

questo aspetto perché in qualche misura è espressione di una sensibilità, di una esigenza nostra — ai componenti del direttorio della Banca d'Italia. Ciò — ripeto — non in ragione di una volontà coercitiva che impone vincoli o ristrettezze, ma come criterio aggiuntivo di un ulteriore fattore di garanzia.

Infine, proprio per snellire il meccanismo di accertamento e per assicurare un più alto grado di tempestività nell'efficacia delle norme, abbiamo ritenuto di sottoporre all'osservazione dei colleghi un ulteriore fattore di riflessione, cioè che gli atti di accertamento di competenza delle autorità di cui alla legge in oggetto possano essere impugnabili davanti alla Corte di cassazione presieduta dal primo presidente e composta da quattro giudici estratti a sorte, all'inizio di ogni anno giudiziario, tra tutti i magistrati della Corte, che decide nei successivi 60 giorni dalla proposizione del ricorso. Questo perché riteniamo che il testo cui siamo giunti pecchi di un eccesso di macchinosità e possa offrire una maggiore garanzia di snellezza, di sveltezza nella definizione del problema.

Ribadisco, tuttavia, nello spirito di una ricerca comune che ci apparta agli altri gruppi e che, peraltro, ha caratterizzato lo stile, il metodo del nostro lavoro anche in Commissione, che si tratta di emendamenti offerti alla valutazione dei colleghi, per cui non hanno un valore dirimente. Noi non intendiamo fare una battaglia ideologica o di principio. Si tratta, semplicemente, in termini di una valutazione costi-benefici, quindi sotto il profilo di una logica assolutamente serena e laica, di un ulteriore contributo che offriamo a questa Assemblea della Camera e ai colleghi perché il testo della legge possa avere quella che, a nostro avviso, sarebbe un'ulteriore evoluzione positiva.

Per concludere, un'ultima osservazione. Credo che lo stile con il quale tutti i colleghi hanno affrontato un tema che in passato è stato così dirimente, motivo di ostilità reciproche, potrebbe, in qualche misura, estendersi da quella sorta di isola felice rappresentata dalla Commissione

affari costituzionali, anche in ragione della saggia e lungimirante condizione del suo presidente, e costituire l'occasione per un ripensamento più generale dei nostri stili di comportamento e per la ricerca di una ragione più pacata e più meditata che suffraghi le nostre posizioni.

Questo è l'auspicio con il quale in questa discussione generale licenziamo il testo in esame.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bressa. Ne ha facoltà.

GIANCLAUDIO BRESSA. Si discute una legge importante con la consapevolezza che una democrazia compiuta non possa vivere senza una disciplina sul conflitto di interessi sull'ineleggibilità, sull'incompatibilità, sull'obbligo di astensione.

Se oggi con questa legge riusciamo a costruire una risposta al problema del conflitto di interessi, dobbiamo registrare, al contempo, l'impossibilità di affrontare compiutamente il problema nel suo complesso.

Ineleggibilità ed incompatibilità sono principi che coinvolgono questioni delicatissime di carattere costituzionale che con legge ordinaria non è pensabile risolvere con efficacia. Quello che possiamo sciogliere oggi con una impronta di razionalità è il nodo rappresentato dall'idea, di derivazione tutta russoiana, per cui la scelta del popolo mette colui che è stato eletto al di sopra delle leggi.

Come a mio avviso giustamente ha più volte sostenuto il professor Cassese, la disciplina del conflitto di interessi, se è indispensabile per una democrazia compiuta, non accresce in senso proprio la democrazia, ma la corregge e la limita.

La disciplina sul conflitto di interesse è ispirata non all'esigenza di consentire al popolo di esprimersi, bensì a quella opposta di sottoporre la stessa scelta popolare a limiti, così come vuole l'articolo 1 della Costituzione, per cui la sovranità appartiene al popolo, ma si esercita nei modi stabiliti dalla legge.

Ogni conflitto di interessi, ogni opposizione tra due realtà, tra due tipi di

responsabilità presuppone una scelta, una scelta che è prima di tutto etica, alla quale il soggetto interessato non può sottrarsi.

L'uomo di governo ha responsabilità superiori, che deve affrontare in piena coscienza e nel rispetto della morale pubblica. Un principio etico lo obbliga a non accettare di cumulare ruoli che possono essere in contraddizione tra loro e il compito dell'etica pubblica è, appunto, quello di risolvere la dicotomia tra le concezioni morali dei singoli cittadini, che lo Stato non può limitare, e la necessità di alcune regole comuni per garantire la convivenza civile. Il conflitto tra l'esercizio del potere pubblico e gli interessi economici privati è il luogo più tipico dove trovare una composizione tra due valori socialmente rilevanti e perciò riconosciuti e tutelati: l'interesse generale e l'iniziativa economica privata.

