

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ALFREDO BIONDI

**La seduta comincia alle 15,10.**

ANTONIO MAZZOCCHI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 18 febbraio 2002.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Armosino, Baccini, Ballaman, Berlusconi, Buttiglione, Cicu, Colucci, Contento, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Galati, Maroni, Mastella, Matteoli, Angela Napoli, Pecorella, Piscitello, Possa, Rivolta, Rodeghiero, Santelli, Scajola, Selva, Sgarbi, Sinisi, Sospiri, Stefani, Tremaglia, Tremonti, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte, Viespoli, Vietti e Zaccara sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quaranta, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**In morte dell'onorevole  
Antonio Montessoro.**

PRESIDENTE. Comunico che il giorno 21 febbraio 2002 è deceduto, con mio

grande dolore, l'onorevole Antonio Montessoro, già membro della Camera dei deputati nella IX e X legislatura.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni della più sentita partecipazione al loro dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

Mi sia permesso dire che, avendo avuto con l'amico Montessoro — che non c'è più — una consuetudine di rapporti, anche di antagonismo politico (come capita in democrazia), voglio ricordarne le doti, le qualità, la sensibilità, la preparazione, e tutto quello che fa di questa Assemblea un'occasione per la quale ci si confronta con rispetto ed amicizia personale (quella politica è un'altra cosa).

**Discussione del disegno di legge: Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi (1707) e delle abbinate proposte di legge: Piscitello; Bressa ed altri; Soda; Bertinotti ed altri; Rutelli ed altri (210-1865-2148-2191-2214) (ore 15,12).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi; e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati Piscitello; Bressa ed altri; Soda; Bertinotti ed altri; Rutelli ed altri.

La ripartizione dei tempi riservati alla discussione sulle linee generali del disegno di legge è pubblicata nel calendario (*vedi resoconto stenografico della seduta del 13 febbraio 2002*).

A seguito della designazione di relatori di minoranza, è stato ad essi assegnato un tempo complessivo pari a 30 minuti, ri-

partito in parte in misura uguale e in parte in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi di appartenenza, al fine di consentire a tutti i relatori di minoranza un tempo minimo congruo per l'illustrazione delle proprie posizioni. I tempi a disposizione dei relatori di minoranza risultano pertanto i seguenti: onorevole Bressa (Margherita, DL-l'Ulivo): 20 minuti; onorevole Mascia (Rifondazione comunista): 10 minuti.

**(Annunzio di una questione pregiudiziale  
— A.C. 1707)**

PRESIDENTE. Avverto che è stata presentata la questione pregiudiziale di costituzionalità Bressa ed altri n. 1 (*vedi l'allegato A — A.C. sezione 1*), che sarà esaminata nella seduta di domani.

ROBERTO GIACHETTI. Chiedo di parlare per un richiamo al regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTO GIACHETTI. Signor Presidente, mi richiamo al combinato disposto dell'articolo 85, comma 2, e dell'articolo 24, comma 12, del regolamento.

Signor Presidente, le ruberò pochissimi minuti — non voglio neanche approfittare della sua cortesia e della sua grande correttezza sul piano istituzionale — semplicemente per chiederle se sia possibile — magari prima che lei mi dia una risposta — approfondire ulteriormente la questione con il Presidente della Camera, proprio a proposito della decisione relativa alla ripartizione dei tempi e, quindi, all'applicazione del regolamento — legittima facoltà del Presidente della Camera — nella maniera più restrittiva, invece che nel modo che maggiormente consente un più ampio svolgersi del dibattito.

So che il Presidente della Camera ha già annunciato che, pur nell'ambito del contingentamento dei tempi, cercherà di fare modo di ampliare il più possibile i tempi dei diversi gruppi. Signor Presidente, le chiedo però, proprio in relazione

a quanto previsto dall'articolo 85, se non sia questa una delle occasioni — così come recita il secondo comma — in cui è facoltà del Presidente della Camera — per altri progetti di legge — aumentare il termine di 20 minuti fino al doppio per uno o più articoli, se la loro particolare importanza lo richieda.

Signor Presidente, l'importanza di questo dibattito è avvertita non soltanto all'interno di quest'aula e tra le forze politiche, ma anche nel nostro paese e — mi permetterei di segnalarlo, anche se molti già lo sanno — nell'intera comunità internazionale. Questo è un argomento sicuramente nuovo che il nostro paese si trova ad affrontare, in generale abbastanza nuovo. Inoltre, non credo sia possibile appellarsi a precedenti. So perfettamente che, indubbiamente, nella scorsa legislatura, dal punto di vista regolamentare, vi è stato un precedente e cioè l'applicazione del contingentamento dei tempi in una proposta di legge che riguardava il conflitto di interessi.

Ma lei sa perfettamente che il contesto politico nel quale ci troviamo è assolutamente anomalo: nella nostra storia parlamentare e costituzionale non si hanno precedenti di un Presidente del Consiglio che possiede — come lei sa — tre televisioni (oltre che alcuni giornali e settimanali) e che contemporaneamente si trova a guidare un Governo che, di fatto, risulta « proprietario » anche del nostro sistema radiotelevisivo pubblico. Sono ovviamente in ballo, come è stato detto da molti — e concludo, signor Presidente — ragioni di libertà che sicuramente rientrano in quella parte della Costituzione che viene richiamata anche dal nostro regolamento, oltre che credo nel buonsenso di tutti; non mi pare, inoltre, che le opposizioni abbiano annunciato o manifestato alcun ostruzionismo.

Mi appello alla sua sensibilità istituzionale e a quella del Presidente della Camera (che ha saputo in questi giorni dimostrare di essere anche persona *super partes* nella gestione di altre questioni), credo che sarebbe opportuno un ulteriore approfondimento, togliendo il laccio che

viene messo ad un dibattito così importante per dare al paese e a chi ci ascolta attraverso i mezzi di informazione (Radio radicale, ma anche altri *mass media* che daranno informazioni su questo dibattito) la possibilità di ascoltare le tesi che sia l'opposizione, ma mi auguro anche la maggioranza, debbono esprimere nel modo più libero e soprattutto più ampio.

Signor Presidente, la prego — se è possibile — di valutare con il Presidente della Camera se ricorrano le condizioni per applicare il regolamento nel modo più libero, in un dibattito così delicato che tocca argomenti di libertà, consentendo un ulteriore approfondimento della questione.

RENZO INNOCENTI. Chiedo di parlare per un richiamo al regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RENZO INNOCENTI. Signor Presidente, intervengo anch'io per sottolineare, come ha fatto precedentemente il collega Giachetti, la necessità che il Presidente si faccia carico di una richiesta, quella di avere un tempo adeguato all'importanza del provvedimento che stiamo per discutere.

La questione del conflitto di interessi si pone come uno degli argomenti di grande delicatezza anche nell'equilibrio con cui si vogliono impostare i rapporti non solo nei confronti della comunicazione ma anche rispetto al principio della libertà di informazione che costituisce — credo — uno dei diritti che deve essere sempre garantito nelle sue espressioni di pluralismo.

Credo che rinchiudere questo provvedimento in un contingentamento, seppure ciò sia motivato da una interpretazione del regolamento (al riguardo abbiamo già sollevato obiezioni in sede di Conferenza dei capigruppo), non possa far venir meno una necessità: mi riferisco al fatto che, per il nostro gruppo, ad esempio, la questione non può esser affrontata in un'ora e mezza, esclusi i tempi previsti per la discussione sulle linee generali. Vi è quindi la necessità di disporre di tutto il tempo necessario per poter approfondire e soste-

nere le nostre motivazioni come opposizione, ferma, intransigente e radicale a quanto è stato deliberato dalla Commissione affari costituzionali nella settimana scorsa.

