

***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 una 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. Ritiene 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 inadeguati 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.

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

Martedì 26 settembre 2006

SEDE REFERENTE

Presidenza del presidente Luciano VIOLANTE. - Intervengono il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Paolo Naccarato e il sottosegretario di Stato per l'interno Marcella Lucidi.

La seduta comincia alle 9.35.

Conflitto di interessi.
C. 1318 Franceschini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

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

Franco RUSSO (RC-SE) si dichiara sorpreso per i contenuti dell'intervento svolto in una precedente seduta dal deputato Bocchino, che ha descritto il provvedimento in esame come volto a risolvere i problemi legati alla posizione di una singola persona, laddove, come è emerso con chiarezza dall'ampia relazione del presidente Violante, la proposta di legge, che rappresenta tra l'altro una proposta aperta, inquadra il tema del conflitto di interessi in termini assai più ampi. Ricorda quindi come il problema della separazione tra ricchezza e potere politico abbia costituito un aspetto centrale nella costruzione dello Stato moderno, pur assumendo, nel corso dei secoli, connotazioni diverse con riferimento alla forma di ricchezza socialmente predominante. Segnala poi come questa tematica sia giunta oggi ad un tornante decisivo che richiede di approfondire, anche dal punto di vista teorico, le soluzioni idonee ad evitare conflitti di interesse. A tale riguardo desidera ricordare come già Immanuel Kant, nella «*Metafisica dei costumi*», cogliesse la problematica del potenziale conflitto tra interessi contrapposti e teorizzasse la necessità che il «signore del paese» non fosse titolare di alcun interesse. Ricorda poi come il problema del rapporto tra ricchezza e potere politico abbia caratterizzato la vicenda storica del censo fin dalla prima rivoluzione inglese e come il nesso tra indipendenza economica e diritto di voto sia stato al centro del pensiero liberale fino a tutto l'Ottocento, inducendo uno studioso del calibro di Massimo Severo Giannini a definire «monoclasse» lo Stato liberale ottocentesco in ragione delle limitate base censuarie che definivano il perimetro degli aventi diritto al voto. Sottolinea quindi come, nel corso del Novecento, si assista alla nascita della democrazia contemporanea proprio in virtù del venir meno della limitazione del suffragio su base censitaria e del graduale affermarsi del suffragio universale, che rompe il nesso tra ricchezza e titolarità della funzione politica. Rileva quindi come proprio questo passaggio sia sottolineato da Hans Kelsen nell'esaltazione del ruolo del parlamento quale luogo di composizione di tutti gli interessi presenti nella società. Osserva invece come oggi si rischi nuovamente che sia la ricchezza a dominare l'accesso al potere politico e come divenga dunque rilevante il tema del conflitto di interessi, come utilizzazione dello strumento legislativo al fine di favorire interessi

