

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

*Mercoledì 14 marzo 2007*

*Presidenza del presidente Luciano VIOLANTE.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

**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 marzo 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ricorda che il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato alle ore 12 di martedì 20 marzo 2007.

Gabriele BOSCETTO (FI), chiede di valutare l'opportunità di prevedere un termine più ampio per la presentazione degli emendamenti al provvedimento in esame.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, in accoglimento della richiesta del deputato Boschetto, fissa il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 12 di venerdì 23 marzo 2007.

Gabriele BOSCETTO (FI) dichiara preliminarmente la posizione totalmente contrarietà del proprio gruppo rispetto al testo base in esame, fermo restando il riconoscimento dell'impegno profuso dal relatore nella predisposizione del testo. In proposito osserva che il testo base in esame si muove nelle logiche di fondo della proposta di legge C. 1318 del deputato Franceschini, che ridisegna integralmente la disciplina del conflitto di interessi, abrogando la legge 20 luglio 2004, n. 215, che reca le norme vigenti in materia. In proposito fa presente che la posizione del proprio gruppo è volta a sostenere l'opportunità di mantenere inalterato l'impianto della legge vigente - che configura l'ipotesi di conflitto di interessi in termini reali e lo risolve con il ricorso alla incompatibilità - apportando ad essa le eventuali modifiche che l'esperienza potrebbe suggerire. Si riferisce, in particolare, alle delibere in materia dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 16 novembre 2004 e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 13 ottobre 2005. In proposito si sofferma su alcuni spunti da lui ritenuti significativi contenuti nella delibera dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con particolare riferimento all'ambito di applicazione, all'accertamento delle situazioni di incompatibilità, alla verifica dell'incidenza specifica e preferenziale che un atto può produrre nel patrimonio dei soggetti interessati e, in particolare, alla sussistenza del danno per l'interesse pubblico, sul quale ritiene che si sarebbe potuto compiere uno sforzo per giungere ad una definizione più soddisfacente. Ritiene che dalla lettura di questa delibera si potrebbero trarre indicazioni utili per migliorare la legge vigente. Analoga riflessione svolge relativamente alla delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 13 ottobre 2005. Ricorda che il presidente Violante, illustrando la propria relazione introduttiva, aveva affermato che lo spirito di fondo sotteso all'esame della materia sarebbe stato quello di muoversi nelle logiche dell'integrazione e del perfezionamento della legge esistente, sulla base, tra l'altro, dei suggerimenti

delle due Autorità di settore. Il testo base da lui predisposto, invece, rovescia completamente l'impostazione contenuta nella legge in vigore e configura il conflitto di interessi in termini di prevenzione, rispetto a cui ribadisce la netta contrarietà del proprio gruppo. Si sofferma, quindi, sui contenuti del testo base in esame, evidenziando i punti di maggiore criticità.

Con riferimento al comma 2 dell'articolo 1, che prevede l'obbligo generale di astensione dei titolari di cariche pubbliche rispetto agli atti che possano fondatamente apparire condizionati dai loro interessi privati, esprime perplessità sul collegamento di un obbligo generale di astensione ad una situazione di apparenza di condizionamento.

Esprime quindi la propria contrarietà sull'articolo 2 che, diversamente da quanto previsto nella «legge Frattini», reca una definizione espressa di conflitto di interessi, osservando in proposito che in questo modo si corre il rischio di pregiudicare l'applicabilità stessa del provvedimento.

Si dichiara poi perplesso sull'articolo 4 che, al comma 2, inserisce «gli altri valori mobiliari posseduti» all'interno della comunicazione che il titolare della carica di Governo deve rendere all'Autorità di vigilanza sui conflitti di interesse. Al riguardo rileva che tale dichiarazione deve fare riferimento, tra l'altro, ai diritti reali e di godimento, alla titolarità di imprese individuali, alle quote di partecipazione azionaria, alle partecipazioni in associazione o società professionali: pertanto, il riferimento agli «altri valori mobiliari» sembrerebbe ricollegarsi alle sole disponibilità liquide, che non giudica condivisibile. Osserva inoltre che tali dichiarazioni hanno ad oggetto anche beni personali, e su questo aspetto esprime la propria contrarietà. Analoga contrarietà esprime sul comma 8, che prevede che l'estensione dell'obbligo di presentazione delle dichiarazioni previste dallo stesso articolo 4 al coniuge, a parenti ed affini entro il secondo grado, nonché alle persone conviventi non a scopo di lavoro domestico. Ritiene poi opportuno precisare la portata del comma 15, che prevede che di ogni caso di violazione degli obblighi di comunicazione, il presidente dell'Autorità informa il presidente del Consiglio dei Ministri e denuncia all'autorità giudiziaria l'avvenuto inadempimento.

