Presidente della Repubblica in una materia alla quale egli è estraneo.

Ritira l'emendamento 5.13, mentre si riserva di riformulare l'emendamento 5.16, mantenendo soltanto il comma 6-*bis*.

Si riserva, altresì, di riformulare l'emendamento 6.17, eliminando il comma 2-*ter*, e specificando al comma 2-*bis* che l'obbligo di astensione permane anche in presenza di interessi economici dei congiunti.

Ritira, altresì, gli emendamenti 6.21 e 6.22.

Si riserva di riformulare l'emendamento 7.25, in modo da evitarne l'eccessiva ampiezza.

Ritira l'emendamento 7.26, mentre si riserva di valutare l'opportunità di ritirare l'emendamento 7.27, anche se prevedere che l'atto costitutivo del *trust* è valido appare non appropriato dal punto di vista tecnico, considerato che la validità è concetto prettamente giuridico.

Ritira, altresì, l'emendamento 8.11, così come l'emendamento 8.14, rispetto al quale, però, il Governo richiama l'attenzione della Commissione in ordine alla genericità della disposizione del testo base.

Quanto all'emendamento 8.21, il Governo si rimette alla Commissione, sottolineando peraltro come lo stesso rafforzi la garanzia di cecità del *trust*.

L'emendamento 10.5 appare consequenziale alla formulazione che il Governo propone all'articolo 6. Per lasciare maggiore spazio alla Commissione e per evitare che i membri della Commissione possano ritenere che il Governo voglia irrigidirsi su un proprio testo, ritira gli emendamenti 11.18, 11.24, 11.25, 11.26 e 12.7.

Il Governo, infine, si rimette alla Commissione sull'emendamento 15.4, senza mancare di sottolineare come molto spesso gravi casi di conflitti di interesse di verificano nei comuni.

Donato BRUNO (FI) ringrazia il rappresentante del Governo per i chiarimenti forniti, riservandosi eventualmente di fare propri alcuni degli emendamenti testé ritirati.

Ricorda come il gruppo di Forza Italia si astenne nella deliberazione in ordine all'adozione del testo base, considerando quest'ultimo migliorativo rispetto all'originaria proposta di legge Franceschini.

Si dichiara quindi contrario alla scelta di prevedere che nella seduta odierna si svolgano votazioni di emendamenti, in considerazione dell'elevato numero di deputati impossibilitati a partecipare alla seduta stessa. Fermo restando che l'esame del provvedimento in Commissione si concluderà nei tempi previsti, anche con la collaborazione del gruppo di Forza Italia, insiste perché le votazioni siano rinviate ad una successiva seduta, preannunciando altrimenti che il proprio gruppo non parteciperà ai lavori della Commissione.

Passando ai profili di merito, sottolinea come il testo base, per quanto notevolmente migliorativo rispetto alla proposta di legge Franceschini, non tenga adeguatamente conto del fatto che la nostra Costituzione è di natura rigida. Ritiene quindi che varie disposizioni siano in grado di produrre un gravissimo impatto di incostituzionalità e che, in particolare, vi sia stata una certa superficialità nel valutare le effettive conseguenze dell'introduzione di un *blind trust* obbligatorio. Tale istituto, infatti, non appare compatibile con il nostro ordinamento costituzionale.

Più in generale rileva come la coerenza dell'attività di Governo con gli interessi pubblici, cui l'Esecutivo e ciascuno dei suoi componenti sono preposti, renda necessaria la previsione di un apparato di norme dirette ad evitare lo sviamento degli atti del Governo derivante dall'influenza di interessi privati. Tali norme dovrebbero essere impregnate sul principio fondamentale per cui chi riveste incarichi di Governo deve dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici, evitando situazioni in cui la salvaguardia o la promozione del proprio interesse particolare potrebbe condurre al pregiudizio per l'interesse pubblico.

Il conflitto d'interessi si caratterizza per due elementi fondamentali: la sussistenza di un interesse privato del titolare di cariche di Governo ed il pregiudizio, o il pericolo di pregiudizio, per l'interesse pubblico. Si ha conflitto d'interessi quando un provvedimento è tale da attribuire al titolare di cariche governative un vantaggio rilevante e differenziato rispetto alla generalità dei consociati, od all'insieme dei destinatari del provvedimento, con danno per l'interesse pubblico.

