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

Mercoledì 4 ottobre 2006

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 28 settembre 2006.

Marco BOATO (Verdi) dichiara di riconoscersi negli interventi svolti dai deputati della maggioranza, e in particolare dai colleghi Zaccaria e Russo, nelle precedenti sedute. Esprime quindi apprezzamento per lo sforzo compiuto dal presidente nella sua relazione e condiviso dalla maggioranza, di avviare un confronto leale e aperto su una materia così delicata. Dichiara inoltre di condividere l'opportunità di procedere all'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione nella seduta odierna e si riserva di intervenire più diffusamente al termine delle audizioni programmate.

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

Martedì 5 dicembre 2006

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 4 ottobre 2006.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ricorda che la Commissione ha concluso, nella seduta del 30 novembre scorso, lo svolgimento dell'attività conoscitiva programmata nell'ambito dell'esame preliminare. In proposito rappresenta alla Commissione l'opportunità che all'esame del provvedimento in titolo possa essere dedicata la seduta di mercoledì 13 dicembre 2006. Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Mercoledì 13 dicembre 2006

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, il 5 dicembre 2006.

Gabriele BOSCETTO (FI) fa presente che per il gruppo di Forza Italia il primo deputato che intende intervenire, nel corso della prossima settimana, è il deputato Bruno.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, evidenzia l'opportunità che, da parte dei gruppi, siano indicati entro la giornata di martedì 19 dicembre 2006, i nominativi dei deputati interessati ad intervenire nell'ambito dell'esame preliminare.

Gianpiero D'ALIA (UDC) avverte che per il proprio gruppo interverrà il deputato Ronconi. Al riguardo osserva l'opportunità che da parte del relatore e della maggioranza sia preliminarmente indicato su quale testo effettivamente debba svolgersi il confronto tra le diverse forze politiche. Trattandosi di temi complessi, quale ad esempio il sistema delle ineleggibilità e delle incompatibilità, sul quale si registrano evidenti lacune normative, sarebbe a proprio avviso opportuno che il relatore manifestasse i propri convincimenti sulle diverse questioni recate dalla materia in esame. Rileva infatti che dalla relazione svolta dal presidente Violante emerge la possibilità di individuare soluzioni diverse in ordine ai vari aspetti disciplinati dal provvedimento in titolo.

Gabriele BOSCETTO (FI), dopo aver ribadito l'apprezzamento per la relazione svolta dal presidente Violante, condivide l'opportunità segnalata dal deputato D'Alia che il relatore si pronunci in ordine ad ipotesi di definizione normativa delle diverse problematiche in questione.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ricorda che dopo lo svolgimento della relazione, era stato convenuto di dare luogo ad un intervento per ciascun rappresentante di gruppo volto a chiarirne la rispettiva posizione politica sul provvedimento in esame. Ritiene pertanto che, proprio al fine di poter redigere un testo base che possa costituire un significativo punto di partenza per un proficuo confronto tra la maggioranza e l'opposizione, sarebbe opportuno prevedere innanzitutto lo svolgimento degli interventi da parte dei singoli rappresentanti dei gruppi sulle questioni da lui evidenziate nella relazione introduttiva. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Martedì 19 dicembre 2006

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, il 13 dicembre 2006.

Gabriele BOSCETTO (FI) chiede di poter rinviare alla giornata di domani l'intervento di un rappresentante del proprio gruppo.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, fa presente che gli interventi nell'ambito della discussione di carattere generale sul provvedimento in titolo dovranno avere luogo entro la seduta di domani, mercoledì 20 dicembre 2007, riservandosi successivamente di presentare alla Commissione una proposta di testo base. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Mercoledì 20 dicembre 2006

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, il 19 dicembre 2006.

