

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

Martedì 20 febbraio 2007

Conflitto di interessi.

C. 1318 Franceschini.

(Seguito dell'esame e rinvio - Adozione del testo base).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 20 dicembre 2006.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, presenta una proposta di testo base, che illustra ricordando innanzitutto come l'esperienza degli Stati contemporanei abbia visto con una certa frequenza affacciarsi alla vita politica personalità affermatesi nel mondo dell'impresa. Il superamento della tradizionale distinzione tra società politica e società civile ha quindi portato tutti i paesi di democrazia matura alla definizione di principi intesi alla separazione degli interessi privati dalle funzioni pubbliche, in modo da integrare il principio della separazione dei poteri dello Stato, proprio della democrazia classica.

Ricorda che il problema del conflitto di interessi si è presentato per la prima volta negli Stati Uniti, i quali hanno quindi provveduto a dotarsi di una legislazione in materia. In seguito anche gli altri paesi di democrazia matura hanno approvato normative specifiche per far fronte a questa esigenza; fa eccezione il Regno Unito, che si affida a regole non scritte, potendo contare su un'etica pubblica consolidata e condivisa.

Per quanto riguarda l'Italia, ricorda che la prima legge in materia di conflitto di interessi fu approvata dal Parlamento nel 2004: si tratta della cosiddetta legge Frattini (20 luglio 2004 n. 215), dal nome del ministro che la sostenne in Parlamento. Nei confronti di questa legge l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità per le comunicazioni hanno sollevato, nelle loro relazioni, ben sedici rilievi, segnalando come, per effetto di alcune lacune normative, il provvedimento sia in sostanza inefficace. Di qui nasce l'esigenza di una nuova disciplina del conflitto di interessi, che, pur riprendendo l'ispirazione di fondo della legge Frattini, pervenga ad una più compiuta definizione normativa della materia, anche al fine di risolvere i problemi emersi dall'esperienza applicativa della legge stessa.

Chiarisce che il testo base testé presentato si informa ai dodici criteri da lui indicati nella seduta del 13 settembre 2006, in occasione dell'introduzione dell'esame del provvedimento in titolo. Si trattava di criteri desunti dall'esperienza applicativa della legge Frattini e dall'esperienza comparativa. In particolare, occorre innanzitutto valutare se dovesse conservarsi l'attuale nozione legislativa di conflitto di interessi, la quale fa riferimento al conflitto di interessi attuale, o non dovesse invece rivedersi l'impostazione complessiva nel senso di far riferimento piuttosto al conflitto di interessi potenziale; in sostanza si trattava di decidere se il conflitto di interessi debba essere represso dopo che è sorto o piuttosto prevenuto prima che sorga. Si trattava poi di rendere rilevante, ai fini del conflitto di interessi, ogni atto del Governo o del singolo ministro che avvantaggi in modo specifico e preferenziale il responsabile politico dell'atto o un altro componente del Governo; a quest'ultimo riguardo, ricorda che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato abbia individuato una lacuna della legge Frattini nella mancata previsione dell'eventualità che un membro del Governo adotti un atto utile a favorire non se stesso, ma altri membri del Governo. Era poi necessario definire chiaramente i doveri pubblici dei destinatari della legge, sulla base delle previsioni