privati. È consapevole di come la regolamentazione della materia rappresenti un compito complesso, che richiede, fra l'altro, una adeguata conoscenza di nuovi fenomeni politici, sociali e tecnologici; per questa ragione il suo gruppo ha avviato una riflessione interna, che lo potrà portare a rivedere e modificare le proprie posizioni. Dichiaro poi di non condividere del tutto l'opinione secondo cui uno degli strumenti preventivi del conflitto di interessi, previsto dall'ordinamento in termini di ineleggibilità, si riferisce alla disciplina di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sarebbe del tutto superato e ritiene che, sebbene lo strumento da privilegiare sia quello delle incompatibilità, il problema possa essere affrontato anche in termini di ineleggibilità. Pur condividendo l'approccio di tipo preventivo che la proposta in esame presenta, ritiene necessario prevedere che l'autorità competente effettui anche un monitoraggio *ex post* sull'applicazione della disciplina. Ritiene altresì che non che la discussione intorno ai diversi strumenti per la risoluzione del conflitto di interessi debba essere aperta e non escludere alcuna ipotesi, ricordando come questo specifico aspetto sia affrontato anche nel rapporto dell'OCSE, dove è dato trovare un riferimento al *blind trust* e alla vendita. Esprime poi il favore del suo gruppo per l'ipotesi di estendere la disciplina del conflitto di interessi alle regioni e agli enti locali. Venendo a trattare di alcuni profili specifici della proposta di legge in esame, esprime perplessità sul disposto di cui all'articolo 7, comma 2, laddove si propone che sia il titolare di cariche di governo proporre a quell'autorità di cui all'articolo 5 le misure idonee a prevenire il conflitto di interessi. A suo dire, ciò potrebbe ingenerare un conflitto «di cattura» tra regolato e regolatore, inducendo il secondo a farsi condizionare dall'iniziativa e dalle prospettazioni del primo. Osserva poi come il meccanismo di *blind trust* di cui all'articolo 8 sembri applicarsi ai soli valori mobiliari e come inoltre, quando questi siano concentrati in capo a una sola azienda, lo stesso *blind trust* possa rivelarsi strumento insufficiente. Ritiene altresì che anche soluzioni come il *qualified blind trust* ovvero quella contenuta nella proposta della giunta regionale sarda potrebbero rivelarsi non adeguate al caso italiano, al quale valuta che sarebbe più confacente l'attribuzione delle attività a un fondo di investimento. Dopo aver sottolineato la necessità che la Commissione continui a lavorare sul testo della proposta, segnala alcune questioni puntuali ad esso relative. Rileva al riguardo come l'articolo 2, comma 2, parli genericamente di «attività imprenditoriali», laddove sarebbe più opportuno distinguere la fattispecie dell'impresa individuale da quella di società. Quanto all'articolo 3, esprime perplessità sulla definizione di «attività patrimoniali» e richiama l'attenzione sulla nozione di partecipazione rilevante, per la quale la proposta in esame fa rinvio all'articolo 2359 del codice civile e all'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287. Si chiede poi se l'ipotesi di rimozione o decadenza dalla carica o dall'ufficio di cui all'articolo 4, comma 2, non sia suscettibile di porre, nel caso di titolari di cariche di governo, problemi di ordine costituzionale e se essa possa intendersi riferita anche alle cariche societarie. Dichiaro altresì, a titolo personale, di nutrire molti dubbi sull'opportunità di prevedere una nuova autorità indipendente, sia perché non vede con favore la moltiplicazione di questi soggetti sia perché si potrebbe forse più opportunamente ricorrere all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato. Dichiaro altresì che su tutte le questioni sollevate c'è la piena disponibilità del suo gruppo a discutere con gli altri gruppi di maggioranza e ad ascoltare tutte le posizioni che emergeranno nel corso della discussione. Desidera infine ribadire le proprie perplessità sulle procedure di *governance* con cui autorità pubbliche stabiliscono un'interlocazione diretta con il controllato, finendo fatalmente per impoverire il ruolo delle istituzioni democratiche rappresentative.

Giorgio CONTE (AN) auspica preliminarmente che il dibattito possa svolgersi in modo costruttivo, anche con il contributo dell'opposizione. Si sofferma sulla relazione svolta dal Presidente, che si è rivelata molto ampia, con un'approfondita analisi comparativa su diversi provvedimenti simili che, nei vari ordinamenti europei e non solo, disciplinano la materia. A nome del proprio gruppo, ritiene che sia importante approvare un provvedimento ampiamente condiviso, vista la rilevanza della tematica e la necessità di consolidare e mantenere nel tempo una regolamentazione che, prima ancora che interessare la politica, riguarda anche i mercati. Ritiene che proprio queste due entità,

politica e mercati, devono fare riflettere sulla delicatezza della materia in esame e delle sue pesanti implicazioni nella vita della Nazione e della sua credibilità internazionale.