Si avverte, quindi, la necessità che il Presidente si faccia carico di valutare, accogliendo una richiesta che anch'io sollecito (così com'è stata proposta dal collega che mi ha preceduto), la possibilità di concedere un ulteriore tempo rispetto a quello già deliberato e che è pubblicato in calce al resoconto, un tempo ulteriore rispetto a quello deciso dalla Conferenza dei capigruppo. Questa è la proposta che rivolgo a lei affinché si faccia come sempre interprete, nei confronti del Presidente della Camera, delle richieste di un corretto rapporto tra maggioranza e opposizione. Attendiamo le decisioni che verranno assunte.

PRESIDENTE. Rispondo molto volentieri ai colleghi Giachetti e Innocenti anche per la cortesia con la quale si sono rivolti alla Presidenza e a me personalmente. La Presidenza svolge una funzione che esula totalmente da un'interpretazione che possa essere riferita a questo o a quel momento della vita parlamentare. Il contingentamento dei tempi è avvenuto sempre, anche in altre legislature, e obbedisce naturalmente anche a criteri rispetto ai quali la Presidenza si colloca come un soggetto non insensibile alle esigenze del momento e alle considerazioni che sono state esposte.

Personalmente non ho un potere decisionale al riguardo, perché non compete al Presidente di turno svolgere questo compito che appartiene al Presidente della Camera. Del resto, la Camera, sotto questo profilo, è un organo monocratico. L'Ufficio di Presidenza si sostituisce negli adempimenti in funzione *ratione officii*, non *materiae*; di conseguenza, posso ribadire che farò presente al Presidente — che sarà qui alle ore 17 — le osservazioni poste.

Il Presidente ha del resto già ribadito che non vi sarà un criterio restrittivo, bensì un criterio comprensivo delle esigenze che vengono rappresentate. A nes-

suno sfugge che il tema in esame è importante per tutti: infatti, che non vi siano conflitti di interessi interessa tutti e non soltanto una parte politica. Di conseguenza, il problema sarà affrontato dal Presidente con la nota e apprezzata capacità di valutazione.

Per quello che mi riguarda, riferirò ciò che mi è stato detto, ritenendo vi possa essere una soluzione equilibrata, tenuto anche presente che vi sono le esigenze di contingentamento le cui motivazioni e ragioni sono state prospettate in sede di Conferenza dei capigruppo. Se anche vi sono state delle riserve, compete in ultimo al Presidente di assumere le decisioni conseguenti.

Personalmente darò eco a ciò che mi avete riferito con la più ampia disponibilità esecutiva, per quello che mi riguarda, e dispositiva, per ciò che concerne il Presidente.

ANTONIO BOCCIA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Sempre su questo tema? Avrei atteso nel fornire le precisazioni!

ANTONIO BOCCIA. No, signor Presidente, non intervengo su questo tema, perché trovo la sua risposta esauriente, bensì sull'ordine dei lavori. Mi auguro tuttavia che, con la sua autorevolezza, possa convincere il Presidente della Camera sull'opportunità di una deroga rispetto a tutti i criteri di limitazione del dibattito su un argomento che concerne la libertà e la democrazia nel nostro paese.

La questione che pongo in realtà è un'altra: ho scritto, a nome del gruppo della Margherita, DL-l'Ulivo, una lettera al Presidente della Camera perché, nella giornata di venerdì, ad una determinata ora, non risultava ancora in distribuzione il provvedimento, nel testo della Commissione. Ho segnalato al Presidente della Camera che in tal modo era pressoché impossibile per i colleghi procedere ad un approfondimento che consentisse di presentare emendamenti al testo per l'Assemblea entro il termine fissato alle ore 14 di oggi.

Lei comprende meglio di me, avendo maggiore esperienza parlamentare del sottoscritto, che, non disponendo del testo in tempo utile, è assai difficile che nelle giornate di sabato e domenica i colleghi, non avendo a disposizione il testo, possano correttamente approfondirlo per emendarlo.

Lei comprenderà che si pone una questione eccezionale ed una ordinaria. Vorrei sollevarle entrambe, facendo come sempre affidamento sulla sua disponibilità.

La questione ordinaria è la seguente: di solito, anche nella scorsa legislatura — tant'è che ho sollevato anche allora tale questione —, il termine fissato per la presentazione degli emendamenti ai provvedimenti calendarizzati nella settimana e all'esame dell'Assemblea è fissato per il lunedì, alle ore 14. Nelle precedenti occasioni i testi erano in qualche modo disponibili. Dovremmo fare in modo che il termine scada alle ore 14, ma con i testi, almeno nella giornata di giovedì sera o anche di venerdì mattina, disponibili, se non nella versione cartacea, almeno su Internet. In caso contrario, è realmente negativo fissare il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 14.

Il fatto eccezionale del provvedimento in esame è, come lei sa, che la Commissione ne ha in qualche modo abbandonato l'esame per motivi politici e, quindi, tutto avverrà in aula; pertanto, a maggior ragione, bisognava concedere più tempo per formulare gli emendamenti.

Ho ricevuto rassicurazioni, in via informale, da parte del Presidente della Camera, sul fatto che, grazie all'intelligente lavoro dei dirigenti del servizio Assemblea, non vi sarà una gestione rigida di questi tempi e vorrei chiederle se molto cortesemente potesse confermare tale orientamento perché, signor Presidente, credo sia ormai noto a tutti che l'opposizione non intende fare attività ostruzionistica né presentare migliaia di emendamenti. L'intenzione, quindi, non è di questo tenore, ma è quella di offrire veramente un contributo qualificato e, soprattutto, di mettere tutti i colleghi de-

putati in condizione di presentare proposte emendative. Pertanto, in generale, ma in particolare per questo provvedimento, chiederei l'interposizione dei suoi autorevoli buoni uffici perché, come sempre, tutto si risolva nell'interesse generale.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, onorevole Boccia. Lei pone sempre problemi importanti, non solo dal punto di vista rigorosamente procedurale, ma anche sotto il profilo del buon andamento di questioni che ci riguardano, tutti insieme, indipendentemente dal ruolo che esercitiamo.

Lo stampato contenente il testo del provvedimento è stato reso disponibile — così mi si dice — alle 17,50 di venerdì scorso; tuttavia, i gruppi parlamentari ne avevano la disponibilità già da mercoledì. Naturalmente, so bene che il fatto che lo avessero i gruppi non significa che lo avessero tutti i deputati, ma dico ciò per far presente che vi è una differenza tra ciò che è formale e ciò che è sostanziale, come capita anche in altri campi. È stata comunque prevista una gestione tollerante — l'ho detto prima e glielo ripeto — ed è intenzione del Presidente (per quel che so e per quello che è lo stile secondo il quale la Presidenza ritiene di non dover mai mettere il cappio troppo stretto intorno alla discussione) far sì che il dibattito possa essere approfondito, dal momento che, se non vi è ostruzionismo — che è un'altra cosa e che richiede una rigorosa gestione dei tempi —, l'approfondimento è, per quel che mi riguarda, molto gradito. Penso, dunque, che non farò fatica a interporre i miei buoni uffici.

