

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di lunedì 20 novembre 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LUCIANO VIOLANTE

La seduta comincia alle ore 9,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizioni di esperti in materia di diritto costituzionale, diritto societario, diritto tributario e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti la disciplina per la risoluzione di conflitti d'interesse, le audizioni di esperti in materia di diritto costituzionale, diritto societario, diritto tributario e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

A nome della Commissione, rappresentata, nella seduta odierna, da componenti i gruppi di maggioranza e di opposizione, desidero anzitutto rivolgere ai nostri ospiti un saluto ed un ringraziamento per avere corrisposto all'invito loro rivolto.

Come sapete, il tema è il conflitto di interessi; la Commissione affari costituzionali, sulla base di vari ordini di motivazione, ha deciso di avviare un processo di riforma della legge n. 215 del 2004 sul conflitto di interessi (cosiddetta legge Frattini). Anzitutto, le due autorità deputate dalla legge n. 215 a sorvegliare l'applicazione della stessa legge, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e quella per le comunicazioni, hanno sollevato, nelle loro relazioni al Parlamento, una serie di rilievi - circa sedici o diciassette - in ordine a contraddizioni, lacune e necessità di intervento in relazione alla legge medesima.

Inoltre, nel corso degli ultimi anni è emerso un fenomeno nuovo nella nostra esperienza: tanto a livello regionale quanto a livello provinciale e comunale personalità provenienti dal mondo degli affari hanno assunto responsabilità politiche rilevanti, divenendo presidenti di regioni, sindaci o assessori con importanti responsabilità. Sappiamo bene, del resto, che, a volte, un assessore regionale o di un grande comune può avere una capacità di spesa e di intervento sui processi economici persino maggiore di quella di un ministro. Quindi, si ravvisa la necessità di estendere le previsioni della legge sul conflitto di interessi anche ad altre responsabilità di governo; naturalmente è difficile estendere automaticamente l'applicazione delle disposizioni recate dalla legge Frattini a tali altri soggetti, tenendo presente che, in tale evenienza, il sovraccarico di lavoro sulle autorità che attualmente gestiscono la legge diverrebbe intollerabile.

La Commissione ha già ascoltato la relazione del relatore sulla proposta di legge di riforma C. 1318

e gli interventi, in sede di audizione, dei presidenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nonché i contributi di alcuni parlamentari componenti la Commissione.

Abbiamo, quindi, deciso di tenere questa sorta di seminario odierno in forma di audizioni per potere così confrontare le idee acquisendo il contributo dei vari esperti, anche in considerazione del fatto che si ravvisano, nella fattispecie, profili di varia natura, costituzionali, societari e fiscali. Esiste poi il capitolo assai delicato delle comunicazioni; delicato, non solo perché è portatore di una propria intrinseca novità ma anche perché è un mondo in rapidissima trasformazione, sicché bisogna tenere conto delle esigenze di una normativa che, dovendo guardare con particolare attenzione alla mutevolezza di questo mondo, deve essere flessibile.

Prima di entrare nel merito delle questioni apparse di particolare rilievo, vorrei soffermarmi solo un attimo sulle ragioni politico-costituzionali che hanno comportato, per la prima volta nel nostro paese, la necessità di varare una nuova normativa sul conflitto di interessi. In sostanza, è accaduto che la fine della prima Repubblica, determinata dal crollo dei principali partiti di Governo e dal cambiamento della legge elettorale da proporzionale in maggioritaria, è coincisa con la fine dello Stato dei partiti e, altresì, con la fine della netta separazione, tradizionale nel nostro sistema, tra società civile e società politica, in particolare tra mercato e politica.

Non è stato, quindi, l'avvento di uno specifico uomo di impresa a determinare il problema, che invece è stato generato dall'abbattimento di quella netta divisione, che era storica nel nostro paese, tra mercato e politica. Quindi, da quel momento, come ho testé accennato, varie personalità che hanno operato positivamente nel mondo degli affari si sono poi affacciate al mondo della politica determinando l'insorgere di problemi di carattere nuovo tra i quali proprio quello del rapporto tra interessi privati, di cui l'*outsider* sia titolare, e le responsabilità politiche che egli abbia conseguito grazie al consenso dei cittadini.

L'equilibrio è difficile e riteniamo che le finalità di una legge efficace sul conflitto di interessi debbano essere la trasparenza e la credibilità dell'azione di Governo, la prevenzione di posizioni dominanti sul mercato e l'integrazione del sistema di regole che garantiscono la libera concorrenza. In ogni caso, la legge - mi pare sia un'opinione che abbiamo raccolto negli interventi svoltisi in Commissione - deve garantire, nel contempo, il massimo accesso possibile all'attività politica e la massima trasparenza dell'attività di chi esercita funzioni pubbliche; si tratta di trovare un equilibrio tra questi valori.

Sintetizzo ora i campi di intervento possibili della legge con interrogativi che hanno forse una funzione un po' retorica ma delimitano, altresì, con sufficiente chiarezza l'ambito delle questioni. Nella cartella che vi è stata distribuita, troverete i temi di discussione che ora leggerò; gli uffici, infatti, hanno deciso di predisporre tali documenti sul presupposto che avrebbe potuto forse giovare alla nostra riflessione l'indicazione delle questioni specifiche.

Prima questione, quali siano i valori ed i limiti costituzionali di cui deve tenere conto una legge sul conflitto di interessi.

Seconda questione, la nozione legislativa di conflitto di interessi deve riguardare una situazione di pericolo o una situazione di danno, come adesso prevede la legge? Nel primo caso, l'intervento è preventivo; nel secondo caso, si tratta invece di un intervento puramente successivo. Naturalmente, se si accedesse al modello preventivo, come fanno ormai quasi tutte le leggi sul conflitto di interessi, occorrerebbe prevedere anche l'intervento successivo all'eventuale violazione.

Terza questione. Occorre rendere rilevante ai fini del conflitto di interesse ogni atto di governo del singolo ministro che avvantaggi in modo specifico e preferenziale il titolare dell'atto o anche gli atti che avvantaggino altri componenti dell'esecutivo? Il problema si è posto specificamente, e l'ha segnalato una delle autorità, in relazione per l'appunto all'atto di un ministro che avvantaggiava non se stesso ma un collega di Governo.

Quarta questione (vi accennavo poc'anzi). La legge sul conflitto di interessi deve applicarsi solo al Governo nazionale o anche agli esecutivi regionali e dei grandi enti locali? Mi riferisco ai «grandi» enti locali perché, se non ricordo male, abbiamo 8.300 comuni. Quindi, è evidente che non è

possibile estendere a tutti la normativa e, tra l'altro, il problema si porrebbe soltanto per i grandi soggetti con forti capacità di spesa.

Quinta questione. Il candidato a cariche di governo (nazionale, regionale o locale), che abbia cospicui interessi nel mondo degli affari, ha certamente una competitività maggiore rispetto al suo concorrente: la legge sul conflitto d'interessi deve applicarsi soltanto a chi già rivesta tali cariche o deve applicarsi, sia pure con modalità che dovremo decidere, anche al candidato Presidente del Consiglio, presidente della regione, presidente di provincia e sindaco?

Oggi lo stato patrimoniale - sesta questione - del titolare di una responsabilità di governo, trasmesso all'Antitrust, non è pubblico. Bisogna rendere pubbliche o no tali situazioni? Come voi forse sapete, infatti, gli stati patrimoniali dei parlamentari sono pubblici.

Settima questione. Se si accedesse ad una nozione preventiva di conflitto di interessi e se si estendesse la normativa anche ai governi di regioni e di enti locali, sarebbe utile istituire un'apposita autorità o sarebbe preferibile affidare questi compiti alle autorità attualmente esistenti? Si pone, infatti, un problema di moltiplicazione delle autorità che certamente costituisce un motivo di preoccupazione per i costi e per tante altre ragioni. Una delle ipotesi di soluzione potrebbe essere far confluire su tali autorità le responsabilità che attualmente gravano sull'Autorità anticorruzione, che sinora non si è messa molto in luce (ma che pure ha svolto una sua attività). Lo osservo perché in molti paesi, come voi sapete, le questioni anticorruzione e le questioni relative al conflitto di interessi mettono capo alla stessa autorità.

Ottava questione. L'autorità incaricata dell'applicazione della legge deve svolgere anche un'attività di consulenza nei confronti del soggetto potenzialmente titolare di un conflitto di interessi? È opportuno che il ministro o l'assessore, i quali temano di trovarsi in conflitto di interessi, contattino preventivamente l'autorità dichiarando di trovarsi in una determinata situazione e chiedendo cosa, ad avviso dell'autorità medesima, si debba fare nel caso concreto? Faccio tale osservazione perché in molti altri paesi l'autorità svolge piuttosto tale funzione, di suggerire le formule più corrette e adatte per gestire gli interessi di chi acquisisce o sta per acquisire responsabilità politica ai fini di prevenire la possibilità del conflitto di interessi.

Nona questione. Il problema del *trust*: è possibile mutuare nell'esperienza italiana la categoria del *trust* cieco? Oppure bisogna rivolgersi ad altre forme di *trust*, con tutti i problemi che si pongono per la mancanza in Italia di una specifica legislazione su questa materia? È stato presentato in questo ramo del Parlamento un progetto di legge nella scorsa legislatura; non so sia stato ripresentato, ma manca una legge *ad hoc* nel nostro sistema sul *trust*. Faccio tale osservazione per il seguente motivo: altro è un grande mercato - quale può essere quello americano -, altro è invece il mercato italiano, nel quale temo sia difficile mantenere sconosciuto chi domani gestisca la FIAT o la Telecom o altro tipo di altre grandi aziende. Mi pare sia difficile tenere riservata l'identità di chi sia titolare di questo tipo di potere nel nostro paese; nei piccoli mercati si prospettano problemi diversi, naturalmente, da quelli che si profilano nei grandi. Decima questione. È opportuno prevedere l'obbligo di comunicare preventivamente gli atti di Governo anche all'autorità, in modo che quest'ultima possa segnalare se quell'atto di Governo può creare un conflitto di interessi? Ciò deve valere per tutti gli atti o solo per quelli che, secondo l'opinione del soggetto proponente dell'atto, possono determinare la possibilità di un conflitto di interessi?

Undicesima questione. Occorre optare per la categoria della incompatibilità o della ineleggibilità del soggetto titolare di determinati interessi? Devo dire che, dagli interventi svolti finora in Commissione, si preferisce la categoria della incompatibilità e non quella della ineleggibilità. In sostanza, il soggetto è eleggibile, ma una volta eletto deve decidere cosa fare dei suoi beni, non può porre uno sbarramento. Mi pare che anche la Corte costituzionale si sia pronunciata più volte in favore dell'incompatibilità piuttosto che dell'ineleggibilità, tenendo conto anche del fatto che più soggetti di qualità entrano nell'agone politico meglio è per la stessa qualità della politica.

Dodicesima questione. La problematica dei titolari di interessi nel campo dei mezzi di comunicazione ha una sua specificità oppure rientra nella categoria generale? Mi ha colpito, ad esempio, che in Gran Bretagna non esiste una legislazione sul conflitto di interessi, ma esistono

norme molto precise in ordine all'impossibilità che il *premier* sia titolare di interessi nel campo delle comunicazioni.

Tredicesima ed ultima questione. Per il titolare dell'interesse che ricopra responsabilità di Governo e per il quale sia in corso un effettivo conflitto di interessi la sanzione deve essere affidata all'autorità politica o all'*Authority*? È chiaro che si tratta di una questione molto delicata perché, trattandosi di responsabilità politiche, il fatto che l'eventuale decadenza sia fissata da un soggetto di tipo burocratico pone alcuni problemi. Se non erro, in Germania, è il Cancelliere che in questi casi si incarica del cambio del ministro o del sottosegretario, in Spagna è prevista la decadenza per decisione dell'*Authority*, mentre credo che altrove i meccanismi siano esclusivamente politici. Questi sono i quesiti che la Commissione propone alla vostra attenzione. La discussione è molto libera, in quanto ci interessa avere il massimo dei contributi possibili. So che alcuni di coloro che interverranno hanno preparato testi scritti, che saranno molto utili per il nostro lavoro.

Sarà redatto un resoconto integrale della seduta, che i giornalisti potranno altresì seguire grazie all'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. I nostri lavori proseguiranno fino alle 13 circa; seguirà una pausa per il pranzo che sarà consumato presso il ristorante della Camera; riprenderà quindi la seduta, che terminerà presumibilmente intorno alle 16,30-17. Non vi è un tempo predeterminato per gli interventi, per la cui durata sussiste una sorta di autodisciplina. Vi ringrazio molto e do ora la parola al professor Mezzanotte.

CARLO MEZZANOTTE, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università LUISS «Guido Carli» di Roma*. I quesiti che il presidente Violante ci sottopone ricalcano grosso modo l'orientamento della sua relazione, condensandola un pochino in pillole. Risponderò ad alcuni di questi quesiti, a quelli che mi sono sembrati i più importanti e che hanno maggior rilievo politico-costituzionale.

I valori e i limiti costituzionali di cui deve tener conto una legge sul conflitto di interessi sono stati enunciati in maniera abbastanza esaustiva nella relazione del presidente Violante. In primo luogo, il principio dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione sancito, com'è noto, dall'articolo 97 della Costituzione. In secondo luogo, il principio dell'accesso alle funzioni pubbliche e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, previsto dall'articolo 51 della Costituzione, che è tornato di moda per la questione delle quote rosa, ma il cui cuore è proprio quello delle condizioni di eguaglianza dei cittadini nell'accesso alle cariche elettive.

Direi che il primo valore, questa endiade dell'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, possa essere soddisfatto abbastanza esaurientemente sia da una disciplina dell'incompatibilità sia da una disciplina della ineleggibilità. I due istituti sono abbastanza fungibili ai fini della salvaguardia del valore dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione.

La situazione è diversa se si parla dell'eguaglianza nelle condizioni di accesso alle cariche elettive. Ho letto con attenzione tutte le relazioni, in particolare mi ha colpito quella del Presidente dell'AGCOM, Calabrò, il quale si è soffermato sulla questione se il conflitto di interessi per essere rilevante debba avere carattere preventivo o carattere successivo. Secondo quanto stabilisce la disciplina vigente, il conflitto andrebbe colto al momento del compimento dell'omissione rilevante. Il Presidente Calabrò, viceversa mi pare si sia espresso molto esplicitamente nel senso del carattere preventivo della rilevazione del conflitto di interessi, usando peraltro una espressione molto colorita nel dire che un'ipotesi di conflitto di interessi rilevabile solo quando si è già verificato sarebbe come chiudere la stalla dopo che sono scappati i buoi. Quindi - conclude il Presidente Calabrò -, certamente si deve mirare alla prevenzione.

Dire che si deve mirare alla prevenzione, tuttavia, ancora non risolve il problema se debba trattarsi di una ineleggibilità o di una incompatibilità. Tutta la logica dell'intervento del Presidente Calabrò mira ad una situazione di ineleggibilità. Infatti, agli interrogativi rivoltigli dai membri della Commissione risponde citando la legge sulla *par condicio* la quale, a suo avviso, sarebbe la vera salvaguardia dei principi della democrazia perché non si applicherebbe soltanto per l'accesso alle

cariche di governo, ma a tutti gli esponenti politici, qualunque sia la loro estrazione: abbiano essi incarichi di Governo o siano membri dell'opposizione. Il buon funzionamento della democrazia - dice Calabrò - è assicurato dalla disciplina e dall'autorità garante che la presidia, cioè l'Autorità garante nelle comunicazioni: sarebbe quest'ultima a garantire non tanto situazioni episodiche di conflitto di interessi, quanto l'intero funzionamento della democrazia. Si ergerebbe, dunque, a tutela dell'integrità della democrazia nei confronti di tutte le situazioni di conflitto di interessi. Certo, una disciplina di questo genere, secondo quanto lascia intuire lo stesso Calabrò, si dovrebbe applicare non solo nell'imminenza della campagna elettorale, ma a tutto l'arco della legislatura, quindi all'intero procedere della democrazia. Indubbiamente, una nozione così rigorosa del conflitto di interessi, che abbraccia a tutto campo maggioranza ed opposizione, rispecchierebbe un certo modo di leggere la parte sostanziale della Costituzione ed anche un modo di sentire, questo non si può negare. Però, in un modo così integrale di concepire le situazioni di conflitto di interesse tutto diventa conflitto. È vero che la *par condicio* riguarda specificamente i mezzi di comunicazione, ma una concezione così integrale per cui questa dovrebbe estendersi a tutta la legislatura mi pare ecceda la realtà. Bisogna tenere in considerazione, infatti, che quella delle società moderne è una condizione di vitalità: sono società che si muovono, non sono immobili. Quindi, abolire la comunicazione pubblica - come in effetti fa in parte la legge sul conflitto di interessi - può essere sopportato in ossequio ad un valore superiore, che è la parità di accesso alle cariche elettive, per un periodo elettorale. Però, estenderlo al di là di tale periodo, dal mio punto di vista, è eccessivo. Dunque, in quella richiesta di opzione che ci viene rivolta in uno dei quesiti - ma si tratta di quesiti che si integrano l'uno con l'altro - riterrei preferibile una situazione di incompatibilità che riguarda non soltanto la comunicazione pubblica, quindi la concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa, ma anche l'attività d'impresa, cioè tutte le volte in cui l'interesse del privato imprenditore che agisce sul mercato può confliggere con l'interesse pubblico. Questa dovrebbe essere la nozione, che del resto, sia pure in maniera meno impegnata, è descritta dalla legge attualmente vigente sul conflitto di interessi quando afferma un principio sacro per lo Stato di diritto. Secondo l'articolo 1 della legge Frattini, infatti, il titolare di cariche di governo prende cura solo dell'interesse pubblico e non può prendere cura anche di altri interessi. Per la legge Frattini la rilevazione del conflitto di interessi ha una valenza successiva: solo nel momento in cui si manifesta c'è un intervento repressivo, anche se in questo caso la repressione è molto blanda perché vi è solo una diffida e poi nient'altro. Tutto è affidato ai meccanismi della politica, che sono anche un modo di affrontare il problema: il disdoro politico in un paese democratico ha un significato, ha un valore. Però, capisco che da un altro punto di vista - quello che guida chi ha redatto questa relazione - ciò possa apparire insufficiente. Ecco perché si affaccia l'idea che la rilevazione del conflitto di interessi debba avere un carattere preventivo.