Il quadro costituzionale impone di contemperare il principio di esclusività della cura dell'interesse pubblico da parte dei titolari di cariche di Governo con il principio di eguaglianza, che riguarda naturalmente anche la parità di opportunità di accesso di tutti i cittadini alle cariche pubbliche, comprese le più alte cariche di Governo, a prescindere dall'entità del loro patrimonio, con le prerogative costituzionali del Parlamento, ed indirettamente del corpo elettorale, derivanti dal rapporto fiduciario, nonché con i poteri del Presidente della Repubblica.

Discriminazioni tra i cittadini, relativamente alla possibilità di accedere a cariche di Governo, collegate alla consistenza del loro patrimonio, risulterebbero in stridente contrasto con il principio di eguaglianza, e particolarmente odiose. Esse presupporrebbero, infatti, che il censo costituisca elemento rivelatore dell'idoneità o non idoneità di un cittadino a svolgere alcune tra le più importanti funzioni dello Stato, curando l'interesse pubblico con fedeltà ed equanimità.

Per questo motivo ritiene che vada evitata ogni definizione di conflitto d'interessi «preventivo», che potrebbe costituire fonte di incompatibilità rispetto all'assunzione di cariche di Governo, basata su meri elementi di natura patrimoniale, quale ad esempio la proprietà. L'incompatibilità rispetto all'assunzione di cariche di Governo dovrebbe derivare esclusivamente da prestazioni o attività svolte dal titolare di cariche di Governo, la cui natura sia tale da fondare una presunzione insuperabile di idoneità a generare conflitti d'interessi, da cui sorge l'incompatibilità.

Le incompatibilità dovrebbero quindi riguardare le sole ipotesi di prestazioni di lavoro subordinato pubblico o privato; titolarità di imprese individuali; cariche che comportino attribuzioni di natura gestionale o di controllo in società od enti di qualsiasi tipo, inclusi gli enti pubblici; esercizio di attività professionali.

Per regola generale, il titolare di cariche di Governo dovrebbe essere libero di valutare, sotto la propria responsabilità politica, l'opportunità di spogliarsi di interessi privati che, pur senza generare una situazione di incompatibilità strutturale con la cura esclusiva dell'interesse pubblico, potrebbero condizionarne oltre misura l'agire.

L'imposizione di generali obblighi di alienazione di beni, o di separazione patrimoniale genera serissime perplessità sotto il profilo costituzionale, per le medesime ragioni sopra esposte, oltre che

in relazione alla tutela costituzionale della proprietà e dell'impresa.

Tuttavia, in alcune particolari situazioni, appare giustificata la previsione di regole dirette non a privare coattivamente il titolare di cariche di Governo di elementi importanti del suo patrimonio, bensì a conferire a terzi un mandato irrevocabile di gestione. Ciò dovrebbe accadere, in particolare, nel caso di titolarità, in capo al titolare di cariche di Governo, di partecipazioni di controllo, o comunque superiori ad una soglia minima da definirsi, in società quotate, oppure attive in settori economici sensibili, ove il rischio di interferenza con l'interesse pubblico è particolarmente elevato, quali, ad esempio, l'informazione, le comunicazioni, i trasporti, l'energia, la sanità.

Il mandatario dovrebbe agire nell'interesse del mandante, e nel rispetto delle indicazioni di massima fornite da questi all'atto del conferimento del mandato, nonché di eventuali analoghe indicazioni successive, che dovrebbero essere sempre comunicate ad una apposita Commissione parlamentare per la prevenzione dei conflitti d'interessi.

L'alienazione delle partecipazioni di controllo o qualificate appartenenti al titolare di cariche di Governo, da parte del mandatario, dovrebbe poter avere luogo soltanto in base a condizioni approvate, in via preventiva, dal titolare stesso, salvo il controllo della Commissione parlamentare. Questo consentirebbe di evitare la violazione della tutela costituzionale della proprietà privata, o comunque di realizzare alienazioni dannose per il titolare di cariche di Governo, contro la volontà dello stesso e senza alcun beneficio per l'interesse pubblico.

