

con il lavoro parlamentare alla definizione di una disciplina che sia di garanzia per il presente, ma anche per il futuro e che, infine, sia soprattutto moderna.

Noi riteniamo che vi siano gli spazi per un confronto parlamentare serio ed approfondito sul tema, purché si parta dalla volontà di affrontarlo senza intenti persecutori, che non renderebbero un servizio al paese e alle sue istituzioni.

Non vi è alcun dubbio che oggi il tema del conflitto di interessi debba essere guardato con occhi diversi rispetto al passato. Ciò perché è cambiato il contesto economico e sociale del paese, perché è cambiata la politica e l'indispensabile rapporto fra questa e la cosiddetta società civile. La selezione della classe dirigente è solo in parte affidata ai partiti che, a loro volta, hanno mutato caratteri, natura ed organizzazione. È pertanto evidente che in questo nuovo scenario è assolutamente anacronistico ed improduttivo limitare l'accesso alle cariche pubbliche a chi nella società ha acquisito esperienza e professionalità. Una siffatta limitazione, anziché liberare energie positive in favore della democrazia e delle nostre istituzioni, rischia di comprimere la società relegandola ad un ruolo marginale e di occasionale supporto al ceto politico. Se non si accetta questa preliminare considerazione che è propria di tutte le democrazie moderne, il confronto sul tema del conflitto di interessi si riduce, come in parte è già stato ridotto, ad un espediente formalistico per escludere *a posteriori* qualcuno dalla vita politica nazionale.

Il conflitto di interessi, ancor prima che rappresentare un problema politico ed istituzionale, è quindi una grande questione culturale, sulla quale tanto più aperto e sincero è il confronto, tanto più si ha la possibilità di affrontarla nella sua reale portata e con gli strumenti più adeguati.

Vi è quindi l'esigenza di affrontare il problema non attraverso strumenti restrittivi delle libertà politiche, ma con strumenti di garanzia di queste libertà che sappiano definire un punto di equilibrio fra la libertà di manifestazione del pensiero e l'accesso

alle cariche pubbliche da una parte, e la garanzia che tali libertà vengano esercitate solo al servizio dell'interesse generale della collettività, dall'altra.

La prima questione che emerge pertanto è la improponibilità di normative che limitino l'accesso alle cariche pubbliche. Tale improponibilità muove non soltanto da ragioni di carattere politico e culturale già espresse in precedenza, ma anche dalla impossibilità di applicare tale disposizione alle situazioni preesistenti, senza creare seri problemi di costituzionalità. In altri termini, la introduzione « in corsa » di nuove cause di ineleggibilità o di incompatibilità costringerebbe il legislatore ad introdurre una disciplina transitoria per i rapporti elettorali consolidati, con inevitabili conseguenze di ordine costituzionale derivanti dalla restrizione del campo dei diritti di elettorato attivo e passivo già esercitati. Alcuni studiosi hanno definito una normativa transitoria di tale genere « odiosa », proprio perché finalizzata in via esclusiva ad incidere su situazioni giuridiche soggettive perfette, consolidate e a rilevanza costituzionale. A ciò si aggiunga che, come è stato più volte affermato da autorevoli giuristi, l'estensione della normativa sulle incompatibilità, nelle sue diverse ipotesi, simula una espropriazione forzata di beni.

Si è molto discusso in Commissione, con il concorso di autorevoli giuristi di diversa estrazione culturale, sulla copertura costituzionale delle proposte avanzate dalla maggioranza e dall'opposizione.

Il quadro costituzionale di riferimento che è emerso non è certamente di conforto alle tesi più volte sostenute, riconducibili tutte alla inderogabile necessità che la vendita o il *blind trust* siano l'unico rimedio al conflitto di interessi. Non vi è copertura costituzionale certamente con riguardo agli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione; a mio parere, non vi è copertura costituzionale neanche se si invocano gli articoli 3 e 51 della Costituzione, posto che l'accesso alle cariche elettive non può essere limitato per le condizioni

economiche dei soggetti interessati e ciò non solo nel caso in cui tali condizioni siano deteriori.

La delega che la Costituzione attribuisce al legislatore ordinario al fine di disciplinare e limitare i diritti di elettorato attivo e passivo non è illimitata e non consente di operare valutazioni discrezionali tali da scadere nell'arbitrio. Il principio di ragionevolezza cui si deve informare il legislatore non è indefinito e non può essere utilizzato come pretesto per legittimare situazioni che, a Costituzione invariata, sconfinano sicuramente nell'abuso e nell'arbitrarietà di scelte oltremodo penalizzanti.

Tale ragionamento vale per la definizione della normativa a regime e vale ancor di più per quella da applicare subito, anche con riguardo a posizioni consolidate e legittimate dall'ordinamento.

Tutti questi aspetti sono stati approfonditi in Commissione con assoluta serenità e con piena consapevolezza, non solo da parte della maggioranza, ma anche dell'opposizione. Non si comprende pertanto perché, a fronte di un confronto serio ed approfondito, vi sia stata una repentina battuta d'arresto, che non ha certamente giovato a migliorare il testo sul conflitto di interessi anche con il concorso delle forze di opposizione. Ci saremmo aspettati un puntuale e rigoroso esame del merito del provvedimento e non la semplice enunciazione di principi che, nella loro pratica attuazione, si scontrano con la disciplina costituzionale e — se mi è consentito — anche con il buonsenso.