A questo punto si apre la grande questione di quali siano i mezzi per reprimere il conflitto di interessi una volta rilevato preventivamente. L'ipotesi che fa la proposta di legge in esame è che vi sia una dichiarazione del titolare di carica di Governo (non so la proposta preveda anche il coniuge ed i successori in linea retta) e dopo la dichiarazione intervenga l'autorità. Quale autorità? Ne abbiamo due, che bisogno c'è di farne tante altre? Peraltro, sarebbero contente di svolgere anche l'ulteriore attività relativa alla rilevazione preventiva del conflitto di interessi solo che si aumentasse un minimo il loro personale, perché avrebbero un carico di lavoro indubbiamente superiore. Si tratta di una soluzione di *blind trust*, ma bisogna stabilire cosa accade nell'ipotesi in cui il *blind trust* non fosse sufficiente a scongiurare il conflitto di interessi, quando, cioè, il titolare della carica di Governo non opta. Infatti, la finalità della disciplina dell'incompatibilità è quella di far compiere un'opzione: o fai l'imprenditore, o fai politica. Però, può darsi che il titolare di carica di Governo trovi utile tenere insieme l'una e l'altra sua posizione. Si tratta del punto più delicato: in questo caso cosa succede? La vendita coattiva? Ad opera di chi? La vendita spontanea è sempre possibile: diventerebbe un'incompatibilità rimossa. Però, se il titolare della carica di Governo non rimuove l'incompatibilità il problema è quello della vendita coattiva: per la verità, a mio avviso, si tratta di soluzioni troppo forti. Che legittimazione ha un soggetto, seppure esperto, per vendere una

proprietà? Peraltro, si immagina che tale proprietà sia cospicua perché deve essere tale da comportare un conflitto di interessi permanente. Quindi, non è più il conflitto che nasce da un atto di Governo o da un'omissione di un atto dovuto, ma un conflitto che viene proprio dalla posizione del soggetto. Prima di negare la permanenza del suo accesso alla politica istituzionale, bisogna pensarci molte volte, bisogna probabilmente usare, fin dove è possibile, fino all'estremo limite, i meccanismi di persuasione, vorrei dire di *moral suasion* che vengono dagli istituti della democrazia. Non vedo, invece, una soluzione di vendita coattiva da parte di un'autorità, fosse pure una autorità parlamentare perché questa potrebbe essere anche l'estrema *ratio*; ad esempio, il Parlamento si incarica di assumere la gestione e, poi, si instaura una procedura che approda alla vendita del patrimonio.

Signor presidente, voglio chiudere soltanto ricordando che questa non è una materia in cui le maggioranze possono deliberare serenamente (faccio un discorso costituzionale, non politico); credo, infatti, che sia stato un errore della passata maggioranza approvare una legge di revisione costituzionale, che poi è stata respinta dal popolo con referendum, con i soli voti della maggioranza, come è avvenuto nella scorsa legislatura. Negli ultimi tempi c'è una tendenza a modificare le regole del gioco a maggioranza, ma credo che ciò non sia conveniente e sia costituzionalmente errato perché il conflitto di interessi è materia che riguarda le regole del gioco investendo la competizione elettorale. Che cosa c'è di più importante per una democrazia della competizione elettorale?

Io credo che per cambiare le regole sia necessaria una larghissima intesa che coinvolga tutti i protagonisti della competizione elettorale; quindi, non bastano neanche le maggioranze qualificate - certo non voglio dire l'unanimità perché questa purtroppo non si raggiunge neanche in paradiso - ma è indispensabile almeno una consistente volontà della rappresentanza politica perché in gioco c'è la sostanza della rappresentanza politica, non soltanto diritti politici, ma le strutture della rappresentanza politica e, in definitiva, le regole della democrazia che riguardano tutti.

PRESIDENTE. Professore, in relazione all'ultima questione che ha posto volevo dirle che è nostra intenzione fare in modo che alcune riforme particolarmente rilevanti vengano fatte con il massimo consenso possibile e, senz'altro, non soltanto con il solo consenso della maggioranza. In genere in questi casi, dal punto di vista parlamentare, le strade sono due: o si nomina un relatore di maggioranza e uno di opposizione, oppure assume la relazione il presidente della Commissione. Nella specie, per andare incontro a queste esigenze che sentiamo tutti come fondamentali, abbiamo seguito la seconda via.

VICTOR UCKMAR, *Professore emerito di diritto tributario presso l'Università di Genova*. Signor presidente, mi permetterei di suggerire di aggiungere ai punti in esame un altro punto: definizione del conflitto di interesse. L'espressione «conflitto di interesse» infatti è riportata all'articolo 3, primo comma e ricorrenemente nelle successive previsioni, ma francamente non ho ancora ben capito che cosa sia e, quindi, mi domando se non sia opportuno, nel nuovo testo, dare una definizione di conflitto di interesse.

Dagli atti rilevo che ci si è molto richiamati alla normativa statunitense che dal diciannovesimo secolo è stata man mano elaborata, assumendo norme concrete nel periodo che va dal 1978 al 1989, in cui si dà una definizione di conflitto di interesse con elaborazione giurisprudenziale che è bene acclarata in uno studio del professor Pertici. La proposta di legge si occupa soprattutto delle incompatibilità, delle ineleggibilità e del modo per isolare il patrimonio. A tal proposito vorrei fare qualche esempio concreto riferito alla scorsa legislatura: è da considerarsi conflitto di interesse il caso in cui il Governo o il premier, notoriamente di larghe sostanze, induce ad abolire l'imposta sulle successioni e sulle donazioni e, pochi giorni dopo l'approvazione della legge, dona il patrimonio ai figli? È da ritenersi conflitto di interesse il varo della famosa legge «spalmadebiti» che depenna per alcune squadre di *football* le perdite o le porta a dieci anni, provocando gli strali della Commissione europea, quando chi la propone e la fa approvare è interessato economicamente ad una squadra di *football*? È conflitto di interesse proporre i condoni, quando certi soggetti facenti

parte del Governo erano implicati notoriamente in irregolarità fiscali? È conflitto di interesse la riduzione del termine di prescrizione per certi reati di bilancio con riflessi economici? Mi sembrerebbe - io sono *naiv* - opportuno aggiungere alla proposta di legge un altro articolo dove si possa definire chiaramente che cosa si intende per conflitto di interesse.

RICCARDO ROSSOTTO, *Avvocato presso lo studio legale Hammonds Rossotto*. Signor presidente, l'obiettivo di questo intervento che svilupperemo con l'avvocato Tonelli è quello di offrire ai presenti alcuni elementi di approfondimento sul *trust*, un istituto giuridico relativamente giovane per l'ordinamento italiano che, però, risale ormai a oltre mille anni fa. Ciò che ho appena affermato sembrerebbe quasi una contraddizione; infatti, stiamo parlando di innovazione e stiamo cercando di disciplinare una materia così delicata, ricorrendo in realtà ad istituti che nell'esperienza anglosassone risalgono all'inizio dell'altro millennio. Riteniamo che a certe condizioni, tutte da verificare, questo sia un istituto che può offrire delle opportunità almeno di approfondimento, magari poi sarà scartato. L'origine di questo istituto, tra l'altro, è curiosa (spero che sia beneaugurata e non inquietante per coloro che si avvicinano alla carriera politica): nasce quando i crociati, cioè i *lord* inglesi, devono recarsi in Terra Santa ed hanno il problema di come tutelare il loro patrimonio sia nel periodo in cui non ci sono, contro i terzi, sia per incominciare a disciplinare il tema nei confronti degli eredi; quindi, non era un problema di conflitto di interessi, ma di come neutralizzare i rischi anche perché il maggior rischio era quello di non tornare a casa e, quindi, si voleva stare almeno tranquilli su che fine avrebbe fatto il patrimonio.

Il *trust* costituisce un veicolo legale che, previo il conferimento di beni da parte del disponente, può garantire, attraverso il controllo del «guardiano» (questa, anche se non felice, è la traduzione corretta) e la gestione del *trustee*, il raggiungimento dello scopo determinato con la restituzione dei beni al disponente - questo è un punto molto importante in relazione alla legge in discussione - o con l'attribuzione ai beneficiari. Ecco perché questo strumento potrebbe essere idoneo a certe situazioni previste dalla normativa sul conflitto di interessi; esso, infatti, va a bilanciare l'interesse del cittadino ad avere rappresentanti politici con responsabilità governative che non siano in posizione di conflitto di interessi con l'interesse del candidato o, addirittura, del responsabile di competenze di Governo a non veder sminuito il valore del proprio patrimonio (di certo, ambire ad una carica politica non deve diventare un disvalore).

Questo istituto, a determinate condizioni, può offrire una soluzione, attraverso le due figure: il guardiano che, al di sopra delle parti, presidia e vigila sulla correttezza dell'operato del *trustee*, che non deve essere in conflitto di interessi, e il *trustee* medesimo, che presidia in modo cieco la gestione del patrimonio.

In Italia, il *trust*, nonostante sia entrato in vigore nel 1992, ha avuto ancora poche applicazioni. Ciò dimostra che, ancora, non è diffusa una conoscenza condivisa dell'istituto, essendovi, peraltro, pregiudizi legati al suo utilizzo, che ha avuto grande eco mediatico in situazioni in cui, purtroppo, è stata la cronaca nera o finanziaria relativa ad illeciti ad averlo reso protagonista. Sono, comunque, vari i casi in cui giudici italiani, conservatori dei registri italiani e uffici fiscali italiani si sono occupati del cosiddetto *trust* interno, ritenendolo, ormai, un veicolo legale utilizzabile, ovviamente, a certe condizioni, nel nostro sistema. A questo punto, cederei la parola all'avvocato Tonelli, che, oltre ad esporre le nostre riflessioni sul progetto di legge in discussione presso la Commissione, illustrerà le modalità applicative dell'istituto, approfondendone i requisiti applicabili nel caso specifico in relazione alla normativa sul conflitto di interessi ed accennando alla scelta del *trustee*, che è in realtà uno dei nodi cruciali per la validità e l'efficienza dello strumento in questione.

ANNA PAOLA TONELLI, *Avvocato presso lo studio legale Hammonds Rossotto*. Al fine di comprendere in che modo il *trust* interno possa essere applicato nella disciplina del conflitto di interessi, è necessario collocare tale istituto nel corretto scenario giuridico italiano.

Come di certo saprete, istituire *trust*, nelle forme che interessano questa sede, ovvero *trust* interni, è

stato possibile dalla legge di ratifica n. 364 del 1989, entrata in vigore nel 1992, che ha ratificato la Convenzione dell'Aja del 1985. Occorre precisare che lo Stato italiano è stato il primo paese ad aver ratificato la Convenzione internazionale dell'Aja, dimostrando una grande sensibilità sia giuridica sia economica in relazione a questo istituto. La ratifica della Convenzione dell'Aja non ha però reso possibile introdurre *tout court* nel nostro ordinamento il *trust* interno. È stata, infatti, necessaria una capillare opera di iniziazione da parte della dottrina. La massima dottrina in Italia sulla materia è opera del professor Maurizio Lupoi, il quale ha portato avanti un'interpretazione dei *trust* interni che ha dato una logica giuridica al loro riconoscimento nell'ordinamento civilistico italiano, creando, così, una schiera di professionisti che hanno cominciato, dalla fine del 1990, ad istituire *trust* in tutti i campi del vivere sociale ed economico.

Il *trust*, ormai, è utilizzato in tutti i settori del nostro vivere sociale, all'interno delle sezioni fallimentari dei tribunali, presso i giudici tutelari, nell'ambito del diritto di famiglia, bancario, fallimentare, in materia esecuzione forzata e quant'altro.

Il vaglio di conformità dei *trust* da parte della giurisprudenza si è avuto nel momento in cui su di essi si sono aperti contenziosi dinanzi ai tribunali (ciò è avvenuto anche da parte nostra, per molteplici ragioni; ad esempio, perché i conservatori dei registri ce ne rifiutavano la trascrizione o perché venivano impugnati per nullità) ed è stata, quindi, la magistratura che ha consacrato il diritto di cittadinanza del *trust* interno in Italia.

Ad oggi, sono circa una sessantina le decisioni dei tribunali italiani, sia in campo penale che civile, tutte favorevoli al *trust* interno, ad eccezione di due isolate posizioni che, per dovere, vi illustrerò al termine del mio intervento. In qualunque settore e di fronte a qualsiasi ufficio giudiziario sia stato portato il *trust*, non è in discussione la sua compatibilità con il nostro ordinamento giuridico. Illustrerò brevemente la giurisprudenza in materia, segnalando le più importanti sentenze. Il *leading case* in materia di *trust* è rappresentato dalla sentenza del tribunale di Bologna del 1° ottobre 2003, peraltro di grande mole (oltre 70 pagine), nella quale i giudici non fanno altro che destituire di fondamento, una per una, tutte le tesi dottrinali avverse. In seguito, ricordo la sentenza della Corte di Cassazione del 18 dicembre 2004, che, in sede penale, non ha minimamente messo in discussione la legittimità del *trust* interno ed ha, invece, dimostrato come il nostro ordinamento abbia quegli anticorpi che gli consentono, comunque, di difendersi, nel caso in cui il *trust* sia stato istituito per perseguire fini illeciti. Altra decisione di grande importanza è quella del tribunale di Trieste del 23 settembre 2005, che riguarda il primo *trust* istituito in Italia da un ente pubblico, unitamente ad una fondazione bancaria, per procedere alla costruzione di un asilo nido. Occorre specificare che si tratta di un decreto emesso in sede tavolare. Come sapete, il nord-est d'Italia è soggetto al regime tavolare, che è su base reale, a differenza della nostra trascrizione, che è su base personale. Per poter avere la trascrizione del *trust*, il giudice tavolare ha dovuto compiere un'indagine di legittimità dello stesso, non soltanto per massimi sistemi, ma anche con riferimento a quello scopo specifico che era stato portato davanti al tribunale stesso.

Soltanto due, invece, sono le decisioni in Italia contrarie al *trust* interno. La prima è una decisione del 2003, sempre emessa in sede tavolare, dal giudice tavolare di Cortina d'Ampezzo, poi impugnata in secondo grado dinanzi al tribunale di Belluno, che è stata superata dalla sentenza del tribunale di Bologna del 2003 sopra citata e dalle successive trascrizioni tavolari.

Ricordo che il legislatore, nella passata legislatura, ha introdotto l'articolo 2645-*ter* del codice civile, che è di grande importanza, proprio con riferimento al *trust*, perché legittima la trascrizione degli atti di destinazione i quali, quindi, vengono ad imprimere un vincolo di destinazione su immobili o su beni, per perseguire un interesse notevole di tutela. Questo articolo ha fatto sì che le ultime resistenze da parte di certe conservatorie siano venute meno. Mi riferisco a quella di Napoli, che ha proceduto alla trascrizione, anche se il giudice di Cortina d'Ampezzo, nel luglio del 2006, comunque, non lo ha fatto.

Essendovi, quindi, un margine di dubbio in relazione alla giurisprudenza con riferimento a questa circoscrizione territoriale, ritengo sia importante dare un grado di certezza all'istituto, che non può essere richiamato *tout court* nella legge sul conflitto di interessi, ed è necessario spiegarne la

disciplina e le modalità applicative.

Ovviamente, non esistendo una legge nazionale sul *trust* non è certamente pensabile, né ipotizzabile, che quella legge venga enunciata all'interno della legge sul conflitto di interessi, sarebbe un paradosso. A mio avviso, quindi, la soluzione è richiamare il *trust* come reso possibile dalla legge di ratifica della Convenzione dell'Aja, facendo riferimento proprio alla categoria del *trust* che interessa in questo contesto: il *trust* interno. Si tratta di un *trust* che ha tutti gli elementi costitutivi che richiamano lo Stato italiano, quindi italiani sono i beneficiari e italiani sono anche i beni; la legge che regge il *trust* è, invece, straniera. Tale legge viene scelta dal disponente in forza di un diritto concesso dall'articolo 6 della Convenzione, come unica scelta possibile per disciplinare un rapporto che, diversamente, in base al nostro diritto positivo non potrebbe porre in essere. Questo riconoscimento del *trust* interno nella legge sul conflitto di interesse sarebbe di estrema importanza per evitare di lasciare spazio a quelle isolate posizioni che potrebbero di fatto creare degli ostacoli all'operatività del *trust*.

Un'altra questione riguarda il *trust* reso possibile dall'articolo 3 della Convenzione. Tale articolo stabilisce che sono possibili solo i *trust* volontariamente istituiti, escludendo quindi tutta quella tipologia di *trust* che l'esperienza anglosassone - il modello tipico - conosce benissimo. Sono ammessi, quindi, *trust* interni che siano frutto dell'autonomia negoziale delle parti e che derivino da un suo atto di libera determinazione. Se così è, allora non sarà possibile imporre il *trust* per legge, perché certamente la Convenzione, così come è intesa, creerebbe degli ostacoli evidenti ad un *trust* che venisse imposto *ex lege*.

Lascio ora la parola all'avvocato Rossotto, che svolgerà alcune riflessioni sul *blind trust*, per poi riprenderla per esaminare la problematica connessa al *trustee*.

RICCARDO ROSSOTTO, *Avvocato presso lo studio legale Hammonds Rossotto*. Su questo quadro di riferimento sono due le opzioni normalmente praticabili per chi si appresta all'utilizzo di questo strumento. Una potrebbe essere quella di richiamare *tout court* il modello del *blind trust*, con un soggetto libero di scegliere qualsiasi tipo di *trust* di qualsiasi giurisdizione. Noi abbiamo in Italia il caso del Governatore della Banca d'Italia che ha fatto una scelta non obbligatoria di un tipo di *blind trust*, utilizzato in quel caso con lo smobilizzo preventivo del proprio patrimonio mobiliare, l'affidamento della liquidità al *trustee*, ovviamente cieco, che reinveste il patrimonio, polverizzandolo, a sua responsabilità e valutazione. Questo tipo di percorso è caratterizzato dal fatto che il disponente ed i beneficiari hanno soltanto un'informazione quantitativa del contenuto patrimoniale del *trust*, quella qualitativa rimane in mano soltanto al *trustee*.