costituzionali relative alla pubblica amministrazione e all'esercizio di funzioni pubbliche. Si trattava inoltre di rendere la normativa applicabile anche agli amministratori regionali e dei grandi enti locali e di rendere pubbliche le dichiarazioni patrimoniali dei soggetti interessati dal provvedimento, come oggi accade per i parlamentari, nonché di istituire un'Autorità autonoma, dotandola degli stessi poteri sanzionatori oggi attribuiti alle due Autorità competenti in materia e facendone un organo capace di fornire consulenze preventive e di individuare, insieme all'interessato, le misure più opportune per prevenire l'insorgere di conflitti di interessi. Si trattava di valutare l'opportunità di prevedere l'obbligo di comunicare gli atti di governo all'Autorità in questione, in modo che questa potesse poi segnalare al presidente del Consiglio o, a seconda dei casi, al presidente di regione, al presidente di provincia o al sindaco i possibili conflitti di interessi. Occorreva d'altra parte privilegiare la categoria dell'incompatibilità rispetto a quella dell'ineleggibilità, rispetto alla quale la Corte costituzionale ha in più occasioni mostrato il proprio sfavore, rimarcando l'esigenza di evitare il più possibile di porre ostacoli alla eleggibilità. Occorreva, ancora, dedicare un apposito approfondimento al tema dei mezzi di comunicazione, tenendo conto delle innovazioni e delle continue trasformazioni del settore e guardando con prudenza alla tipologia delle procedure preventive e delle sanzioni successive, al fine di tipizzare misure efficaci e non esorbitanti rispetto allo scopo.

Si dice consapevole del fatto che il testo dovrà essere sottoposto in ogni sua parte ad attenta valutazione e ad eventuali correzioni, inevitabili in quanto si tratta di una materia estremamente complessa e delicata, nella quale, da una parte, esigenze giuridiche si intrecciano strettamente ad esigenze di carattere politico, e dall'altra si scontrano anche punti di vista più generali sui caratteri della democrazia contemporanea.

Illustra quindi l'articolato, che si compone di sei capi. Al capo I è sancito il principio generale che tutti i titolari di cariche pubbliche sono tenuti ad operare esclusivamente per la cura degli interessi pubblici, evitando pertanto che i loro interessi privati ne condizionino decisioni e attività. Il capo II reca invece norme specifiche per la prevenzione dei conflitti di interessi in capo ai titolari della cariche di Governo. Al riguardo, nel ricordare il dibattito svoltosi in Commissione circa l'opportunità di estendere la disciplina sul conflitto di interessi anche ai membri delle Autorità amministrative indipendenti, chiarisce di aver alla fine preferito escludere questi ultimi dall'ambito dei destinatari delle norme, sembrando inopportuno che un'Autorità indipendente, la nuova Autorità di vigilanza sul conflitto di interessi istituita dal testo base in esame, vigilasse sulle altre Autorità indipendenti. Ribadisce, in ogni caso, che la norma di principio di cui all'articolo 1 riguarda tutti i titolari di cariche pubbliche, e non solo i titolari di cariche di Governo. Per questi ultimi il testo base prevede l'obbligo di dichiarare all'Autorità di vigilanza la propria situazione patrimoniale e i propri interessi economici e di fornire dati utili a permettere all'Autorità di verificare la correttezza delle dichiarazioni rese. Le dichiarazioni devono essere presentate anche dal coniuge, dai parenti e affini entro il secondo grado e dalle persone conviventi non a scopo di lavoro domestico.

Chiarisce che, ove gli interessi economici siano inferiori ad un valore complessivo di 15 milioni di euro, il titolare della carica di governo deve astenersi dall'adozione di atti in conflitto di interessi, mentre, ove gli interessi economici siano di valore superiore a 15 milioni di euro, sorge per lui l'obbligo di alienare beni in misura sufficiente a scendere al di sotto di tale quota o di affidare il proprio patrimonio ad un *trust* cieco, che è scelto dall'interessato, d'intesa con l'Autorità di vigilanza, la quale detta specifiche disposizioni. Il *trustee* è tenuto a vincoli di riservatezza in ordine agli investimenti effettuati e ai beneficiari. Non rilevano i beni immobili o mobili registrati destinati alla fruizione propria, del coniuge, dei parenti e degli affini entro il secondo grado, delle persone conviventi. Per quanto riguarda il *trust*, una difficoltà aggiuntiva è rappresentata dal fatto che non esiste una disciplina interna in materia, ed è pertanto necessario rinviare alla Convenzione dell'Aja del 1989 sui *trust* e sul loro riconoscimento.