Gabriele BOSCETTO (FI) ricorda che la posizione politica del proprio gruppo sulla proposta di legge in esame è stata già illustrata dai deputati La Loggia e Santelli. Al riguardo ritiene che la vigente legge in materia, essendo stata approvata nel 2004, abbia avuto una sperimentazione, in sede attuativa, ancora troppo limitata per pervenire a valutazioni complessive che possano indurre a ritenere necessaria una riforma della disciplina da essa recata. In proposito ritiene pertanto che una revisione radicale della normativa vigente, come prospettata dalla proposta di legge in esame, debba considerarsi ispirata esclusivamente da logiche persecutorie nei confronti del *leader* dell'opposizione.

Ribadito, pertanto, che la posizione del proprio gruppo è contrario ad una revisione della normativa vigente, si riserva comunque di valutare quali siano gli intendimenti della maggioranza alla luce della proposta di testo base che sarà presentata dal presidente.

Il suo intervento, pertanto, è finalizzato ad individuare le principali criticità presenti nelle prospettive di riforma, anche sulla base della relazione svolta dal presidente Violante. In proposito dichiara di condividere la parte della relazione nella quale si evidenzia che lo spirito con cui sarebbe proficuo affrontare il tema in esame dovrebbe essere quello dell'integrazione e del perfezionamento della legge vigente, sulla base dell'esperienza applicativa e dei suggerimenti formulati dall'Autorità *antitrust* e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nelle loro relazioni periodiche alle Camere. Non ritiene invece condivisibile assumere quale criterio informatore di un eventuale nuovo intervento legislativo l'esperienza di altri paesi, ovvero le indicazioni provenienti da organismi internazionali, quali l'OCSE. Al riguardo fa presente, ad esempio, che gli Stati Uniti dispongono di una disciplina con caratteristiche peculiari coerenti con il sistema complessivo di quel paese, mentre in altri ordinamenti, quale ad esempio la Francia, vigono disposizioni assai meno incidenti rispetto a quelle di cui si propone l'approvazione. Ritiene poi poco utile guardare all'esperienza della Spagna, alla luce della breve esperienza applicativa della relativa disciplina.

Giudica quindi condivisibile la linea proposta dal presidente Violante di addivenire ad una definizione del conflitto capace di coglierne gli aspetti potenziali. Reputa in proposito utile e significativo il patrimonio di esperienza che si può trarre dall'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e ringrazia il presidente Violante per aver offerto alla Commissione una sintetica casistica delle decisioni adottate da tali Autorità: ritiene che l'analisi di tali precedenti sia utile al fine di individuare possibili correttivi della disciplina vigente in materia di conflitto di interessi, qualora si ritenga che di interventi migliorativi vi sia bisogno. L'impostazione della proposta di legge C. 1318 è invece improntata a uno spirito di radicale stravolgimento della normativa vigente che il suo gruppo, ritiene da respingere *in toto*. Si sofferma quindi sull'ipotesi, prospettata nella relazione introduttiva del presidente, di porre al centro di un aggiornamento della disciplina sul conflitto di interessi la nozione di danno potenziale, anziché quella di danno reale e rileva come in tal senso sia necessario riflettere anche sulla nozione di incidenza, ovvero di idoneità di un atto ad alterare il corretto funzionamento del mercato. Analoghe considerazioni svolge in riferimento all'eventuale passaggio dalla nozione di danno per l'interesse pubblico a quella, più ampia, di lesione dell'interesse pubblico. Ricorda altresì come, nella sostanza, dagli interventi svolti in Commissione dai presidenti delle Autorità testé citate sia emerso un giudizio complessivamente positivo della disciplina vigente in materia.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) osserva che, in realtà, i presidenti delle Autorità cui fa riferimento il deputato Boschetto hanno mosso numerosi rilievi critici alla legge n. 215 del 2004.