Il secondo riferimento proviene invece dall'*Ethics in Government Act* del 1978, in cui, ovviamente nell'ambito di un tentativo del legislatore di andare sempre più verso la trasparenza, si istituì questo tipo di strumento offrendo, però, ai neosenatori l'opzione - siamo di nuovo non all'obbligo, ma al regime opzionale - tra una trasparenza informativa e, quindi, un obbligo di rendiconto, secondo la legislazione americana molto stretto in quanto obbliga il senatore ad una periodicità di informazione molto analitica, con delle sanzioni pesantissime, e quella del *blind trust*, che se passa l'esame del Comitato etico di nomina senatoriale diventa un *qualified blind trust*.

Questo tipo di strumenti ha una sua efficacia ed efficienza nel caso di patrimoni mobiliari del candidato alle cariche governative, perché nell'ipotesi di candidato alle cariche governative con proprietà di beni aziendali e attività produttive lo strumento evidenzia delle criticità intuibili; infatti, come si può pensare che in questo caso il *trustee* sia cieco e non vi sia flusso informativo, anche se sanzionabile!

Occorre poi fare delle osservazioni sul ruolo del *trustee*, perché se si cerca di risolvere il problema del candidato senza risolvere quello del *trustee* si sposta il problema del conflitto di interessi dall'uno all'altro senza risolverlo.

ANNA PAOLA TONELLI, *Avvocato presso lo studio legale Hammonds Rossotto*. L'avvocato Rossotto ha precisato che è *blind trust* sia quello retto con legge americana sia quello che si può

istituire col ricorso a diverse leggi applicabili. È certamente emblematica la legge inglese, che rappresenta l'iconografia classica del *trust*. Facendo riferimento allora a tale normativa devo rilevare come sia particolarmente delicato e problematico il ruolo del *trustee*, perché la più grande violazione che un *trustee* può porre in essere in relazione ai diritti che fanno capo ai beneficiari del *trust* e, nella fattispecie oggi in esame, che fanno capo anche al disponente, laddove il disponente sia a sua volta beneficiario del *trust*, è quella di agire in conflitto di interessi. Il *trustee* che agisca in conflitto di interessi in relazione alla posizione dei beneficiari è un *trustee* in *breach of trust*. Da questo discende l'obbligo di revocarlo immediatamente e una sua responsabilità patrimoniale, illimitata per la legge inglese e limitata al valore dei beni in *trust* per altre leggi nazionali applicabili.

Vedete, quindi, come la scelta della legge applicabile, anche in punto alla responsabilità del *trustee*, produca delle conseguenze patrimoniali in capo al medesimo diverse, perché, certamente, se vogliamo dare le massime garanzie al titolare della carica che ricorre ad un *trust* la legge più severa è quella inglese.

Detto questo, siccome la certezza del diritto, a mio avviso, deve essere non soltanto quella del cittadino che deve avere la sicurezza che il titolare della carica di Governo non sarà in conflitto di interessi, ma anche quella del titolare stesso che si accinge ad una decisione così importante in relazione al suo patrimonio, la certezza che bisogna conferire a costui deve essere quella che il *trustee* in *breach of trust*, cioè il *trustee* che si rende inadempiente rispetto agli obblighi che gli fanno carico, sia immediatamente revocato. Posso pensare allora alla soluzione ipotizzata nelle conclusioni del presidente dove si fa riferimento all'Autorità etica, sia essa una autorità nuova o una di quelle esistenti, per delegare ad essa tutti quei poteri di controllo sulle attività del *trustee* che il disponente ed il beneficiario non potranno porre in essere. Si tratta di una certezza che deve essere assolutamente assicurata al titolare della carica di Governo.

In relazione a chi possa essere il *trustee* di un *blind trust* italiano, indubbiamente mi verrebbe automatico pensare alle *trust companies* di emanazione bancaria. Voi sapete che in Italia esistono *trust companies* di emanazione bancaria e anche di emanazione professionale, le società fiduciarie, che possiedono già tutti i requisiti necessari *ex lege* per essere tali e oggi hanno esteso il loro oggetto sociale all'attività di *trustee*. Se pensiamo ad una *trust company* di emanazione bancaria il problema del conflitto di interessi è enorme, perché tutte le volte in cui questa *trust company* ponesse in essere degli investimenti dovrebbe certamente rivolgersi a società che non fanno parte del gruppo bancario a cui appartiene, perché per la legge inglese il conflitto di interessi si ha anche di fronte ad una potenzialità, cosa diversa rispetto ad altre leggi che chiedono il verificarsi del danno. Pertanto, all'interno della legge sul conflitto di interessi, in riferimento al titolare della carica di Governo, dovrebbe essere sanzionato pesantemente il comportamento di un *trustee* che agisca in conflitto di interessi in relazione ai beneficiari del *trust*.

Detto questo, soltanto due parole finali sulla proposta di legge Franceschini. In particolare, per quanto riguarda il mio tema, vorrei svolgere una riflessione in relazione all'articolo 8 di tale proposta di legge dove, come sempre - e come già è accaduto negli ultimi anni - il legislatore pensa al *trust* - ciò è già accaduto in materia di patrimoni di destinazione, cioè, patrimoni per un singolo affare - ma non ha poi, di fatto, il coraggio di scrivere questa parola nel testo di legge. Allora, nell'articolo 8, è previsto che il titolare della carica di Governo trasferirà, darà in gestione i valori immobiliari ad un gestore e il rapporto, il negozio giuridico che viene in essere è riconducibile all'articolo 22 del Testo unico sull'intermediazione finanziaria (decreto legislativo n. 58 del 1998). Ciò produce una separazione fra patrimonio personale del gestore e quello personale del soggetto titolare che glielo ha trasferito. Detto questo, non si produce null'altro. Qualunque fallimentarista argomenterebbe, molto meglio di me, che poi, di fatto, quando la società, il gestore, dovesse fallire non si ha mai separazione e le difficoltà di ricostruire il patrimonio gestito rispetto al patrimonio della società sono praticamente insormontabili. Quindi, in questo modo, non verrebbe certamente data alcuna garanzia. Dall'altra parte, se pensiamo ai poteri e ai diritti che ha colui che ricorre ad un contratto di gestione patrimoniale (il potere di partecipare alle assemblee, di revoca, di rendiconto e

quant'altro), questo vanificherebbe il senso della legge che oggi stiamo esaminando perché, laddove gli sorgesse in capo, si concretizzerebbe, di fatto, in una sua ingerenza. Quindi, consapevoli di questo, nella proposta di legge Franceschini, al terzo comma dell'articolo 8, viene detto che tutti questi poteri, di fatto, non ci sono. Che cosa si tenta di fare? Si tenta di rendere questo gestore un *trustee*, con quei poteri, diritti e divieti che avrebbe se fossimo di fronte ad un rapporto non contraente-gestore bensì disponente - inteso come autorità di Governo - e *trustee*. Una elencazione, però, per defezione, presenta sempre, evidentemente, dei vuoti. Quindi, certamente, nella prassi applicativa futura di questo articolo si vedranno le lacune che sono state lasciate. Tutto questo problema sarebbe stato risolto semplicemente affidando i beni a un *trustee* di un *blind trust*. In queste parole è racchiuso il concetto del *blind trust* - quindi, il divieto di ingerenza - nonché tutti quegli aspetti cui ha fatto riferimento prima l'avvocato Rossotto.

Segnatamente, quindi, che cosa crea una tale diversificazione sostanziale tra il contratto di gestione, di cui all'articolo 22 del Testo Unico (quindi, di cui all'articolo 8 della proposta Franceschini) rispetto al *trust*? La differenza sta nel fatto che con il *trust* si attuano degli effetti reali, con riferimento al patrimonio, cioè, il *trustee* diviene proprietario del patrimonio che gli è trasferito e si attua un vero e proprio fondo completamente segregato e separato dal suo patrimonio personale. Attenzione, però, perché la segregazione è un effetto minimo per la stessa Convenzione dell'Aja. Infatti, perché si abbia *trust*, per la Convenzione a cui ho fatto inizialmente riferimento, che non tipizza il modello del *trust* ma ne detta soltanto i requisiti minimi, è necessario che vi sia segregazione. Tale segregazione si ha attraverso il trasferimento dei beni in proprietà al *trustee* che viene a costruire un vero e proprio fondo, tant'è che l'ordinamento americano e inglese, in materia, ricorrono sempre al *trust*, come unico che permette di attuare questa segregazione. Da qui, poi, discendono tutti i diritti e le posizioni delle parti coinvolte. Ciò, con un contratto di gestione patrimoniale non solo non è possibile ma siamo di fronte a due istituti completamente diversi.

NICOLA D'ANGELO, *Docente di teoria delle organizzazioni complesse presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università LUMSA di Roma*. Vorrei occuparmi di un aspetto particolare, cioè, se debba sussistere ancora una figura autonoma relativamente al sostegno privilegiato nel momento in cui, per esempio, il progetto Franceschini considera, tra gli strumenti che tendono ad evitare il conflitto di interessi, il conflitto potenziale e le misure sulla gestione separata, peraltro, per settori che riguardano le comunicazioni. Nello schema precedente, nella legge n. 215, il sostegno privilegiato era una figura autonoma, peraltro, declinata con una nozione ampia, soprattutto nel regolamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nel quale - tale sostegno privilegiato - finiva per essere una qualunque forma di vantaggio per il titolare di cariche di governo.

Senz'altro una declinazione ampia, tuttavia, poco incisiva se posta in relazione con l'assetto della legge n. 215, un assetto in base al quale le figure sintomatiche erano rinvenibili unicamente con riferimento ad alcune leggi parametro che, peraltro, pur avendo a riferimento il tema del sostegno privilegiato, erano quelle riguardanti il sistema radiotelevisivo - tutto il Sic - cioè, il compendio di una serie di attività molto ampie che riguardavano il settore delle comunicazioni.

Segnalo inoltre sia i problemi che, per esempio, hanno riguardato l'utilizzazione dell'impianto sanzionatorio, dove non era possibile la misura ripristinatoria, sia quelli che hanno riguardato il procedimento, la dichiarazione, la trasparenza e così via. Nella proposta Franceschini, la prima considerazione riguarda la ricomprensione del sistema della comunicazione (che poi diventa oggetto di possibile gestione separata), che è addirittura più restrittiva rispetto a quella prevista nella legge n. 215. Questo è un tema delicato perché bisogna capire se, anche nell'ipotesi di conflitto potenziale, valga la pena, invece, continuare a mantenere una figura autonoma circa il sostegno privilegiato.

Il sistema della comunicazione, peraltro, si va orientando verso forme molto più complesse di quelle tradizionali a cui siamo abituati a far fronte e a vedere. Per esempio, un primo problema riguarda il conflitto di interessi: questo si ha in tutte le forme della comunicazione? Nel momento in cui, per

esempio, la comunicazione si differenzia secondo un principio di contenuti a pagamento e contenuti liberi, nei primi vale lo stesso l'ipotesi di praticare una regola e un principio riguardo al sostegno privilegiato o questo deve riguardare solamente l'informazione di tipo generalista?

La stessa tecnologia è articolata e complessa perché non c'è più la figura del concessionario. Anche in questo caso, ho la sensazione che lo schema Franceschini resti ancora un po' legato alla vecchia disciplina del rapporto concessorio. Oggi il quadro è molto più scomposto, frammentato: vi è l'operatore di rete, il fornitore di servizi, il fornitore di contenuti.

Vi è un'articolazione di questa filiera, cui corrisponde anche una diversa natura giuridica dei titoli abilitativi (oggi si parla sempre più di autorizzazioni generali con l'attribuzione dei diritti d'uso e quant'altro). Vige inoltre un principio di neutralità tecnologica nell'uso delle diverse piattaforme. Quindi, direi che se si vuole continuare a mantenere un'ipotesi di sostegno privilegiato, questa vada declinata secondo un concetto - mi pare che nella relazione del presidente ciò sia esplicitato - anche di evoluzione di questo sistema.

Poi c'è un problema particolare, che finora non vedo evocato: quello della RAI. La RAI è un soggetto diverso quanto al tema del sostegno privilegiato. La RAI è tenuta al pluralismo interno, quindi, è differente rispetto agli altri soggetti operatori del sistema della comunicazione. Mi domando, per esempio, se la Commissione di vigilanza, nell'ambito dei poteri di indirizzo, possa esercitare - o possa prevedersi per essa - un ruolo anche in ordine al divieto di sostegno privilegiato. Inoltre, vi è poi la grande questione, più moderna ed attuale, di Internet (certamente, una grande opportunità di partecipazione democratica), per cui alcune manifestazioni di esso dimostrano come vi possano essere dei problemi, per esempio, sul piano del sostegno privilegiato. Negli Stati Uniti, in occasione delle ultime elezioni presidenziali, si sono visti grandi motori di ricerca che indirizzavano l'esito di tali ricerche verso contenuti più o meno favorevoli a candidati alla presidenza. Questo è stato un fenomeno che, con motivi tecnici diversi, si è manifestato anche in Italia. Penso al cosiddetto *Google bombing*, cioè, al fatto che molti utenti si mettessero sostanzialmente a ricercare contenuti contrari ad un certo soggetto politico sino a fare rientrare tali contenuti i primi della lista di una ricerca possibile. Il caso ha riguardato il precedente Presidente del Consiglio (è un caso noto anche alla stampa). Peraltro noi siamo abituati a vedere questi motori di ricerca come dei garanti della trasparenza e dell'imparzialità. In realtà, non è così. Si pone, quindi, un problema. D'altronde, è evidente che non si può regolare, a livello nazionale, il *web* che, per sua natura, ha una portata globale, tuttavia una qualche riflessione bisogna pur farla se questo è il modello attuale verso cui va il settore della comunicazione.

Nel nostro ordinamento vigono dei principi - quello del pluralismo e dell'obiettività della informazione - contenuti nelle leggi di settore, in particolare nel testo unico sulla radiotelevisione. Si tratta di principi precettivi del sistema, che sono tali anche fuori dal sistema. Su questo, forse, ha ingenerato un qualche dubbio la relazione del Presidente Calabrò. In realtà, il punto è questo: un principio contenuto nella legge di settore, il testo unico sulla radiotelevisione, circa la necessità e l'obiettività del pluralismo, è stato ritenuto, anche in sede giurisprudenziale, un principio sempre valevole e sempre precettivo nell'ordinamento radiotelevisivo. Ciò è cosa diversa dalla *par condicio* che, invece, è una regola che riguarda tutti i soggetti politici, le presenze politiche ed il periodo precedente la campagna elettorale. In realtà, credo che nella relazione di Calabrò si volesse avere riguardo più alla valorizzazione e all'estensione di un principio di pluralismo, di obiettività e di lealtà dell'informazione, che la stessa giurisprudenza ha poi convalidato come principio valevole sempre nell'ordinamento radiotelevisivo.

Per quale ragione ritengo che il sostegno privilegiato debba continuare ad esistere come categoria autonoma anche in presenza di norme che regolano il conflitto potenziale? A questo proposito, faccio una prima considerazione. Anche il sistema elettorale vigente, come è stato detto da altri che mi hanno preceduto, può porre, ad esempio, il Capo del Governo come capo di una coalizione elettorale che si trova, quindi, nella condizione di trarre dei vantaggi dallo svolgimento della medesima funzione. È evidente che a questo punto la questione può essere affrontata in vario modo: in un modo più forte prevedendo la ineleggibilità, oppure monitorando, in modo continuativo,

l'informazione affinché essa non determini un vantaggio rilevante o addirittura produca un danno per le parti politiche avverse a chi è titolare di quella carica di Governo. Si tratta, quindi, di un principio che vale al ricorrere di un sistema elettorale, quello attuale - fin tanto che sarà quello, sarà così -, in cui, appunto, le funzioni di Governo possono essere anche valorizzate anche in un momento successivo.

Probabilmente, il sostegno privilegiato è anche qualcosa che va al di là della concomitante coincidenza della titolarità della carica di Governo con la proprietà o comunque con il collegamento all'operatore della comunicazione. La gestione separata, ad esempio, a mio avviso, non coglie gli aspetti della responsabilità e dell'autonomia editoriale. Vi può, infatti, essere una proprietà che non è più riconducibile al titolare della carica di Governo e, tuttavia, vi può essere una linea editoriale che al medesimo fa sempre riferimento, a meno che non si voglia pensare che la gestione separata comprenda o addirittura riduca la libertà della linea editoriale.

Mi rendo conto che si tratta di problemi delicati che coinvolgono, appunto, la libertà anche editoriale. Si tratta di capire, giunti a questo punto, quando il sostegno privilegiato può avere evenienze. L'OCSE ci dice che deve trattarsi di un rilevante vantaggio. Si tratta, pertanto, di definire questo rilevante vantaggio che può derivare dall'azione di un'informazione, diciamo, non leale. Inoltre, un conto, e questo lo vediamo anche nella giurisprudenza delle autorità, è il commento politico sulla notizia, e questo è del tutto ammissibile e nessuno lo contesta, altro conto è non dare o dare in modo non corretto o non veritiero la notizia. Si tratta di due estremi diversi del problema. Credo, comunque, che il sostegno privilegiato vada colto non tanto nel commento alla notizia, quanto nel tema stesso dell'informazione. Questo come si può vedere? Si può vedere attraverso un'attività di monitoraggio, anzi sarebbe auspicabile che ci fosse un monitoraggio ricorrente, cosa che non è stata fatta fino ad ora, circa gli spazi informativi, dedicati al Governo piuttosto che all'opposizione, con un'informativa periodica, ogni tre-sei mesi, al Parlamento o all'autorità. C'è un tema che secondo me va al centro della questione del sostegno privilegiato, che torno a dire può considerarsi ancora, anche nel conflitto potenziale, figura autonoma del sistema posto a tutela del conflitto tra l'interesse collettivo e quello di parte del titolare di cariche di governo. Questo tema è quello delle misure per evitare il conflitto. È evidente che vi è una questione che riguarda l'adeguamento dell'impianto sanzionatorio, ma penso che, in definitiva, lo strumento più corretto, che ci proviene da esperienze consimili fatte non solo in Europa, è quello ripristinatorio. Che cos'è che manca nel sistema? Manca la possibilità che un'autorità, qualunque essa sia, quindi, anche una nuova autorità, con un modello di intervento elastico possa intervenire, laddove si determinano delle alterazioni rilevanti del quadro informativo a vantaggio del titolare di cariche di governo, ed imporre delle misure di ripristino. Questo vale sempre, non soltanto durante la *par condicio*, che è un periodo limitato che riguarda tutti i soggetti politici. Il discorso, quindi, finisce per essere incentrato sulla identificazione della rilevanza del sostegno privilegiato e sull'adozione e sulla configurazione di misure finalizzate al ripristino dell'alterazione prodotta dal sostegno privilegiato.