Rileva come il presidente Violante abbia opportunamente svolto una ampia e articolata relazione, che tuttavia tralascia altre importanti considerazioni politiche. In proposito osserva che l'accelerazione che l'Esecutivo ha voluto porre su questa materia indica chiaramente come al provvedimento in esame è stato affidato il compito di tenere assieme una maggioranza non in grado di trovare idee e percorsi comuni che non rappresentino una chiara crociata contro il *leader* dell'opposizione. La materia in esame è già disciplinata, essendo in vigore una legge sui conflitti di interesse che non è una legge di parte o di regime come l'attuale maggioranza l'ha in passato definita, e non presenta urgenze oggettive di intervento riformatore ancorché sia sicuramente migliorabile. Ritene che il testo in esame sia invece ispirato solamente da intenti persecutori nei confronti del deputato Berlusconi, essendo esclusivamente volta a penalizzare le sue attività imprenditoriali, senza tener conto, tra l'altro, delle gravi conseguenze che ne possono derivare per per i lavoratori impiegati presso quelle aziende. L'intento persecutorio è anche dimostrato dal fatto che molti settori della maggioranza ritengono che l'intervento in esame debba essere accompagnato da un altro in materia di antitrust, che limiti a due le concessioni televisive cumulabili da uno stesso titolare. Rileva quindi come l'ampia relazione del Presidente Violante trascuri il fatto che in tutte le realtà internazionali esaminate non ci si trova di fronte ad un problema analogo a quello presente in Italia, in cui il problema del conflitto di interessi è personificato, secondo l'attuale maggioranza, da un unico uomo politico. Ritene invece che la materia debba essere affrontata con la massima serenità ed il maggior distacco possibile, evitando di focalizzare l'esame sulla non semplice regolamentazione del settore della comunicazione, con il contributo dell'opposizione, al fine di approvare un provvedimento equo ed efficace.

Con riferimento al contenuto della proposta di legge in esame, ritiene innanzitutto che si debba superare l'impostazione che prevede la vendita dell'impresa in presenza di conflitto di interesse. A tale fine reputa necessario che la disciplina abbia un carattere generale, che non si focalizzi quindi solo su situazioni particolari, evitando così il rischio di incidere sui diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione a tutti i cittadini. Condivide le osservazioni del deputato Bocchino che hanno evidenziato come in Italia sussistano oggi altre significative situazioni di conflitto di interessi, oltre a quella che ispira la proposta di legge in esame. Al riguardo ricorda la situazione delle cosiddette cooperative rosse che, pur nel rispetto formale delle norme, vengono spesso favorite da alcuni enti locali, aggirando così le regole del mercato e incidendo, tramite il finanziamento di determinati partiti politici, sui meccanismi della formazione del consenso. Ritene che si debba approvare un testo organico, che possa disciplinare la materia partendo da riflessioni sull'incompatibilità e sull'ineleggibilità, che potranno anche comportare modifiche alla normativa vigente e che dovranno comunque essere attentamente studiati sul piano della costituzionalità. Al riguardo ritiene che un utile punto di partenza potrebbe essere rappresentato dal parere *pro veritate* reso a questa Commissione, durante l'esame della vigente legge nel corso della passata legislatura, dal prof. Caianiello. Conclude affermando che il suo gruppo non intende sottrarsi dal portare il suo contributo costruttivo, purchè sussistano le condizioni di dibattito e dialogo, senza posizione di veti.

Giacomo STUCCHI (LNP), dopo aver preannunciato un successivo intervento da parte del rappresentante del suo gruppo in Commissione, osserva come l'ampia relazione svolta dal presidente si sia contraddistinta per l'essere aperta al confronto sul merito, ancorché politicamente indirizzata verso determinate soluzioni; in proposito esprime apprezzamento per il fatto il presidente abbia fatto una chiara scelta in favore dell'incompatibilità in luogo del ricorso allo strumento dell'ineleggibilità, ritenendo che essa possa agevolare il successivo esame in Commissione del provvedimento. Condivide la necessità, espressa nella relazione, di evitare di concentrare il confronto in riferimento ad un'unica situazione, quella del deputato Berlusconi, dichiarando la propria disponibilità a confrontarsi sui contenuti del provvedimento in esame in modo aperto, sottolineando tuttavia come la legge in vigore rappresenti comunque una disciplina efficace della

materia. Invita pertanto la maggioranza ad affrontare, nell'interesse generale del Paese, la tematica in esame senza pregiudizi di sorta.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, fa presente che nella odierna riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi si dovrà procedere, sulla base delle iscrizioni a parlare pervenute, ad organizzare il seguito della fase di esame preliminare del provvedimento, nonché dell'eventuale attività conoscitiva da svolgere. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