Il termine fissato dal regolamento per la presentazione degli emendamenti è alle 14, però faccio presente che per il gruppo della Margherita — non per fare parzialità, ma perché, in una visione kantiana del tempo come categoria, la questione non è vista dagli uffici in maniera rigorosa, imperativa categorica — è stata consentita la presentazione di emendamenti fino a 20-25 minuti dopo le 14 (non siamo qui a fare i cronometristi, ma ad assicurare che il regolamento abbia una sua fisiologia, senza che debba prevalere la patologia).

Questo è quanto posso dirle e comunque sia certo che, come ho detto ai colleghi Innocenti e Giachetti, farò presente al Presidente, che interverrà alle 17, le vostre considerazioni che, del resto, credo conosca, nella sua capacità di cogliere gli umori dell'Assemblea.

*(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 1707)*

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che i presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, presidente Bruno.

**DONATO BRUNO, Relatore per la maggioranza.** La ringrazio, signor Presidente. Onorevoli colleghi, la Commissione affari costituzionali il 22 gennaio 2002 ha iniziato l'esame dei progetti di legge in tema di risoluzione dei conflitti di interessi che le erano stati assegnati. Il contenuto di tutti i progetti di legge è stato illustrato dal relatore nel corso dell'esame preliminare e su di essi si è svolta un'ampia discussione.

Il contenuto dei diversi progetti di legge è stato, altresì, oggetto di alcune audizioni di professori ed esperti che la Commissione ha svolto nell'ambito dell'istruttoria legislativa.

La Commissione, infatti, ha deliberato, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del regolamento, di procedere, all'interno dell'esame in sede referente, ad un'indagine conoscitiva durante la quale si sono svolte le suddette audizioni nel corso delle quali sono stati ascoltati nove esperti di diritto costituzionale, amministrativo e comparato. Le modifiche apportate al testo iniziale durante la sede referente sono il frutto, oltre che del dibattito svolto in Commissione, anche delle risultanze di tali audizioni e della documentazione fornita dagli stessi esperti.

A conclusione dell'esame preliminare, la Commissione ha deliberato di costituire un Comitato ristretto che ha proposto alla Commissione stessa di adottare come testo base per il prosieguo dell'esame in sede referente il testo del disegno di legge governativo. Il seguito dell'esame si è così svolto sulla base del disegno di legge del Governo il quale ha motivato ed illustrato singolarmente le proposte di modifica al testo che ha, di volta in volta, sottoposto al voto della Commissione.

All'esame delle norme in tema di conflitto di interesse, sono state complessivamente dedicate 12 sedute di Commissione (comprese due sedute per lo svolgimento delle audizioni in sede di indagine conoscitiva) ed una seduta di Comitato ristretto.

Nel corso dell'esame in sede referente, sono stati valutati anche i pareri espressi dalle altre Commissioni competenti in sede consultiva; in particolare, è stato approvato un emendamento attraverso il quale si è recepita la condizione apposta dalla V Commissione (Bilancio), volta a garantire il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria. Il recepimento della condizione formulata dalla Commissione Bilancio assorbe, altresì, la condizione inserita nel parere espresso dalla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) in riferimento al limite massimo di unità di personale aggiuntivo di cui l'autorità garante della concorrenza e del mercato dovrà avvalersi per svolgere le nuove competenze attribuite dal disegno di legge in esame.

Passando all'illustrazione del contenuto del disegno di legge, l'articolo 1 del provvedimento individua come destinatari delle norme il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri, i viceministri, i sottosegretari di Stato, i commissari straordinari del Governo nonché i presidenti delle province e sindaci delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia con popolazione superiore ai 300 mila abitanti. L'estensione, in particolare, ai sindaci dei comuni capoluogo di provincia con popolazione superiore 300 mila abitanti è frutto di una modifica approvata durante l'esame in Commissione, durante

il quale si è provveduto, altresì, ad escludere dalla normativa del presente disegno di legge i presidenti delle regioni per i quali — così come per i presidenti delle province autonome — saranno gli statuti a disciplinare la materia con disposizioni che assicureranno comunque il rispetto del principio generale dettato dall'articolo 1, comma 1, del presente provvedimento.

Per quanto riguarda i titolari delle cariche di governo nelle province, nelle città metropolitane e nei comuni capoluogo di provincia, si prevede comunque che i criteri attuativi delle nuove disposizioni saranno individuati con regolamento, sentita la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Appare comunque opportuno ricordare che il Governo, a conclusione dell'esame in Commissione, ha sottolineato che l'aspetto dell'estensione della presente disciplina ai titolari di cariche di governo negli enti locali potrà essere oggetto di un ulteriore approfondimento e ha provveduto pertanto alla presentazione, nel corso dell'esame in Assemblea, su questo punto specifico, di un'organica proposta emendativa.

All'articolo 1, si precisa che i « titolari di cariche di governo nell'esercizio delle loro funzioni si dedicano esclusivamente alla cura degli interessi pubblici »; è previsto, altresì, per gli stessi un obbligo di astensione dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto di interessi.

L'articolo 2 del disegno di legge disciplina il regime di incompatibilità per i titolari di cariche di governo così individuati. Il comma 1 elenca le cariche, gli uffici e le attività la cui titolarità o il cui esercizio risulti incompatibile con la titolarità di cariche di governo; al comma 2, introdotto durante l'esame in Commissione, si specifica che non costituisce motivo di incompatibilità la mera proprietà di una impresa individuale ovvero di quote o azioni societarie, sempre che essa non comporti l'assunzione di cariche sociali o l'esercizio di attività di amministrazione.

Tale comma 2 specifica, in maniera più puntuale, il principio già contenuto nell'articolo 2, lettera *c*).

Al comma 5 dell'articolo 2 si prevede la decadenza dagli incarichi e dalle funzioni incompatibili con effetto dalla data del giuramento o dalla data di effettiva assunzione delle cariche di governo. Quanto ai rapporti d'impiego pubblico o privato, il comma 6 prevede il collocamento dei dipendenti in aspettativa o in analoga posizione, secondo l'ordinamento di provenienza. Si precisa, inoltre, che dal periodo trascorso in tale posizione non deriva pregiudizio alla posizione professionale e alla progressione di carriera.

Il comma 7 dell'articolo 2, interamente modificato a seguito dell'approvazione di un emendamento durante la fase referente in Commissione, introduce una norma tendente a disciplinare l'efficacia nel tempo delle nuove disposizioni in tema di incompatibilità. Si prevede, infatti, che le situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), con esclusione dei compiti di amministrazione in società aventi fini di lucro, non sussistono per le cariche od uffici ricoperti e per le attività svolte al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

All'articolo 3, interamente sostituito durante i lavori in Commissione, la nozione di conflitto di interessi viene definita nel seguente modo: sussiste situazione di conflitto di interessi quando l'atto è adottato dal titolare di cariche di governo in situazione di incompatibilità ovvero quando l'atto ha un'incidenza specifica sull'assetto patrimoniale del titolare, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, con danno per l'interesse pubblico e salvo che il provvedimento stesso riguardi la generalità o intere categorie di soggetti.

L'articolo 4, inserito durante la fase referente, chiarisce che l'introduzione della specifica disciplina sul conflitto di interessi per i titolari di cariche di governo non esclude l'applicabilità delle norme penali, amministrative e disciplinari previste dal vigente ordinamento nonché delle disposizioni volte a prevenire e reprimere

l'abuso di posizione dominante da parte delle imprese, anche quando esso sia riconducibile ad atti posti in essere dal titolare di cariche di governo.