Il testo licenziato dalla Commissione rafforza intanto il principio generale dell'obbligo di astensione, con particolare riguardo al conflitto di interessi e con il conseguente ampliamento della sua applicazione anche ad ipotesi originariamente non contemplate dal nostro sistema. Viene ampliata la platea dei destinatari; le disposizioni sul conflitto di interessi dovrebbero, infatti, applicarsi non solo ai titolari delle cariche di Governo, ma anche, nelle regioni a statuto ordinario, ai presidenti delle province e ai sindaci delle città

metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia con popolazione superiore ai trecentomila abitanti.

Sotto tale profilo, riteniamo positivo che il Governo abbia posto il problema dell'estensione della normativa alle autonomie locali, in considerazione del fatto che la riforma del titolo V della Costituzione ha disegnato un nuovo quadro istituzionale in cui si articola la Repubblica (lo Stato, le regioni, le province, le città metropolitane ed i comuni), riempiendo di contenuti diversi il principio fondamentale enunciato dall'articolo 5 della Costituzione. L'equilibrio costituzionale su cui si fonda la Repubblica è sostanzialmente mutato: lo Stato, le regioni, le province, le città metropolitane ed i comuni sono articolazioni paritarie della Repubblica. In questo scenario, i loro poteri vanno tutti rinegoziati e, pertanto, disaggregati e riaggregati secondo la nuova disciplina costituzionale. È dunque evidente che la riorganizzazione di tali poteri cambia l'assetto istituzionale nel quale non è più solo lo Stato ad esercitare in via primaria ed esclusiva l'attività di indirizzo politico e di governo, ma a tali attività concorrono, con pari dignità, tutti gli altri soggetti costituzionalmente rilevanti, quali enti primari in cui si articola la Repubblica.

A fronte di questo nuovo scenario non vi è dubbio che si avverta la necessità di prevedere una disciplina del conflitto di interessi adeguata ai nuovi poteri che si affacciano nel nostro ordinamento. Certo, a fronte di una normativa organica che riguarda il sistema delle autonomie locali ci siamo posti tutti la domanda se non sia opportuno stralciare la parte relativa alle autonomie locali, perché venga esaminata unitamente alle inevitabili riforme legislative in attuazione del titolo V della Costituzione. Riteniamo che il tema possa essere affrontato anche in un secondo momento, disciplinando sistematicamente l'intera materia delle autonomie locali e credo che, sotto questo aspetto, il Governo abbia già manifestato la disponibilità a rinviare l'approfondimento della questione.

Il testo prevede, inoltre, un sistema più stringente di incompatibilità tra le fun-

zioni di governo e le attività professionali o imprenditoriali, pubbliche e private, che giudichiamo positivamente. Non riusciamo pertanto a comprendere — se non nella logica del volere a tutti i costi la vendita forzata — la polemica sull'introduzione del comma 2 dell'articolo 2 del disegno di legge. L'aver precisato che la mera proprietà di un'impresa individuale o di azioni societarie, assolutamente sganciata da ogni genere e tipo di attività di gestione, non costituisce causa di incompatibilità, non significa negare che la stessa determini un conflitto di interessi. Su questo aspetto ritengo sia opportuna una riflessione serena e scevra da posizioni preconcette.

Il testo licenziato dalla Commissione definisce con esattezza cosa deve intendersi per conflitto di interessi e cioè, al di là delle ipotesi dell'atto adottato in condizione di incompatibilità, l'arricchimento del titolare della carica, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, quando tale arricchimento sia avvenuto mediante il compimento di un atto che ha un'incidenza specifica sull'assetto patrimoniale dell'interessato o dei parenti e arrechi un pregiudizio al pubblico interesse. In altri termini, al di là delle ipotesi già contemplate dal nostro ordinamento civile, penale ed amministrativo, sussiste il conflitto di interessi quando viene accertato che l'esercizio del *munus* pubblico determina l'incidenza diretta e specifica sul patrimonio del governante o dei suoi parenti prossimi, a scapito dell'interesse generale. Non vi è dubbio che l'introduzione di una norma specifica che definisce il conflitto non può escludere l'esistenza dello stesso, anzi ne riconosce la portata, definendo rimedi equilibrati e conformi ai principi della Costituzione.

Ad una più attenta riflessione, l'impianto del disegno di legge sembra ricalcare il sistema americano più di quanto ciascuno di noi non immagini.

Leggendo la relazione del professor Mannoni — più volte citata — sulla legislazione in materia di conflitto di interessi negli Stati Uniti, appare chiaro che nessuna legge federale pone, come regola

generale, l'obbligo di alienazione dei beni a carico di titolari di funzioni pubbliche. Nessuna legge federale autorizza alcun organo ad imporre al Presidente o al Vicepresidente degli Stati Uniti o ad altri funzionari governativi di grado elevato, contro la loro volontà, misure come l'alienazione o il *blind trust*.