Il mandato irrevocabile potrà costituire oggetto di risoluzione soltanto giudiziale, per il caso di inadempimento del mandatario all'obbligo di agire nell'interesse del mandante, o di inosservanza delle istruzioni di questi. Il mandatario inadempiente è tenuto al risarcimento dei danni secondo le norme generali. Nel caso di domanda di risoluzione, il mandatario non potrà essere sostituito se non successivamente alla sentenza di primo grado che accerti l'inadempimento e disponga la risoluzione del contratto.

Il mandato potrà essere revocato nel solo caso di cessazione della carica di Governo o di alienazione delle partecipazioni tali da far scendere l'entità delle stesse al di sotto della soglia qualificata. La giurisdizione sul rapporto di mandato appartiene al giudice ordinario, secondo i criteri consueti di competenza per territorio, evitando l'introduzione di giurisdizioni speciali.

Il ricorso all'istituto del mandato irrevocabile con rappresentanza, ben noto al nostro diritto privato, evita i palesi inconvenienti che deriverebbero dal ricorso ad istituti quali il cosiddetto «*trust* interno» previsto dalla legge 16 ottobre 1989, n. 364, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Aja sulla legge applicabile ai *trust* ed il loro riconoscimento. Il «*trust* interno», infatti, presuppone l'applicazione di una legge straniera, eventualmente derogabile mediante norme di ordine pubblico interno.

Rapporti di rilevante importanza per la vita istituzionale del Paese sarebbero così disciplinati da un ibrido giuridico, da autorevole dottrina definito «amorfo», derivante dall'intersezione tra norme straniere, anche di tradizioni molto lontane rispetto al nostro ordinamento, ed una disciplina speciale di ordine pubblico interno. Ciò comporterebbe, in modo inevitabile, la compromissione del funzionamento dell'istituto straniero, senza tuttavia al tempo stesso dare adeguata garanzia agli importantissimi interessi pubblici che le norme interne dovrebbero tutelare.

Negli emendamenti proposti dal proprio gruppo le deroghe rispetto alla disciplina generale del mandato irrevocabile con rappresentanza sono contenute al minimo, a beneficio della chiarezza applicativa ed a migliore tutela degli interessi pubblici e privati coinvolti.

Il conferimento del mandato non esime comunque il titolare di cariche di Governo dall'obbligo di astensione, né dal divieto di adozione di atti viziati da conflitti d'interesse.

In ogni caso, nonostante il conferimento del mandato irrevocabile, il titolare di cariche di Governo non potrà partecipare a deliberazioni relative a settori ove siano attive imprese da lui partecipate, né più in generale adottare, o partecipare all'adozione di atti che gli conferiscano un vantaggio rilevante e differenziato rispetto alla generalità dei cittadini od all'insieme dei destinatari del provvedimento, con pregiudizio o pericolo di pregiudizio per l'interesse pubblico.

Dunque, il sistema di tutela dell'interesse pubblico proposto dal proprio gruppo si articola attraverso

quattro strumenti: presunzione insuperabile di conflitto d'interessi, con conseguente incompatibilità; obbligo preventivo di conferimento di mandato irrevocabile nel caso di partecipazioni di controllo o qualificate - oltre il 5 per cento - al capitale di società, quotate od esercenti imprese «sensibili»; obbligo generale di astenersi da deliberazioni che interessino imprese partecipate dal titolare di cariche di Governo; divieto generale di adozione di atti in conflitto d'interesse.

Ritiene indispensabile, per ragioni di coerenza con il quadro costituzionale, che la funzione di prevenzione dei conflitti d'interessi sia svolta nell'ambito parlamentare, e che la conseguenza della violazione delle norme sul tema sia l'attivazione dei meccanismi di responsabilità politica, a partire dalla mozione di sfiducia avverso l'Esecutivo od avverso singoli titolari di cariche di Governo.