Per quanto riguarda il tetto di 15 milioni di euro, premesso di essere consapevole che si tratta di una soglia suscettibile di approfondimento e riflessione, chiarisce che esso è stato individuato alla luce di uno studio elaborato da Mediobanca, dal quale si desume che le imprese italiane i cui patrimoni

siano superiori a 15 milioni di euro rappresentano circa il 2,5 per cento del totale.

Descrive quindi la composizione dell'Autorità di vigilanza, della quale fanno parte cinque membri, due dei quali eletti dalla Camera dei deputati, due dal Senato ed uno, il presidente, nominato dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro. Nel caso in cui un titolare di carica di governo non ottemperi all'obbligo di alienazione dei beni o di ricorso ad un *trust* cieco, ne è prevista la decadenza automatica. Al riguardo, riconosce che si tratta di una scelta estremamente delicata; ritiene, peraltro, che rimettere alle assemblee legislative la decisione se far decadere il titolare di carica di governo in conflitto di interessi avrebbe di fatto comportato l'inefficacia della norma, in quanto difficilmente la maggioranza parlamentare o consiliare, quale che sia, compirebbe un atto volto a provocare le dimissioni o la decadenza per conflitto di interessi di un membro del Governo o della Giunta da essa sostenuta. Aggiunge che si potrebbe, in astratto, ipotizzare che la decadenza del titolare della carica di governo venga decisa da una maggioranza qualificata, per esempio quella dei due terzi dei componenti, ma fa presente che a questa soluzione si oppone la circostanza che, per quanto riguarda le deliberazioni delle Camere, è impossibile prevedere una maggioranza qualificata con legge ordinaria, stante il vincolo costituzionale. È stato quindi previsto che la decisione dell'Autorità comporti l'automatica decadenza dell'interessato, al quale resta tuttavia la possibilità di impugnare la decisione dell'Autorità in sede giurisdizionale, con la possibilità di giungere, all'occorrenza, fino a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Trattandosi poi di diritti di rilevanza costituzionale, è sembrato opportuno attribuire al giudice ordinario, piuttosto che a quello amministrativo, la competenza a decidere della controversia tra titolare di carica di governo e Autorità; per quanto riguarda la composizione del collegio giudicante, si è preferito far riferimento alle sole sezioni civili, e non anche a quelle penali, in modo da garantire la presenza di magistrati competenti in materia di diritti civili e politici.

Per quanto riguarda, infine, l'organizzazione dei tempi di esame, dopo aver ricordato che la Commissione è chiamata oggi ad adottare il testo base, il quale sarà quindi fatto oggetto della successiva fase emendativa, esprime l'avviso che si possano dedicare all'esame del testo una o due sedute, fissando fin da ora il termine per la presentazione degli emendamenti a tre settimane da oggi.

Gabriele BOSCETTO (FI) ritiene indispensabile accordare ai gruppi un congruo lasso di tempo per approfondire adeguatamente le complesse questioni sottese al testo base predisposto dal presidente relatore, in modo che sia poi possibile raccogliere gli orientamenti dei diversi gruppi. Invita pertanto il presidente a non calendarizzare il provvedimento nella prossima settimana e a non fissare già da oggi il termine per la presentazione degli emendamenti.

Marco BOATO (Verdi), preannunciando fin d'ora il voto favorevole del proprio gruppo sull'adozione del testo base predisposto dal presidente relatore, si dice d'accordo a dedicare alcune sedute all'approfondimento del testo, anche in vista di un lavoro migliore e più spedito nella fase di predisposizione degli emendamenti.

Giacomo STUCCHI (LNP) ritiene necessaria una lettura approfondita del testo base, anche al fine di valutare le questioni più controverse e di semplificare la successiva fase emendativa. Dopo aver premesso che la sua parte politica intende collaborare alla definizione del miglior provvedimento possibile sulla materia e non intende in alcun modo strumentalizzare il dibattito, nella convinzione che tale sia anche l'orientamento del presidente e relatore, chiede che il termine per la presentazione degli emendamenti non venga fissato ad una data anteriore alla metà di marzo, in modo da consentire ai commissari nelle prossime settimane una analisi approfondita del testo, anche nell'ambito di apposite sedute della Commissione.