L'articolo 5 reca norme volte a garantire la pubblicità e la trasparenza della situazione patrimoniale e degli interessi economici dei titolari di cariche di governo; il comma 1, infatti, fa obbligo a chi assuma la titolarità di cariche di governo di rendere note, entro novanta giorni, all'autorità garante della concorrenza e del mercato, l'eventuale titolarità di cariche o funzioni incompatibili ai sensi dell'articolo 2 e tutte le attività patrimoniali di cui sia o sia stato titolare nei tre mesi precedenti. Ogni variazione dei dati forniti deve, altresì, formare oggetto, entro venti giorni dal suo verificarsi, di analoga comunicazione. Il comma 3 dell'articolo 5, inoltre, impone all'autorità di attivarsi per effettuare gli accertamenti necessari entro i trenta giorni successivi alla scadenza dei termini suindicati.

Il nuovo articolo 6, introdotto nel corso dell'esame in Commissione, disciplina le funzioni dell'autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di conflitto di interessi. Il comma 1, infatti, ricollegandosi alla disciplina delle incompatibilità dettata dall'articolo 2, attribuisce all'autorità poteri di accertamento, di vigilanza sul rispetto dei divieti previsti e di iniziativa volta a promuovere, da parte dell'amministrazione o dell'impresa competente, la rimozione dell'incompatibilità, mediante: in primo luogo, la rimozione o decadenza dell'interessato dalla carica o dall'ufficio incompatibile; in secondo luogo, la sospensione del rapporto di impiego pubblico o privato; in terzo luogo, la sospensione dall'iscrizione in albi e registri professionali.

Il comma 2 prevede altresì che, al fine di accertare la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi ai sensi dell'articolo 3, l'autorità garante della concorrenza e del mercato controlli e verifichi gli effetti dell'azione del titolare di cariche di governo con riguardo alla eventuale incidenza specifica sull'assetto patrimoniale dello stesso titolare di cariche di governo,

del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, con danno per l'interesse pubblico.

A seguito di tali accertamenti, ai sensi del comma 3, l'autorità riferisce al Parlamento quando dall'esecuzione o attuazione di atti o deliberazioni derivino, in danno del pubblico interesse, trattamenti privilegiati o agevolati di specifici interessi privati facenti capo al titolare di cariche di governo ovvero al coniuge o ai parenti entro il secondo grado. La segnalazione al Parlamento consiste in una comunicazione motivata, diretta ai Presidenti delle due Camere, la quale dev'essere accompagnata da un parere concernente le possibili misure atte a risolvere tempestivamente le conseguenze pregiudizievoli e ad evitare il ripetersi di casi analoghi. Qualora i fatti assumano rilevanza penale, l'autorità è comunque tenuta a denunciarli all'autorità giudiziaria.

Per quanto riguarda le modalità attraverso le quali l'autorità esercita le proprie funzioni, il comma 5 chiarisce che essa procede d'ufficio alle verifiche di competenza, valutate preventivamente e specificamente le condizioni di proponibilità ed ammissibilità della questione. A tale fine, si prevede che essa possa corrispondere e collaborare con gli organi delle amministrazioni, acquisire i pareri delle altre autorità amministrative indipendenti competenti e le informazioni necessarie, con i limiti opponibili all'autorità giudiziaria.

Viene chiarito, al comma 6, che l'autorità, nell'esercizio di tali funzioni, si avvale dei poteri previsti dalla propria legge istitutiva in quanto compatibili con le nuove funzioni affidatele dalle suddette disposizioni; viene tra l'altro specificato che nello svolgimento del procedimento sarà garantita la partecipazione procedimentale dell'interessato ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

Il comma 8 prevede, altresì, che il Governo possa richiedere all'autorità pareri sui progetti di legge e sugli schemi di altri atti normativi.

L'articolo 7, con il prescrivere l'obbligo per l'autorità di presentazione al Parlamento di una relazione semestrale sullo

stato dell'attività di controllo e vigilanza introdotte dal disegno di legge in esame, prevede altresì che, qualora le dichiarazioni richieste a chi ricopre cariche di governo in merito alla titolarità di cariche o funzioni incompatibili ai sensi dell'articolo 2 e alle attività patrimoniali di cui siano titolari non siano state rese nei termini previsti o risultino non veritiere, l'autorità debba comunicare le violazioni rispettivamente ai Presidenti delle Camere ovvero dei consigli provinciali o comunali.

L'articolo 8 prevede, infine, che, in relazione ai compiti attribuiti all'autorità garante della concorrenza e del mercato, sia previsto un potenziamento dell'organico dell'autorità stessa.

Termino qui una parte del mio intervento, riservandomi di intervenire al termine della discussione sulle linee generali, dopo i colleghi che sono iscritti a parlare (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*)

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Bressa.

**GIANCLAUDIO BRESSA, Relatore di minoranza.** Signor Presidente, la discussione che inizia quest'oggi è molto importante. Siamo giunti ad uno di quei passaggi parlamentari che possono segnare nel profondo la vita democratica della nostra Repubblica, passaggio che definire storico non è esagerato. Ci accingiamo ad affrontare questa discussione in un clima politico ed istituzionale paradossale. Sembra di essere tornati indietro negli anni e di vivere ai tempi della fine dell'impero austro-ungarico, ai tempi di Karl Kraus e del suo memorabile saggio *Elogio della vita a rovescio*, secondo cui sarebbe sano assecondare il principio di una vita a rovescio in un mondo che funziona a rovescio. Sì, perché è esattamente questo ciò che sta accadendo oggi: il mondo funziona alla rovescia. Si è partiti con l'obiettivo di regolare quella torsione gravissima, quella lesione permanente delle più elementari regole democratiche e di libertà rappresentata dal conflitto di interessi e ci ritroviamo con una proposta del Governo, a

firma Berlusconi, Frattini, La Loggia, che legittima, rende legale il conflitto di interessi. Da questo punto di vista, è vero, Berlusconi è stato di parola: ha risolto il problema del suo conflitto di interessi legalizzandolo, trasformando una anomala situazione di fatto in un'incredibile situazione di diritto. Tocca a questo punto a noi, a me e alla collega Mascia, relatori di minoranza, il compito di far riflettere la Camera perché si possa modificare radicalmente questa incredibile prospettiva, questa torsione delle più elementari regole della morale costituzionale e della morale politica.

Per fare questo (nel rimandare, per motivi di tempo, alla relazione che accompagna la proposta di legge Rutelli-Fassino ed agli interventi illustrativi che farò relativamente ai singoli articoli in sede di esame del disegno di legge) mi limiterò, quest'oggi, all'analisi del perché il disegno di legge Berlusconi non solo non risolve, ma aggrava il conflitto di interessi oggi esistente.

Ogni conflitto di interessi, ogni opposizione tra due realtà, tra due tipi di responsabilità, presuppone una scelta che, prima di ogni altra cosa, è una scelta etica. L'uomo di governo ha delle 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. La contraddizione può porsi ad un livello puramente istituzionale: in questo caso la responsabilità di un uomo politico è di far funzionare le istituzioni conformemente non solo alle regole, ma anche allo spirito della Costituzione, secondo una logica che si può qualificare di morale costituzionale. La separazione dei poteri, la continuità e la neutralità dello Stato, il pieno esercizio delle competenze ed il rispetto della sovranità popolare sono principi che l'etica costituzionale impone ai governanti e che li costringono a rifiutare, in certe ipotesi, il cumulo di funzioni.