La prevenzione dei conflitti d'interessi comporta un sindacato preventivo, derivante dall'applicazione dell'obbligo di astensione, ed uno successivo, inerente alla verifica dell'esistenza del conflitto e delle sue conseguenze dannose per l'interesse pubblico in relazione a provvedimenti adottati, sull'operato del Governo, tali da condizionare in modo rilevante l'attività dell'Esecutivo. Inoltre, la prevenzione dei conflitti d'interessi comporta assai sovente valutazioni di opportunità, più che di legittimità, degli atti del Governo.

Per queste ragioni ritiene che la funzione di prevenzione dei conflitti d'interessi non può essere affidata ad un'autorità amministrativa indipendente, né ad altro soggetto estraneo al circuito della responsabilità politica, come la giurisdizione ordinaria o quella amministrativa.

Tale funzione dovrebbe essere svolta, dunque, all'interno del Parlamento, mediante una Commissione parlamentare che, tra l'altro, verifichi l'esistenza di situazioni di incompatibilità; assicuri l'osservanza dell'obbligo di astensione o segnali situazioni di opportunità istituzionale dell'astensione; accerti che non siano adottati atti viziati da conflitto d'interessi; vigili sull'osservanza dell'obbligo di conferimento di mandato, nonché sull'esecuzione e sulle vicende modificative del medesimo mandato, segnalando inoltre situazioni di opportunità istituzionale del conferimento di mandato anche in casi ove non si applichi il relativo obbligo. Ritiene che le conseguenze delle violazioni non possano consistere in sanzioni amministrative, per loro natura difficilmente applicabili con funzione repressiva di aspetti dell'attività dell'organo apicale della pubblica amministrazione; a maggior ragione, non reputa ipotizzabili, dal punto di vista costituzionale, casi di decadenza da cariche di Governo al di fuori delle vicende del rapporto di fiducia. Compito precipuo della Commissione parlamentare dovrebbe dunque essere di informare le Camere sul rispetto delle norme in tema di conflitti d'interessi e, in generale, sul comportamento del Governo e dei suoi componenti rispetto a questo tema, affinché queste possano promuovere iniziative politiche, comprese le mozioni di sfiducia, avverso l'Esecutivo nel suo insieme o singoli membri dello stesso. La Commissione dovrebbe, in sostanza, fornire alle Camere gli elementi per un giudizio politico sull'operato del Governo, nella sua collegialità e/o in relazione all'operato di singoli componenti, sotto lo specifico e qualificato profilo della salvaguardia preventiva e successiva dell'interesse pubblico avverso i conflitti d'interessi. La Commissione potrebbe altresì segnalare casi in cui, nonostante il soggetto in conflitto d'interessi si sia astenuto, il Governo, od altro membro dello stesso, abbia adottato un provvedimento che avvantaggia un titolare di cariche di Governo, con danno per l'interesse pubblico. La critica politica parlamentare, o la sfiducia, in questo caso, potrebbero colpire sia chi ha partecipato all'adozione dell'atto, sia chi ne ha beneficiato in maniera consapevole, pur astenendosi formalmente dalla deliberazione.

La Commissione parlamentare dovrebbe avere carattere permanente e poteri specifici di natura istruttoria, quali la facoltà di richiedere informazioni a titolari di cariche di Governo, loro mandatari o terzi, nonché altri organi dello Stato, incluse le Autorità amministrative indipendenti, o delle amministrazioni locali. La medesima Commissione dovrebbe avere altresì il potere di richiedere a chi ne abbia la detenzione la consegna di documenti necessari per lo svolgimento delle sue funzioni, o di svolgere ulteriori attività di natura istruttoria, quali l'ispezione di luoghi, oltre che di avvalersi dell'apporto di esperti terzi.

Il complesso degli emendamenti presentati dal gruppo di Forza Italia costituisce un articolato che appare idoneo ad ovviare a molti inconvenienti applicativi emersi in relazione all'attuale disciplina,