Franco RUSSO (RC-SE), nel ringraziare, anche a nome del gruppo, il presidente e relatore per l'accurato lavoro svolto, preannuncia il voto favorevole sull'adozione del testo del presidente e

relatore come testo base, rilevando, per inciso, con soddisfazione che il testo raccoglie la sollecitazione della sua parte politica a prevedere lo strumento del *trust* cieco. Si riserva in ogni caso di esaminare il testo nel dettaglio, anche in considerazione delle complesse questioni che lo stesso affronta. In particolare, segnala l'importanza di definire anche una specifica disciplina in relazione al peculiare e anomalo conflitto di interessi che concerne il titolare di carica di governo che sia proprietario di mezzi di comunicazione di massa, al riguardo facendo presente che la proprietà di mezzi di comunicazione di massa determina uno specifico conflitto di interessi, in quanto chi controlla i mezzi di comunicazione di massa ha il potere di influenzare la formazione dell'opinione pubblica e di incidere quindi significativamente sull'andamento di una campagna elettorale. Ritiene poi che la soglia di 15 milioni di euro sia da ritenersi alta, in quanto interessa un limitato numero di grandi imprenditori, laddove il tessuto produttivo italiano è formato per la grande maggioranza da imprenditori a capo di imprese medio-piccole.

Roberto ZACCARIA (Ulivo), premesso che la complessità del testo rende indispensabile una lettura approfondita prima di esprimere una valutazione definitiva, esprime l'avviso che si tratti di un testo di grande interesse, anche in considerazione del fatto che introduce, con il *trust* cieco, attualmente non previsto dall'ordinamento italiano, un elemento di significativa novità. Per quanto riguarda l'organizzazione dei tempi di esame, ricorda che la discussione generale è già stata svolta e che occorre portare il provvedimento all'attenzione dell'Assemblea in tempi ragionevoli. Ritiene pertanto che si possa rinviare di due o tre settimane l'inizio della fase emendativa, a condizione però che il tempo sia utilizzato per svolgere un serrato lavoro di approfondimento sul testo, anche al fine di semplificare la fase emendativa.

Gabriele BOSCETTO (FI) rileva che il testo base predisposto dal presidente e relatore è significativamente diverso dalla proposta di legge in titolo e che si basa inoltre sulla nozione di conflitto di interessi potenziale, anziché reale, come previsto dalla legge Frattini. Ricorda, quindi, che la sua parte politica era favorevole ad una riforma della legge Frattini che, mantenendone l'impostazione di fondo incentrata sul conflitto di interessi reale, ne superasse le inadeguatezze, anche tenendo conto di quanto posto in evidenza dalla Autorità garante della concorrenza e del mercato e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Considerato che il testo elaborato dal presidente è significativamente diverso rispetto alle attese, ritiene si renda necessario un esame minuto dell'articolato, che va svolto con la dovuta attenzione, trattandosi di un testo che per importanza politica e giuridica non può senz'altro venir definito affrettatamente.

Annuncia pertanto il voto di astensione del suo gruppo sull'adozione del testo base, in attesa di poterlo esaminare nel dettaglio.

Maurizio RONCONI (UDC) e Giacomo STUCCHI (LNP) annunciano il proprio voto di astensione sull'adozione del testo base.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di adottare come testo base per il seguito dell'esame il testo proposto dal relatore (*vedi allegato 1*).

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, considerato che, in generale, quanto più è approfondito il lavoro svolto in Commissione su un provvedimento, tanto più spedita è la discussione in Assemblea, ritiene di poter accedere alla richiesta del deputato Boschetto. Propone pertanto di dedicare all'esame del testo base le sedute del 7 e dell'8 marzo e di fissare successivamente il termine per la presentazione degli emendamenti.

La Commissione concorda.

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

La seduta termina alle 14.45.