PRESIDENTE. Se i colleghi parlamentari vogliono avere dei chiarimenti dagli auditi, possono intervenire.

DONATO BRUNO. Intervengo sull'ordine dei lavori. Ritengo interessantissimo quanto sta avvenendo, tuttavia chiederei ai nostri ospiti di aiutare i membri della Commissione e tutti i parlamentari - ricordo che i loro interventi sono oggetto di resocontazione da parte degli uffici - svolgendo puntuali considerazioni e ponendo a raffronto i due testi - la legislazione vigente e la proposta di legge Franceschini - in modo da porre in rilievo le criticità che si rinvengono in essi. Credo che compito dei nostri ospiti sia quello di fornire un contributo sia sulla legislazione vigente, che come sembrerebbe mostra delle lacune ma che sarebbe comunque perfettibile, sia sulla proposta di legge Franceschini al fine di comprendere se quest'ultima è in linea con la soluzione del problema che si prefigge di risolvere. In tal modo, come peraltro suggerito dal professor Mezzanotte, sarebbe possibile, comprendere entro quale spazio la nostra attività si debba indirizzare

al fine di superare le criticità della problematica in questione e giungere, alla fine, a disporre di un testo migliore.

Gli interventi che seguiranno saranno sicuramente puntuali, ma apprezzerei, in particolare, - un raffronto dei testi negli aspetti che interessano le professionalità di ognuno degli odierni invitati.

ALESSANDRO PACE, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma «La Sapienza»* In primo luogo, tengo a ringraziarla, onorevole presidente, per l'onore fattomi nell'invitarmi, oggi, in questa sede, per apportare il mio modestissimo contributo al miglioramento del progetto di legge qui in discussione. L'onorevole Bruno sarà felicissimo di sentire il contenuto del mio programma, e di sapere come intenda procedere. Per l'esattezza, formulerò in premessa alcune osservazioni generali sul progetto Franceschini; muoverò, poi, alcuni rilievi, positivi e critici, relativi al progetto stesso. A questo riguardo, pregherei i colleghi di tener presente l'articolato del progetto, perché mi riferirò specificamente ai singoli articoli, senza sintetizzarne il contenuto per non dilungarmi oltre modo nella mia esposizione. Al termine, se avrò ancora del tempo a disposizione, risponderò telegraficamente ai quesiti che mi sono stati sottoposti, purtroppo, soltanto oggi. Qualora il tempo non lo permettesse - poiché a margine degli interrogativi, da me annotati, ho già scritto la mia risposta -, consegnerò il «formulario» così compilato al presidente.

Il progetto di legge all'esame di codesta onorevole Commissione, rappresenta, a mio avviso, onorevole Bruno, un indiscutibile miglioramento rispetto alla legge Frattini, la quale - come rilevato dalla famosa *Venice Commission* del Consiglio d'Europa nel parere del 2005 -, è criticabile perché, da un lato, non si occupa delle incompatibilità derivanti da situazioni proprietarie e private (numeri 237 e 278 dell'*opinion* della *Venice Commission* richiamata), dall'altro, non contiene sufficienti misure preventive per risolvere situazioni di potenziale conflitto di interesse. Questa impostazione è giustamente abbandonata dal progetto Franceschini, il quale suscita, però, alcune perplessità sia di carattere generale, sia con specifico riferimento all'articolato sottoposto al nostro esame. La prima osservazione, di carattere generale, è che il problema della rilevanza del conflitto di interessi nelle cariche pubbliche non può, in una forma di Governo come quella parlamentare, tuttora vigente in Italia, essere confinato ai titolari delle cariche di governo, come se tale problema, da un lato, non possa - quanto meno teoricamente - coinvolgere anche la carica di Presidente della Repubblica - se non altro, in considerazione dei poteri di condizionamento dell'attività legislativa ad esso spettanti (si pensi, ad esempio, al caso del rinvio) e, dall'altro, non coinvolga concretamente la carica di parlamentare, sia di opposizione sia di maggioranza. Mi rendo benissimo conto dell'importanza sia della legge Frattini sia di questo provvedimento, perché vi potrebbe essere anche un Presidente del Consiglio (o un ministro) privo di un'investitura parlamentare, occorre, però, guardare, quanto meno, anche ai problemi dell'incompatibilità e dell'ineleggibilità dei parlamentari, sulla urgenza della cui revisione, lo stesso presidente Violante, nel suo intervento ha richiamato l'attenzione.

So bene che il non aver fatto applicazione, dal 1994 in poi, dello strumento di ineleggibilità per conflitto di interessi, previsto per i proprietari di imprese concessionarie di notevole entità economica - che non sono soltanto quelle radiotelevisive, bene inteso - e per i loro consulenti ha praticamente fatto cadere in desuetudine l'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 (sebbene nessuno pensasse più ad esso); non posso, tuttavia, tacere sul fatto che talune perplessità sulla pratica operatività del progetto di legge Franceschini in esame derivino proprio da ciò, ossia dal fatto che, per fronteggiare taluni tipi di conflitto di interesse, si sia omessa la via maestra dell'ineleggibilità (in altre parole, a monte, non c'è l'ineleggibilità che avrebbe risolto e risolverebbe numerose situazioni). E so altrettanto bene che, in dottrina, si è sostenuto da chi mi è ora seduto vicino, cioè dal professor Pertici, che l'ineleggibilità a parlamentare «imporrebbe un sacrificio non necessario, rispetto allo scopo da raggiungere», qualora la si ritenga «volta ad assicurare il corretto svolgimento della competizione elettorale» (cioè, si ritiene che l'obiettivo in considerazione sia quello del corretto svolgimento della competizione elettorale, come io stesso, in

passato, ho ritenuto, quando sostenevo che la *ratio* dell'articolo 10 fosse la *captatio benevolentiae*). Se, però, si interpretano - come fanno altri autori (ad esempio, la professoressa Sciortino), le cause di ineleggibilità, previste all'articolo 7 e seguenti del decreto n. 361, nel senso che, mentre alcune tutelano l'elettore contro la *captatio benevolentiae*, altre mirano, invece, a garantire il corretto esercizio delle funzioni elettive, siffatte perplessità svaniscono. Il sacrificio imposto, in questo secondo caso, con l'ineleggibilità, pare, infatti, tutt'altro che irragionevole e costituzionalmente ammissibile, come lo stesso presidente Violante ha sottolineato nel suo intervento (richiamando l'articolo 51, ma soprattutto l'articolo 65, o il 41 secondo comma ed il 42 secondo comma). Ed è tutt'altro che irragionevole, in quanto la *ratio* del citato articolo 10 venga individuata - come io non facevo dieci anni fa e come faceva, invece, la professoressa Sciortino -, nella volontà del legislatore di evitare «la possibilità di scorretto esercizio delle funzioni che i candidati, una volta eletti, sono chiamati a svolgere», in conseguenza di «un potenziale conflitto di funzioni o di interessi». Come è noto, l'ipotesi specificatamente prevista dall'articolo 10 - che, ripeto, non riguarda soltanto la televisione, mentre non riguarda sicuramente la stampa -, è proprio quella di chi si faccia eleggere allo scopo specifico di tutelare i propri interessi economici derivanti dall'assentimento di un provvedimento amministrativo.

Sono d'accordo con quanto già detto dal professor D'Angelo precedentemente, ossia che il progetto di legge sia un poco invecchiato (trattando di concessioni e altro), ma il presupposto dell'articolo 10 del decreto n. 361, che andrebbe migliorato, è quello dell'esistenza di un provvedimento abilitante, capace di determinare, in capo al candidato, una situazione di interesse personale a mantenerlo, per cui quel soggetto, passando «dall'altra parte della barricata», anziché stare nella società civile entra nell'organizzazione politica, per aiutare se stesso dall'altra parte. Non insisterò, in questa sede - perché sarebbe addirittura antistorico e fuori di luogo farlo (sono considerazioni che facciamo dal 1994) -, sulla possibilità - variamente sostenuta - di applicare addirittura immediatamente l'articolo 10 (quella norma, secondo un'interpretazione sistematica, condurrebbe all'individuazione del divieto, non solo per i proprietari dell'impresa personale ma anche per il titolare della maggioranza azionaria delle imprese vincolate allo Stato in fattispecie determinate). Formulo però l'auspicio che in futuro, pur ammodernando la formulazione dell'articolo 10, non venga trascurato lo strumento dell'ineleggibilità a tutela dell'esclusivo perseguimento da parte del parlamentare degli interessi pubblici. Il terzo e ultimo rilievo di ordine generale è che nel progetto in esame manca - mi sembra che l'abbia rilevato il professor Uckmar - una definizione della fattispecie di conflitto di interessi (il che è un po' strano), presente, ancorché in forma criticabile, nella legge Frattini. Una tale definizione è invece importante, perché sgombra il campo dai possibili dubbi interpretativi sull'oggetto della tutela giuridica a cui deve far riferimento la disciplina in argomento. Alla luce di quanto sottolineato dal Consiglio d'Europa e di quanto evidenziato poco sopra, sarebbe quindi consigliabile che nel progetto in esame venisse esplicitato che si ha conflitto di interessi quando gli interessi privati del titolare della carica pubblica siano in grado, anche solo potenzialmente, di influenzare l'imparziale svolgimento dei doveri pubblici, facendo conseguentemente ritenere - questo è l'effetto dannosissimo - alla pubblica opinione che il titolare della carica pubblica non opera esclusivamente per la cura degli interessi pubblici (la dizione usata dalla *Venice Commission* era: «*with only the public interest in mind*»).

Per quanto riguarda le osservazioni specifiche all'articolo 1, pur volendo mantenere l'impianto originario del progetto di legge Franceschini, limitato ai conflitti di interesse dei titolari delle cariche di governo - quindi, senza inserire all'interno le Autorità, perché alcuni vorrebbero disciplinare nel conflitto di interessi anche le Autorità di garanzia, tanto più non includendo in questo caso la disciplina del Presidente della Repubblica, visto che ho soltanto prospettato un problema che non è giusto e non è opportuno ignorare -, ritengo (in questo caso rispondo ad una delle domande formulatami questa mattina) che l'ambito di applicazione della normativa in esame potrebbe essere quanto meno esteso fino a ricomprendere la disciplina del conflitto d'interessi degli organi di governo dei comuni, delle province e delle città metropolitane, rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p).

Per quanto invece riguarda gli organi di governo delle regioni a statuto ordinario, sarebbe consigliabile che la normativa in esame si ponesse come normativa di principio della potestà legislativa concorrente regionale (articolo 122, comma 1, della Costituzione). Ciò non lo dice esplicitamente l'articolo 117, ma è chiaro che l'articolo 122, comma 1, fa riferimento ad una potestà legislativa concorrente (legge quadro e via dicendo). Analogamente potrebbe essere disposto per le regioni a statuto speciale, le quali sono bensì competenti in materia di incompatibilità e ineleggibilità, ma pur sempre in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Per quanto riguarda l'articolo 2, mi limito ad una minima osservazione. Sarebbe opportuno inserire in tale articolo una disposizione che statuisca la cosiddetta incompatibilità *post-employment*, cioè per gli anni successivi. Una siffatta incompatibilità risulta già nella legge Frattini ed è limitata a dodici mesi, ma utilmente potrebbe anche essere ricordato il precedente della legge n. 481 del 14 novembre 1995, relativo alle Autorità per i servizi di pubblica utilità, che è stato poi anche richiamato per l'AGCOM, e in questo caso il *post-employment* si estende ai due anni. Per ciò che riguarda l'articolo 3, il quarto comma solleva delle perplessità. Se infatti si intende il conflitto di interessi nell'accezione che ho appena richiamato, non si capisce perché l'accertamento della posizione marginale dell'impresa sul mercato dovrebbe escludere la sussistenza del conflitto di interessi: o c'è o non c'è. Se la nozione di «partecipazione rilevante» è puntualmente determinata dal comma 6 dello stesso articolo 3, sembra illogico prevedere che l'Autorità possa escludere il conflitto basandosi sulla posizione marginale dell'impresa in settori rilevanti e strategici.

Per quanto riguarda l'articolo 4, non è chiara la logica sottesa al secondo comma. In questo caso - i colleghi ed il presidente vorranno avere la cortesia di tener presente l'articolo perché è importante - è lo sbocco del conflitto di interessi. Che cosa succederebbe se, nonostante gli inviti a dichiarare, l'interessato fosse neghittoso? Secondo i principi, in caso di omessa dichiarazione, dovrebbe verificarsi un'ipotesi di decadenza *ex lege* - quindi, automatica - dalla carica (come previsto da talune leggi nei casi di incompatibilità, sia per i comuni, sia per le regioni e via dicendo). Invece tale comma alla lettera *a*) prevede la comunicazione di tale evento - cioè che l'interessato non ha risposto - da parte dell'Autorità al Presidente della Repubblica, al Presidente del Senato e al Presidente della Camera perché disponga la rimozione o la decadenza. Tutto ciò determina che, praticamente, si sa dove si vuole arrivare però non è chiaro quello che si vuol fare. Infatti, sembrerebbe introdurre implicitamente un procedimento analogo, ben conosciuto dai parlamentari qui presenti, a quello previsto dagli articoli 17, comma 1, e 17-*bis*, comma 2, del regolamento della Camera (cioè, nel caso che si debba optare, poi si interpreta, in alcuni casi si va in Assemblea e, quindi, non si finirebbe più). Ma se fosse così, se si introducesse una specie di *sub* procedimento senza un esito finale, allora sarebbe bene che per serietà il punto venga chiarito, anche perché il titolare della carica di Governo potrebbe non essere un parlamentare.

In questo caso, presidente Violante, vorrei richiamare l'attenzione proprio per la gravità dell'ipotesi in discussione. Infatti, si sa che un titolare di una carica di Governo è in patente conflitto di interessi, però resta al suo posto perché nessuno gli dice niente: questo è un non senso. Di fronte alla pubblica opinione, sapere che c'è un soggetto in flagrante conflitto di interessi che, o per omesse disposizioni legislative o per neghittosità di chi dovrebbe promuoverne l'applicazione, resta in carica è una cosa assolutamente deprimente dal punto di vista della sensibilità istituzionale. Se si scegliesse la via dell'incompatibilità, che è ben più *soft* rispetto a quella dell'ineleggibilità, ci dovrebbero essere almeno dei termini certi sulla decadenza.

Questo effetto, individuato già dalla legge e consistente in termini certi, eliminerebbe, infatti, tutte le perplessità di ordine costituzionale che, invece, sono sottese ad alcune delle questioni prospettate questa mattina nell'introduzione del presidente in ordine ai poteri dell'Autorità di sancire la decadenza e via dicendo. Questioni la cui soluzione potrebbe invece richiedere una revisione costituzionale.

Oltre ad analogo comunicazione all'amministrazione competente, all'ente e all'impresa, l'articolo 4 prevede, nei confronti del titolare di carica di Governo, «la risoluzione del rapporto di impiego

pubblico o privato», «la sospensione dell'abilitazione professionale da parte degli ordini o collegi professionali competenti», la revoca del provvedimento amministrativo abilitativo dell'impresa. Su tali disposizioni, sono assolutamente critico perché si determina così un cumulo di sanzioni intimamente contraddittorio ed irrazionale, il quale - immagini, presidente! - potrebbe rendere prospettabile la tesi secondo la quale, in caso di omessa dichiarazione da parte del titolare della carica di Governo, questi non decada automaticamente ma gli sia consentito di restare in carica (semmai perdendo... l'impiego o l'iscrizione all'albo!). Quindi, anziché salvaguardare la funzione pubblica, si pensa alla purezza dell'esercizio e dello svolgimento dell'attività privata; la decadenza, infatti, è un istituto volto a tutelare proprio la funzione dalla quale si decade sicché, se si decade dalla carica di avvocato, si è inteso garantire la professione di avvocato. Ma nel caso di specie, invece, ci si dovrebbe preoccupare di garantire l'indipendenza del parlamentare e del titolare della carica di Governo. Mi sembra poi francamente eccessiva la sanzione prevista dalla lettera *d*) del secondo comma dell'articolo 4, ovvero la perdita delle autorizzazioni, con revoca dei provvedimenti abilitanti, per l'impresa coinvolta nel conflitto di interesse. In tal caso, infatti, si incide sulle situazioni di terzi quali i dipendenti ed i creditori mentre il vero responsabile è il soggetto titolare della carica di Governo.

Quanto all'articolo 5, mi limito soltanto a rilevare un profilo che sicuramente avrà fatto tremare le vene al professore Mezzanotte. L'ultima parte del comma 2 dell'articolo solleva, infatti, talune perplessità in quanto prevede che, nel caso di omessa designazione del presidente dell'Autorità da parte dei quattro componenti designati dalle Camere, «questi viene designato mediante sorteggio tra i giudici costituzionali in carica». Ebbene, ciò si pone in contrasto frontale con l'articolo 7, comma 1, della legge n. 87 del 1953 il quale dispone che i giudici costituzionali non possono «assumere o conservare altri uffici o impieghi pubblici o privati». È bensì vero che, la legge n. 87 del 1953, pur se la dottrina (e in particolare Crisafulli e Modugno) ne ha affermato la particolare forza di resistenza, resta pur sempre come ben sappiamo tutti, una legge ordinaria; pertanto, senza andare troppo per il sottile, si potrebbe sostenere che essa sia derogabile dalla legge successiva. È tuttavia altrettanto vero che la disposizione in commento determinerebbe un gravissimo *vulnus* per l'autonomia della Corte costituzionale.

