

***Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)***

SEDE REFERENTE

Mercoledì 20 settembre 2006

Presidenza del presidente Luciano VIOLANTE. - Interviene il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Paolo Naccarato.

La seduta comincia alle 9.30.

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

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 13 settembre 2006.

Angelo PIAZZA (RosanelPugno), ringrazia preliminarmente il Presidente per l'esauriente relazione svolta. A nome del proprio gruppo dichiara di sostenere con convinzione la proposta di legge in esame, di cui è cofirmatario insieme al deputato Villetti, per ragioni di natura istituzionale e di rilievo etico e civile. Ritene, infatti, che la vigente legge in materia non sia efficace, essendo finalizzata a contrastare singole situazioni di conflitto di interessi piuttosto che a prevenirle e a garantire un sistema chiaro e affidabile di regole e di trasparenza, come evidenziato del resto nel corso dell'audizione svolta nella giornata di ieri presso questa Commissione dal Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha svolto attività di vigilanza in questo settore. Sottolinea che non intende favorire l'approvazione di leggi che possano avere intenti «vendicativi» nei confronti dell'attuale *leader* dell'opposizione, ma ritiene anche necessario evitare ogni strumentalizzazione del tema da parte dell'opposizione. Sebbene la proposta di legge in esame debba ritenersi aperta a contributi e miglioramenti, si dichiara contrario ad interventi in materia da parte del Governo, che invita a non presentare emendamenti né ad assumere particolari iniziative nel corso dell'esame parlamentare, esprimendo quindi apprezzamento per l'impostazione generale dell'intervento svolto dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali nella seduta del 13 settembre scorso. Osserva in proposito che la disciplina del conflitto di interessi è di competenza strettamente parlamentare, riguardando gli assetti istituzionali dell'ordinamento, i principi generali della democrazia, i rapporti tra maggioranza e opposizione e le regole dell'attività di governo. Ritene che se l'esecutivo ritenesse di intervenire per disciplinare il conflitto di interessi, e quindi la stessa propria attività, incorrerebbe esso stesso in un conflitto di interessi. Sottolineato come in questo avvio di legislatura il Governo, sia pure per perseguire primari e condivisi obiettivi di urgenti riforme economiche e sociali, abbia già in diverse occasioni fatto ricorso a strumenti che comportano alterazioni del rapporto fisiologico tra il Parlamento e l'Esecutivo, reputa opportuno che sul provvedimento in esame, attinente ad una importante riforma istituzionale, che non può essere eccessivamente differita, ma che neppure presenta un carattere di assoluta urgenza, il dibattito e le scelte siano affidati interamente al Parlamento, anche al fine di ricercare una sintesi

capace di conseguire un risultato idoneo con un consenso il più ampio possibile. Con riferimento al merito del provvedimento, si dichiara contrario ad ogni ipotesi di estensione della disciplina alla ineleggibilità di soggetti in situazioni di conflitto di interessi. Al riguardo evidenzia che il conflitto di interessi riguarda tradizionalmente le funzioni esecutive, mentre l'ineleggibilità attiene al diverso tema della legge elettorale e dei diritti civili e politici, quale primariamente è il diritto di elettorato passivo. Rileva inoltre che la materia dell'ineleggibilità non rientra nel programma dell'Unione e, incidendo su diritti fondamentali, appare un rimedio sproporzionato rispetto al fine di assicurare la trasparenza e la correttezza della attività pubblica. Ritiene poi che debba riflettersi sull'ipotesi di costituire una nuova Autorità garante a cui affidare i compiti di accertamento, vigilanza e sanzione ovvero se non sia più opportuno affidare gli stessi compiti alla Autorità garante della concorrenza e del mercato che per competenze tecniche e adeguatezza delle proprie strutture può svolgerli con efficacia e imparzialità, consentendo anche un risparmio sul piano degli oneri finanziari. Ritiene inoltre necessario affrontare il problema dell'estensione delle regole in esame alle regioni ed agli enti locali, ma anche agli enti ed alle società pubbliche. Conclusivamente, auspica che il dibattito si svolga serenamente, con il contributo dell'opposizione, e che si giunga ad approvare un provvedimento necessario, equo ed efficace.