Il sistema federale si snoda su alcuni cardini fondamentali: presentare obbligatoriamente una dichiarazione che indichi dettagliatamente il reddito e le proprietà; un sistema di sanzioni duro in caso di omissioni o dichiarazioni incomplete o mendaci; la pubblicità delle suddette dichiarazioni; l'attività di un'autorità garante con il compito di acquisire informazioni e chiarimenti e di esprimere suggerimenti per scongiurare potenziali o attuali conflitti di interessi. Qualora i suggerimenti dell'autorità non vengano recepiti dall'interessato, quest'ultimo informa l'istituzione competente che valuterà discrezionalmente i provvedimenti da adottare. Le sanzioni, nei confronti del Presidente e del Vicepresidente degli Stati Uniti, sono affidate all'opinione pubblica e alle iniziative, anche giudiziarie, dell'opposizione.

Appare pertanto strano l'insistente e, in ogni caso, inappropriato richiamo al modello americano che nei suoi contenuti somiglia molto al testo in esame. Probabilmente, se avessimo accolto l'invito del professor Cassese ad un'istruttoria pubblica sulla materia, avremmo avuto un confronto più incisivo e chiaro. Avremmo avuto chiaro il contesto normativo ed ordinamentale nel quale si colloca il provvedimento. In particolare, a fronte della normativa esistente sul piano civile, penale e amministrativo — che di già regola e sanziona tutta una serie di ipotesi di conflitto —, della normativa che regola le competenze e le funzioni delle autorità indipendenti e tese a tutelare la libera concorrenza (e quindi il trasparente ed equilibrato andamento del mercato, il corretto ed equilibrato accesso ai mezzi di comunicazione di massa, nonché il corretto uso degli stessi), la disciplina da introdurre si integra, ampliando le ipotesi

di conflitto, articolandone il controllo nell'ambito del rapporto fiduciario tra Parlamento ed esecutivo ed introducendo la sanzione più grave, ovvero quella politica, della sfiducia nei confronti del titolare della carica che opera in situazioni di conflitto.

Mi avvio alla conclusione, invitando l'Assemblea ad una riflessione. L'articolo 6 del testo licenziato dalla Commissione conferisce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato le competenze relative all'accertamento delle situazioni di incompatibilità, promuovendo l'attivazione delle sanzioni. All'autorità è conferito un potere forte, ossia accertare la sussistenza delle situazioni conflitto di interesse, di controllare e verificare gli effetti dell'azione del titolare delle cariche di governo. L'Autorità ha il potere di segnalare il conflitto al Parlamento, e suggerisce allo stesso le misure idonee a porre rimedio tempestivo alle conseguenze pregiudizievoli e ad evitare il ripetersi del fenomeno.

Una serena lettura del testo dell'articolo 6 avrebbe dovuto far riflettere i colleghi dell'opposizione almeno per tre motivi. Il primo è che l'attribuzione ad un'autorità indipendente preesistente, i cui componenti sono nominati dai Presidenti di Camera e Senato — e che, nel caso di specie, sono stati nominati dai Presidenti di Camera e Senato della passata legislatura —, è la più grande garanzia di nessun « condizionamento politico » sull'autorità indipendente.

Per quanto riguarda il secondo motivo, i poteri dell'antitrust non escludono che l'autorità possa, tra le misure idonee da suggerire al Parlamento, proporre misure drastiche, la cui inoperatività da parte dell'interessato può indurre il Parlamento a sfiduciarlo. Terzo motivo: il controllo sociale dell'azione del Governo. In forza del testo licenziato dalla Commissione, l'opinione pubblica è l'elettore che esercita il controllo sul conflitto di interessi, avvalendosi di un'autorità indipendente che svolge compiti istruttori penetranti, mettendo il Parlamento di fronte alle proprie responsabilità politiche ed istituzionali.

Credo che non comprendere che il meccanismo proposto dal Governo determini l'accensione di un riflettore permanente sulla politica e sulle istituzioni, affinché il rapporto tra politica ed economia sia sempre e comunque trasparente, che determini un controllo sociale forte che controlla e condiziona le istituzioni, credo che il mancato eventuale concorso all'approvazione, nelle forme ovviamente anche di dissenso politico opportuno, da parte dell'opposizione, rappresenterebbe l'ennesima occasione mancata dal centrosinistra, che lo emargina ancora di più dalla maggioranza degli italiani che non ama la radicalizzazione dello scontro politico e del muro contro muro, sempre e comunque. È una strategia perdente che sacrifica il confronto e la dialettica maggioranza-opposizione sull'altare della demagogia e legittima una sorta di sciopero generale mal riuscito della democrazia (*Applausi dei deputati del gruppo dell'UDC (CCD-CDU)*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Boato. Ne ha facoltà. Ricordo al collega che dispone di 14 minuti.

**MARCO BOATO.** Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, credo che la questione del conflitto di interessi, di cui stiamo discutendo qui da alcune ore — ma se ne discute ormai da anni — sia di grande rilevanza all'interno di un sistema politico-istituzionale liberaldemocratico.

È proprio in questo tipo di sistemi che tale questione si pone, mentre è assolutamente fuori luogo il reiterato riferimento ai regimi comunisti, che ho sentito echeggiare in quest'aula oggi (in particolare, nel vaniloquio — autentico vaniloquio! — del collega Luciano Dussin e, anche se in maniera più indiretta, nell'intervento di qualche altro collega).

L'intreccio tra potere economico e potere politico-istituzionale non nasce oggi, ma attraversa tutta la nostra storia, anche quella repubblicana (e non soltanto la nostra). La questione, già posta esplicitamente, ad esempio, dall'articolo 10, tuttora in vigore, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (testo

unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati), è diventata di rilevanza sempre maggiore negli ultimi decenni, in particolare nelle democrazie anglosassoni (altro che sistemi comunisti!) e nei sistemi maggioritari.