Tralascio di soffermarmi sul procedimento di nomina; lascio, tuttavia, alla sensibilità dei parlamentari di valutare se non sia il caso di sopprimere la previsione dell'attribuzione al Senato ed alla Camera dei deputati del potere di designazione, assegnando invece tale competenza, proprio per la delicatezza dei problemi che potrebbero insorgere, interamente al Presidente della Repubblica, sentiti, tuttavia, i Presidenti delle due Camere. Il Presidente della Repubblica nominerebbe, poi, in tal caso, non solo i quattro commissari ma lo stesso presidente.

Passando ad esaminare gli articoli 7 ed 8, osservo che il primo prevede, al comma 1, il conferimento di valori mobiliari ad una gestione fiduciaria ai sensi del successivo articolo 8; ne consegue che essi potrebbero, se del caso, essere addirittura venduti perché, a norma del comma 3 dell'articolo 8, il gestore «(...) può (...) disporre in tutto o in parte dei beni che lo compongono (...)». Lo stesso articolo 7, al comma 2, dispone, però, che le «attività patrimoniali» di cui all'articolo 3 devono formare oggetto di proposta, da parte dei titolari di cariche di governo, di misure idonee a prevenire il conflitto di interessi.

Ancorché l'articolo 3, rubricato «Attività patrimoniali», si riferisca evidentemente anche ai valori mobiliari, deve probabilmente ritenersi - ma su ciò interverrà il professore Gambino - che l'articolo 7, comma 2, alludendo alle «attività patrimoniali», disciplini i soli «beni immobiliari» di cui all'articolo 3, comma 2, ovvero i beni immobiliari strumentali all'attività di impresa.

In ogni caso, se la volontà del legislatore è quella di isolare i valori mobiliari dall'intero patrimonio, forse il contenuto precettivo della disposizione andrebbe riformulato. Come hanno già evidenziato i colleghi che mi hanno preceduto, è evidente che il *blind trust* di cui all'articolo 8 non è sempre praticabile perché la gestione dei beni che ne formano oggetto non sempre può essere occultata. Si pensi all'ipotesi di una società quotata in borsa: sarebbe, ad esempio, possibile vendere Mediaset occultandola a Berlusconi?

Quanto all'articolo 11, mi limiterò a richiamare quanto già si è osservato precedentemente; in tale disposizione è infatti prevista la decadenza dalla concessione o da altro titolo assentivo per l'impresa che opera in base agli stessi titoli giuridici quando vi sia violazione di divieti e di obblighi previsti dalla legge. Come ho già segnalato sopra con riferimento all'articolo 4, tale sanzione colpisce più l'impresa che l'interessato; la sanzione a carico del titolare della carica dovrebbe invece essere, a mio sommo avviso, la pura e semplice decadenza dalla stessa, qualora, entro i termini fissati dalla legge, egli non ottemperi agli obblighi ed ai divieti. Tuttavia, con il brillante saggio pubblicato nel *Dizionario di diritto pubblico*, Pertici ha dimostrato la diffusissima prassi di inadempimento di queste comunicazioni nell'ultima legislatura da parte dei titolari della carica di Governo. Ciò costituisce un fatto su cui si dovrebbe riflettere per apprestare una risposta forte; infatti, da giurista, non si può accettare che termini stabiliti come perentori diventino poi ordinatori. In aggiunta alla sola decadenza, potrebbe forse essere prevista, qualora il titolare della carica di Governo si sia dolosamente sottratto agli obblighi ed ai divieti previsti dalla legge, una specifica ipotesi di reato la quale implichi, in caso di condanna, come pena accessoria, la impossibilità di ricoprire, per un certo periodo di tempo, cariche analoghe a quella da cui è decaduto a seguito di conflitto di interessi. A tale riguardo, presidente, forse può essere utile una considerazione; quando la lettera a) del secondo comma dell'articolo 4 attribuisce la competenza, in ordine alla rimozione o alla decadenza dalla carica, al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere e ad altre autorità, sarebbe bene che tutte queste ipotesi fossero disciplinate una ad una; altrimenti, con una disciplina così sintetica, non se ne coglie la diversità operativa.

Quanto all'articolo 12, il quinto comma prevede un collegio giudicante composto di tre soggetti estratti a sorte; ebbene, per i costituzionalisti si tratta di un'ipotesi di giudice straordinario che, come tale, deve considerarsi incostituzionale ai sensi dell'articolo 102, comma 2, della Costituzione. Più utile sarebbe allora seguire lo schema previsto dalla legge a tutela della concorrenza, la quale demanda al TAR del Lazio la giurisdizione esclusiva sui provvedimenti adottati da quell'autorità (l'AGCM), mentre le azioni civilistiche conseguenti dalla gestione del fondo potrebbero essere proposte davanti alla corte d'appello competente per territorio.

Termino a questo punto il mio intervento, anche perché ritengo di essermi già diffuso sull'argomento; fornirò poi al presidente le mie risposte scritte alle questioni prospettate.

PRESIDENTE. Grazie, professor Pace. Adesso darò la parola alla professoressa Marzano, poi potremmo fare una pausa di dieci minuti per poi riprendere i nostri lavori fino alle 13,15 circa. Mi pare che finora siano emersi gli aspetti più complessi delle diverse questioni, che vanno dai dati relativi alla rete, al sistema di comunicazione e quant'altro.

Vorrei evidenziare che il problema che abbiamo nello stabilire decadenze da incarichi politici sulla base di deliberazioni di autorità di tipo burocratico è anch'esso costituzionale. Cioè il rapporto tra la carica di responsabilità politica e quel tipo di decisioni è un punto abbastanza delicato dal punto di vista costituzionale. Per questo motivo siamo stati molto prudenti su questo versante ed è emersa un'opzione per l'incompatibilità piuttosto che per l'ineleggibilità.

FLAVIA MARZANO, *Docente di scenari e innovazione delle tecnologie dell'informazione presso l'Università di Bologna*. Grazie presidente, sono molto onorata di essere qui, anche se a dire il vero mi sento un po' impotente nella mia veste di tecnico, senza reali competenze né sociologiche, né giuridiche, né economiche.

I temi e le domande poste, questi 13 - ora 14 - punti, sono più di origine giuridica e io, se mi è concesso, vorrei invece parlare di ordito anziché di trama di questo tessuto e, con riferimento all'articolo 1, più dei valori che non dei limiti, che lascio a voi. Vorrei aggiungere anch'io un quindicesimo punto - visto che il quattordicesimo c'è - molto simile al dodicesimo, vale a dire la questione del titolare di interessi nel campo delle ICT (Information and Communications Technology), ripetendo esattamente la domanda posta nel dodicesimo punto.

Noi tecnici - sono laureata in Scienze dell'informazione -, ma...

PRESIDENTE. Guardi che è qui per questo!

FLAVIA MARZANO, *Docente di scenari e innovazione delle tecnologie dell'informazione presso l'Università di Bologna*. Lo speravo, infatti ritengo che serva anche questa giornata in un'ottica di multidisciplinarietà: io sono qui per imparare e per offrirvi qualcosa di ciò che so. Sicuramente non parlerò in «tecnichese», non è indispensabile, possiamo parlare una lingua comune. Raramente noi tecnici - dicevo - siamo auditi in questi contesti e ancora più raramente purtroppo la politica ha chiaro che le tecnologie sono un fine e non un mezzo e che, come tali, sono applicabili in diversi contesti. In effetti, il professor D'Angelo, parlando di Internet e Google, già le citava. Le tecnologie avanzano a prescindere dal fatto che la politica se ne occupi; questo è un dato di fatto del quale dobbiamo prendere atto. Tuttavia, è essenziale che la politica si faccia carico di capire dove le tecnologie possono influenzare il mercato e come il mercato (soprattutto nei nuovi contesti tecnologici dei quali vi vorrei parlare), se non regolato, rischi di portare ad anomalie che qui e nel materiale che ci avete inviato sono state così ben evidenziate.

Purtroppo la politica, anche con altri tipi di tecnologie (ambiente, energia, *media* di vario tipo), ha impiegato molto tempo prima di farsene carico. A volte se n'è fatta carico soltanto perché obbligata dalla realtà. Su questo tipo di tecnologie credo che ancora si schermisca. E qui mi prendo le colpe che mi competono in quanto tecnico: noi tecnici spesso parliamo un linguaggio non comprensibile ai non tecnici, anche se questa mattina anch'io ho sentito termini del vostro linguaggio che non è il mio. Ogni ambiente ha il proprio linguaggio, pertanto cerchiamo di parlare una lingua comune. Personalmente, sono quasi vent'anni che mi occupo di tale questione. È una sorta di missione volta a far sì che sia la politica in prima persona ad occuparsi di tecnologie, ad assumere decisioni, a definire le *policy*, evitando di lasciarle ai tecnici. Noi siamo degli esecutori e vorrei che la politica ci usasse per dirci dove vuole andare, entro quanto tempo ci vuole arrivare e con quale *budget*, in modo che noi tecnici possiamo decidere se sia possibile e con quali mezzi raggiungere l'obiettivo. Detto ciò, cosa ci aspettiamo noi tecnici da una nuova normativa sul conflitto di interessi? Innanzitutto è essenziale comprendere chiaramente che il conflitto di interessi nel XXI secolo, nel cosiddetto «Secolo della Rete», non può che essere considerato globalmente. Internet, lo hanno affermato molto chiaramente sia il sottosegretario Magnolfi sia il professor Rodotà all'*Internet Governance Forum* di Atene, non può essere governata senza una chiara dimensione democratica e partecipativa. Internet deve continuare ad essere di tutti e deve basarsi su processi decisionali e realmente trasparenti, partecipativi, con la totale garanzia della condivisione della conoscenza. Solo un sistema informativo libero e trasparente può essere lo strumento migliore in una democrazia sana per individuare, scardinare e, ove possibile, prevenire - in tal modo rispondo ad una delle domande, dichiarando che preferisco la prevenzione alla cura -, le situazioni di conflitto di interessi. La democrazia partecipativa in Italia è ancora un grande sogno e le tecnologie possono essere uno strumento molto potente che presto, ne sono certa, porterà ad un grande cambiamento, facendo ritornare il conflitto di interessi una materia di interesse di tutti e non solo dei giuristi.

I giovani sono per fortuna il nostro futuro. Un rapporto di tre giorni fa dell'Eurispes e di Telefono Azzurro, sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, ha fornito alcuni dati particolarmente interessanti. Il 92,5 per cento delle famiglie ha in casa un *personal computer*, il 48,2 per cento dei bambini naviga abitualmente sul *web*; sono gli uomini di domani e io conto solo su di loro! Questi ragazzi sono persone che usano *chat*, *e-mail*, giochi di ruolo, *forum* e *blog* e lo fanno per comunicare, per scegliere, per condividere. Quindi, Internet è uno strumento che tramite loro potrà essere utilizzato anche dalla politica. Gli uomini di domani sono pronti a partecipare, la politica di oggi deve proporre progetti, deve aiutare i giovani a ricominciare a sognare, deve riuscire a fare immaginare ai giovani il proprio futuro e deve aiutarli a combattere per migliorarlo.

Passiamo adesso alla politica. Un recente libro Sara Bentivegna ben descrive come la politica italiana non abbia ancora capito davvero Internet e le opportunità che offre. Si evidenzia, ad esempio, il fatto che le tecnologie, Internet e i siti vengono utilizzati dalla politica come se fossero una sorta di volantini elettorali, come vecchi strumenti, come vetrine e non come strumenti di

coinvolgimento e di partecipazione. Ricordo che Aznar ha perso le elezioni non tanto per quello che era politicamente, ma perché, dopo aver detto alcune bugie di Stato - passatemi la parola - è stato sbugiardato via sms e via *e-mail* da milioni di cittadini. Si tratta di uno strumento potentissimo e la politica deve farsene carico.

Nell'ultima campagna elettorale - lo abbiamo visto - sono state utilizzate *e-mail* in grande abbondanza. Tuttavia, provate a scrivere *e-mail* - io l'ho fatto - ai parlamentari europei: più del 50 per cento mi non sono tornate indietro perché la casella di posta elettronica era piena! Questo è gravissimo, a mio avviso, non perché non abbiano letto quello che ho scritto, ma perché non hanno nemmeno l'intelligenza politica di mettere una persona che scarica loro la posta (anche se la scarica e poi la butta via, non importa: quanto meno questo).

PRESIDENTE. Provi con i parlamentari italiani, forse le va meglio.

FLAVIA MARZANO, *Docente di scenari e innovazione delle tecnologie dell'informazione presso l'Università di Bologna*. Ho paura di no.

PRESIDENTE. Però, provi.

FLAVIA MARZANO, *Docente di scenari e innovazione delle tecnologie dell'informazione presso l'Università di Bologna*. Proverò volentieri. Tutte le questioni e le libertà essenziali sono interdisciplinari, sono collegate tra di loro. Parlare di conflitti di interessi significa parlare di concentrazioni mediatiche - è stato detto -, di scandali finanziari, bancari, di calcio, di garanzie di lavoro e di proprietà intellettuale. Tuttavia, solo una società realmente aperta e fondata sul pluralismo in tutti i campi ed in tutti i settori può essere garanzia di libertà e diventa un campo minato per ogni situazione di conflitto di interesse (quindi, sì, preventivo). Una cultura *bipartisan* contro ogni fenomeno di concentrazione informativa è il miglior antidoto che una democrazia deve poter offrire.

Vorrei fosse chiaro un punto, sul quale forse posso offrire qualche centesimo di informazione e di competenza in più, e lo dico senza nessuna forma di protezionismo o integralismo, ma solo con un desiderio di raggiungere una democrazia più profonda. Se il nemico è la concentrazione di potere mediatico, come è stato detto, dominare il mercato del *software* o quello dell'*information technology* non è diverso: equivale a ricoprire posizioni di oligopolio, se non peggio di monopolio, nel settore televisivo o nella stampa. I pericoli maggiori per la democrazia sono figli del conflitto di interessi; il rafforzarsi delle posizioni di dominanza fino alla formazione di monopoli economici anche.

In conclusione, le tecnologie sono - passatemi l'immagine - come delle biciclette in discesa, senza freni e senza che nessuno le guidi: avanzano, sbandano, rischiano di fare danni a se stesse ma anche al resto, se la politica non se ne fa carico. È arrivato il momento, per la politica, di prendere il manubrio delle tecnologie saldamente in mano e trovare il coraggio - qualcuno ne ha parlato prima: condivido che sia uno dei temi da sottolineare - di dire da che parte sta la democrazia e di dare ai cittadini una nuova fiducia nella politica ed una speranza in un mondo più giusto. Si tratta della percezione che il conflitto di interesse sia davvero un disvalore e non il contrario, come qualche volta è successo precedentemente.

Vorrei dire al presidente Bruno che ha ragione: proverò a lavorare per un contributo al progetto di legge Franceschini in quest'ottica.

FRANCO RUSSO. Presidente, come ci ricorda sempre lei, e lo ha fatto anche l'onorevole Boato in altre audizioni, i parlamentari sono in questa sede per ascoltare ed apprendere, e non c'è nulla di male ad apprendere soprattutto in materie così complicate. Mi permetto di intervenire fin d'ora

perché vorrei avere alcuni chiarimenti - ovviamente, solo se è possibile, non li impongo - da chi è già intervenuto o da chi interverrà successivamente.

Innanzitutto, vi è la questione della definizione del conflitto di interessi, come ci è stato chiesto giustamente da più parti, e ne hanno parlato il professor Uckmar e il professor Pace. Non dico stamattina, ma sarebbe estremamente utile che gli esperti presenti ci dessero indicazioni in merito a come ed in che direzione definire il conflitto di interesse, come ha già fatto il professor Pace. In secondo luogo, in merito a quanto ha sollevato il professor Alessandro Pace sull'ineleggibilità collegata non solo alle cariche del potere esecutivo, del Governo, ma anche dei parlamentari, vorrei sapere se tale indicazione possa essere recuperata o meno. Il presidente Violante, nella sua introduzione, ha specificato che l'orientamento del relatore è quello di muoversi molto sulle incompatibilità. In terzo luogo, è stato sollevato un problema molto difficile, e mi scuso se non ricordo bene i nomi degli intervenuti. Quando si è in possesso di valori mobiliari e si è investitori puri vi è un'opzione per cui è possibile fare come ha fatto il Governatore della Banca d'Italia, Draghi: disinvestire questi valori e darli in affidamento. Sappiamo che in Italia - per non citare sempre il caso del presidente Berlusconi - c'è una concentrazione di potere economico e che tale concentrazione, ovviamente attraverso il possesso di azioni ed attraverso i meccanismi di mercato, coincide molto spesso con nome e cognome di aziende. Questa mi pare la questione più difficile da risolvere. Credo - ovviamente è una mia opinione non da esperto - che oggi tutto il possesso delle grandi aziende passi attraverso i valori mobiliari. Intanto, vorrei conoscere una vostra valutazione. È giusto inserire una barriera di dieci milioni di capitale azionario? Oppure, dobbiamo ragionare sul fatto che difficilmente si possiede un'azienda individuale: quello è un caso, ma parliamo di grandi aziende e di società per azioni. Nel caso italiano - e vengo alla domanda principale - è possibile avere il *blind trust* nel momento in cui si sa perfettamente che quando si dà il 30 per cento delle azioni, anche in gestione ad una società fiduciaria, i provvedimenti possono andare a vantaggio di una determinata azienda? Questo mi pare il punto più difficile, presidente Violante, e penso si debba risolvere alla radice la questione. Se questo è impossibile penso che avremo delle opzioni differenziate.