Italo BOCCHINO (AN) ringrazia il Presidente per avere svolto una relazione molto equilibrata sulla proposta di legge in esame, che affronta una tematica molto complessa, che investe il rapporto tra la politica e l'economia e gli strumenti attraverso cui quest'ultima può influenzare la formazione del consenso. Condivide pertanto l'opportunità che il Parlamento affronti tale materia senza tuttavia orientare il dibattito verso la sola finalità di compattare la maggioranza sull'obiettivo di colpire gli interessi del *leader* dell'opposizione, onorevole Silvio Berlusconi. Rileva al riguardo come una disciplina della materia che costringa il soggetto che si trova in una situazione di conflitto di interessi a vendere le sue imprese potrebbe produrre la conseguenza per cui rilevanti settori industriali nazionali rischierebbero di finire in mano a proprietari stranieri. Ritiene pertanto che la disciplina del conflitto di interessi debba avere un carattere generale, che non si focalizzi solo su situazioni particolari, ma ricomprenda la complessiva problematica evitando così il rischio di incidere sui diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione a tutti i cittadini. Osserva come attualmente in Italia esistano altre significative situazioni di conflitto di interessi oltre a quella che ispira la proposta di legge in esame. Cita al riguardo il caso del Presidente di Confindustria, che controlla indirettamente anche tre delle principali testate giornalistiche nazionali e che, tramite esse, potrebbe influenzare importanti scelte di politica industriale. Si sofferma inoltre sulla situazione delle cosiddette «cooperative rosse», rilevando come esse, pur nel rispetto formale delle norme, vengano spesso favorite da alcuni enti locali, aggirando così le regole del mercato e incidono, tramite il finanziamento di determinati partiti politici, sui meccanismi della formazione del consenso. Si sofferma quindi sulla necessità di disciplinare la materia anche a livello di enti locali, evidenziando i rilevanti poteri esercitati dai sindaci, i cui atti non sono neppure più soggetti a forme di controllo di legittimità. Ritiene inoltre che la previsione di istituire una apposita Autorità garante, a cui la proposta di legge in esame attribuisce rilevanti compiti di accertamento, vigilanza e sanzione, non rappresenta una valida soluzione, come dimostrano le esperienze di altri organismi analoghi, che spesso non riescono a funzionare adeguatamente. Osserva come la volontà della maggioranza di affrontare all'inizio della legislatura l'esame di questo provvedimento rappresenti solo una risposta alle richieste della sua componente più radicale. Sottolinea infatti che, senza un accordo con l'opposizione, la proposta di legge in esame non potrà mai conseguire la maggioranza necessaria per essere approvata anche al Senato, rischiando così di vanificare il lavoro che sarà svolto da questa camera, come accadde nel corso della XIII legislatura. Invita pertanto la maggioranza a dialogare con l'opposizione al fine di approvare, con un'ampia maggioranza, un provvedimento utile per gli interessi generali.