Si sofferma sull'articolo 5 che, al comma 6, prevede l'ipotesi della decadenza del titolare della carica di Governo in caso di mancata opzione tra il mantenimento della carica o della posizione che l'Autorità avrà ritenuto incompatibile, entro i trenta giorni successivi alla data di comunicazione dell'accertamento. Al riguardo, osservando la netta differenza di disciplina rispetto alla vigente «legge Frattini», esprime perplessità e dubbi di costituzionalità di una disposizione che rimette ad una Autorità la decisione in ordine alla decadenza dalla carica di membro di Governo, senza prevedere un intervento del Parlamento.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, chiede precisazioni al deputato Boschetto in ordine alla sua posizione sul punto in esame. In particolare, chiede se vi sia contrarietà rispetto all'istituto della decadenza in sé, o se invece il rilievo critico si appunti sulle modalità e sulle condizioni previste perché si determini la decadenza.

Gabriele BOSCHETTO (FI) si dichiara contrario a prevedere ipotesi di decadenza, che tuttavia in alcun modo potrebbero essere rimesse alla competenza di una «autorità».

Esprime perplessità sul comma 6 dell'articolo 6, osservando in proposito che l'autorità giudiziaria potrebbe ravvisare ipotesi di reato diverse rispetto all'articolo 323 del codice penale.

L'articolo 7 rappresenta il punto sul quale il proprio gruppo esprime la più netta contrarietà, in quanto esso prevede le ipotesi di obbligo di vendere il patrimonio da parte del titolare della carica di Governo o di costituire un «*blind trust*», che ritiene incompatibile con l'ordinamento nazionale. Pur configurando tale disposizione la possibilità per il soggetto interessato di optare tra le due ipotesi, la disciplina stringente del *trust* cieco prevista dal successivo articolo 8 rende di difficile condivisibilità la norma. Al riguardo si dichiara contrario sia alla ipotesi della vendita che all'obbligo di istituire un *trust*, ritenendo poi inopportuno fissare un qualsiasi limite al valore della partecipazione azionaria del soggetto titolare della carica di Governo, in quanto tale valore non deve a proprio avviso costituire un limite all'esercizio dell'attività politica. Una volta che un imprenditore

abbia rispettato i limiti di fondo già previsti dalla legge, deve essere messo nelle condizioni di svolgere attività politica. Si riferisce alle campagne elettorali negli Stati Uniti d'America, la cui democrazia è da molti considerata un modello positivo. Dichiarò di non condividere l'ipotesi, prevista dal testo base, secondo cui è possibile istituire un *trust* interno anche su porzioni di patrimonio.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, precisa che il principio di fondo è quello per cui il patrimonio del titolare della carica di Governo non può superare una determinata entità. Ove tale evenienza si verificasse, spetta allo stesso titolare scegliere la modalità volta a ricondurre il patrimonio entro il limite prefissato. A tale scopo egli potrà non solo alienare o istituire un *trust* sull'intero ammontare del patrimonio, ma anche, ove lo ritenga, ricorrere in parte all'una e in parte all'altra soluzione, anche solo limitatamente alla parte eccedente la soglia prefissata.

Gabriele BOSCKETTO (FI), con riferimento all'articolo 7, osserva che esso stabilisce che, al fine di verificare la consistenza del patrimonio del titolare, l'Autorità, sulla base delle dichiarazioni rese, accerta la consistenza delle partecipazioni detenute. In proposito ritiene che debbano essere tenute in considerazione solo le partecipazioni azionarie del titolare.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, fornisce assicurazioni in ordine ad un approfondimento della questione sollevata dal deputato Boschetto.

Gabriele BOSCKETTO (FI) si dichiara contrario alle modalità previste per la vendita del patrimonio, che ritiene di dubbia ragionevolezza rispetto all'articolo 3 della Costituzione ed al principio di libertà economica. Ritiene quindi poco comprensibili, al comma 10 dell'articolo 7, le modalità di trasformazione del patrimonio ad opera del *trustee*. Si dichiara altresì contrario alla sanzione della decadenza, prevista dal comma 11 dello stesso articolo, nel caso di mancata opzione tra alienazione o costituzione del *trust*.