Nel 1994 si pone, in Italia — l'ha ricordato il collega Intini in un intervento di assoluto equilibrio —, il problema della coincidenza nella stessa persona del potere politico, del potere economico e del potere dell'informazione; è vero: è stato un errore — l'hanno detto altri e lo affermo anch'io — non affrontarlo conclusivamente nelle precedenti legislature, in particolare nella scorsa legislatura. Questa riflessione critica è condivisibile ed accettabile (e la faccio anch'io), ma non può costituire una giustificazione per ciò che ci troviamo di fronte oggi.

Vorrei far notare, tuttavia, con critico rispetto, anche nei confronti dell'amico e collega Bruno, che nella scorsa legislatura, in cui vi era una maggioranza di centro-sinistra, la presidente della I Commissione della Camera nominò relatore il collega Frattini, oggi ministro, vale a dire un esponente del centrodestra. Questo fece il centrosinistra nella scorsa legislatura, pur avendo una maggioranza di 4, 5 o 6 voti e, in qualche caso, addirittura di 1!

In questa legislatura, pur avendo il centrodestra 100 voti di maggioranza alla Camera, è stato nominato un relatore di centrodestra; anzi, il presidente della I Commissione ha affidato a se stesso il compito di relatore.

Non contesto, ovviamente, le qualità soggettive del presidente Bruno, per il quale ho rispetto e stima anche quando abbiamo opinioni diverse, ma mi è parso quanto meno inopportuno che, fin dall'inizio della sua funzione di relatore, in un'intervista al quotidiano *La Stampa*, egli abbia accusato di incostituzionalità la proposta di legge dell'Ulivo, prima ancora che questa venisse depositata, richiamando l'ormai famigerato parere di Caianiello, il quale, dal suo punto di vista, tacciava di incostituzionalità tanto l'ipotesi prospettata dall'Ulivo quanto quella contenuta nel

disegno di legge del Governo (il collega Giachetti, poco fa, ha fatto anche una citazione testuale).

Anche oggi, 25 febbraio, poche ore fa — ho qui la notizia di agenzia (dell'Ansa) delle ore 19,04 — il relatore, presidente Bruno, ha dichiarato: «Se vogliono lasciare a noi, come maggioranza, l'approvazione del testo, noi lo faremo e loro continueranno a fare il girotondo». L'Ansa ha intitolato: «Conflitto di interessi — Bruno (Forza Italia): noi andiamo avanti; le opposizioni collaborino, altrimenti facciamo il girotondo».

Non mi pare una dichiarazione degna di chi in questa Assemblea deve svolgere un ruolo istituzionale, anche se appartiene ad una maggioranza politica. Collega, presidente relatore Bruno, è comunque meglio — anche se non amo queste iniziative esterne (sono molto tranquillo in questa fase in cui molti si agitano) — un pacifico girotondo fuori che non le manette di Alleanza nazionale e il cappio da forca della Lega nord Padania agitati all'interno di questa Assemblea nel 1993. Da parte del centrodestra c'è stato, a mio parere, un continuo arretramento anche rispetto alla stessa proposta di legge Berlusconi presentata nella XII legislatura (vi ricordate il lavoro dei tre saggi?), rispetto alla proposta di legge Berlusconi presentata nella XIII legislatura, rispetto al testo approvato da questa Camera dei deputati quasi all'unanimità nella XIII legislatura nel 1998 (relatore Frattini) e persino — lo hanno ricordato molti colleghi, anche testualmente — rispetto al testo, pure discutibilissimo e per noi inaccettabile, presentato in questa legislatura dal Governo. C'è stata poi, mi dispiace dirlo, in Commissione, una autentica farsa: quella del Comitato ristretto, messa in scena per imporre il testo base.

Ho parecchie legislature alle spalle, ho partecipato a molti Comitati ristretti, non mi è mai capitato, sia quando ho fatto parte della maggioranza (poco, solo nella scorsa legislatura) sia quando sono stato all'opposizione (in tutte le altre legislature), che si sia istituito un Comitato ristretto per fare un'unica seduta ed im-

porre, di fronte a sei testi (se non ricordo male), un testo base chiudendo lì. Ma per far questo non occorre un Comitato ristretto. Al relatore — se aveva questa intenzione — sarebbe stato sufficiente proporre alla Commissione, con la forza dei numeri che il centrodestra ha, l'adozione di quel testo base che ci voleva imporre. Un Comitato ristretto si istituisce perché i membri dei vari gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione lì rappresentati possano discutere per elaborare un testo unificato. È chiaro che il testo unificato può essere elaborato a maggioranza o all'unanimità o con ampie convergenze. Questo lo si verifica nel merito, ma ministro Frattini, presidente relatore Bruno, non si può accusare l'opposizione di non accettare il confronto parlamentare quando alla prima vera occasione di confronto parlamentare, dopo il dibattito generale, il Comitato ristretto si apre e si chiude in poche decine di minuti, imponendo con la forza dei numeri l'adozione del testo del Governo. Il centrodestra sta montando — sentivo anche D'Alia poco fa riecheggiare di nuovo questo linguaggio, ho sentito Cicchitto, Anedda, ho sentito il vaniloquio di Dussin — una campagna demagogica all'insegna dell'esproprio forzato *et similia*. Anche il ministro Frattini ha detto qualcosa del genere nei giorni scorsi. Il presidente relatore Bruno in quella dichiarazione, che ho citato prima, ha detto anche lui la stessa cosa. Non è serio affrontare un confronto parlamentare continuando a dire « accettiamo il confronto, siete voi che lo rifiutate », e poi continuare con questa campagna demagogica, accusando i rappresentanti dell'Ulivo di essere poco meno che bolscevichi.

