

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA

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. Ritene 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. Ritene 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.