Gabriele BOSCETTO (FI) ribadisce che i presidenti delle Autorità competenti si sono limitati, a suo avviso, ad ipotizzare alcune modifiche della normativa vigente, peraltro da loro stessi giudicate di non semplice realizzazione. Ritiene inoltre che l'esperienza delle due Autorità debba essere mantenuta e valorizzata, ed esprime pertanto contrarietà alla proposta di istituzione di una nuova Autorità amministrativa indipendente. Ricorda quindi che i presidenti delle Autorità competenti hanno espresso alcuni dubbi sull'istituto della diffida, previsto dalla legge n. 215 del 2004, che giudica invece assai ragionevole, dichiarandosi tuttavia disponibile a valutare meccanismi più rapidi e incisivi. Osserva comunque che il ragionare di una modificazione dell'istituto della diffida, come pure il passare dalla nozione di danno reale a quella di danno potenziale ovvero dalla nozione di danno per l'interesse pubblico a quella di lesione dell'interesse pubblico, è cosa ben diversa dall'abrogare la legge n. 215 del 2004 e dall'istituire una nuova Autorità. Dopo aver ricordato che gli interventi in Commissione dei presidenti delle due Autorità competenti contenevano anche altri spunti critici, sui quali tuttavia non intende soffermarsi, poichè sono già stati ricordati dal presidente Violante, esprime la contrarietà del suo gruppo ad ogni previsione di provvedimenti ablatori, ed in particolare all'ipotesi di un obbligo di vendita. Al riguardo, osserva che anche la soluzione adottata in Canada appare più consona ai sistemi di diritto anglosassone e considera interessante ma poco felice anche il riferimento alle disposizioni in corso di esame presso la regione Sardegna. Dichiaro quindi che, per il suo gruppo, ha valore pregiudiziale la scelta di non consegnare un patrimonio a chi non ne abbia la piena responsabilità e ritiene che nessuna ipotesi di spoliamento possa essere presa in considerazione, anche per i problemi di ordine costituzionale evidenziati dal professor Caianiello nel corso di una audizione svolta nella precedente legislatura. Ribadisce per tali motivi di giudicare del tutto non condivisibile la proposta di legge C. 1318, mentre ritiene si possa discutere di parziali modificazioni della legge n. 215 del 2004, da realizzare soprattutto mediante una valorizzazione del ruolo delle Autorità competenti. Dichiaro quindi di considerare interessante l'accento contenuto nella relazione alla materia dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità; in proposito, osserva che anche nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'esame del provvedimento in titolo è emerso con chiarezza come l'istituto dell'ineleggibilità sia comunemente ritenuto un mezzo di contrasto del conflitto di interessi scarsamente efficace e poco idoneo. Ritiene altresì che l'ipotesi di attribuire, con legge costituzionale, una competenza in materia di verifica delle cause di ineleggibilità alla Corte costituzionale possa certamente costituire motivo di riflessione; peraltro, ritiene preferibile che un simile intervento non si innesti sull'esame del provvedimento in titolo.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, precisa che l'ipotesi avanzata nella sua relazione si limitava a contemplare l'eventualità che la Corte costituzionale fosse chiamata a decidere sui ricorsi in materia di ineleggibilità.

Gabriele BOSCETTO (FI), alla luce delle precisazioni fornite dal presidente Violante, osserva che il tema può certamente essere approfondito, ma al di fuori dell'esame del provvedimento in titolo. Dichiaro quindi di condividere l'affermazione per cui la normativa in materia di conflitto di interessi, per essere efficace, deve avere carattere oggettivo, mentre considera assai complesso stabilire come essa possa avere anche carattere preventivo. Concordo altresì sull'opportunità che la disciplina contenga una definizione del conflitto di interessi, ma osserva che la definizione recata dalla legge n. 215 del 2004 è certamente apprezzabile, come confermato anche dagli interventi dei presidenti delle due Autorità competenti. Giudica inoltre importante il riferimento all'articolo 323 del codice penale, in materia di abuso di ufficio, in quanto ciò dimostra che la disciplina del conflitto di interessi non esclude la possibilità che siano comminate sanzioni di natura penale; del resto, non sarebbe possibile sottrarre al giudice penale la competenza a conoscere del reato di abuso