In conclusione, e mi scuso se ho preso del tempo, vorrei chiedere se si ritiene che vi sia una specificità del possesso di aziende dell'informazione o meno. Il presidente Violante richiamava il caso inglese che mi pare molto emblematico: lì non regolamentano niente, tranne il caso di chi possiede aziende nel campo dell'informazione. Dunque, ammesso che riusciamo a risolvere il problema delle caratteristiche del *blind trust*, bisogna avere una legislazione speciale o meno?

Ovviamente, non obbligo i presenti a rispondermi, ma ho avuto qualche difficoltà, come sa il presidente Violante, nell'intervenire su questi punti nella discussione parlamentare.

PRESIDENTE. A tale proposito, il problema vero di fronte al quale ci troviamo è se le soluzioni trovate per altri paesi che hanno mercati più ampi possano essere trasferite automaticamente in un mercato avente le caratteristiche del mercato italiano. Circa il caso prospettato con riguardo al Governatore della Banca d'Italia, non c'è nessun mistero, gli ho anche chiesto come aveva fatto: erano tutti titoli di valori mobiliari stranieri. Era molto più facile affidare ad un gestore «x» questo tipo di titoli e, soprattutto, non erano titoli pubblici sui mezzi di informazione. Credo che il soggetto, qualunque esso sia, che miri a fare il sindaco di una grande area metropolitana, il presidente di una grande regione o il Presidente del Consiglio sappia perfettamente quali titoli e quali beni ha. Quindi, è un pochino più complicato mutare quel sistema; però, questo è un problema che esiste.

Nel sistema internazionale un meccanismo sul quale forse occorrerebbe riflettere è quello canadese in cui non vi è il *blind trust* né l'obbligo di vendita, ma una gestione consensuale in ordine all'individuazione del *trustee* da parte del gestore del *trust* e, se non ricordo male, il *trustee* risponde all'Autorità, non al titolare dell'interesse e questa è certamente una via di mezzo. In quel paese, tra l'altro, si era posto il problema specifico perché un candidato *premier*, poi eletto Primo ministro, era titolare di una enorme compagnia di navigazione, la cui vendita avrebbe recato un danno

all'economia nazionale. Questi sono temi sui quali dobbiamo ragionare perché se abbiamo davanti gli schemi cui è possibile applicare questa nostra legislazione, ci rendiamo conto che tale problema può prodursi anche in Italia in questi termini; però, l'onorevole Russo ha posto uno dei grandi problemi che abbiamo davanti.

ROBERTO ZACCARIA. Presidente, vorrei che si riducesse l'ampiezza del perimetro della discussione perché se poniamo parecchi quesiti a ciascuno dei quaranta interlocutori si determina un moltiplicatore che rischia di allargare enormemente il perimetro. Naturalmente noi cercheremo di essere molto attenti e selezioneremo le problematiche più rilevanti; a tal fine, quindi, farò mio il metodo che, a volte, è adottato anche in Parlamento quando su un complesso molto ampio di emendamenti - avremmo voluto farlo anche durante l'esame della finanziaria - se ne segnalano solo alcuni, in modo da concentrare sostanzialmente su quelli la discussione.

Personalmente sono interessato prevalentemente ad una questione che è stata già segnalata in parte dal presidente e, mi sembra, sia stata ripresa anche dal professor D'Angelo. Si tratta di una situazione molto particolare che nel dibattito generale non ha avuto - a mio parere - una adeguata riflessione. Pertanto metto subito da parte il problema riguardante i parlamentari; infatti, in un Parlamento c'è la rappresentanza dei vari tipi di interessi e, quindi, in alcuni casi, in Parlamento giungono anche soggetti che sono espressione di interessi piuttosto forti e, in tutta sincerità, penso che questo non sia un male. Per questo motivo, quindi, ritengo che operare attraverso la ineleggibilità sia una misura un po' drastica anche perché l'organo nel quale il parlamentare si inserisce è un organo collegiale ampio nel quale, tutto sommato, è difficile che tale soggetto possa far valere direttamente i propri interessi, se non tramite gli strumenti propri di un parlamentare quali i partiti, i gruppi parlamentari e le coalizioni.

La questione più nota affrontata sia nella legge Frattini sia nella proposta di legge Franceschini è quella riferita ai titolari delle cariche di governo; anche questa problematica - a mio parere - è abbastanza conosciuta, anche se non si comprende bene a quante e quali istituzioni si riferisca: Governo nazionale, governi locali, Presidente della Repubblica e così via.

Quello sul quale invece non si riflette sufficientemente è il candidato *premier*, cioè sostanzialmente il *leader* di una coalizione perché in questo caso - mi dispiace perché so benissimo che parlando del candidato *premier* inevitabilmente si pensa a...

PRESIDENTE. C'è anche il candidato sindaco, il candidato presidente di regione...

ROBERTO ZACCARIA. Va bene, ma in ogni caso poi è chiaro che la lettura viene data in un certo senso.

Alla luce delle leggi più recenti la figura del *premier* si è sempre più consolidata, ormai fa parte del panorama italiano ed proprio su questa figura che dobbiamo porci il problema del conflitto di interesse che, se non affrontato, rischia di essere molto più delicato di quello riguardante i titolari delle cariche di governo o i singoli parlamentari; infatti, il candidato *premier* sostanzialmente - e, soprattutto, qui nel rapporto con i mezzi di informazione, ma il discorso potrebbe estendersi - deve essere considerato in relazione all'articolo 51 della Costituzione. Ritengo che il citato articolo della Costituzione non riguardi tanto il singolo parlamentare, il singolo consigliere regionale, il singolo consigliere comunale, ma sia da riferire al candidato *premier* che può ribaltare sulla propria coalizione il vantaggio ottenuto grazie alla sua posizione personale. Lui non è un singolo deputato che va in Parlamento, ma è colui che è in grado, soprattutto in certe condizioni di equilibrio, di far vincere una coalizione. Su questo non c'è dubbio; infatti, questo discorso è ancora più valido se pensiamo all'esperienza recente.

Se noi leggiamo l'articolo 51 della Costituzione, dove si parla di accesso agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza, comprendiamo che questo articolo non ha lo stesso valore per un candidato in un seggio di cento mila persone e per il candidato *premier*; infatti, mentre il primo batterà il suo competitore conquistando un seggio in Parlamento - ammesso che si ritorni al sistema

uninominale - l'aspirante *premier*, invece, sarà in grado di far vincere la propria coalizione e, quindi, arriverà al Governo del paese. Ritengo, pertanto, che sia un errore occuparsi dei parlamentari e dei membri del Governo, trascurando la posizione del candidato *premier* che l'ordinamento ormai fa oggetto di una specifica considerazione.

Chiedo, quindi, di valutare questa posizione perché tale soggetto, più di ogni altro, è in grado di trarre un vantaggio da determinate situazioni economiche o collegate ai mezzi di comunicazione.

PRESIDENTE. Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 12, è ripresa alle 12,15.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

ANTONELLA SCIORTINO, *Professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Palermo*. Vorrei anzitutto ringraziare il presidente e i membri della Commissione per avermi invitato a discutere su un tema così importante e complesso, come quello sul conflitto di interessi, di fronte ad un uditorio così prestigioso. Molto brevemente, tenterò di rispondere ai quesiti posti dagli onorevoli Russo e Zaccaria.

Riguardo alla necessità di inserire, nell'ambito della proposta di legge in discussione, la nozione sul conflitto di interessi, credo che la scelta, in un senso o nell'altro, sia di natura politico costituzionale. Tuttavia, se ci si dovesse orientare nel senso di un suo inserimento, occorrerebbe definire con precisione, per quanto possibile, in una tematica così complessa, i confini entro i quali può aversi il conflitto di interesse. Se, infatti, si assume come elemento qualificante della nozione di «conflitto di interessi nell'esercizio delle cariche di governo» l'aver già assunto la carica, i rimedi non potranno che riguardare atti, omissioni, partecipazioni a decisioni prese «in seguito ed in quanto» il soggetto di cui si discute è diventato titolare di cariche di governo. Più specificatamente, se si intende mettere a punto una disciplina, che privilegi, come sarebbe auspicabile, la dimensione preventiva del conflitto, sarebbe preferibile non tipicizzare gli atti (ipotesi, peraltro, assolutamente difficile da concretizzare), ma individuare dei criteri stringenti in base ai quali sia possibile individuare le ipotesi di incompatibilità tra la titolarità della funzione pubblica e la contestuale presenza di qualificati interessi privati potenzialmente in grado di far sorgere il conflitto di interessi.

L'articolo 3 della vigente legge, invece, si ispira ad una logica prevalentemente repressiva e sanzionatoria, in quanto prende in considerazione situazioni in cui l'atto o l'omissione abbiano avuto un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare di cariche di governo o di un suo parente, quando il danno si è già verificato e quando entrano in gioco altri rimedi a tutela dell'interesse pubblico.

A mio modesto avviso, l'efficacia di una disciplina del conflitto di interessi è rimessa all'adozione di strumenti che colpiscano già «la messa in pericolo» dell'interesse pubblico. La previsione di un apparato sanzionatorio più o meno rigoroso è importante, anche perché potrebbe funzionare da deterrente, ma la sua applicazione, come è ovvio, entrando in gioco quando già il *vulnus* si è prodotto o, comunque, quando l'interesse pubblico è stato messo in pericolo, rivela, almeno in quel caso, il fallimento della normativa sul conflitto di interessi.

Per ritornare alla questione relativa all'eventuale inserimento di una nozione di conflitto di interessi nella proposta di legge di cui si discute, se, nell'apparato definitorio, si dovesse ritenere altrettanto qualificante - mi collego alla domanda del professor Zaccaria - la posizione di colui che aspira alla carica in ragione dell'ufficio ricoperto o dell'attività già svolta, allora, il rimedio dell'incompatibilità sarebbe non semplicemente insufficiente, ma assolutamente inappropriato. Le due figure sono concettualmente diverse: l'ineleggibilità riguarda *stricto sensu* il diritto elettorale, mentre l'incompatibilità subentra dopo e dinanzi ad un'elezione perfettamente valida di fronte alla quale il soggetto ha una scelta. Significherebbe, in altre parole, per un verso, apprestare strumenti per prevenire o per colpire atti in contrasto con l'interesse pubblico posti da chi ha assunto la carica e,

per altro verso, non prevedere rimedi atti ed evitare che questi, in ragione della posizione ricoperta già al momento della candidatura, possa indebitamente assumere la carica stessa. Con ciò, chiaramente, non si vuole ritenere assimilabile l'accesso alla carica parlamentare o alla carica di Governo, che sono due figure che devono rimanere distinte (qui si innesta peraltro la discussa e problematica distinzione tra mandato a governare e a rappresentare).

Tuttavia, non si possono non prendere in considerazione in questa sede gli effetti prodotti dal cambiamento del sistema elettorale che, di fatto, introduce la figura del capo della coalizione. In questo caso, se, per la posizione ricoperta o per l'attività imprenditoriale svolta in settori cruciali per la comunicazione politica, l'aspirante capo dell'Esecutivo è in grado di compromettere la competizione elettorale o di esercitare, comunque, una *captatio benevolentiae* sugli elettori, bisognerà ricorrere a quegli strumenti idonei a preservare la correttezza della competizione elettorale (legge n. 28 del 2000).

Se posso aggiungere qualcosa riguardo alla cerchia dei destinatari delle disposizioni sul conflitto di interessi, mi trovo d'accordo con quanto detto dal professor Pace, quando si è riferito al fatto che anche gli esecutivi locali e, quindi, i presidenti di grandi province o di grandi comuni, dovrebbero essere inseriti in questo novero. Occorre tener conto che l'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione affida alla legislazione statale la competenza sulla «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane». Discorso diverso per ciò che riguarda le regioni, per le quali una tale estensione non è consentita dall'articolo 122 della Costituzione, che attribuisce alla legislazione regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge statale, la disciplina del sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità. Vorrei, infine, fare qualche considerazione in merito ai punti della legge che mi hanno lasciato perplessa, relativamente alla delicata e centrale questione dell'Autorità garante dell'etica pubblica e della prevenzione del conflitto di interessi, che la proposta di legge prevede di istituire. Anche questa è, chiaramente, una scelta di natura politica, sulla quale lo studioso non può che limitarsi a fare rilievi tecnici. Il primo rilievo riguarda la composizione della stessa Autorità. Uno dei punti problematici, citato anche dal professor Pace, attiene al presidente della medesima che, se non viene designato dai quattro componenti eletti da Senato e Camera, dovrebbe essere sorteggiato tra i giudici costituzionali in carica. Credo che questa disposizione non funzioni, non essendo consentito al giudice costituzionale assumere nessun contestuale incarico e, ancor meno, uno assai impegnativo come quello di un'autorità garante. Dalla disposizione, inoltre, non appare chiaro se il giudice costituzionale sorteggiato permanga in carica: in caso di risposta positiva, potrebbe esso stesso trovarsi in posizione di conflitto, nell'ipotesi in cui si trovi a valutare uno stesso atto in sede di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato e in sede di accertamento della violazione sulla legge sul conflitto di interessi. In caso di risposta negativa, la disposizione lascia ugualmente perplessi, in quanto un giudice costituzionale non può certo cessare di essere tale, salva l'accettazione del nuovo incarico, dopo un sorteggio. Si potrebbe forse riferire la scelta agli ex giudici della Corte costituzionale, prevedendo, però, un congruo periodo di astensione obbligatoria dalla cessazione della carica, prima di assumere altri incarichi istituzionali.

Altre perplessità, che ancora non sono state citate, riguardano le procedure istruttorie e l'acquisizione del materiale probatorio. Sul punto, l'articolo 12 della proposta di legge dovrebbe precisare se i soggetti ai quali si chiedono informazioni siano o meno tenuti a fornirle, pur nei limiti dei rispettivi ordinamenti.

Inoltre il terzo comma della stessa disposizione prevede che le delibere - questo è un punto molto problematico - con cui l'Autorità garantisce la piena conoscenza degli atti istruttori, ai titolari di cariche di governo e ai gestori, dei procedimenti di accertamento e di applicazione delle sanzioni siano adottati con decreto del Presidente della Repubblica.

La scelta di formalizzare una delibera dell'Autorità garante in un decreto presidenziale pone, secondo me, dei problemi in ordine alla configurabilità di un atto in cui la controfirma non può equivalere all'assunzione di responsabilità del Governo per un atto sostanzialmente imputabile ad un soggetto assolutamente diverso, cioè la stessa Autorità garante. Inoltre, se al Governo non viene

riconosciuto alcun ruolo nella determinazione degli atti di cui si parla, diviene problematico inquadrare questo decreto nell'ambito della suddivisione degli atti presidenziali operata in base alla partecipazione governativa alla formazione dell'atto stesso. In questo caso, ci si troverebbe di fronte ad un atto assolutamente anomalo, la cui volontà è riconducibile all'Autorità garante, la cui veste formale è quella di un decreto del Presidente della Repubblica e la cui controfirma equivale all'assunzione di responsabilità; ma la fattispecie in oggetto non può implicare la responsabilità di un atto evidentemente lasciato fuori dalla formazione dello stesso. Mi chiedo, quindi, perché ricorrere ad atti difficilmente inquadrabili nelle categorie previste.

Leggendo la proposta di legge, vedo che l'intervento delle altre Autorità attualmente coinvolte, cioè l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha comunque, e continuano ad avere, un ruolo importante. Per esempio, la rilevanza di un'attività imprenditoriale o, al contrario, la sua marginalità possono essere accertate soltanto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Vi è, quindi, da chiedersi se l'agire contestuale di tutte queste Autorità non possa in taluni casi innescare meccanismi decisionali lenti, in contrasto tra di loro, e quindi, in definitiva, non tempestivi e poco efficaci.

Quanto al rendere rilevante ai fini del conflitto di interessi ogni atto del Governo o del singolo ministro, anche se firmato dal direttore generale, che avvantaggi in modo specifico e preferenziale il responsabile politico dell'atto o un altro componente del Governo, mi sembra opportuno estendere l'applicazione della legge anche a soggetti nei confronti dei quali il titolare degli interessi potenzialmente in conflitto sia in grado di esercitare pressioni e sollecitazioni. Sul piano strettamente giuridico, è possibile, a mio avviso, stabilire una connessione tra atto adottato da un direttore generale e interesse del responsabile politico dell'atto, per esempio il ministro, disponendo la rilevanza della disciplina anche nelle ipotesi, per esempio, di un atto adottato da un soggetto nei confronti del quale il responsabile politico dell'atto o l'organo collegiale del quale egli è parte, anche nell'esercizio di funzioni di indirizzo politico-amministrativo o di coordinamento, è titolare di poteri di verifica e controllo dell'operato o di revoca fiduciaria della nomina. Nozione che si allinea, sotto il profilo definitorio, al rapporto tra organi di governo e organi burocratici, così come è previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

VICTOR UCKMAR, *Professore emerito di diritto tributario presso l'Università di Genova*. All'inizio del mio primo intervento ho detto che il conflitto di interesse è ancora da definire. Quando si vanno ad esaminare le funzioni dell'Autorità garante, ciò che stupisce è che essa non abbia funzioni per l'accertamento dei conflitti di interesse, in quanto accerta le situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 2 della proposta di legge Franceschini, vigila sul rispetto dei divieti conseguenti e degli adempimenti di cui all'articolo 7 (cioè l'isolamento del patrimonio) e promuove, nel caso di inosservanza di tali divieti e adempimenti, le sanzioni. E del conflitto di interesse non si occupa?

Si prosegue stabilendo che sono fatte salve, in ogni caso, le conseguenze di carattere penale o disciplinare previste dalle normative vigenti. Mi permetto di suggerire di essere più specifici e più chiari su quali siano le norme penali sanzionabili in relazione alle attività di cui sopra detto, perché non si parla del conflitto di interesse, che rimane ignorato. Ricordo che negli Stati Uniti sono previste sanzioni quali la reclusione da uno a cinque anni nel caso in cui si ricada nel conflitto di interesse, nonché sanzioni amministrative assai pesanti. Raramente sono applicate le sanzioni penali, molto più frequentemente sono applicate quelle amministrative. Sappiamo bene che negli Stati Uniti la normativa riguarda un'ampia sfera, non solo il potere esecutivo, ma addirittura quello legislativo e quello giudiziario.