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

Resoconto di mercoledì 27 settembre 2006

SEDE REFERENTE

Presidenza del presidente Luciano VIOLANTE. - Intervengono i sottosegretari di Stato per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Paolo Naccarato, il sottosegretario di Stato per l'interno Marcella Lucidi e il sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie locali Pietro Colonnella.

La seduta comincia alle 14.05.

Conflitto di interessi.

C. 1318 Franceschini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 26 settembre 2006.

Roberto ZACCARIA (Ulivo), premesso che la materia in discussione si rivela tanto più complessa quanto più la si approfondisca, desidera svolgere alcune brevi considerazioni di carattere generale e preliminare. Rileva innanzitutto che la premessa da cui prendere le mosse è costituita inevitabilmente dal giudizio sull'efficacia della cosiddetta «legge Frattini», attualmente in vigore. Su questo punto, dichiara di nutrire molte riserve, soprattutto perché tale legge è stata approvata solo dopo l'entrata in vigore della legge di riassetto del sistema radiotelevisivo, eliminando così quello che avrebbe potuto costituire un significativo banco di prova della nuova disciplina in materia di conflitto di interessi. Osserva inoltre che, come è emerso anche nel corso delle audizioni dei presidenti dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, le nozioni di incidenza preferenziale e di danno per l'interesse pubblico, impiegate dalla «legge Frattini», si sono rivelate di difficile applicazione e che lo stesso può dirsi della nozione di sostegno privilegiato al titolare di cariche di Governo, come rilevato in particolare dal presidente Calabrò. Fa quindi presente come la nozione di conflitto di interessi, a differenza di quanto avviene nell'ambito del diritto societario, risulta di assai difficile definizione per il diritto costituzionale, rivelandosi in questo caso nozione polisenso. Al riguardo, osserva che vi è una tendenza non condivisibile a confondere la problematica dell'accesso alla carica parlamentare, alla quale si può sotto questo profilo assimilare la carica di consigliere regionale, e quella dell'accesso alle funzioni di Governo. Ritiene che il problema si ponga con maggiore serietà in questo secondo caso e, pur apprezzando l'invito formulato da alcuni esponenti dell'opposizione a non procedere per casi concreti, giudica difficile affrontare la questione prescindendo dalla situazione dell'ex Presidente del Consiglio e attuale capo dell'opposizione, che ha rappresentato oggettivamente un caso unico nel panorama mondiale. Muovendo dall'accenno, contenuto nella relazione del