di ufficio. Dichiaro quindi di non condividere l'opportunità di affidare all'Autorità competente, presente o istituenda, una funzione di consulenza preventiva, tanto più che l'eventuale certificazione rilasciata da detta Autorità non impedirebbe l'azione penale da parte della magistratura. Reputo inoltre interessante il riferimento, contenuto nella relazione, alla decisione assunta dalla Autorità competente in riferimento alla vicenda che aveva portato il Governo, nel corso della passata legislatura, a porre la questione di fiducia sull'approvazione del cosiddetto «maxiemendamento» al disegno di legge finanziaria per il 2005, il quale conteneva anche una disposizione volta a rifinanziare il contributo per l'acquisto di *decoder* per il digitale terrestre, rispetto alla quale si era prospettata l'esistenza di un possibile conflitto di interessi: tale riferimento offre, infatti, un esempio paradigmatico di efficace intervento da parte dell'Autorità competente. Desidero quindi ringraziare il presidente Violante per l'utile e ampia relazione svolta e si rammarico di non poter offrire un contributo di analoga portata; confida, peraltro, che le indicazioni fornite dai gruppi dell'opposizione saranno tenute in considerazione e anche sviluppate dal presidente Violante quando si accingerà alla predisposizione di un nuovo testo. Dichiaro altresì di non volersi soffermare sul tema del conflitto di interessi a livello di regioni ed enti locali, avendo deciso di muoversi in un'ottica di mero miglioramento della legge n. 215 del 2004; dichiara peraltro di concordare sulla spettanza allo Stato della competenza in materia di conflitto di interessi a livello regionale. Con riferimento quindi alla nozione di sostegno privilegiato, riconosce l'esistenza di un problema legato alla limitazione temporale dell'istituto, ma ricorda come la giurisprudenza amministrativa abbia di fatto provveduto ad estendere tale limite. Ricorda altresì le posizioni espresse dai colleghi Adenti e Angelo Piazza, che hanno detto di non considerare prioritario un intervento in materia di conflitto di interessi, nonché le interessanti osservazioni formulate dal deputato Franco Russo, che ha espresso dubbi sull'opportunità di istituire una nuova Autorità. Richiama infine l'esigenza di non colpire la ricchezza facendone un limite nell'accesso al potere politico.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ringrazia il deputato Boschetto per l'ampio intervento e assicura che terrà in debita considerazione le osservazioni formulate. Prima di dare la parola al deputato Ronconi, desidera precisare di comprendere bene le difficoltà evidenziate rispetto all'ipotesi di istituzione di una nuova Autorità; peraltro, fa notare che l'Autorità *antitrust* ha attualmente compiti di regolazione del mercato: si interroga pertanto sull'opportunità che ad essa sia attribuita anche una funzione di regolazione nei confronti della politica, essendo l'obiettivo di una disciplina sul conflitto di interessi proprio quello di definire una netta demarcazione tra mercato e politica.

Maurizio RONCONI (UDC) premette di ritenere che la proposta di legge in esame risponda più a un'esigenza di tipo politico, che non alla volontà di giungere a una nuova disciplina del conflitto di interessi. Osserva infatti che tale proposta risulta essere assai squilibrata e che gli stessi presentatori hanno dichiarato di perseguire l'obiettivo di avviare un ampio dibattito parlamentare, piuttosto che di configurare idonee soluzioni normative. Nel merito, ritiene che tale proposta sia mossa da un intento *contra personam* e, in particolare, osserva che gli articoli 3 e 8 investono questioni assai delicate e necessitano di approfondimento; in particolare l'articolo 8 presenta a suo avviso aspetti problematici anche sotto il profilo costituzionale. Dichiaro quindi che il suo gruppo attende la presentazione di un nuovo testo da parte del presidente e relatore, sottolineando così la disponibilità a discutere di una revisione della disciplina sul conflitto di interessi, che rappresenta senz'altro un problema significativo e meritevole di attenzione. Conclusivamente, ribadisce che il provvedimento in titolo non può certo costituire il punto di arrivo di un confronto parlamentare, che auspica quanto più possibile aperto e ampio.

Luciano VIOLANTE *presidente e relatore*, si riserva di presentare, nel prossimo mese di gennaio, un nuovo testo in materia di conflitto di interessi. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.