contenuta nella legge 20 luglio 2004, n. 215. In primo luogo, i predetti emendamenti sono imperniati sul ruolo del Parlamento, di vigilanza della correttezza istituzionale del Governo; le autorità di settore possono svolgere una funzione conoscitiva e consultiva a favore della Commissione parlamentare, ma non sono ulteriormente gravati da compiti in sostanza estranei alle loro funzioni, quali quelli attribuiti dalla legge n. 215 del 2004. Inoltre, si prevedono strumenti di prevenzione del conflitto d'interessi, come l'obbligo di conferimento di mandato irrevocabile, oggi non previsti. Fa inoltre presente di avere presentato taluni emendamenti che ricollegano espressamente alla responsabilità politica dei titolari di cariche di Governo le conseguenze sanzionatorie delle violazioni, colmando una lacuna che aveva generato forti dubbi sull'effettività della disciplina attuale. Un'ulteriore serie di emendamenti è poi volta ad eliminare una serie di superfetazioni e ridondanze dell'attuale disciplina, come ad esempio il divieto di sostegno privilegiato di cui all'articolo 7, della legge n. 215 del 2004. L'esperienza applicativa, irta di difficoltà di natura procedimentale, ha mostrato che questo costituisce un mero ed inutile duplicato di discipline già contenute in altre sedi, ed in particolare nella legge 10 febbraio 2000, n. 28, di garanzia della parità di accesso dei soggetti politici ai mezzi di comunicazione di massa e nel testo unico della radiotelevisione.

Maurizio RONCONI (UDC) si sofferma su alcuni punti del provvedimento in esame, ritenuti più significativi e meritevoli di approfondimento. Nel ricordare che anche l'UDC si astenne nella deliberazione relativa all'adozione del testo base, rileva tuttavia che le proposte emendative presentate rappresentano un passo indietro rispetto ai progressi compiuti dal testo base. Esprime quindi apprezzamento per il ritiro di alcuni emendamenti da parte del Governo, ma ritiene opportuno chiarire alcune questioni.

In particolare, ritiene che le norme sul conflitto debbano essere estese ai presidenti delle giunte regionali, agli assessori, ai presidenti delle province ed ai sindaci dei comuni con popolazione pari o superiore ai 15 mila abitanti, che esercitano delicate funzioni pubbliche di controllo. Si dichiara contrario alla proliferazione delle Autorità e, quindi, all'istituzione di una apposita Autorità di vigilanza sui conflitti di interesse, i cui compiti potrebbero essere svolti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, pur con i necessari adattamenti della relativa disciplina. Esprime, inoltre, forti perplessità sulla fattispecie della ineleggibilità, che potrebbe presentare profili di incostituzionalità, ritenendo preferibile il ricorso ad altri istituti.

Si sofferma, conclusivamente, sulla disciplina del *blind trust* rispetto alla quale si dichiara contrario, ritenendo preferibile una diversa soluzione, rappresentata dalla figura di fiduciario autonomo e indipendente, privo di poteri di alienazione del patrimonio.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ricorda come la CONSOB possa imporre la vendita di pacchetti azionari per evitare che l'impresa assuma una posizione dominante.

Donato BRUNO (FI) nel replicare al presidente Violante, sottolinea come i predetti poteri di alienazione del patrimonio, dei quali la CONSOB è titolare, abbiano natura sanzionatoria.

Maurizio RONCONI (UDC) proseguendo il proprio intervento, si sofferma sui compiti del fiduciario, ritenendo opportuno che questi possa interloquire in alcuni casi con lo stipulante, come avviene nel modello canadese. Ribadisce come lo schema del *blind trust* non appaia applicabile nel sistema italiano, risultando pertanto preferibile il ricorso al negozio fiduciario. Dichiarando quindi che l'UDC sarà presente allo svolgimento dei lavori della Commissione, anche se considera opportuno accogliere la richiesta avanzata dal gruppo di Forza Italia di non procedere alla votazione degli emendamenti nella seduta odierna, al fine consentire, a partire dalla prossima seduta, una presenza più ampia e consapevole dei componenti della Commissione su un tema di particolare delicatezza. Avanza, infine, la richiesta di non svolgere seduta nel giorno del 26 aprile prossimo.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) si sofferma sull'istituto del *trust* cieco, che risulta uno strumento nuovo nel nostro ordinamento così come configurato nel testo base. Si tratta di una soluzione volta a distinguere la gestione di interessi pubblici da quella di interessi privati, muovendo da una concezione del principio di uguaglianza e del principio di parità nell'accesso alle cariche pubbliche fondata su una lettura sistematica e non meccanica delle disposizioni della Costituzione e in particolare degli articoli 51 e 3.