presidente, al problema delle modalità di selezione della classe dirigente e di accesso alle cariche pubbliche, cercherà di sviluppare questo nodo problematico, concentrandosi sul conflitto che può prodursi tra titolarità di funzioni economiche da un lato e titolarità di funzioni parlamentari e di Governo dall'altro. Per quanto riguarda le funzioni parlamentari, ritiene che la *ratio* delle cause di ineleggibilità sia da rinvenire nella necessità di garantire la libertà dell'elettore e di escludere una particolare posizione di vantaggio del candidato. In proposito, fa notare come per il singolo cittadino che si candida al Parlamento è forse eccessivo configurare un'ipotesi di ineleggibilità di chiunque sia titolare di attività economiche, ancorché nel settore dell'informazione, sebbene riconosca che, su quest'ultimo aspetto specifico, sarebbe necessario un ulteriore approfondimento. Ciò non significa, a suo avviso, che non si possa avviare una verifica complessiva della congruità delle cause di ineleggibilità nell'ordinamento italiano. Ritiene invece che il problema si ponga in termini ben diversi quando si passi a trattare delle funzioni di Governo, a livello sia locale sia nazionale: in questo caso, è effettivamente necessario concentrarsi sull'individuazione delle possibili cause di conflitto di interessi potenziale e reale. Osserva quindi come i principi costituzionali che vengono in rilievo al riguardo siano quelli desumibili dagli articoli 3, 51, e, per quanto riguarda specificamente l'ineleggibilità, 65 e 122 della Costituzione; in particolare, appare significativa la previsione di cui all'articolo 51, in base al quale tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza. Quanto ai principi riferibili all'esercizio delle funzioni pubbliche, ritiene che vengano particolarmente in rilievo gli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione. Naturalmente, è consapevole del fatto che la normativa costituzionale non sia sufficiente a risolvere il problema, ma ritiene che i principi indicati possano costituire un utile riferimento per quell'azione di bilanciamento tra il diritto all'accesso alle cariche pubbliche e i principi costituzionali in materia di iniziativa economica e proprietà privata di cui agli articoli 41 e 42 della Costituzione. Alla luce delle considerazioni esposte, ritiene che si possa escludere di introdurre nuove ipotesi di ineleggibilità per l'accesso alle cariche parlamentari e che, per quanti ricoprono cariche di Governo, si possa tentare di migliorare la legislazione vigente. Più complesso è, a suo avviso, il problema posto dalla nuova legge elettorale che, come è noto, ha introdotto di fatto la figura del candidato *premier*: tale innovazione finisce per legare due aspetti problematici che altrimenti, come si è sforzato di mettere in luce, resterebbero separati. Osserva infatti che, nel caso di chi sia candidato alle elezioni in qualità di capo della coalizione, ove non si agisse preventivamente a livello di ineleggibilità, diventerebbe estremamente difficile configurare un intervento successivo, come tenta di fare la «legge Frattini». Rileva infine come il problema da ultimo segnalato sia oggettivamente aggravato dalla circostanza che il candidato *premier* sia a capo di una grande azienda di comunicazione: il tema del sostegno privilegiato, meno significativo per un qualunque candidato al Parlamento, assume in questo caso una rilevanza affatto speciale.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, chiede al deputato Zaccaria di precisare se il suo ragionamento debba valere anche nel caso dei *leader* di partito o di presidenti di gruppi parlamentari.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) ribadisce che, a suo avviso, la distinzione fondamentale resta quella tra funzioni parlamentari e funzioni di Governo e che il problema del sostegno privilegiato, che una determinata attività economica può produrre a beneficio di un candidato, diviene particolarmente significativo nel caso del candidato alla Presidenza del Consiglio. Pur essendo consapevole che affrontare questo problema in termini di ineleggibilità può sollevare una questione di uguaglianza tra i candidati, peraltro attenuata dal ruolo particolare che la legge elettorale assegna al capo della coalizione, ritiene che un intervento successivo all'elezione rischierebbe di rivelarsi inefficace.

Roberto COTA (LNP), dopo aver ringraziato il presidente per l'ampia ed equilibrata relazione svolta, rileva, in questa fase preliminare del dibattito, come un buon punto di partenza per la discussione possa essere costituito dalla distinzione tra ineleggibilità e incompatibilità. Osserva