Ma il conflitto di interessi può porsi anche in una prospettiva più ampia, quella della società, della politica. L'etica del

convincimento, evocata da Max Weber a proposito dell'uomo politico, è anche un'etica della responsabilità quando è riferita a chi esercita il potere. La morale politica impone all'uomo di Stato di saper scegliere tra l'interesse generale e gli interessi particolari dai quali egli può ricevere sollecitazioni nell'esercizio delle sue funzioni.

D'altro canto questa è la storia del mondo occidentale; è la cultura dell'occidente. Da *Il contratto sociale* a *Totem e tabù*, da Rousseau a Freud, tutta la storia del pensiero occidentale dimostra che la nostra società è consapevole di essere fondata sulla costruzione e sull'accettazione di limiti a quella che i filosofi chiamano la libertà naturale. La civiltà produce disagio proprio perché richiede una rinuncia; presuppone una disposizione al sacrificio di una parte del desiderio e credo che a questa disposizione al sacrificio nessuno possa sottrarsi, nemmeno il nostro Presidente del Consiglio.

Il conflitto di interessi è un esempio tipico di ricerca di un giusto limite e di una sua accettazione. Da questo punto di vista gli Stati Uniti d'America costituiscono un paradigma. Negli Stati Uniti d'America la distinzione tra l'esercizio dei poteri pubblici e gli interessi economici privati è considerata importante quanto la separazione fra i tre poteri dello Stato. I principi ai quali si ispirano queste norme affondano le loro radici nell'etica; ecco perché, oggi, noi siamo qui non solo per fare una legge di regolazione del conflitto di interessi, ma per definire i contorni di un codice etico, che è di più di una semplice legge, che è la misura della nostra cifra morale e politica.

La questione fondamentale per le norme sulla regolazione del conflitto di interessi è data dal fatto che si devono contemperare due valori: l'interesse generale e l'iniziativa economica privata, ma con una sequenza logica ineliminabile che prevede di 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.

Questa è la qualità, la grandezza delle democrazie liberali, questa è la grandezza del modello americano, che ha radici profonde ed antiche ma ancora attuali e moderne.

Thomas Jefferson, in una lettera del 1779 a Richard Henry Lee, dava questa definizione che io credo sia, ancora oggi, di straordinaria attualità: « L'attività pubblica non offre né vantaggi né felicità; è solo un esilio onorevole dalla propria famiglia e dagli affari ».

Nella storia italiana il capitolo « conflitto di interessi » ha vita recente, perché nell'esperienza iniziale dello Stato unitario ha pesato la derivazione monarchica dei governi, mentre nella più recente storia repubblicana il sistema dei partiti ha garantito, per un tempo lungo, non solo l'esercizio organizzato delle libertà politiche dei cittadini, ma anche regole di correttezza, non scritte, nella gestione pubblica.

Il primo esempio di regolazione sistematica del conflitto di interessi si ha in un'epoca non sospetta rispetto ai temi della polemica attuale. Siamo nel luglio del 1993, Presidente del Consiglio è Carlo Azeglio Ciampi e ministro della funzione pubblica il professor Sabino Cassese. Nel luglio di quell'anno viene redatto un codice di comportamento dei dipendenti pubblici, dove, all'articolo 88, vengono individuate le situazioni ed i comportamenti dei dipendenti pubblici che possono causare conflitto di interessi, anche potenziale, con il servizio pubblico. Siamo nel 1993, in un'epoca, lo ripeto, non sospetta, in cui il senso del limite ed il rischio del conflitto di interesse, anche solo potenziale, è ben chiaro (ed ecco perché, rispetto a tale problema, si prevedono soluzioni vere). Era questo una sorta di codice etico, ed i codici etici presuppongono, per la loro riuscita, la convinzione che la violazione delle norme in essi contenute meriti sanzioni che, nei casi più gravi, possono giungere all'espulsione dal gruppo.

Per questo, la condivisione dei principi è la condizione per un lavoro comune, per una soluzione comune. Anche oggi, in

quest'aula, tale condivisione di principi fondamentali deve essere la regola, perché non si tratta di fare una legge come tante, bensì si tratta di definire una regola di democrazia, di libertà, di civiltà. Per questo, per noi, gli unici principi di riferimento possibili sono quelli della nostra Costituzione. Credo che, da questo punto di vista, ci soccorra la giurisprudenza della Corte costituzionale. È stato infatti proprio compito della Corte, in questi anni, tenere insieme, sulla base dei principi costituzionali, la frammentarietà delle norme relative alle ineleggibilità ed alle incompatibilità, sia con riferimento all'articolo 65, sia nei nessi individuati tra l'articolo 51 della nostra Costituzione ed il principio di imparzialità dell'amministrazione, proprio al fine di evitare l'insorgere di conflitti di interesse. La giurisprudenza della Corte ha sempre evidenziato come principi fondamentali non derogabili tanto quello riferito all'esigenza di garantire la libertà del voto, evitando l'esercizio di *captatio benevolentiae* nei confronti dell'elettore, quanto quello relativo al corretto esercizio della funzione pubblica, eliminando il rischio di conflitto di interessi.

Sono questi i principi forti, non equivocabili, in cui il senso del limite, la definizione del limite, appare sempre in maniera molto evidente, a cominciare da una sentenza del 1971, relatore l'indimenticato professore Vezio Crisafulli, in cui si era giunti ad affermare che non è illegittimo comminare l'ineleggibilità anche nell'ipotesi in cui le sue cause non possano essere volontariamente rimosse dall'interessato, definendo in questo modo l'assoluta prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a qualsiasi altro interesse. Seguono poi altre sentenze, una risalente sempre agli anni settanta, in cui si afferma che il conflitto di interessi non deve essere necessariamente attuale, bastando che esso sia solo potenziale: la sua potenzialità è già sufficiente a porre in pericolo quegli interessi pubblici che si intendono tutelare mediante l'eliminazione della situazione di conflittualità. Ricordiamoci, quindi, questa dimensione solo potenziale.

Ricordo poi altre sentenze risalenti sempre gli anni settanta, in cui viene in evidenza la relazione tra controllore e controllato ed il pericolo che tali ruoli vengano a coincidere nello stesso soggetto. Si presti attenzione a cosa significa gestire imprese in concessione dallo Stato ed essere al tempo stesso membro del Governo. Fino ad arrivare alla sentenza del 1993 — anche questa anticipa la « mitica » discesa in campo del cavalier Berlusconi — in cui si rinviene un auspicio indirizzato al legislatore allo scopo di sollecitare la riforma della legislazione vigente in tema di incompatibilità, in quanto la normativa in vigore appare — cito — ricca di incongruenze logiche e divenuta ormai anacronistica di fronte ai profondi mutamenti che lo sviluppo tecnologico e sociale ha prodotto nella comunicazione politica. Siamo nel 1993.

Sempre in questa sentenza si richiede una disciplina più rigorosa per i titolari di cariche di Governo in virtù dei poteri di amministrazione attiva che essi possono esercitare anche singolarmente.

Vorrei poi citare rapidamente parecchie sentenze degli anni settanta e ottanta in cui la Corte ammonisce che si deve evitare un'indebita influenza sulla libera manifestazione di volontà dell'elettore o, ancora, che si deve evitare che si realizzi una capacità di influenza incompatibile con le regole del sistema democratico. Questi sono i principi costituzionali che appartengono alla civiltà giuridica della nostra Repubblica; questa è la cultura giuridica istituzionale che ci ispira.