Per questo motivo le norme sul conflitto di interessi devono contemperare due interessi legittimi, per garantire che la prevalenza dell'interesse generale all'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche avvenga limitando l'iniziativa privata tanto quanto è necessario per tutelare quella prevalenza.

Sottolineo questo passaggio non solo perché mi pare sia cruciale, ma anche perché ci permette di riflettere su un punto a mio modo di vedere ancora non compiutamente risolto nel testo oggi in discussione: le sanzioni in caso di non osservanza da parte del soggetto interessato delle norme che impongono l'allontanamento, il distacco dalla gestione, dal proprio patrimonio.

Una legge sul conflitto di interessi deve garantire che la prevalenza dell'interesse generale si compia limitando l'iniziativa privata all'origine della creazione di uno stato di conflitto di interessi e non rimuovendo il fatto elettivo ad una carica di governo.

La decadenza del soggetto dalla carica deve essere una conseguenza costituzionalmente prevista e garantita come sanzione massima a conclusione di un pro-

cesso che fallisce di rimozione delle cause che danno origine al conflitto di interessi.

Qui arriviamo al dunque: possiamo oggi con legge ordinaria arrivare al punto di determinare la decadenza dalla carica di un Presidente del Consiglio dei ministri? Io ritengo di no e tenterò di argomentarlo per spiegare così anche il mio dissenso dalla previsione dell'articolo 7, comma 3, del testo in discussione, là dove è previsto in capo al Presidente della Repubblica l'obbligo di dichiarare la decadenza del titolare della carica di governo.

La filosofia che ha ispirato il presente provvedimento è stata quella di ottenere, attraverso l'adozione dello strumento del *blind trust*, un'amministrazione e gestione separata e del tutto invisibile dei beni del conferente beneficiario. Sono infatti vietate le comunicazioni tra i due contraenti, tranne quelle periodiche concernenti gli utili di gestione, ed il fiduciario ha la facoltà anche di vendere i beni conferiti, essendo titolare di una pienezza di poteri in ordine alla gestione del patrimonio conferito.

Per me questo percorso deve essere garantito fino in fondo. Io preferisco scegliere una strada rettilinea e riproporre un emendamento del relatore in cui l'autorità si sostituisce al soggetto interessato nella conclusione del procedimento di conferimento del patrimonio al *blind trust*. Secondo questa strada, restiamo ancora entro l'ambito della correttezza istituzionale, perché il rimedio proposto non ha il carattere definitivo dell'espropriazione, a fronte della temporaneità della carica governativa, ed è riconducibile alla previsione del secondo comma dell'articolo 42 della Costituzione, quando si afferma che è la legge a determinare i modi di acquisto, di godimento della proprietà ed i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale.

Non vi è dubbio — o, per lo meno, io sono di questo parere — che, nel momento in cui il soggetto interessato non fosse disponibile ad ottemperare alle norme della legge sul conflitto di interessi, la soluzione migliore sarebbe la previsione

della sua decadenza dall'incarico di Governo. Ma a Costituzione invariata questo mi pare irrealizzabile, sicuramente per il Presidente del Consiglio dei ministri e probabilmente — ma quasi certamente — anche per i ministri. Credo che non si possa e non si debba forzare il contenuto dell'articolo 92 — sarebbe un'operazione sbagliata — inventando un nuovo potere per il Presidente della Repubblica. Faccio mie le considerazioni che nella precedente legislatura portarono a sostenere l'opportunità di preferire lo strumento dell'incompatibilità, in luogo dell'ineleggibilità, quale mezzo di risoluzione del conflitto; l'ineleggibilità, infatti, costituirebbe una compressione eccessiva — sicuramente incostituzionale — al diritto di elettorato passivo e di accesso alle cariche sancito dall'articolo 51 della Costituzione. Ma proprio per questo non posso non fare riferimento anche alla sentenza della Corte costituzionale n. 344 del 1993, nella quale in tema di incompatibilità veniva osservato: « La normativa vigente appare ricca di incongruenze logiche; è divenuta ormai anacronistica di fronte ai profondi mutamenti che lo sviluppo tecnologico e sociale ha prodotto nella comunicazione politica ». Sottolineo che eravamo nel 1993, cioè prima dell'esplosione del clamore attorno alle vicende più volte ricordate questa sera, a seguito delle quali questo Parlamento — con toni sicuramente diversi da quelli di oggi — ebbe ad occuparsi della questione. Questa sentenza della Corte non può non essere letta come un invito a legiferare in materia di incompatibilità, anche prevedendo nuove norme costituzionali a garanzia dell'interesse generale.