quindi come, a meno di sostenere che chi è ricco non possa svolgere attività politica, ciò che sarebbe palesemente incostituzionale, il problema di un conflitto di interessi in capo a quanti rivestono cariche pubbliche sia pressoché inevitabile. Osserva infatti come, nel caso specifico del Presidente Berlusconi, qualora fosse stato costretto a disfarsi delle attività nel settore delle comunicazioni, i proventi della vendita sarebbero stati necessariamente investiti in altre attività economiche, producendo conflitti di interesse in altri settori. Sottolinea poi come il diritto di proprietà sia garantito dalla Costituzione e come, a suo avviso, sia incostituzionale una limitazione del diritto di proprietà, come quella che si verrebbe a produrre se un soggetto terzo fosse chiamato a gestire i beni di chi assume cariche pubbliche: la scelta dell'autorità competente, infatti, potrebbe ricadere su soggetti che, compiendo scelte diverse da quelle che avrebbe compiuto lo stesso proprietario, potrebbero dilapidarne il patrimonio, sostanzialmente all'insaputa dell'interessato. Quanto poi alle attività che sarebbero vietate al titolare di cariche pubbliche, si chiede se il criterio per individuarle possa essere costituito dall'esistenza di una qualunque concessione pubblica o soltanto di una concessione televisiva. Si chiede altresì come possa essere risolto il problema quando la titolarità della concessione sia riconducibile ad una società e, in particolare, a una società quotata, e come in tal caso si possa individuare la quota societaria rilevante. Osserva infine come, per affrontare in modo serio il tema del conflitto di interessi, sarebbe necessario occuparsi dei rapporti che intercorrono tra molte cooperative e le istituzioni, in particolare gli enti locali: tale problema è emerso con chiarezza, da ultimo, anche in alcune scelte contenute nel cosiddetto «decreto Bersani».

Jole SANTELLI (FI) valuta positivamente l'attuale fase del dibattito, di carattere per così dire preliminare rispetto alla discussione generale vera e propria, ma osserva come il percorso che attende la Commissione, nell'esame del presente provvedimento, sia particolarmente impervio, anche a causa del fatto che il problema del conflitto di interessi è stato sollevato per la prima volta in occasione dell'entrata in politica del Presidente Berlusconi, sebbene non fossero mancati, in anni precedenti, titolari di significative attività economiche chiamati a rivestire cariche di Governo. Premesso che, a suo avviso, la Commissione si trova oggi ad affrontare in chiave giuridica un problema che è essenzialmente di etica pubblica, riconosce come esista certamente una questione legata al conflitto di interessi, ma osserva allo stesso tempo come tale questione sia stata affrontata per la prima volta nel 1994 dal primo Governo Berlusconi, e sia stata risolta con un intervento legislativo nella scorsa legislatura, approvato dalla maggioranza guidata proprio dal Presidente Berlusconi. A questo punto, ritiene che, se l'attuale maggioranza sceglierà di percorrere la strada di una ricognizione dei limiti mostrati dalla legge vigente e dell'individuazione dei possibili miglioramenti, sarebbe sbagliato che l'opposizione erigesse barricate e si sottraesse al confronto. Ben diversa sarebbe, a suo dire, la situazione ove la maggioranza scegliesse di ignorare la legge esistente: al riguardo, osserva come non sia politicamente possibile che la maggioranza vari una legge per affermare che il capo dell'opposizione non può essere eletto. Fa poi notare come proprio l'esempio della regione Sardegna, citato anche dal presidente nella sua relazione, confermi la necessità di affrontare il problema in un'ottica complessiva e a tutti i livelli. Osserva quindi come, nel caso specifico del Presidente Berlusconi, si sia giunti a ventilare l'ipotesi della vendita, senza considerare che non pare esservi alcuno che sia in condizione di acquistarne le proprietà. Conclusivamente, ritiene che il problema debba essere affrontato in termini di etica pubblica e di trasparenza e che la via maestra consista in un reale e incisivo controllo successivo, anche al fine di non impedire *a priori* un'ampia partecipazione alla vita politica.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) chiede alcuni chiarimenti sul carattere preliminare della discussione in corso, cui hanno fatto riferimento alcuni degli interventi.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, ricorda che la Commissione ha stabilito di fissare a domani il termine per l'indicazione dei soggetti da ascoltare nel corso delle audizioni, le quali