Ma il disegno di legge del Governo trae ispirazione da questi stessi principi? Trae ispirazione dalla civiltà giuridica costruita dalla nostra Costituzione? Purtroppo, devo dire di no. *L'imprinting* del disegno di legge del Governo è altro, ed è ispirato alle parole che Silvio Berlusconi ha pronunciato in quest'aula il 2 agosto 1994. Silvio Berlusconi diceva testualmente: su un punto non transigo: la libertà di impresa e la libertà di lavoro non si toccano, perché la Costituzione non consente a nessuno di espropriare o collettivizzare la

proprietà privata; siamo in Italia, per grazia di Dio, e non nella Romania di Ceausescu.

A prescindere dal tono e dall'*animus* che, come è facile capire, è un po' diverso da quello che ha ispirato la lettera di Thomas Jefferson, è il contenuto del messaggio che conta: fate ciò che volete, ma le mie proprietà non c'entrano con il conflitto di interessi, perché siamo in Italia e non in un regime comunista. È questo ciò che avete fatto: avete costruito una legge — una pessima legge — a immagine e somiglianza di questo *Dicktat*, alla faccia della cultura liberale, del modello americano, della lettera, dello spirito e della morale della nostra Costituzione.

Dietro questo schermo vi siete barricati, rifiutando ogni vero confronto politico e di merito. Siete arrivati a definire la nostra proposta come anticostituzionale prima ancora che noi l'avessimo depositata e voi aveste avuto l'opportunità di leggerla. Definite l'obbligo di vendita — che noi, peraltro, non prevediamo come tale — un macigno che deve essere tolto per consentire di avviare un confronto. Noi, nella nostra proposta, abbiamo affrontato e risolto il tema della proprietà di aziende rilevanti per l'interesse nazionale, affidandolo ad una specifica autorità, secondo il modello americano; si tratta di un modello negoziale e flessibile, che valuta le situazioni caso per caso e, quindi, senza nessun automatismo e che, alla fine, in caso di una partecipazione rilevante in un'impresa che può determinare una situazione di conflitto di interessi, possa distinguere la dimensione dei benefici economici dal potere di influenza che alla partecipazione si riconnette. Tutto ciò senza prevedere alcun esproprio e alcuna collettivizzazione (come voi affermate sull'onda delle alate parole del Presidente Berlusconi), ma attraverso strumenti finanziari concordati tra l'interessato e l'autorità da noi prevista, consentendo all'interessato di godere di tutti i benefici dell'investitore ma di nessuno dei vantaggi in termini di potere di influenza dell'imprenditore.

Come si può chiaramente intuire, questo principio ha più a che fare con l'espe-

rienza degli Stati Uniti d'America che non con la Romania di Ceausescu. È facile leggere questa testimonianza negli atti parlamentari depositati, che sono molto più importanti e convincenti delle parole che avete ripetutamente pronunciato in quest'aula e fuori da essa.

Basta confrontare le proposte per capire volontà, intenzioni e obiettivi. Allora, vediamo quali sono la volontà, le intenzioni e gli obiettivi del disegno di legge presentato dagli onorevoli Berlusconi, Frattini e La Loggia, cominciando dalla definizione del conflitto di interessi. L'articolo 3 stabilisce che sussiste situazione di conflitto di interessi quando l'atto ha una incidenza specifica sull'assetto patrimoniale del titolare, con danno per l'interesse pubblico e salvo che il provvedimento riguardi la generalità o intere categorie di soggetti. Dopo tutti questi incisi e distinguo, esiste ancora un'ipotesi di conflitto di interessi?

Dopo una definizione così stringente e così severa, direbbe l'onorevole Elio Vito, di conflitto di interessi credo che l'unico commento possibile sia quello che sarebbe una cosa seria modificare il titolo del vostro disegno di legge da « Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi » in « Norme in materia di salvaguardia dei conflitti di interessi ».

All'articolo 2 avete introdotto in Commissione un secondo comma che recita: non costituisce motivo di incompatibilità la mera proprietà di un'impresa individuale, ovvero di quote o azioni societarie sempre che essa non comporti l'assunzione di cariche o l'esercizio di amministrazione attiva. Siamo al nucleo del provvedimento: tutto gira intorno a questa norma che cancella, con un semplice tratto di penna, trenta anni di storia costituzionale nazionale. Infatti, calpesta l'ammonimento della Corte di vigilare rispetto al manifestarsi di un conflitto di interessi, anche solo potenziale, annulla il pericolo insito nella coincidenza dei ruoli di controllore e controllato, e sopprime, non contemplandola, la possibilità di un'indebita influenza sulla libera manifestazione di volontà dell'elettore. Già que-

sto sarebbe sufficiente per considerare inaccettabile il vostro progetto, ma non si possono tacere altre due incredibili perle normative.

La prima è relativa al fatto che voi non solo avete cancellato la fattispecie del conflitto di interessi derivante dalla posizione ricoperta o detenuta, ma prevedete solo un intervento di controllo *a posteriori* per la verifica degli effetti dell'azione del titolare di cariche di Governo con riguardo all'incidenza specifica sull'assetto patrimoniale dell'interessato. A parte il fatto che ancora una volta dimostrate interesse solo per gli effetti economici derivanti dal conflitto di interessi e non per gli indebiti poteri di influenza, volete spiegare come possa l'autorità garante delle comunicazioni e del mercato essere ragionevolmente operativa ed efficace in questa sua attività di esame, controllo e verifica quando, per restare ad un esempio riferibile ad un dato storico, il Governo Berlusconi, nel periodo maggio-dicembre 1994, ha adottato 1.509 atti normativi a cui si debbono aggiungere un numero imprecisato ma elevatissimo di atti a contenuto non normativo. Spiegateci come l'autorità garante potrebbe valutare, verificare e controllare seriamente queste attività. Fintanto che non decide, cosa ne è di questi atti? Vengono sospesi? Se così fosse, e se foste davvero convinti di tale soluzione, avreste deciso la paralisi di Governo e Parlamento.

È del tutto evidente che voi non date a questa autorità alcun potere reale ed effettivo per cui non vi preoccupate di questo rischio macroscopico che il vostro disegno di legge, invece, porta intimamente con sé. È facile comprendere che questa nuova funzione è tale da snaturare la missione prevalente dell'autorità antitrust e comunque l'autorità non è attrezzata a compiti di investigazione delle conseguenze che singoli atti governativi possono avere sulle gestioni economico-finanziarie dei patrimoni dei membri del Governo che le hanno adottate. Quel pannicello caldo di aumentare di qualche unità il numero delle persone che lavorano all'interno dell'autorità dimostra la totale mancanza di serietà di questa vostra ipotesi normativa.

L'ultima osservazione, ma forse sarebbe meglio dire l'ultima aberrazione, riguarda il potere di sanzione. Non c'è alcun potere di sanzione perché non ci sono sanzioni se non, sempre per usare un termine caro al presidente Vito, la severissima comunicazione dell'autorità al Parlamento. Si tratta di una sanzione severissima perché — ci spiegate — nulla esiste di più grave per un uomo di Governo che una sanzione politica da parte del Parlamento. Posto che questo, per essere vero, deve presupporre un senso di responsabilità politica ed un rigore etico che, come dimostra questo disegno di legge, mi paiono merce piuttosto rara, dopo gli interventi a salvaguardia dei conflitti di interesse che voi avete confezionato, ci spiegate cosa resta da segnalare se non gli atti in violazione del codice penale? Rispetto a questi, fortunatamente (anche se non so ancora per quanto tempo), c'è la garanzia costituzionale del ruolo autonomo e, quindi, dell'azione della magistratura.