Mi domando inoltre se, accanto alla persona, non siano da considerare gli interessi che ruotano attorno ad essa. Si parla di interposta persona soltanto all'articolo 10, che si occupa del coniuge o dei figli che hanno ricevuto donazioni anteriormente ai tre mesi previsti. Possono essere anche queste posizioni di conflitto di interesse. Negli Stati Uniti viene richiesta una comunicazione in proposito.

All'articolo 4, primo comma, si prevede che entro 20 giorni dall'insediamento si debbano fare delle dichiarazioni; credo, peraltro, che non si possa fare soltanto una «fotografia»: occorre fare una «cinematografia» per tutto il periodo in cui si svolgono funzioni di governo. Sarebbe auspicabile una migliore definizione di «interposta persona»; già in materia fiscale è molto difficoltoso giungere ad una definizione, per cui sarebbe opportuno che in questa sede così delicata se ne trovasse una chiara.

Riprendendo la legislazione statunitense, i limiti e la possibilità di cadere in conflitti di interesse permangono per un periodo di due anni successivamente alla cessazione dell'attività pubblica. Nel nostro caso, i limiti cessano nel momento in cui termina la carica. Si tratta di una scelta legittima, ma voglio comunque segnalare la questione.

Ho apprezzato molto la relazione degli avvocati Tonelli e Rossotto sul *trust*. A Genova, abbiamo il professor Lupoi che si occupa di *trust*, e quindi siamo in continua discussione con lui, anche in relazione al fatto che il *trust* è stato introdotto improvvisamente nel nostro ordinamento (ricordo che noi siamo stati i secondi a ratificare la Convenzione dell'Aja) e che ancora non esiste sia una regolamentazione interna, con pronunce della giurisprudenza contrastanti. Ho qualche preoccupazione al riguardo, quindi, che mi spinge a consigliare di lasciare delle espressioni non definite, in un luogo di una menzione esplicita di questa Convenzione. Teniamo conto, poi, che nel nostro ordinamento operano oltre 250 società fiduciarie - è un'esperienza partita nel 1939 - iscritte in un albo tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico, con il controllo del Ministero della giustizia.

Mi fermo qui, perché sono cadrei in conflitto di interessi in quanto presidente dell'Assofiduciaria.

LORENZO ACQUARONE, *Professore ordinario di diritto amministrativo*. Confesso di avere accolto con qualche imbarazzo il cortese invito del presidente Violante, perché dopo 19 anni di continua ed ininterrotta permanenza nelle aule parlamentari, nelle quali certamente ho manifestato il mio pensiero, la mia preoccupazione è che qualsiasi cosa io dica nei panni che dovrebbero essere, come diceva il segretario fiorentino, solo miei, cioè quelli di studioso della materia, sia tendenzialmente sospetta. Proprio per questo, vorrei svolgere un intervento che non abbia natura e riflessi politici; lo farei volentieri, ma ritengo che la mia uscita da queste aule sia troppo recente per consentirmi questo.

Parlerò, allora, soltanto dell'Autorità garante. Debbo dire che, personalmente, non mi annovero tra gli entusiasti delle Autorità indipendenti; mi permetto, al riguardo, un unico riferimento alla mia precedente attività in queste aule. Quando in sede parlamentare mi opposi alla costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti, insieme a quella della Banca d'Italia, ricordo che l'allora presidente della Bicamerale, onorevole D'Alema, non la prese troppo bene.

Francamente, le Autorità indipendenti esistenti attualmente mi sembrano un po' troppo scarsamente indipendenti, laddove si pensi che, oggi, un giudice monocratico di un qualsiasi TAR - alcuni sono individuati per materia, altri no - può sospendere tutto. Quindi, sul concetto di indipendenza nei confronti di un singolo magistrato (che emette un decreto monocratico) ho qualche dubbio. Peraltro, anche se non vedo con favore le Autorità, in questo caso, penso che sia l'unico modo per risolvere il problema. Infatti, tutto sommato, la previsione della nomina da parte di Camera e Senato senza fare riferimento a maggioranze qualificate, ma soltanto con la limitazione di un voto a testa, mi pare utile. Ricordo molto bene le 19 votazioni che servirono per eleggere il compianto collega, professor Caianiello: in questo modo, ad un certo punto, la questione si risolve. Sulle modalità con cui le Camere indicano i requisiti di professionalità e competenza, se mi è consentito, taccio.

Ciò che francamente trovo veramente grave - non mi soffermo su questo punto perché è già stato ripreso da molti colleghi, a cominciare dall'amico Pace - è l'idea che, in caso di mancata designazione, il candidato sia estratto a sorte fra i giudici della Corte costituzionale; si tratta di un *vulnus*, prima ancora che al diritto costituzionale e alla normativa che disciplina lo *status* dei giudici costituzionali, al buonsenso, proprio perché la Corte costituzionale potrebbe essere chiamata a giudicare della costituzionalità o meno dell'applicazione di determinati provvedimenti.

Criticata la norma, non è facilissimo individuare la sostituzione. Forse, la tesi di rimettere tutta la materia al Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti delle Camere, tra tutte le soluzioni potrebbe essere la più semplice, perché si potrebbe anche pensare che i candidati siano scelti dalla stessa Corte costituzionale; tuttavia, dare una funzione nuova alla Corte costituzionale, destinataria di precise indicazioni scritte nella Costituzione...

PRESIDENTE. A meno che il presidente non sia designato dal Capo dello Stato.

LORENZO ACQUARONE, *Professore ordinario di diritto amministrativo*. Esatto.

PRESIDENTE. Solo il presidente?

LORENZO ACQUARONE, *Professore ordinario di diritto amministrativo*. Sì, solo il presidente. Comunque, la norma, così com'è, non va bene. L'apertura potrebbe essere rappresentata dalla designazione del candidato da parte del Capo dello Stato, magari sentiti i Presidenti delle Camere. Tuttavia, l'aspetto che nessuno ha trattato - si tratta di una questione meramente tecnica -, e sul quale vorrei soffermarmi, riguarda l'ultimo comma - il quinto - dell'articolo 12, laddove si parla delle impugnazioni di questa Autorità di vigilanza.

Così com'è scritta, la norma (la quale prevede che gli atti sono impugnabili esclusivamente innanzi ad un collegio giudicante composto da tre giudici estratti a sorte all'inizio di ogni legislatura tra i magistrati di corte d'appello) mi preoccupa, nel senso che anch'io, come il collega Pace, ritengo che possa dare luogo all'istituzione di un giudice speciale.

Allora, penso che si debba seguire quanto meno, se vogliamo affidarci ad una corte d'appello con giudici estratti a sorte, quanto è già previsto per il tribunale dei ministri, cioè, per evitare il problema di un giudice speciale, si dovrebbe quanto meno indicare il giudice competente per territorio: la corte d'appello di Roma, di Trieste e così via. Questo mi sembrerebbe il minimo. L'estrazione a sorte di tre giudici ad ogni legislatura desta in me qualche preoccupazione, proprio perché lega troppo il problema politico alla fase giurisdizionale. Penserei, piuttosto, ad un collegio di tre giudici estratti a sorte: tale soluzione è passata per il tribunale dei ministri, e potrebbe passare anche in questo caso.

Ho qualche dubbio, invece, sulla mancanza del doppio grado di giurisdizione. È vero che, in materia di espropriazione per pubblica utilità da parte dello stesso tribunale dei ministri, tutta la giurisprudenza ha ribadito - come la stessa Corte costituzionale - che non vi è incostituzionalità, in quanto il doppio grado di giurisdizione non sarebbe coperto da garanzia costituzionale; ma tutta la giurisprudenza è sorta prima dell'applicazione del nuovo testo dell'articolo 111 sul giusto processo. Il giusto processo prevede o no il doppio grado di giurisdizione? Penso di no, però, si tratta di un problema che meriterebbe una qualche attenzione. Il fatto, poi, che sia impugnabile con ricorso alla Cassazione discende dall'applicazione dell'articolo 113; anche la previsione temporale di un mese va bene.

Infine, il discorso secondo cui la sezione è composta dal primo presidente e da quattro giudici estratti a sorte non desta in me le preoccupazioni che riguardano la corte d'appello perché, trattandosi della Cassazione, è certo che non siamo più ai tempi della *Curia maxima* di Torino e delle varie Cassazioni che piacevano a Ludovico Mortara.

CARLO CHIMENTI, *Professore associato di diritto parlamentare presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Roma Tre*. Penso che deluderei la speranza dell'onorevole Bruno di ascoltare un discorso puntuale sul progetto di legge in materia. In compenso, sarò telegrafico su alcuni degli argomenti che il presidente ha segnalato.

Prima, però, vorrei segnalare un aspetto del conflitto di interessi dei governanti che, talora, non mi pare abbastanza evidenziato. Mi riferisco al fatto che la relativa disciplina non può non comportare, in ossequio all'articolo 51 della Costituzione, un delicato bilanciamento fra la libertà di tutti di

accedere alle cariche e le condizioni di eguaglianza per accedervi.

Eguaglianza significa, come tutti sanno, non solo trattare in modo eguale situazioni eguali ma anche trattare in modo diverso situazioni differenti. L'esplicito richiamo da parte dell'articolo 51 - esplicito quanto non necessario agli effetti dell'applicazione di questo principio fondamentale nella materia specifica -, oltre a suggerire, forse, l'opportunità di dare nel bilanciamento di cui si tratta una qualche preferenza all'eguaglianza, evoca sia il profilo formale di essa - l'articolo 3, primo comma - sia il profilo sostanziale - l'articolo 3, secondo comma -, vale a dire la parità fra tutti i cittadini ottenuta mediante la rimozione ad opera della Repubblica degli ostacoli che, di fatto, riducono la libertà e l'eguaglianza di coloro che incontrano questi ostacoli.

Se, certamente, sarebbe illecito impedire l'accesso alle cariche pubbliche in ragione, per esempio, delle condizioni sociali e personali citate dall'articolo 3, primo comma, è, viceversa, lecito differenziare in ragione di esse. Non a caso, del resto, nel nostro ordinamento sono ammesse le cosiddette azioni positive - o discriminazioni alla rovescia - a favore di categorie di soggetti svantaggiati le quali, in pratica, si risolvono inevitabilmente nella penalizzazione a fini equitativi degli avvantaggiati.

Vero è che in questa materia la Corte costituzionale ha mostrato grande cautela con riferimento a discriminazioni elettorali fondate sul sesso. Però, mi pare ovvio che una considerazione diversa meritino le discriminazioni fondate sulle condizioni personali e sociali, se non altro perché di questo tipo sono quelle configurate dalle vigenti incompatibilità e ineleggibilità parlamentari, alle quali è la stessa Costituzione a fornire espressa copertura con l'articolo 65. Ne segue, secondo me, che l'accesso del «ricco» al Governo ben potrebbe essere reso, per legge, più difficoltoso di quello del «povero», mediante azioni, diciamo così, negative, direttamente penalizzanti gli avvantaggiati, sempre a fini equitativi. E non è detto che, in ambito elettorale, ciò debba essere ottenuto soltanto attraverso la cosiddetta «normativa elettorale di contorno», e non anche attraverso i requisiti per l'elezione. D'altra parte, non sarà mai ripetuto abbastanza che le condizioni per accedere alle cariche pubbliche non si configurano tecnicamente come «obblighi», bensì come «oneri», i quali non violano la libertà politica degli interessati dal momento che, a differenza di quel che accade, ad esempio, in alcune realtà locali elvetiche, da noi candidarsi ad una carica di Governo - e così torniamo nello specifico - non è mai un'imposizione autoritativa, mentre è sempre possibile fare politica attiva senza entrare nel Governo. Cosicché, quella di appesantire gli oneri a carico dei ricchi, penalizzandoli rispetto ai poveri, si profila come un'opzione legislativa che certamente può essere contestata e rifiutata per svariate ragioni di convenienza politica, che spetta al legislatore valutare e sulle quali non mi permetto di interloquire, ma, a mio avviso, non sarebbe affatto incostituzionale. Così come nessuno pensa che sia incostituzionale, con riferimento alla libertà di circolazione, ad esempio, far pagare il pedaggio a chi vuole circolare in autostrada e non anche a chi si accontenta di altri tipi di viabilità, altrettanto si può dire circa la libertà di fare politica attiva, distinguendo fra chi vuole andare al Governo e chi si accontenta invece di restare, tanto per dire, in Parlamento.

Quanto agli argomenti segnalati dal presidente, direi che, in primo luogo, la nozione essenzialmente preventiva di conflitto di interessi adottata dalla legge in esame è preferibile, se non altro per ragioni pratiche, a quella prevalentemente successiva di cui alla legge Frattini, che prevede un faticoso esame di tutti gli atti del Governo singolarmente presi. Osservo, però, che le stesse preoccupazioni che portano a presumere il conflitto di interessi nei possessori di imprese mediatiche, per via della loro capacità di mobilitare l'opinione pubblica per conquistare e/o conservare la carica di Governo, potrebbero indurre ad analoga presunzione riguardo ai titolari di enormi fortune i quali, grazie ad esse, potrebbero influenzare a proprio vantaggio quelle imprese, anche senza possederle.

In secondo luogo, l'alternativa fra incompatibilità e ineleggibilità per prevenire il conflitto di interessi è, a mio avviso, forse mal posta, sia perché l'ineleggibilità riguarda solo i casi in cui l'accesso alla carica di Governo prevede un passaggio elettorale, il che non sempre accade; sia perché, se il passaggio elettorale c'è, allora l'alternativa dovrebbe essere piuttosto fra incompatibilità

e incandidabilità, dato che solo quest'ultima, e non l'ineleggibilità, evita che il soggetto ineleggibile partecipi alle elezioni e possa alterarne il regolare svolgimento, utilizzando proprio i mezzi in vista dei quali è considerato ineleggibile, e dato che, inoltre, è solo l'incandidabilità ad offrire la garanzia aggiuntiva di essere controllata dalla giustizia ordinaria e non da quella politica, i cui difetti - ahimè - sono noti.

In terzo luogo, a proposito delle misure con cui fronteggiare il conflitto di interessi, e in particolare della vendita forzata dei beni del governante, mi pare che: *a)* ribadita la configurazione di essa come «onere», risulta del tutto fuori luogo stigmatizzarla, come talora si è fatto, in termini di esproprio proletario: qui non si ruba nulla a nessuno e non si violenta nessuno; *b)* basta poi ricordare gli articoli 41 e 42 della Costituzione, dove si legge che «l'utilità sociale» rientra fra i paletti apponibili all'iniziativa economica privata e che «l'interesse generale» può giustificare l'esproprio della proprietà privata; è sufficiente questo per convincersi che l'accesso alle cariche di governo, in quanto materia dove l'utilità sociale e l'interesse generale sono macroscopicamente presenti, può ben giustificare qualche limitazione all'iniziativa economica e alla proprietà dei privati; *c)* è impossibile negare, infine, che vi sono beni patrimoniali, come le aziende e gli immobili, nei confronti dei quali il conflitto di interessi del governante, qualora sussista, non può essere superato se non rescindendo il rapporto proprietario; altrimenti, il governante, il quale sa che i beni in questione continuano ad appartenergli, potrebbe sempre usare i poteri governativi o essere sospettato di usarli (che poi è la stessa cosa) per avvantaggiare la sua proprietà. Naturalmente, andrebbero adottati accorgimenti in grado di garantire che tale rescissione risulti effettiva. Ma, comunque, è chiaro che per questi casi tanto il *blind trust* statunitense, quanto il canadese *blind management agreement*, appaiono utili solo sul ricavato della vendita dei beni, ossia dopo che il governante proprietario è divenuto davvero «cieco» relativamente ad essi.

ORAZIO ABBAMONTE, *Professore ordinario di storia del diritto medievale e moderno presso la facoltà di giurisprudenza della Seconda Università di Napoli*. Signor presidente, dall'interessantissimo dibattito finora svolto ho tratto l'impressione che si sta verificando - questo è il rischio di tale proposta di legge - un po' quello che accade alle cosiddette istituzioni Stato-nascenti (così le definiva Alberoni, che le ha studiate). E cioè che, intorno al nucleo originale si affollano molto rapidamente una serie di ulteriori interessi e sofisticazioni che finiscono per «assolutizzare» l'interesse che quel nucleo originario invece dovrebbe collocare in un contesto più ampio.

Dico ciò perché, con riferimento agli interventi che mi hanno preceduto, che sono stati in gran parte contributi attenti, di rilievo, ed anche a quelli che lasciano molto pensare, ho notato che la maggior parte di essi, se non proprio tutti, sono stati finalizzati a potenziare questo profilo del conflitto di interessi, offrendo suggerimenti e svolgendo considerazioni tutte volte ad ampliare sempre più l'ambito oggettivo di questa conflittualità, non considerando, però, che tutto questo ha un costo. Difatti, se non si opera attentamente sulla dimensione di questi interessi in conflitto si perde molto: si perde praticamente la possibilità, da parte della politica, di avvalersi di componenti importanti della società.

Insomma, è inutile che noi ci nascondiamo un fatto obiettivo, e cioè che, ad esempio, un piccolo imprenditore, che abbia un patrimonio, mobiliare o immobiliare, di dieci milioni di euro, rinuncia, nella massima parte dei casi, alla possibilità di candidarsi ad una carica governativa. Solo apparentemente questa è una soluzione, perché è ben difficile che chi abbia lavorato per mettere in piedi un patrimonio possa poi affidarlo, a cuor leggero, a chi potrebbe anche restituirglielo piuttosto impoverito (esperienza, questa, alquanto frequente). Un intervento condotto a partire dai valori costituzionali, pertanto, potrebbe servire a ridimensionare tale possibilità. Indubbiamente, vi è un aspetto da considerare: ossia, la previsione del conflitto di interessi tende a garantire che non si verifichino ipotesi di deviazione dell'attività pubblica, del suo buon andamento e della sua imparzialità, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione; dire, però, che il vero problema sia questo mi sembra voler nascondere la realtà.