Allora, signor Presidente, colleghi — pochi presenti in Assemblea, come sempre nel dibattito sulle linee generali, ma qualcun altro ascolterà fuori o leggerà i testi —, io vi leggo prima il testo dell'articolo 7 della proposta di legge dell'Ulivo, ripresentata a nome di tutti noi dal collega Bressa come relatore di minoranza, e poi qualcos'altro. L'articolo 7 del testo dell'Ulivo, oggi testo del relatore di minoranza, parla di gestione fiduciaria per i

valori mobiliari; poi il comma 2 stabilisce che, per le attività patrimoniali di cui all'articolo 3, qualora suscettibili di determinare conflitti di interesse, i titolari di cariche di Governo propongano all'autorità di garanzia, che noi proponiamo (anche voi la proponevate, ma poi l'avete cancellata), nei termini di cui all'articolo 4, comma 1, misure idonee a prevenire il conflitto di interessi; si stabilisce che, entro il termine di cui all'articolo 4, comma 2, l'autorità accetti le proposte dell'interessato o stabilisca, sentita l'autorità antitrust — cito per sintesi —, la Consob e le competenti autorità di settore, modalità alternative. L'autorità di garanzia fa queste proposte.

Qualora tali modalità comprendano la vendita, l'autorità fissa il termine massimo entro il quale essa deve essere completata. Trascorso tale termine l'autorità provvede anche tramite un'offerta pubblica di vendita. Questo è l'esproprio comunista!

Adesso leggerò (non per intero perché è molto lungo e non ho il tempo per farlo), invece, l'articolo 7 della proposta di legge Berlusconi ed altri e vorrei che i colleghi Luciano Dussin, Anedda, Cicchitto, Frattini, Bruno, anche il mio amico Saponara che è in aula e D'Alia leggessero con me l'articolo 7 della proposta di legge Berlusconi ed altri presentata nella XII e nella XIII legislatura: « 1. L'attività economica di cui è accertata la rilevanza ai sensi dell'articolo 6, comma 2, è gestita secondo criteri e in condizioni di effettiva indipendenza da direttive del titolare di cariche di Governo interessato o da ogni altra influenza che lo stesso possa, anche in via di fatto, esercitare. 2. Ai fini di cui al comma 1 gli interessati presentano, entro un congruo termine fissato dall'Autorità garante, un piano » — cioè la stessa cosa che propone il testo dell'Ulivo — « che entro determinati tempi e con adeguate modalità, assicuri l'effettivo distacco della gestione delle attività economiche dalla loro influenza. Il piano deve prevedere o la dismissione, totale o parziale, delle attività economiche, o anche la stipulazione di contratti o atti che abbiano ad oggetto il trasferimento fiduciario della titolarità o

del godimento delle attività economiche a persone fisiche o ad un *trust*. Dunque Berlusconi dice che il piano deve prevedere la dismissione totale o parziale.

Ma proseguiamo con il comma 3. « Il piano è sottoposto all'approvazione dell'Autorità garante. Esaminate in particolare le modalità degli atti di dismissione o di trasferimento fiduciario, nonché le qualità degli aventi causa o dei fiduciari, l'Autorità garante valuta se il piano assicura il pieno distacco delle attività economiche dalla influenza, anche di fatto, del titolare di cariche di Governo. Qualora tra le attività economiche riferibili al titolare di cariche di Governo ve ne siano talune di cui all'articolo 6, comma 2, lettera *b*) » (cioè l'informazione, le televisioni) « l'Autorità garante », scrive Berlusconi, « deve preventivamente acquisire il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. In caso di mancata approvazione del piano, l'Autorità garante detta gli indirizzi ed il termine per la modifica ovvero l'elaborazione di un nuovo piano. In difetto, provvede d'ufficio. Fino all'approvazione del piano, le dismissioni e le nomine fiduciarie sono inefficaci. 4. L'Autorità garante, qualora il piano approvato preveda dismissioni, può disporre che, fino alla integrale realizzazione dello stesso, siano scelti dagli interessati uno o più fiduciari provvisori ».