Per quanto concerne l'articolo 8, che reca la disciplina del *trust* interno, manifesta le proprie riserve sulle modalità di trasformazione del patrimonio da parte del *trustee*. In particolare ritiene poco comprensibile la norma che dovrebbe individuare il soggetto a cui spetta la individuazione della parte di patrimonio, eccedente la soglia massima, da alienare o su cui costituire un *trust*. Non condivide quindi i requisiti previsti per svolgere attività di trustee, paventando al riguardo il pericolo che sorgano società appositamente costituite, eventualmente anche ai fini politici.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, osserva che si può nominare un trustee già esistente, eventualmente anche straniero.

Gabriele BOSCKETTO (FI) si dichiara contrario anche all'istituzione di una nuova Autorità appositamente deputata alla vigilanza sui conflitti di interesse. Al riguardo ritiene sufficiente la presenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Pur comprendendo le motivazioni sottese alla istituzione della nuova autorità, ritiene che l'esperienza accumulata in materia e l'efficace funzionamento delle altre due autorità non rendano in alcun modo necessario l'istituzione di questo nuovo soggetto. Esprime infine le proprie perplessità sull'articolo 14, atteso che la materia potrebbe essere attribuita alla giurisdizione del giudice amministrativo. Dopo avere svolto brevi considerazioni sul Capo IV del testo base, conclude ribadendo la netta contrarietà su di esso da parte del gruppo di Forza Italia.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ringrazia il deputato Boschetto per le osservazioni svolte nel suo intervento, che assicura saranno prese in considerazione.

Franco RUSSO (RC-SE), anche a nome del gruppo di appartenenza, ringrazia il relatore e si complimenta con lui per il lavoro svolto nella redazione del testo base, che risulta pienamente coerente con l'impostazione di fondo preannunciata nella relazione introduttiva, vale a dire quella di far riferimento, diversamente dalla legge Frattini, al conflitto di interessi potenziale, cercando quindi soluzioni per prevenire il conflitto, piuttosto che per reprimerlo una volta instauratosi. Richiamate poi le considerazioni svolte dal deputato Boschetto in relazione al *blind trust*, fa presente si tratta di un istituto originario degli Stati Uniti, che lo stesso deputato Boschetto indica come modello di democrazia progredita. Quanto al fatto che non esistono in Italia società che svolgano questo servizio, rileva il coraggio della scelta del relatore, che si è orientato appunto verso l'istituto statunitense, laddove sarebbe stato in astratto possibile far riferimento alle società fiduciarie, le quali hanno una tradizione consolidata nell'ordinamento e nell'esperienza italiani.

Rivolgendosi poi in particolare al deputato Boschetto, osserva che il problema che il legislatore contemporaneo è chiamato ad affrontare è quello del rapporto tra potere politico e concentrazione della ricchezza. Nel ricordare che le leggi elettorali dello Stato ottocentesco escludevano dalla partecipazione al potere politico le classi meno abbienti, attraverso il requisito del censo, esprime il timore che tale esclusione, per quanto oggi abolita di diritto con l'avvento del principio del suffragio universale, si riproduca però di fatto. Il timore è legato alla considerazione che oggi la ricchezza personale è un fattore decisivo in vista dell'affermazione politica, a causa degli enormi costi legati alle campagne elettorali, al punto che sussiste concretamente il rischio che anche le democrazie più illuminate si trasformino in oligarchie: fa presente che negli Stati Uniti, che sono una democrazia avanzata, si assiste addirittura al fenomeno della trasmissione familiare del potere politico.

Ciò premesso, dopo aver espresso piena condivisione per l'impostazione di fondo del testo base, evidenzia alcuni punti che, a suo giudizio, potrebbero essere rivisti o migliorati. Innanzitutto, ritiene che all'articolo 1, commi 1 e 2, sarebbe preferibile far riferimento non ai «loro interessi privati», ossia agli interessi provati dei soli titolari di cariche pubbliche, bensì agli interessi privati in generale, in quanto il titolare di carica pubblica potrebbe essere condizionato anche da un interesse privato non «proprio», ma riferito ad una persona a lui vicina.

Per quanto riguarda poi le figure individuate all'articolo 2, comma 2, e all'articolo 4, comma 1, lettera d), riterrebbe opportuno utilizzare una formula più generale, per evitare il rischio che l'evoluzione del diritto societario, che già oggi comincia a prevedere una segmentazione della *governance*, renda la norma presto obsoleta rispetto alla ratio che la ispira. All'articolo 4, comma 2, lettera e), sarebbe a suo avviso opportuno specificare meglio, eventualmente mediante rinvii normativi, quali siano i valori mobiliari cui si fa riferimento. Al comma 8 del medesimo articolo, ritiene che si dovrebbe ampliare e precisare il novero dei soggetti collegati con il titolare di carica di Governo e perciò tenuti anch'essi a dichiarare all'Autorità i propri beni: ad esempio, sarebbe opportuno includere il coniuge separato, al fine di evitare espedienti volti a eludere la norma.