Più in generale, non ritiene che sussistano elementi di incostituzionalità nel testo base. Quanto al tema della ineleggibilità, ritiene opportuno verificare se tale materia sia da affrontare nello stesso contesto di esame della disciplina del conflitto di interessi, o se non sia meglio farne oggetto di separata trattazione, mediante specifiche proposte di legge.

Con riferimento all'intervento del deputato Bruno, ritiene che la legge Frattini non tenga sufficientemente conto sugli aspetti pratici relativi al tema del conflitto di interessi, come del resto si evince dalle relazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Sulla disciplina del sostegno privilegiato, apprezza la rinuncia del Governo a presentare proposte emendative, mentre osserva come la posizione del gruppo di Forza Italia sia favorevole ad una sua espunzione. In tale contesto sottolinea come la disciplina del sostegno privilegiato nasca proprio nella legge Frattini, sulla base dell'articolo 51 della Costituzione, senza tenere conto delle situazioni legate all'assunzione delle cariche di Governo. Ritiene quindi che l'articolo 17 del testo base, che disciplina le condizioni di uguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche, non debba essere stralciato, in quanto garantisce in modo rigoroso condizioni di parità di accesso alle cariche pubbliche.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, evidenzia come la differenza tra il negozio fiduciario e il *trust* sia rappresentata dalla «cecità» di quest'ultimo, rilevando quindi come il problema di fondo sia di verificare le norme dell'ordinamento vigente volte a limitare il possesso di quote azionarie, mediante l'imposizione dell'obbligo di vendita. Con riferimento all'esame degli emendamenti previsto per la giornata odierna, nell'intento di andare incontro alla richiesta formulata da gruppi di opposizione, fa presente che la Commissione voterà solo gli emendamenti riferiti al comma 1 dell'articolo 1 del testo base. Invita quindi al ritiro degli emendamenti Bruno 1.1 e 1.2, Ossorio 1.10, Franco Russo 1.3 e Adenti 1.4, avvertendo che altrimenti il parere è contrario.

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

Donato BRUNO (FI) chiede di conoscere le ragioni per le quali il relatore ha invitato al ritiro del proprio emendamento 1.2.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, osserva che l'articolo 1 del testo base fa riferimento generico ai titolari di cariche pubbliche, mentre l'emendamento Bruno 1.2 ne circoscrive l'ambito ai titolari di cariche di Governo.

Donato BRUNO (FI) ritira il proprio emendamento 1.2, ritenendo comunque opportuno precisare che la cura degli interessi pubblici da parte dei soggetti interessati debba essere riferita all'esercizio delle rispettive funzioni.

La Commissione respinge l'emendamento Bruno 1.1.

Carlo COSTANTINI (IdV) sottoscrive l'emendamento Ossorio 1.10 e lo ritira.

Franco RUSSO (RC-SE), intervenendo sul proprio emendamento 1.3 osserva che esso, mediante la soppressione dell'aggettivo possessivo «loro» è volto a prevedere che i titolari di carica pubblica devono evitare che gli interessi privati, ancorché riferibili a soggetti diversi, possano condizionare

le decisioni e le attività dei titolari stessi. In proposito osserva che l'emendamento del Governo 1.11, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'articolo 1, potrebbe rappresentare una soluzione condivisibile al problema in esame.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ritiene che il problema sollevato dal deputato Russo potrebbe essere esaminato con riferimento all'articolo 7 del testo base.

Donato BRUNO (FI) non condivide la soluzione prospettata dal presidente Violante ritenendo opportuno eliminare l'aggettivo possessivo «loro».

Roberto ZACCARIA (Ulivo) ritiene che l'aggettivo in questione è volto a qualificare ed a circoscrivere l'interesse privato in questione.

Carlo COSTANTINI (IdV) osserva che un provvedimento in materia di conflitti di interessi deve tendere ad evitare la commistione di interessi di natura pubblica con quelli di natura privata dei titolari di cariche pubbliche. A tale fine, con riferimento al problema in discussione, ritiene opportuno mantenere l'aggettivo possessivo «loro» per evitare indefiniti riferimenti a situazioni di interesse.