Questa è la proposta di legge Berlusconi presentata nella XII e nella XIII legislatura. Allora non potete continuare a dire in modo intellettualmente disonesto, come ho sentito dire da più oratori in quest'aula (ho citato il vaniloquio di Luciano Dussin ma altri, con altro linguaggio, hanno detto la stessa cosa): siete dei bolscevichi o, meglio, dei comunisti che vogliono l'esproprio, perché quanto contenuto nell'articolo 7 del testo alternativo dell'Ulivo è, sia pure con una terminologia tecnico giuridica più sintetica, contenuto nell'articolo 7 della proposta Berlusconi della XII e XIII legislatura. Quindi demagogia, falsità, ipocrisia; una campagna strumentale è stata fatta in quest'aula, sistematicamente, come è stata fatta in Commissione nelle settimane scorse, da

chi fa riferimento alla tutela del Presidente del Consiglio Berlusconi e non ha neppure letto le proposte di legge Berlusconi della XII e XIII legislatura. Con una differenza: nella proposta Berlusconi ci si ferma lì; nel testo alternativo dell'Ulivo ci sono due gradi di impugnazione possibili. In altre parole, il testo alternativo dell'Ulivo — ne discuteremo nei prossimi giorni — è enormemente più garantista del vecchio articolo 7 di Berlusconi appena citato, perché l'articolo 12 della proposta dell'Ulivo prevede che, se l'interessato non accetta la deliberazione dell'Autorità di garanzia, può impugnarla dinanzi ad collegio giudicante composto da tre giudici estratti a sorte all'inizio di ogni legislatura tra i magistrati di corte d'appello. E se non accetta neppure la decisione della corte d'appello può impugnarla con ricorso alla Corte di Cassazione, che provvede entro trenta giorni in sezione composta dal primo presidente e da quattro giudici estratti a sorte tra i magistrati della Corte stessa.

Queste sono le garanzie che propone l'Ulivo! Qui, invece, abbiamo sentito parlare di esproprio forzato, di vendita coatta, di logica comunista, di demonizzazione e così via. Per questo sostengo che è strumentale la campagna che si sta conducendo rispetto a tutto questo, e che è ipocrita parlare di confronto parlamentare, confronto che sono sempre stato pronto ad accettare e che ho chiesto fin dal dibattito sulle linee generali in I Commissione. In quella sede ho chiesto che si arrivasse ad un confronto tra i vari testi, ad un vero Comitato ristretto, che non ci fosse un arretramento almeno su uno dei punti...

**PRESIDENTE.** Onorevole Boato, la invito a concludere.

**MARCO BOATO.** ...che potevano costituire un terreno di confronto. Non mi sembra, signor Presidente, che oggi si sia di fronte ad un testo in grado di affrontare la questione decentemente, e lo dico senza nessuno spirito vendicativo, senza nessuna ipotesi di demonizzazione. Ho citato i testi

Berlusconi per questo, amico D'Alia: hai iniziato il tuo intervento dicendo che tutto questo è strumentale e demagogico. Ho citato i testi Berlusconi! Non mi pare che i testi che oggi abbiamo di fronte abbiano la possibilità di affrontare tale questione. Nella relazione che introduceva il testo del Governo in ottobre si diceva che il problema del conflitto di interessi era reale. Anche sotto il profilo etico — anche se Caianiello ha considerato questo poco meno che fascista...

PRESIDENTE. Onorevole Boato, deve concludere....

MARCO BOATO. Signor Presidente, concludo subito. Il Presidente Casini ci aveva assicurato, quando abbiamo posto il problema di qualche «sforamento», che questi sarebbero stati ammessi...

PRESIDENTE. Onorevole Boato, c'è anche un problema di resistenza umana....

MARCO BOATO. Signor Presidente, la capisco, ma sono l'ultimo a prendere la parola ed ho ascoltato tutti i colleghi.

Mi verrebbe da dire evangelicamente: fate ciò che dicono, non fate ciò che fanno. Quello che infatti è riconosciuto nel testo della relazione non trova poi concreta traduzione nel testo normativo, e quel poco che c'è nel testo normativo ha subito un continuo arretramento negli emendamenti che, a maggioranza, sono stati imposti alla Commissione (dopo non aver cercato affatto il confronto nel merito). Il collega Bressa, (rispondo a chi diceva che facevamo discorsi comunisti), ha citato non so quante sentenze della Corte costituzionale degli anni settanta su questi argomenti (riprese anche oggi).

PRESIDENTE. Onorevole Boato, se ora cita anche la giurisprudenza...

MARCO BOATO. Di fronte a tutto questo, nulla è stato disposto: si sono approvati uno dopo l'altro emendamenti ulteriormente peggiorativi del testo e ci si è poi meravigliati se, a quel punto, ab-

biamo deciso di non proseguire in quella che diventava praticamente una farsa. Affronteremo compiutamente ed a tutto campo il confronto qui in aula, con emendamenti tutti e solo...

PRESIDENTE. Onorevole Boato, ora deve concludere.

MARCO BOATO. Signor Presidente, la prego di farmi almeno terminare la frase.

PRESIDENTE. Si immagini se le tolgo il gusto di concludere la sua dissertazione. Non avrei il coraggio!

MARCO BOATO. Se l'esito del dibattito in Assemblea sarà lo stesso di quello ottenuto in Commissione, cioè quello di fingere il confronto per poi imporre con i numeri sempre e solo il volere della maggioranza, non credo — ma lo verificheremo nei prossimi giorni (ripeto che ho sempre accettato e cercato il confronto parlamentare) — che la maggioranza potrà ottenere la nostra connivenza in un'operazione che diventerebbe impresentabile. Ci sono tre giorni e molte ore di fronte a noi, molte possibilità per sottoporre a verifica questo lavoro. Compiremo tale verifica, ma ovviamente dovremo poi anche trarne le conclusioni. La ringrazio anche della sua pazienza, signor Presidente (*Applausi dei deputati del gruppo della Margherita, DL-Ulivo*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Boato.