Ecco perché mi sentirei di proporre l'approvazione del presente testo di legge modificando la previsione di decadenza prevista dal terzo comma dell'articolo 7; a tal fine ho riproposto all'Assemblea l'emendamento presentato dal relatore in Commissione. Al tempo stesso, però, occorrerebbe approvare un ordine del giorno da inviare al Comitato ristretto della Bicamerale, perché affronti in modo esplicito la questione aperta ed irrisolta

della decadenza da cariche di Governo in ragione di una sopravvenuta incompatibilità del soggetto a seguito di inottemperanza delle previsioni di legge in tema di conflitto di interessi. Seguiamo un percorso razionale e rettilineo, senza forzature (anche se comprensibili e politicamente motivate), che sarebbero pericolose, proprio perché incostituzionali, e fuorvianti rispetto all'obiettivo dell'approvazione di una legge che sciolga davvero il nodo del conflitto di interessi.

Il presente testo rappresenta una proposta certamente migliorabile, ma ha il pregio di aver affrontato con linearità e con responsabilità (direi con autentico atteggiamento *bipartisan*, come ha ricordato il sottosegretario Bettinelli) uno dei temi cruciali per una democrazia matura. Credo valga la pena di non disperdere questo sforzo di ragionevolezza da tutti dimostrato: sono l'impegno e la ragione per cui il gruppo dei popolari e democratici voterà a favore del provvedimento (*Applausi*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo -
A.C. 1236)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Frattini.

FRANCO FRATTINI, *Relatore*. Rinuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ERNESTO BETTINELLI, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica*. Anch'io rinuncio alla replica, signor Presidente, e ringrazio tutti gli intervenuti.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Modifica nella composizione della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59.

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera, in data 17 aprile 1998, ha chiamato a far parte della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59, il deputato Ferdinando De Franciscis, in sostituzione del deputato Giuseppe Fronzuti, dimissionario.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 21 aprile 1998, alle 10:

1. — Interpellanze e interrogazioni.

2. — *Seguito della discussione congiunta del disegno di legge e del documento:*

S. 1780-B — Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1995-1997 (*Approvato dal Senato*) (3838-B).

— *Relatore:* Evangelisti.

Relazione del Governo al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno del Consiglio dei ministri dell'Unione europea (Doc. LXXXVII, n. 4-A).

— *Relatore:* Ruberti.

3. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

CAPARINI; VELTRI; BERLUSCONI ed altri; PISCITELLO ed altri: Norme in materia di conflitti di interesse (1236-3612-4410-4488).

— *Relatore:* Frattini.

La seduta termina alle 21,20.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO GIORGIO MALENTACCHI IN SEDE DI DISCUSSIONE CONGIUNTA SULLE LINEE GENERALI DEL DISEGNO DI LEGGE N. 3838-B E DEL DOC. LXXXVII, N. 4/A

GIORGIO MALENTACCHI. Obiettivo 1: regioni che presentano le maggiori difficoltà in materia di occupazione, sistema produttivo ed infrastrutturale ed il cui PIL procapite è inferiore al 75 per cento della media comunitaria.

Obiettivo 2: destinato alla riconversione economica e sociale delle zone in fase di mutamento economico, rurali in declino e quartieri urbani in difficoltà (la percentuale della popolazione europea dei Quindici ammessa a fruire degli ob. 1 e 2 dovrebbe passare dall'attuale 51 per cento al 35-40 per cento). Ciò implica un ridisegno delle aree ed una diversa ridistribuzione dei fondi concorrendo questa volta anche le aree metropolitane degradate ad alta densità di abitanti (unificazione degli ex obiettivi 2 e 5a e 5b).

Obiettivo 3: destinato a sostenere le iniziative a favore dell'istruzione, dell'occupazione e della formazione.

Già da ciò si evince come a parità di risorse vi sarà una diversa ricaduta territoriale con una priorità per le aree dell'ob. 1 (alle quali sarà riservato il 66 per cento dei fondi strutturali) e con l'inclusione per la prima volta delle aree urbane degradate si determinerà un forte taglio delle aree rurali. A questo primo elemento devono poi sommarsi gli effetti della riforma PAC (Politiche agricole co-

munitarie) che secondo la versione presentata in commissione dovrebbe prevedere, per i seminativi: riduzione del 20 per cento del prezzo di intervento dalla campagna 2000-2001 (da 119,19 ecu per tonnellata a 93,35 ecu per tonnellata del luglio 2000) con la conversazione del regime di aiuto specifico per il grano duro; unificazione degli aiuti compensativi con un montante unico fra cereali e oleaginose di 66 ecu per tonnellata con un premio che è dato moltiplicando il montante unico per le rese di riferimento regionali stabilite con la riforma del 1992; abolizione del *set-aside* obbligatorio; conferma dell'aiuto all'insilato di mais: secondo le prime stime la riduzione del prezzo di intervento non verrebbe bilanciato dall'unificazione degli aiuti compensativi anche per effetto dell'aumento delle superfici coltivate, 4,1 milioni di ettari a livello europeo con un aumento delle produzioni di circa 18 milioni di quintali.