Franco RUSSO (RC-SE) fa presente di aver predisposto l'emendamento 1.3 ispirandosi alla disciplina vigente in materia di diritto societario dove si prevede che l'amministratore si trova in conflitto di interessi quando è portatore di interessi privati anche non personali.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) ritiene opportuno mantenere la disposizione come prevista dal testo base, in quanto l'emendamento Russo 1.3, se approvato, potrebbe estendere eccessivamente l'ambito di applicazione della disciplina.

Riccardo MARONE (Ulivo) ritiene opportuno distinguere tra interessi privati ed interessi personali. I primi infatti rappresentano una categoria legittima di interessi, mentre i secondi sono quelli che afferiscono alla problematica in esame.

Donato BRUNO (FI) ritiene che la finalità della disposizione in discussione è quella di impedire forme di favoritismo nei confronti di specifici beneficiari. A tale fine ritiene imprescindibile la soppressione dell'aggettivo «loro».

Riccardo MARONE (Ulivo) ritiene che, qualora si dovesse sopprimere l'aggettivo «loro», sarebbe poi necessario specificare dettagliatamente l'ambito di applicazione della disposizione.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, propone di aggiungere all'emendamento del Governo 1.11, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'articolo 1, un riferimento ai soggetti legati da rapporti di interesse con i titolari delle cariche pubbliche.

Donato BRUNO (FI) ritiene che tale formulazione potrebbe allargare eccessivamente l'ambito di applicazione della norma.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, osserva che il problema è quello di stabilire un principio generale volto ad evitare che le decisioni e le attività dei titolari di cariche pubbliche possano essere condizionate da interessi propri o di soggetti a loro collegati.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) ritiene che l'articolo 1, in quanto costituisce il perimetro dell'intero provvedimento, che non può essere allargato a dismisura, andrebbe mantenuto nella formulazione attuale.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ritiene che il comma 1 dell'articolo 1 potrebbe limitarsi a prevedere che i titolari di cariche pubbliche, nell'esercizio delle loro funzioni, sono tenuti ad operare esclusivamente per la cura degli interessi pubblici.

Donato BRUNO (FI), nel condividere la proposta del presidente Violante, propone di prevedere un espresso riferimento agli interessi pubblici che siano stati affidati ai titolari delle cariche pubbliche.

I deputati Riccardo MARONE (Ulivo) e Franco RUSSO (RC-SE) dichiarano di condividere la proposta.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, presenta l'emendamento 1.100 volto a sostituire, al comma 1 dell'articolo 1, le parole da: « e ad evitare « fino alla fine del comma con le parole: «a loro affidati».

La Commissione approva l'emendamento del relatore 1.100 (*vedi allegato*).

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, avverte che, a seguito dell'approvazione del relatore 1.100, gli emendamenti Franco Russo 1.3 e Adenti 1.4 si intendono preclusi. Presenta quindi l'emendamento 1.101 (*vedi allegato*) volto a sostituire il comma 2 dell'articolo 1. Essendosi convenuto di esaminare soltanto gli emendamenti riferiti al comma 1 dell'articolo 1, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 16.30.**

ALLEGATO

**Conflitto di interessi. (C. 1318 Franceschini).**

**EMENDAMENTI DEL RELATORE**

ART. 1.

*Al comma 1 sostituire le parole da: «e ad evitare» fino alla fine del comma con le seguenti: «a loro affidati».*

**1. 100.**Il Relatore.

*Sostituire il comma 2 con i seguenti:*

2. I titolari di cariche pubbliche hanno l'obbligo generale di astenersi dalla partecipazione a qualunque decisione che possa specificamente incidere sulla situazione patrimoniale propria o del coniuge non legalmente separato o dei suoi parenti o affini entro il secondo grado, o di altri soggetti a loro legati da rapporti di interesse, recando ad essi anche indirettamente un beneficio economico.

3. I titolari di cariche pubbliche hanno altresì l'obbligo di astenersi dalla partecipazione a qualunque decisione che possa specificamente incidere sulla situazione patrimoniale di persone conviventi non a scopo di lavoro domestico, recando ad essi anche indirettamente un beneficio economico.

**1. 101.**Il Relatore.