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

**(Repliche dei relatori e del Governo  
— A.C. 1707)**

PRESIDENTE. Constato l'assenza del relatore di minoranza, onorevole Mascia: si intende che abbia rinunciato alla replica. Prendo inoltre atto che il relatore di minoranza, onorevole Bressa, rinuncia alla replica.

RENZO INNOCENTI. Signor Presidente, non c'è il rappresentante del Governo!

PRESIDENTE. Onorevole Innocenti, ho visto che al momento non è presente.

Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Bruno.

DONATO BRUNO, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, cercherò di essere breve, avendo preannunciato una breve replica. Solitamente non sono abituato a fare polemiche, tanto meno con il collega Boato, ma credo che a quest'ultimo vada data una risposta, in primo luogo relativamente alle dichiarazioni che ho reso alla stampa, che sono mie e che credo egli non abbia assolutamente il diritto di censurare in aula in sede di discussione di un provvedimento così serio.

MARCO BOATO. Di rispondere e non di censurare!

DONATO BRUNO, *Relatore per la maggioranza*. Faccio male ad addentrarmi su questo punto, ma un giornalista mi ha chiesto se l'opposizione si trovava in aula ed io ho risposto che l'opposizione, probabilmente, era a fare il girotondo. Confermo questa mia dichiarazione, come confermo tutte le dichiarazioni che ho rilasciato alla stampa poiché, quando non mi appartengono, le rettifico.

La cosa più grave è che l'onorevole Boato assuma che noi abbiamo tenuto una sola seduta del Comitato ristretto, cui hanno partecipato tutti i rappresentanti dei gruppi; in tale sede, ci siamo chiesti se fosse il caso di discutere ed intervenire sulle varie proposte che già erano state oggetto di discussione e, poiché abbiamo deciso di adottare come testo base quello del Governo e nessun altro ha chiesto di intervenire (tanto meno lui) abbiamo ritenuto di chiudere il Comitato ristretto e poi passare alla fase emendativa.

Ritengo, quindi, molto scorretto che l'onorevole Boato in questa sede sottolinei che possano esservi state quasi sovrapposizioni o qualche limitazione del dibattito.

Egli sa benissimo che così non è stato e mai lo sarà, finché presiederò quella Commissione.

Detto questo, credo che sia più utile per tutti passare ad illustrare alcune osservazioni svolte dai colleghi che mi hanno preceduto e che chiaramente ringrazio. Mi riferisco soprattutto ai colleghi dell'opposizione, i quali hanno criticato, anche con toni accesi — come è giusto che sia in un dibattito su un argomento di questo genere — la scelta di fondo operata dal disegno di legge del Governo e confermata dalla Commissione al termine della sua attività istruttoria: accompagnare la previsione di un articolato sistema di incompatibilità con la previsione di un controllo sugli effetti dell'azione e, quindi, sull'attuazione degli atti concretamente adottati dal titolare di cariche di governo in situazioni di conflitto di interessi, piuttosto che prevedere un sistema tendente a colpire situazioni di conflitti, anche solo potenziali ed eventuali, derivanti da posizioni soggettive del titolare di cariche di governo.

In proposito, osservo che le proposte finalizzate a prevedere la separazione obbligatoria tra il titolare della carica di governo e il suo patrimonio, sia attraverso il ricorso a forme di gestione separata e cieca sia — anche se in ultima istanza — attraverso la vendita forzosa dello stesso, appaiono, per un verso, inidonee a risolvere il problema e, per un altro verso, lesive di principi costituzionali.

Il ricorso al cosiddetto *blind trust* rappresenta uno strumento adeguato rispetto all'obiettivo della separazione patrimoniale solamente nei casi in cui il patrimonio del titolare di cariche di governo sia composto di valori mobiliari o di carattere finanziario che possono essere venduti e reinvestiti senza turbamento del libero mercato e senza forme di pregiudizio, in quanto non vi è alcun valore imprenditoriale specifico e individuato da sacrificare.

Anche tutta la casistica statunitense sul *blind trust* — com'è stato, tra l'altro, spiegato durante le audizioni — ha sempre riguardato esclusivamente beni quali azioni societarie, obbligazioni o altri valori finanziari, e mai imprese in quanto tali.

Quando, infatti, il patrimonio si identifica in una precisa realtà patrimoniale, la gestione cieca è inidonea rispetto alla finalità di prevenire situazioni di conflitto di interessi, poiché la gestione dell'impresa, specie se si tratta di imprese di notevole rilievo economico, resta comunque alla luce del sole, sicché l'interessato può conoscere condizioni e modalità come, giustamente, hanno osservato in sede di audizione il professor Caianiello e il professor Mannoni. Nel caso in cui la gestione cieca conduca, invece, all'alienazione dei beni che compongono il patrimonio e al reinvestimento del ricavato, essa assume, inevitabilmente, natura espropriativa.

A tale proposito, occorre ricordare che il combinato disposto degli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione ci dice che la libertà di impresa o il diritto di proprietà possono subire limitazioni solamente in presenza di fini di utilità sociale o di interesse generale. In determinati casi — che sono coperti da una riserva di legge — sia la proprietà sia l'impresa possono essere sottratte al loro titolare, salvo indennizzo, ma sempre per motivi di carattere generale che attengono alla natura dei beni e non alla particolare condizione del soggetto che viene espropriato. Tale condizione soggettiva — come è stato ricordato anche durante le audizioni dagli autorevoli esperti ascoltati dalla Commissione — a maggior ragione non dovrebbe assumere rilevanza ai fini dell'esproprio quando la stessa condizione discenda o si colleghi all'esercizio di un diritto fondamentale quale quello connesso all'elettorato passivo o all'assunzione di una carica pubblica. Su questo punto si è soffermato e lo ha precisato meglio il professor Cheli.