Per concludere, la natura illusoria di questi rimedi fa sì che questo disegno di legge a firma Berlusconi, Frattini, La Loggia ci ricordi quella bellissima favola di Hans Christian Andersen *I vestiti nuovi dell'imperatore*. Ministro Frattini, lei ed il ministro La Loggia, come i sarti della favola, avete confezionato un vestito meraviglioso fatto su misura per Silvio Berlusconi e per il suo immenso conflitto di interessi, ma anche il vostro vestito, come quello dell'imperatore, è fatto di niente, semplicemente non c'è.

Per questi motivi, avete lasciato Silvio Berlusconi in mutande davanti al Parlamento e al paese. Sta a noi, come fece il bambino della favola, gridare che Berlusconi è in mutande perché tutti lo sappiamo, soprattutto fuori da quest'aula.

Invece, in questi giorni per voi sussiste l'occasione per coprirlo, possibilmente, non di ridicolo: cercate di non sprecare questa occasione (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-l'Ulivo, dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e Misto-Comunisti italiani — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Mascia.

GRAZIELLA MASCIA, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, non ho bisogno di insistere sul fatto che la questione al nostro esame è fondamentale e strategica per la democrazia di un paese: sarebbe stato opportuno e sarebbe bene che il Parlamento riuscisse ad esprimere ed a comporre un testo all'altezza di tale questione e della strategicità della partita che affrontiamo.

Invece, nonostante le tante sedute e le diverse ore di discussione nella Commissione affari costituzionali richiamate dal presidente Bruno, arriviamo in quest'aula dopo che si è consumata una rottura in Commissione. Il tentativo di approfondire un confronto si è rivelato, infatti, inutile per l'impossibilità di incidere da parte delle opposizioni su un impianto governativo, sostanzialmente, chiuso.

A nostro avviso, il testo del Governo — che oggi discutiamo in Assemblea — non affronta per nulla il conflitto di interessi, limitandosi, invece, a normare i comportamenti di coloro che si dedicano al governo della cosa pubblica e a determinare una modalità di controllo degli atti, senza, peraltro, disporre di strumenti di intervento efficaci.

Questa materia è al centro del dibattito politico ormai da anni (ne parlano gli organi di informazione ed è stata motivo di discussione delle campagne elettorali) ma la questione si trascina da due legislature senza trovare una soluzione. Continuiamo a pensare che il centrosinistra avrebbe fatto bene a legiferare mentre era al Governo e che il non averlo fatto abbia determinato l'emergere del dubbio che intendesse usare il conflitto di interessi come elemento di pressione o di scambio con il centrodestra su altre materie.

I fatti sono, comunque, sono sotto gli occhi di tutti. Questa settimana la maggioranza approverà alla Camera un disegno di legge dal titolo « Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi », senza che quest'ultimo venga effettivamente affrontato.

Si tratta, infatti, di determinare la natura degli interessi che, intestati contemporaneamente al titolare di una carica, entrano in contraddizione, senza possibilità di mediazione reale e credibile. Il conflitto di interessi cui ci riferiamo riguarda, dunque, l'interesse privato che può interferire nell'esercizio di attività pubbliche, cioè l'uso di un potere pubblico di incrementare, proteggere e garantire — nell'immediato, nel medio o lungo termine — interessi privati, il valore patrimoniale del titolare della carica pubblica o dei parenti dello stesso.

Il problema della commistione dell'interesse privato con quello pubblico non può che basarsi sulla divisione dei poteri e non è un caso che ai dipendenti pubblici sia vietata qualunque attività economica privata. Tale principio trova complementarietà e completezza nelle norme dell'articolo 51 della Costituzione, laddove si sancisce che l'accesso ad un pubblico ufficio e alle cariche elettive è garantito a tutti i cittadini in condizioni di eguaglianza; si tratta di un principio di eguaglianza che specifica quanto previsto dall'articolo 3 della Costituzione, relativamente all'ambito che attiene ai rapporti cittadini-istituzione.

Naturalmente, questa condizione non vale solo al momento dell'accesso alla carica pubblica ma anche per tutti gli atti che quel titolare di carica o ufficio pubblico compierà: l'eventuale rottura del principio espresso da tale norma incrina, dunque, la qualità dell'intero ordinamento. Si tratta, dunque, di affrontare e risolvere situazioni di conflitto in cui versano cittadini che accedono a pubblici uffici e sono titolari di imprese o, direttamente o indirettamente, dispongono del loro controllo, attraverso un certo numero di azioni, in settori rilevanti della nostra economia e che, quindi, si presentano incompatibili fra loro.

Nella relazione al disegno di legge governativo si legge che appare assolutamente arbitrario ritenere che nel soggetto privato l'ansia di avvantaggiarsi, anche a detrimento dell'interesse pubblico, sia più o meno intensa a secondo della maggiore

o minore rilevanza del patrimonio posseduto. Alla base dell'assunzione di un *munus* pubblico è l'impegno morale del cittadino di rivestire degnamente la carica con assoluta dedizione all'interesse pubblico, mantenendo una condotta ispirata a probità ed imparzialità, in osservanza di un naturale codice etico.

Secondo il Governo il problema di un potenziale conflitto di interessi non esiste, semmai sussiste un problema etico di comportamenti. Per tale ragione, le proposte si esauriscono nel chiedere ai titolari di cariche di governo di dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici.

Il problema si risolverebbe allo stesso modo per l'insegnante di scuola o per il proprietario di reti televisive, chiedendo al primo di mettersi in aspettativa e al secondo di separare la proprietà dei beni dalla loro gestione.

Tuttavia, il Governo ammette che, poiché la consistenza degli interessi privati non può considerarsi rilevante nel contesto economico-sociale e nella conduzione della cosa pubblica — ed è stata di recente segnalata la presenza nel sistema di poteri forti tali da condizionare o indirizzare l'azione dell'esecutivo — la vigilanza, volta a scongiurare ogni forma di abuso o di prevaricazione, è affidata alle istituzioni democratiche e all'autorità garante della concorrenza e del mercato.

Fermo restando che le leggi sono, per definizione, regole generali in ordine alle quali diventa difficilissimo dimostrare che assecondano soprattutto un interesse particolare, va sottolineato come quella autorità non abbia alcun potere di sanzione, potendo solo segnalare un caso sospetto al Parlamento nel quale, peraltro, vige una maggioranza blindata.

Sono, dunque, queste ragioni che hanno reso impossibile, già in Commissione, un intervento da parte dell'opposizione volto a migliorare il testo del Governo. Esso si presenta incompatibile con l'obiettivo di affrontare e risolvere davvero il conflitto di interessi.

Il disegno di legge Frattini, nella sua relazione introduttiva, cancella l'ipotesi di

un *blind trust*, sul quale il Parlamento lavorò nella precedente legislatura, rilevando come anche il più rigoroso regime di segregazione e di commissariamento dell'impresa non potrebbe offuscarne la visibilità. Occorre abbandonare qualunque impraticabile azione di accecamento, considerazione che condividiamo, ma da cui bisognerebbe trarre conseguenze impegnative.