Riccardo MARONE (Ulivo) condivide l'osservazione svolta dal deputato Bocchino sulla opportunità che la proposta di legge in esame introduca una disciplina organica della materia, anche al fine di aggiornare una normativa ormai superata. Osserva come la relazione svolta dal presidente Violante abbia opportunamente preso in considerazione ambiti assai più ampi di quelli oggetto della proposta di legge, rappresentando così un efficace punto di partenza per l'esame della materia. Concorda quindi sulla necessità, evidenziata dal presidente, di prendere in esame il quadro complessivo del sistema della ineleggibilità e delle incompatibilità, che deve essere aggiornato avendo presente i mutamenti della società intervenuti negli ultimi decenni. Al riguardo sottolinea l'opportunità di estendere tale riflessione alla fattispecie della incandidabilità, al fine di evitare la strumentale presentazione di candidature da parte di soggetti che non ricopriranno la carica alla quale si candidano, versando in evidenti situazioni di ineleggibilità, al solo fine di attrarre un consenso elettorale sulla propria lista. Ribadisce quindi la necessità di estendere la disciplina in esame a tutti i livelli di governo, considerando anche il rapporto tra cariche parlamentari e cariche di governo. Sotto questo aspetto giudica insufficiente la vigente disciplina in materia di conflitto di interesse che, nel corso della precedente legislatura, è stata concepita per non danneggiare gli interessi del Presidente del Consiglio *pro tempore* Berlusconi. Tale legge inoltre si è dimostrata inidonea a costituire un efficace sistema in grado di prevenire le più gravi situazioni di conflitto, essendo diretta per lo più a risolvere solo alcune marginali e particolari ipotesi. Al riguardo ricorda come essa non ha consentito, ad esempio, di accertare la situazione di conflitto di interesse nella quale, a proprio avviso, si trovava nella scorsa legislatura il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti *pro tempore* Lunardi che, per non risultare incompatibile con la carica governativa ha potuto limitarsi a un mero trasferimento della titolarità delle proprie imprese di costruzione ai suoi familiari. Ritene quindi che gli strumenti previsti dall'attuale quadro normativo, che si risolvono sostanzialmente nell'astensione dalla partecipazione alla decisione spettante all'organo collegiale per chi versi in situazione di conflitto, nell'applicazione della disciplina penale sull'abuso di ufficio o nella previsione di ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità, siano del tutto inidonei a prevenire o a risolvere adeguatamente le situazioni di conflitto di interessi. Si dichiara inoltre perplesso sul parere *pro veritate* reso a questa Commissione, durante l'esame della vigente legge nel corso della passata legislatura, da parte del professor Caianiello che prospettava l'incostituzionalità di ipotesi di ineleggibilità previste per i soggetti proprietari di imprese. Rileva in proposito che il testo unico del 1957 stabilisce la ineleggibilità per l'amministratore delegato di una società concessionaria di un servizio pubblico, previsione della cui costituzionalità non si è mai dubitato, osservando tuttavia come più opportunamente tale ineleggibilità andrebbe stabilita per il proprietario dell'impresa. Conclude auspicando che si possano trovare forme di dialogo con l'opposizione che consentano di approvare una legge in grado di prevenire sostanzialmente le situazioni di conflitto di interesse, senza fermarsi a disciplinare solo aspetti formali privi di reale incidenza.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, chiede se vi siano altri deputati che intendono intervenire nel corso dell'esame preliminare.

Gabriele BOSCETTO (FI) fa presente che il gruppo di Forza Italia intende senz'altro intervenire e che il primo intervento sarà svolto dal deputato Bruno che intende intervenire, tuttavia, nel corso della prossima settimana.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, chiede ai rappresentanti dei gruppi di comunicare alla presidenza, entro la giornata di martedì 26 settembre 2006, l'elenco dei deputati che intendono intervenire nella fase dell'esame preliminare, al fine di poter procedere alla conseguente organizzazione dei tempi. Propone, pertanto, di rinviare il seguito dell'esame alla prossima settimana, dedicando invece la seduta di domani all'esame degli altri provvedimenti iscritti in calendario.

Gabriele BOSCETTO (FI) chiede di sapere entro quale termine sarà possibile proporre i nominativi dei soggetti da audire nell'ambito dell'esame preliminare del provvedimento in titolo.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, osserva che le proposte relative allo svolgimento di attività conoscitiva potranno essere esaminate nella riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, prevista per la giornata di domani. In proposito segnala l'esigenza di audire i rappresentanti di regioni ed enti locali nonché alcuni tecnici esperti nella complessa materia delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Le audizioni dovrebbero essere altresì volte, a suo avviso, ad approfondire il problema delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, anche nelle diverse articolazioni territoriali, nonché i problemi connessi al passaggio dal regime di concessione al regime di autorizzazione nel settore delle comunicazioni.

Franco RUSSO (RC-SE), dopo aver dichiarato la propria intenzione di intervenire nel corso dell'esame preliminare nella giornata di martedì prossimo, dichiara di concordare con le proposte del presidente in ordine alle audizioni da svolgere. Ritiene altresì che sarebbe utile ascoltare alcuni esperti di diritto societario, tra i quali inserirebbe il professore Guido Rossi, anche in considerazione del ruolo di consulente da lui svolto in ordine alla proposta di legge regionale in materia formulata dalla Giunta della regione Sardegna. Osserva, infine, che sarebbe utile che le audizioni si svolgessero sulla base di un testo base elaborato dalla Commissione a partire dalla proposta di legge in esame.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.20.