La proposta di imporre al cittadino che voglia accedere ad una carica di Governo un'alienazione coattiva del proprio patrimonio appare, quindi, incompatibile con la disciplina costituzionale dettata dagli articoli 51, 41 e 42 della Costituzione che regolano il diritto di accesso alle cariche pubbliche, anche elettive, nonché il diritto di proprietà e quello di libertà di impresa. A tal fine appare altresì fondamentale sottolineare come le norme in tema di

incompatibilità o di ineleggibilità, essendo derogatorie del principio sancito dall'articolo 51, abbiano, secondo quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale, natura eccezionale e sono di stretta interpretazione.

Proprio per queste motivazioni, secondo la costante giurisprudenza della Corte, le limitazioni al diritto costituzionale sancito dall'articolo 51 devono rispettare i canoni della ragionevolezza e della proporzionalità. È da valutare, quindi, se sia davvero ragionevole una normativa che, per evitare un conflitto di interessi eventuale e potenziale, limiti oltremisura la possibilità di accedere alle cariche pubbliche incidendo su altri diritti costituzionalmente protetti e riconosciuti come il diritto di proprietà e la libertà di iniziativa economica.

È davvero ragionevole e, dunque, costituzionalmente legittima una normativa che sanziona una situazione di presunto pericolo e che comprime, affievolendoli, i diritti costituzionalmente riconosciuti anziché controllare e verificare gli effetti dell'azione del titolare di cariche di Governo e colpire, quindi, il danno causato da un atto adottato in una situazione concreta di conflitto di interessi? Il *favor* mostrato dall'articolo 51 della Costituzione verso lo *ius activae civitatis* di tutti i cittadini, unitamente agli indirizzi giurisprudenziali della Corte costituzionale ed ai principi sanciti anche in ambito comunitario in merito al concetto di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità, impongono, in definitiva, di non eccedere nelle previsioni di misure tendenti ad anticipare la soglia del pericolo del verificarsi di situazioni di conflitto di interessi incidendo, tra l'altro, su diritti costituzionalmente riconosciuti.

A chi ha fatto specifico riferimento alle situazioni di conflitto di interessi derivanti da rapporti di concessione, autorizzazione o comunque di natura contrattuale con lo Stato, ricordo il generale obbligo di astensione dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazioni di conflitto di interessi imposto a chi copre cariche di governo dall'articolo 1,

comma 1, del disegno di legge in discussione, nonché la previsione del divieto di ricoprire cariche comportanti compiti di amministrazione in qualsiasi tipo di imprese ed infine il controllo sugli effetti dell'azione del titolare della carica di governo fino alla possibilità di vedere sanzionata tale attività dinanzi al Parlamento.

Per quanto riguarda, infine, le osservazioni sulla mancanza di un reale sistema sanzionatorio, ci si può chiedere se in un sistema basato sul principio della rappresentanza del Governo parlamentare ci siano un controllo ed una sanzione più stringente ed efficace del controllo e della sanzione politica esercitata dalle Camere che, per dettato costituzionale, concedono la fiducia al Governo e la revocano a quest'ultimo, nonché ai singoli ministri.

Vi è, da ultimo, da ricordare come oltre al controllo dell'antitrust ed alle possibili sanzioni politiche innanzi al Parlamento ci sia anche quel tipo di controllo, più volte richiamato dai costituzionalisti ascoltati dalla Commissione e considerato in ultima istanza lo strumento più incisivo anche sulla base delle esperienze maturate negli altri paesi, rappresentato dal controllo legato al giudizio che l'opinione pubblica viene a dare sulla correttezza del comportamento dei propri governanti. È proprio a quell'obiettivo che mira il sistema basato sulla trasparenza e sulla pubblicità delle situazioni patrimoniali dei soggetti chiamati ad esercitare le principali funzioni pubbliche ed è a tale risultato che si giunge attraverso l'obbligo di comunicazione previsto e disciplinato dall'articolo 5 del disegno di legge in discussione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

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

### **Su un lutto del deputato Paolo Gentiloni Silveri.**

PRESIDENTE. Comunico che il giorno 23 febbraio 2002 il collega Paolo Gentiloni Silveri è stato colpito da un grave lutto: la perdita del padre.

Al collega la Presidenza della Camera ha già fatto pervenire le espressioni della più sentita partecipazione al suo dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

### **Ordine del giorno della seduta di domani.**

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

Martedì 26 febbraio 2002, alle 9,30:

1. — Svolgimento di interrogazioni.

(ore 15)

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

Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi (1707-A).

*e delle abbinare proposte di legge:* PISCITELLO; BRESSA ed altri; SODA; BERTINOTTI ed altri; RUTELLI ed altri (210-1865-2148-2191-2214).

— *Relatori:* Bruno, per la maggioranza; Bressa e Mascia, di minoranza.

**La seduta termina alle 22,20.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
alle 0,20 del 26 febbraio 2002.*