La soluzione proposta dal Governo è invece quella di ignorare e rimuovere, a monte, il problema nel quale il conflitto di interessi nasce e prospera e intervenire, per modo di dire, con richiami etici e controlli sugli atti da parte di autorità senza poteri.

Il caso di concentrazione in un unico soggetto di poteri e capacità decisionali, sia nella sfera della politica sia in attività economiche che hanno una rilevanza per la loro strategicità o per la loro dimensione, ha assunto nel nostro paese un rilievo ancora più grande, essendo assenti limiti di qualunque genere nella nostra legislazione.

La relazione di minoranza che presentiamo e che riprende il testo della nostra proposta di legge introduce un primo livello di tutela in tal senso, individuando una griglia di incompatibilità tra la difesa degli interessi collettivi e la difesa legittima di quelli di natura privatistica.

Nel testo si ipotizza una serie di attività in settori definiti rilevanti — quelli della difesa, dell'energia, delle telecomunicazioni, dell'informatica ed altri —, che risultano incompatibili con incarichi esecutivi, e una griglia di dimensioni economiche che assumono la caratteristica di rilevanza legislativa. Il soggetto che risulti rilevante, nell'analisi condotta dall'autorità garante della concorrenza e del mercato, ha a disposizione sei mesi per vendere le proprietà economiche rilevanti, scaduti i quali risulterebbe incompatibile con la carica assunta e decadrebbe automaticamente. Lo stesso soggetto non potrebbe ricoprire un incarico di natura esecutiva per un periodo di sei mesi dall'ottemperanza agli obblighi stabiliti dalla legge. Nel testo presentato, inoltre, risulta incompatibile

con l'assunzione di cariche esecutive, a qualunque livello, il proseguimento di attività professionale o di lavoro dipendente a qualunque livello.

Per quanto concerne gli eletti nelle varie assemblee elettive, è previsto l'obbligo di documentare, secondo le modalità stabilite dalle singole assemblee, le partecipazioni e le proprietà dei singoli eletti e dei loro parenti entro il secondo grado. La nostra relazione prevede, inoltre, che tali incompatibilità siano da prevedere anche per i livelli regionali e locali, fissando parametri diversi relativamente all'entità delle dimensioni economiche da considerare.

Tuttavia, fermo restando che una tale materia dovrebbe prevedere una coerenza tra livello nazionale e livelli locali, il dibattito in Commissione ha rilevato come la legislazione vigente assegni alle regioni autonomia e responsabilità proprie. Per questa ragione abbiamo ritenuto, da una parte, di ampliare le norme di incompatibilità relativamente agli enti locali, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome — ferme restando le disposizioni vigenti in materia — e, dall'altra, per quanto concerne i casi di incompatibilità delle assemblee elettive regionali, di proporre come principi fondamentali, ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, le disposizioni di cui all'articolo 5 della nostra relazione.

Nel dibattito che ha accompagnato il confronto in Commissione affari costituzionali si è, peraltro, sostenuto che l'obbligo di cessione dei beni e delle aziende e, in via generale, delle attività imprenditoriali appartenenti a chi accede a cariche pubbliche sarebbe in contrasto con gli articoli 41 e 42 della Costituzione, in quanto ciò costringerebbe i titolari di tali imprese ad una cessione non fondata — così si dice — sulla libera e spontanea decisione dell'interessato, dunque, ad una cessione che non è per nulla una vendita compiuta in condizioni di libero mercato o frutto del fisiologico incontro tra domanda e offerta (era proprio la relazione del professor Caianiello che faceva riferimento esattamente a queste parole).

Tali obiezioni prescindono, a nostro avviso, dai presupposti dell'ordinamento e non tengono conto di un dato evidente e incontrovertibile: la scelta di accedere ai pubblici uffici è del tutto libera e garantita come tale; non è un obbligo. Come confermato da altrettanti illustri giuristi — il professor Ferrara, nella fattispecie —, queste obiezioni non tengono conto dell'esigenza suprema della convivenza in ogni Stato di diritto retto da una Costituzione: assicurare tendenzialmente a tutti il diritto di accedere ai pubblici uffici e non soltanto a chi dispone di mezzi economici imponenti e di strumenti eccellenti di formazione dell'opinione pubblica in posizione di monopolio. Insieme a quella, un'esigenza di pari rilevanza impone di assicurare che l'esercizio del potere da parte dei pubblici uffici non sia volto in alcun caso o modo o forma alla tutela di interessi privati.

Secondo la nostra proposta, quindi, l'eventuale conflitto di interessi deve essere risolto a monte, quando il soggetto sceglie di dedicarsi alla cura degli interessi pubblici, risolvendo in tempo il problema delle proprietà che determinano il conflitto. È stato sottolineato, altresì, come l'evidente conflitto di interesse dell'attuale Presidente del Consiglio dei ministri, in virtù delle sue proprietà nel settore televisivo, non sia stato motivo di incompatibilità nel giudizio degli elettori; la legge sul conflitto di interessi — si aggiunge — non può contraddire l'esito elettorale.

Fermo restando che sarebbe legittimo chiedersi quanto questa anomalia italiana abbia contribuito allo stesso esito elettorale, vorrei però sottolineare — come hanno fatto anche in questo caso illustri giuristi — che non può essere questo dato di fatto a suggerire una cattiva legge. Meglio una legge rigorosa che affronti e risolva alla radice il conflitto di interesse, considerando soltanto successivamente e in modo trasparente l'attuale situazione che coinvolge il Governo in carica. Meglio una norma transitoria, discussa, trasparente, che avrebbe potuto e potrebbe affrontare il problema in diversi modi, piuttosto che una legge sbagliata, come quella

che il Governo propone e che nega l'esistenza del conflitto di interessi, perché piegata agli interessi contingenti del Governo in carica (*Applausi dei deputati dei gruppi di Rifondazione comunista, dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. Signor Presidente, colleghi, i lavori della Commissione affari costituzionali hanno testimoniato della complessità e della serietà di un tema che, colpevolmente, non è stato regolato nella scorsa legislatura e di fronte al quale credo nessuno abbia una risposta unica, univoca e definitiva; sempre più avvertiamo la necessità che la soluzione del problema del conflitto di interesse evidenzia una stretta connessione con l'architettura e con le forme di Stato e di Governo nazionali.

Pensiamo a come si è evoluta la stessa considerazione che le culture politiche hanno riservato ad una delle possibili soluzioni del conflitto. Mi riferisco al *blind trust*, rivelatosi, ad una attenta analisi, strumento adeguato soltanto per i valori mobiliari e non efficace, dunque, per la gestione di imprese individuali o per l'esercizio di diritti che il socio vanta rispetto alla società *holding*: si tratta di casi che non rappresentano soltanto un valore finanziario, ma che identificano una precisa realtà imprenditoriale.

La gestione di un'impresa, specialmente se di notevole rilievo, avviene alla luce del sole: l'interessato può ben conoscerne condizioni ed assetti contingenti, al di là ed oltre le soluzioni che avevamo cercato di raggiungere, insieme, con il *blind trust* nella scorsa legislatura.

Il tono e la qualità del dibattito, dei contributi e del confronto, da un lato, ci hanno obbligati tutti ad una riflessione approfondita, dall'altro, hanno offerto, a mio avviso, spunti per rispondere alle semplificazioni e ad alcune tentazioni di