Per le carni bovine: taglio del 30 per cento del prezzo di intervento in tre anni a partire dal 2000; aumento premi bovini maschi e vacche nutrici; 30 per cento dei premi assegnati dagli Stati membri secondo criteri nazionali.

Per le quote latte: proroga dell'attuale sistema fino al 2005; aumento quota nazionale per l'Italia del 2,92 per cento; mobilità delle quote anche in *leasing*; riduzione (massimo del 15 per cento) prezzi burro e latte in polvere; introduzione di un premio per vacca da latte legato alla resa comunitaria.

Vengono inoltre proposti dei tetti aziendali nell'applicazione della nuova PAC secondo le seguenti limitazioni: per il *plafond* aziendale: inalterato fino a 100 mila ecu azienda (meno 20 per cento per aziende con incentivi compresi fra 100 mila e 200 mila ecu; meno 25 per cento per aziende con incentivi oltre i 200 mila ecu); per l'ambiente: taglio degli aiuti per le aziende che non rispettano la normativa nazionale sull'ambiente da una percentuale minima, fino alla perdita totale; per il lavoro: meno 20 per cento degli aiuti alle aziende che da un anno all'altro

riducono il carico di mano d'opera secondo indici di lavoro medio calcolati su base regionale o territoriale.

I risparmi del primo punto resterebbero a Bruxelles, mentre quelli dei successivi due andrebbero ad incrementare i fondi nazionali per le misure ecocompatibili (regolamento 2328).

Parallelamente alla PAC sono in via di definizione le varie organizzazioni comuni di mercato. Per l'organizzazione comune di mercato per il tabacco 1999-2001: proroga del regolamento 1066 del 1995 fino al 1998 (già definita); conferma dei livelli di spesa comunitari pari a 1.021 milioni di ecu; istituzione di un aiuto differenziato fino al 45 per cento del premio in funzione della qualità varietale; conferma della soglia di garanzia comunitaria pari a 350.600 tonnellate di tabacco greggio per anno; istituzione di un fondo per la ricerca (massimo 2 per cento del premio); finanziamento delle associazioni di produttori fino al 2 per cento; mobilità delle quote con possibilità di opzione da parte della stessa CEE in caso di mancato collocamento sul mercato.

Per l'organizzazione comune di mercato per il vino: entro giugno la commissione dovrebbe presentare la proposta definitiva di riforma dell'organizzazione comune di mercato vino e al momento non vi sono ipotesi di lavoro, solo la Francia ha recentemente anticipato alcune sue considerazioni su come procedere. Si considererà anche il miglioramento della qualità dei vini e delle coltivazioni in riferimento ai rendimenti

Relativamente all'organizzazione comune di mercato per l'olio, si sottolinea che non è stata ancora approvata nella stesura definitiva, ma si ipotizza giugno come termine ultimo. Si prevede un pacchetto di provvedimenti che entrerà in vigore già dalla prossima campagna agraria e solo nel 2001-2002 sarà a regime la nuova organizzazione comune di mercato. È prevista pure l'istituzione di una quantità massima garantita comunitaria pari a 1.562 mila tonnellate ripartita fra gli Stati membri sulla base delle medie produttive degli ultimi cinque anni con attribuzione

di una quota nazionale fra i paesi mediterranei: Italia 501.172 tonnellate (32,07 per cento), Spagna 625.210 tonnellate (39,8 per cento), Grecia 389.038 tonnellate (24,9 per cento), Portogallo 43.925 tonnellate (2,8 per cento) e Francia 3.065 tonnellate (0,19 per cento). In caso di sfioramento della quantità massima garantita saranno solo i produttori dello Stato « responsabile » a subire i tagli agli aiuti; un aiuto alle produzioni: l'ammontare dell'aiuto alla produzione è confermato a 142,2 ecu per quintale riferito alle quantità realmente prodotte, mentre scompare l'aiuto forfettario ai piccoli produttori (fino a 5 quintali) in attesa dell'entrata in vigore dell'organizzazione comune di mercato definitiva che ipotizza aiuti fissi ad ettaro o a pianta; l'abolizione dell'aiuto al consumo le cui risorse saranno destinate alla promozione dei prodotti e all'incremento della qualità; la sostituzione dell'intervento pubblico con lo stoccaggio

privato gestito dalle associazioni di produttori in caso di crollo dei prezzi di mercato; l'esclusione dagli aiuti a partire dal 2001, degli impianti realizzati successivamente al 1° maggio 1998; l'istituzione di sistema di informazione geografico per accertare le reali produzioni ed intervenire in modo penalizzante sul livello degli aiuti in caso di irregolarità; nonché un nuovo sistema di valutazione degli oli con nuovo *panel test* del COI (Comitato oleico internazionale) che certificherà solo i difetti indubbi.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 23,15.