Con riferimento poi all'articolo 5, comma 6, ritiene che la decadenza ivi prevista debba intendersi come decadenza non dalla carica di Governo, bensì dalle cariche incompatibili; a tal fine sarebbe opportuno aggiungere, dopo le parole «decadenza dalla carica», le parole «diversa da quella di Governo». Fa presente, a questo riguardo, che altro è prevedere l'automatica decadenza da una qualsiasi carica pubblica, altro da una carica di Governo. Condivide il meccanismo di cui all'articolo 6, che prevede in sostanza una interlocuzione e un rapporto dinamico, e non unilaterale, tra l'Autorità e il soggetto interessato, pur riservandosi di proporre in seguito una formulazione più puntuale della norma. Si dichiara invece perplesso rispetto al comma 11 dell'articolo 7, che prevede la decadenza automatica dalla carica di Governo nel caso in cui il titolare ometta di scegliere tra le possibilità ivi previste. Pur intuendo che la *ratio* della previsione è probabilmente quella di evitare che la composizione del contrasto tra il membro del Governo e l'Autorità di vigilanza sia rimessa al Parlamento, ossia alla maggioranza che sostiene il Governo, ritiene nondimeno tale previsione non compatibile con l'ordinamento costituzionale italiano, in quanto essa finisce in sostanza col porre un'autorità amministrativa al di sopra di un organo costituzionale. Suggerisce quindi di superare tale difficoltà, prevedendo che l'Autorità rimetta gli atti al Presidente della Repubblica, in modo che sia

questi a provvedere con suo decreto, rispetto al quale la controfirma dovrebbe essere configurata espressamente come atto dovuto.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, chiarisce che il meccanismo individuato dal testo base lascia l'ultima parola non all'Autorità, ma alla Corte costituzionale. Il testo prevede infatti che il titolare della carica di Governo possa impugnare innanzi all'autorità giurisdizionale gli atti di accertamento e i provvedimenti adottati dall'Autorità e quindi, ove questa rigetti il ricorso, sollevare contro di essa conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale. In sostanza, il testo base prevede una decisione finale assunta al più alto livello, ma non dal circuito politico.

Franco RUSSO (RC-SE) ringrazia il relatore per il chiarimento. Ritiene tuttavia necessario riflettere approfonditamente su questo punto. Con riferimento poi all'articolo 8, premesso di giudicare coraggiosa la scelta di far riferimento alla convenzione dell'Aja sui *trust*, ritiene opportuno per un verso precisare meglio le garanzie di affidabilità del *trust* e gli obblighi che lo riguardano, per altro verso prevedere che il rapporto tra il titolare della carica di Governo e il *trust* sia sempre mediato dall'Autorità, anche perché il trust potrebbe essere condizionato dal titolare del patrimonio con la minaccia di un'azione giudiziaria per *mala gestio*.

Per quanto riguarda l'Autorità di vigilanza sui conflitti di interesse, si chiede se non sarebbe meglio evitare di istituire una nuova autorità indipendente, attribuendo piuttosto all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato le competenze previste dal provvedimento in esame, eventualmente prevedendo al suo interno una sezione specializzata, in modo da sfruttarne l'organico e le competenze già acquisite nella materia; reputa in ogni caso opportuno prevedere, all'interno dell'Autorità, anche professionalità economiche, oltre che giuridiche. Quanto all'aver individuato come giudice un collegio entro la Corte d'appello di Roma, la giudica una scelta condivisibile, anche se, qualora la Commissione accogliesse la proposta del suo gruppo di rimettere al Presidente della Repubblica il provvedimento conclusivo del procedimento istruttorio dell'Autorità, si dovrebbe forse prevederne la impugnabilità davanti al giudice amministrativo.

Da ultimo, richiamando a titolo di esempio l'evoluzione del diritto societario e delle cariche da esso previste, evidenzia la necessità di una seria riflessione sul tema delle ineleggibilità e delle incompatibilità dei membri del Parlamento e di una conseguente revisione delle norme di riferimento, vale a dire l'articolo 10 del testo unico delle leggi elettorali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, e l'articolo 2 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, e successive modificazioni.

Conclude ribadendo di condividere l'impostazione di fondo del testo del relatore e preannunciando la presentazione di emendamenti di carattere migliorativo.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ringrazia i deputati intervenuti per le loro osservazioni. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.25.**