saranno articolate su tre livelli (problemi di ordine costituzionale, societario e tecnico) e di dar corso, nel frattempo, a una prima serie di interventi.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) si dichiara d'accordo, anche a nome del proprio gruppo, sull'impostazione data alle audizioni da svolgere. Dichiarò inoltre di non essere particolarmente appassionato all'argomento in discussione, ritenendo che altre siano le priorità di cui il Parlamento dovrebbe occuparsi. Riconosce tuttavia che il tema merita una riflessione e che la disciplina in materia necessita di qualche aggiornamento. Al riguardo, osserva come la materia sia particolarmente complessa e come anche gli interventi svolti sinora rivelino una pluralità di approcci metodologici. Ritiene peraltro che la relazione svolta dal presidente abbia costituito un contributo utile a fare chiarezza e che da questa occorra ripartire. Reputa altresì necessario che si effettui una scelta tra un intervento normativo veramente complessivo, volto a disciplinare la materia del conflitto di interessi a tutti i livelli, e un intervento molto più puntuale e circoscritto. Sottolinea quindi che se la scelta cadesse sull'elaborazione di una disciplina ampia, invasiva e improntata a un forte rigore, occorrerebbe individuare cause di ineleggibilità e di incompatibilità non limitate alle situazioni più suggestive ed evidenti, ma estese alla periferia e, in modo particolare, agli enti locali e alle cooperative. In proposito, ricorda come spesso i sindaci, anche di piccoli comuni, abbiano poteri rilevanti e possano trovarsi in situazione di grave conflitto di interessi. Non riterrebbe invece praticabile un intervento che concentrasse l'attenzione sul problema del Presidente Berlusconi. Conclusivamente, ribadisce che, a suo avviso, la scelta di fondo è tra un intervento che affronti complessivamente tutti gli aspetti del conflitto di interessi e il mantenimento, salvo puntuali aggiornamenti, della legislazione vigente.

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

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

Giovedì 28 settembre 2006

Presidenza del presidente Luciano VIOLANTE. - Intervengono il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Paolo Naccarato e il sottosegretario di Stato per l'interno Marcella Lucidi.

SEDE REFERENTE

La seduta comincia alle 13.45.

Conflitto di interessi.

C. 1318 Franceschini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 27 settembre 2006.

Enrico LA LOGGIA (FI) si dichiara preliminarmente soddisfatto per la decisione assunta dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione appena conclusasi, di dare corso ad audizioni di esperti nell'ambito dell'esame in sede referente del provvedimento in titolo. Ritiene infatti che il contributo di esperti della materia potrà contribuire a depoliticizzare l'argomento, sul cui esame non è opportuno dare luogo a contrapposizioni di schieramento. Il conflitto di interessi rappresenta a suo avviso una questione centrale del sistema democratico del Paese, per la cui disciplina è opportuno individuare soluzioni di comune accordo tra maggioranza e opposizione. Ricorda quindi l'impegnativo lavoro svolto in occasione della predisposizione della legge 20 luglio 2004, n. 215, che ha permesso di approvare un provvedimento di carattere generale e ancora attuale, come ritiene evincersi dall'analisi delle audizioni, svolte presso questa Commissione, dei presidenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Evidenzia infatti che la legge in vigore ha permesso di affrontare circa cento casi di situazioni conflittuali, che sono state opportunamente risolte. Ritiene pertanto che la legge n. 215 del 2004 debba costituire il punto di partenza dell'esame parlamentare, non condividendo l'impostazione accolta dalla proposta di legge in titolo, che abroga completamente la normativa in vigore e riscrive le regole con una impostazione radicalmente diversa. In proposito sottolinea come la finalità del provvedimento in esame sia quella di combattere un obiettivo preciso, ciò che a suo avviso rappresenta un errore in quanto impedisce la costruzione di una disciplina volta a perseguire effettivamente l'interesse generale. Rileva inoltre come tale proposta di legge contenga troppi vincoli e divieti e non risponda pertanto ai requisiti di generalità e astrattezza. Reputa necessario estendere l'applicabilità della disciplina in esame a qualunque grado di rappresentatività nelle istituzioni, ovunque si rilevi una potenziale capacità di

influenzare la formazione del consenso. Non ritiene inoltre opportuno seguire i modelli desumibili dalle esperienze di legislazioni straniere, in quanto ogni paese ha disciplinato questa materia partendo da presupposti e situazioni diverse. Conclude invitando la maggioranza a tenere in considerazione i suoi suggerimenti, dando eventualmente vita ad un comitato ristretto per l'esame della materia.

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