Tanto per cominciare, tale tipo di conflitto, soprattutto a livello di cariche di governo, ha anche un altro «usbergo», rappresentato da responsabilità politica ed opinione pubblica: è assai più difficile perseguire il proprio interesse sotto i riflettori che non, invece, per interposta persona. Basterebbe soltanto ricordare l'episodio - risalente, credo al 1984, durante il Governo Craxi - del decreto-legge contro i provvedimenti giurisdizionali di oscuramento di emittenti televisive, tanto per stare in tema, per capire quanto ben più difficilmente un provvedimento simile avrebbe potuto essere assunto in prima persona ove ci fosse stato, non già un mediatore politico, ma direttamente una *lobby* a presiedere il Governo.

Ritengo, invece, che il vero valore costituzionale in gioco sia evitare l'eccessiva concentrazione del potere, perché è questo, a mio sommo avviso, ciò che effettivamente pone in crisi quei reagenti molteplici ritenuti costitutivi di una democrazia matura (per l'esattezza, si sostiene - sebbene io non ci creda moltissimo - che, in una democrazia matura, sussistano stanze di compensazione e modi di reazione determinati assai diversi da quelli, così costosi sul piano del pluralismo e dell'approvvigionamento alle risorse del paese da parte della politica, consistenti nella determinazione di una soglia di dieci milioni di euro per identificare un conflitto di interesse). Già su questo piano, una ricaduta concreta - se veramente si crede che sia la concentrazione del potere ad impedire le reazioni ai conflitti di interesse, capaci di verificarsi nell'esercizio della funzione governativa - potrebbe consistere nella misura di elevare di molto la soglia per la configurazione del conflitto di interesse stesso. Altrimenti, si perderà la parte più produttiva del paese ed il suo contributo.

Vengo, quindi, ad un problema che mi pare centrale, riguardo al quale devo dissentire dall'opinione di un maestro del diritto amministrativo quale il professor Acquarone certamente è l'Autorità. Ovviamente, interagisce con questo tema anche la questione delle competenze: nella misura in cui si estenda il conflitto di interessi ai livelli locali, aumenterà anche il lavoro da svolgere. Certamente, a livello locale, il conflitto di interessi si può verificare (basti pensare che il bilancio della mia regione è di circa 13 miliardi di euro: ossia, certamente esiste, in quell'ambito, una certa capacità di allocazione delle risorse, con tutte le implicazioni correlate), però, prima di aprire un complesso fronte come quello della gestione di numerose situazioni di possibile conflittualità, che potrebbe divenire finanche paralizzante, forse, si potrebbe pensare di sperimentare una soglia alta di incompatibilità. Considerato che le comunità locali presentano una possibilità di risorse politiche già evidentemente limitata, che esiste un controllo locale piuttosto forte e si registra un'attività precipuamente rivolta alla produzione di atti amministrativi, il conflitto di interessi - soprattutto se la giustizia amministrativa si abituasse a fare un uso più significativo del controllo di eccesso di potere - potrebbe emergere molto più rapidamente.

Vi è un altro problema da considerare: il provvedimento in esame prevede l'intervento di un'Autorità, per i conflitti di interesse, sugli organismi di Governo. Ho letto con una certa attenzione la relazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale vi ha comunicato che alla funzione di identificazione del conflitto di interesse sono dedicate sette persone e che, dei 101 casi di conflitto di interesse configurabili, soltanto tre sono arrivati ad una fase successiva all'istruttoria, vale a dire si sono risolti tutti (per inciso, non dobbiamo immaginare di trovarci dinanzi degli irresponsabili; ci troviamo di fronte dei titolari di dicasteri, quindi, c'è da auspicare che non vadano perseguiti come «monelli» immaturi). Immaginate, pertanto, cosa significherebbe disporre di una Autorità unica soltanto per occuparsi di tre casi in cinque anni, da chiudere nello spazio di 20 giorni, uno o 5 mesi al massimo. Significherebbe commettere ciò che io reputo un errore grave, cioè istituzionalizzare un ente che, per esistere - ossia per giustificare la propria presenza -, dovrebbe cominciare a «sostituirsi» forme di conflitto: le istituzioni sono, infatti, abitate da uomini, quindi, anche per una considerazione di carattere psicologico, debbono avere l'impressione di fare qualcosa; e questo comporta ciò che comporta sempre l'istituzionalizzazione di un certo interesse, ossia il potenziamento di quei valori, la loro «assolutizzazione», con una serie di disfunzioni, che poi si pagheranno ad un livello molto delicato dell'organizzazione costituzionale dello Stato, perché parliamo di cariche di governo.

Faccio solo un esempio, in proposito, perché risulti chiaro quanto ho cercato di dire a livello teorico: il Parlamento italiano, nel 1992, dovette approvare, per legge, un principio direi assolutamente banale, cioè che non potevano perseguirsi gli eredi dei soggetti dichiarati responsabili di danno erariale dinanzi alla Corte dei conti, in assenza di un approfittamento personale. In altri termini, per garantire quel principio, è stata necessaria una legge, perché in quell'ambito c'è un'istituzione che ha lavorato e continua a lavorare intorno ad un unico problema, e quindi finisce col perdere il senso del contesto. A mio giudizio, la valorizzazione dei poteri di un soggetto può dunque risultare pericolosa: vi è il rischio serio che, quando si creano istituzioni non ricche di contenuti, questo fenomeno sociologico e istituzionale si verifichi.

Ci potrebbe essere, per la verità, una soluzione assai più agevole. Capisco che il Parlamento possa avere preoccupazione ad affidare alle esistenti Autorità ulteriori forme di controllo, perché naturalmente - anch'io ho letto gli atti parlamentari al riguardo - esiste una disponibilità ad assumerle, a riceverle, e ciò - per chi abbia un poco di sensibilità politica - significa qualcosa; concentrare poteri, però, è sempre pericoloso, anche perché, in questo caso, si tratta di un potere che stabilisce chi può governare e chi non è nelle condizioni farlo.

Sotto il presupposto che non si voglia trasformare questo provvedimento in un ostacolo all'esercizio dell'attività governativa (mi pare impensabile, ad esempio, dover comunicare anticipatamente gli atti di governo all'Autorità, giacché l'attività governativa, soprattutto ai nostri giorni, richiede una tempestività assoluta), una soluzione su cui meditare potrebbe, forse, essere quella di introdurre certi meccanismi già adottati in altri paesi. Mi riferisco, ad esempio, al procuratore speciale che si nomina (negli Stati Uniti) per certi obiettivi puntuali e limitati nel tempo, al quale affidare una struttura essenziale, dinamica (per esempio, quelle sette persone occupatesi, per essere pratici, di questi problemi presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato), ponendolo come organo istruttorio e di proposizione, in modo da evitare concentrazioni e sviluppare la dialettica tra i soggetti (in sostanza, è quanto avvenuto nel processo penale, con riferimento al rapporto tra giudice istruttore e procure, sebbene ora gli effetti della disciplina sulla separazione delle carriere sembrano - a mio giudizio, improvvidamente - essere stati bloccati).

Quindi, il concetto è di creare dinamica tra chi ha il potere di iniziativa e quello di decisione, in modo da non sviluppare questa funzione in un unico organismo.

MARCO BOATO. Come organo istruttorio rispetto alle autorità esistenti?

ORAZIO ABBAMONTE, *Professore ordinario di storia del diritto medievale e moderno presso la facoltà di giurisprudenza della Seconda Università di Napoli*. Sì. Rivolgendosi ad un'autorità esistente, penserei - anche se, forse, per certi motivi contingenti si potrebbe pensare ad altro -, a quella per la concorrenza, che mi pare la più attrezzata a valutare in termini di conflitto di interessi, istituendo una procura o un ufficio istruttore, addirittura temporaneo, perché ciò evita il concentrarsi di potere. Non è un condizionamento da poco quello che può esercitare chi verifica il conflitto di interessi sul Governo e, tra l'altro, è un condizionamento del tutto estraneo ad ostensibili canali costituzionali e di democrazia visibile. Condivido, in questo, il giudizio del professor Acquarone: spesso, cioè, le Autorità indipendenti sono luogo di incontro più per le *lobby* che per la comunità; quindi, bisogna stare molto attenti quando si sovrappone un'autorità al Governo eletto dal Parlamento, che poi ha una responsabilità politica. Non dimentichiamo che è un altro correttivo assai importante e che ha anche funzionato, nonostante la relevantissima dimensione economica del Presidente del Consiglio nella scorsa legislatura. Le reazioni ci sono state, ma ritengo che, a parte le intenzioni dell'uomo, che non conosco, l'Italia non abbia cambiato completamente faccia. L'impugnazione non la vedrei davanti alla magistratura ordinaria - dirò tra un attimo che, a mio giudizio, sussiste un profilo di costituzionalità che rileva -, mi sembrerebbe molto più corretto andare davanti alla Corte costituzionale - il giudice dei conflitti tra le istituzioni e della nostra organizzazione costituzionale -, che mi pare abbia la cultura più appropriata per affrontare questi temi. Per rispondere all'onorevole Russo, non credo che il problema sarebbe risolto con una

definizione dell'ipotesi di conflitto di interessi. Mentre ascoltavo gli interventi, ho provato a formulare una definizione, ma mi sono reso conto che quello che dicevano i giuristi romani - cioè che nel diritto ogni definizione è pericolosa - è molto giusto, perché non si riuscirebbe a definire un bel nulla. Il concetto di conflitto di interessi ha un'ottima tradizione interpretativa e giurisdizionale, e, per sua natura, è assolutamente elastico, perché cerca di colpire situazioni giuridiche e di fatto che tendono ad eludere: quindi, non può che essere un concetto ampio, non costrittivo.

Inoltre, se si costituisse un organo di tanta elevata indipendenza, almeno sul piano formale, e specializzazione sul piano culturale, fornendo una definizione apparentemente prescrittiva ma, nei fatti, del tutto incapace di perimetrare la fattispecie - a meno di non volerla ridurre oltre quello che poi la renderebbe inutile -, si finirebbe col deresponsabilizzare il momento interpretativo. Invece, credo che una legge del genere potrebbe avere successo e significato se chi è chiamato ad attuarla avesse ben presente dinanzi a sé l'intrinseco, inevitabile ed assolutamente ineludibile momento di responsabilità politica. Quindi, quanto più sarà lui a conformare la fattispecie, tanto più sarà visibile la scelta che ha compiuto conformando la fattispecie, cioè senza potersi nascondere dietro il paravento normativo.

Vorrei svolgere due considerazioni di carattere costituzionale. Ho la sensazione che vi sia un problema - del resto, lo accennava nel suo intervento introduttivo il presidente Violante - di costituzionalità quanto alle procedure di decadenza dalla carica. Se si governasse la questione in termini di ineleggibilità, si chiederebbe un sacrificio assolutamente al di fuori di una ponderazione corretta tra gli interessi. Infatti, il discorso del settore delle comunicazioni è del tutto a sé stante, e credo non si possa risolvere neanche con l'autorità, ma soltanto garantendo un reale pluralismo di informazione, che, come è noto, nel nostro paese manca assolutamente. Tuttavia, il caso è solo quello perché, poi, il problema del conflitto di interessi è quanto si possa avvantaggiare l'attività di impresa del titolare o quanto l'attività di impresa possa, una volta assunta la funzione, concorrere a consolidare il titolare della funzione di Governo al punto tale da mettere in crisi le istituzioni dello Stato.

Allora, non credo che la questione si possa risolvere in termini di ineleggibilità; tuttavia, se si risolvesse in termini di incompatibilità, non diventerebbe più un problema di eleggibilità ma di dichiarazione della decadenza di un potere dello Stato. La possibilità che il procedimento, così delicato, dell'identificazione dei titolari degli organi costituzionali competenti, anche con qualche proceduralità, a dichiarare la decadenza avvenga al di fuori dei procedimenti costituzionalmente disciplinati mi ricorda un fatto che si verificò ai primordi della nostra Repubblica, che ha sempre avuto una certa tendenza a violare le norme costituzionali.

Nel primo Governo De Gasperi, dopo il 18 aprile, lo stesso De Gasperi nominò tre vice primi ministri, il che poi era un modo di gestire il potere. Terracini, in un bellissimo articolo su *L'Unità* - era il suo mestiere perché era all'opposizione -, disse che la Costituzione non prevedeva che ci fossero viceministri, proprio per evitare (De Gasperi era accusato di essere un po' «manovriero») questi meccanismi di compensazione e, dunque, far penetrare nel momento istituzionale quel partitismo che, poi, è stato - in quel caso, aveva visto bene Terracini - un po' la rovina del nostro paese. De Gasperi, pare all'epoca consigliato da Meuccio Ruini, rispose che, siccome la Costituzione non lo prevedeva, si poteva fare. Naturalmente, non è così, perché per gli organi costituzionali la disciplina deve essere rigorosa e non vale il principio di illecito generale. Concludo la mia relazione sulla proprietà. Credo che sia eccessivo pensare a forme di vendita forzata, perché si criminalizza la condizione proprietaria non l'utilizzazione della proprietà. Ritengo che questo sia incompatibile con gli attuali articoli 41 e 42 della Costituzione.

PRESIDENTE. Poi bisogna anche trovare chi compra.

ORAZIO ABBAMONTE, *Professore ordinario di storia del diritto medievale e moderno presso la facoltà di giurisprudenza della Seconda Università di Napoli*. Per non parlare del *blind trust*; è ridicolo, in un paese come il nostro, un grosso patrimonio.

GIUSEPPE MORBIDELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma.* Signor presidente, per ragioni di tempo non la ringrazio come sarebbe necessario e salto tutti i preliminari. In realtà, avevo preparato un piccolo schema; peraltro, lascerò un testo scritto, anche perché sono stato indotto ad ulteriori e diverse considerazioni da coloro che mi hanno preceduto.

Intanto, nella legge sussistono una serie di problemi di «contorno», sui quali non mi dilungo. Anch'io ritengo che non sia il caso di istituire una nuova Autorità. Per quanto riguarda i problemi di tutela giurisdizionale, anche in questo caso ritengo di seguire quello che ha detto il collega Pace circa il fatto che questo organo costituisce con tutta probabilità un istituto incostituzionale. Sulla decadenza, mi ha preceduto il professor Abbamonte ed anch'io ritengo che non sarebbe assolutamente possibile, tanto meno una decadenza automatica, vista la giurisprudenza costante della Corte costituzionale, per la quale addirittura, a seguito di sentenza passata in giudicato - la quale stabilisce l'assenza di ogni diritto dello Stato, cioè del pubblico dipendente -, si richiede sempre e comunque un contraddittorio specifico. Del resto, anche il nostro articolo 66 pone il principio di un intervento specifico e puntuale per dar luogo all'atto contrario a quello dell'investitura. Tuttavia, il problema centrale è quello del conflitto di interessi.

Dirò tra un attimo come introdurrei nella nozione la parte correlata secondo il diritto commerciale; quindi, potremmo avere ipotesi di incompatibilità, e di conseguenti sanzioni, per fatto di terzi, il che certamente non è ammissibile.

Inoltre, il conflitto, di per sé, prescinde dalle situazioni proprietarie. Del resto, anche le considerazioni svolte stamattina, se non erro dal professor Uckmar, fanno capire come talvolta si tratti di questioni di categorie; conflitti di interessi specifici, ad esempio con riferimento a chi appartiene alle categorie degli ufficiali in congedo o degli alpini.

D'altra parte, tornando al discorso proprietario, neppure si tratta di un problema di soglia perché la nostra normativa, normalmente - può darsi, infatti, che si preveda qualche eccezione -, ne prescinde; ad esempio, fa riferimento al debito con l'ente locale qualunque sia l'entità dello stesso, a prescindere, quindi, dalla soglia. Si sostiene, però, che i grandi patrimoni, specie di società che operano in settori strategici, siano di per sé potenzialmente lesivi dell'interesse pubblico. Potenzialmente: si tratta, quindi, di una sorta di reato di pericolo.

Tutto ciò, a mio avviso, non può determinare un'esclusione in radice dall'accesso; ciò costituirebbe, infatti, una vera e propria discriminazione a rovescio, tanto più che tale ipotesi di esclusione, come ha ricordato poc'anzi il professor Abbamonte, non ricomprenderebbe tutti i sodali con tali soggetti i quali, anzi, non avendo addosso i riflettori che investono il proprietario, potrebbero agire con ben maggiore libertà. Pertanto, i principi di proporzionalità e di adeguatezza, trattandosi di fondamentali diritti pubblici costituzionali, impediscono di escludere in radice l'accesso di soggetti detentori di patrimoni rilevanti alle cariche governative, regionali ed alle altre.

Mi pare che questa, in fondo, sia la soluzione accolta dalla proposta di legge di cui è primo firmatario l'onorevole Franceschini la quale introduce, per così dire, una via intermedia. Essa prevede, infatti, che tutti i soggetti debbano presentare la relativa dichiarazione: quindi, se operano in settori sensibili, vi è una presunzione di conflitto di interessi; se, invece, operano in settori non sensibili, si procede ai controlli ed alle verifiche. Peraltro, anche per quanti operino nei settori sensibili è prevista, non una esclusione diretta, ma una modalità di concertazione volta a trovare una soluzione.

Quindi, si tratta di una tecnica molto sintetica ma abbastanza sofisticata, anche se pone non pochi problemi, soprattutto con riferimento al principio della riserva di legge. Infatti, una volta stabilito che si tratta di soggetti «pericolosi», far dipendere determinati oneri, che si spingono fino alla vendita, dalle trattative con le parti richiederebbe effettivamente talune regole preventive precise e puntuali. Altrimenti, sicuramente vi sarebbe un eccesso di discrezionalità, tanto più in una materia così titolata dalla legge come quella in esame.

Dunque, ritengo che potremmo prendere, per così dire, a prestito il diritto commerciale - e a tale riguardo il professor Gambino, da par suo, ci darà senz'altro indicazioni molto più precise e puntuali

-, ho rilevato che nel diritto commerciale comparato - di cui gli echi sono negli articoli 2391 e 2391-*bis* del codice civile - si è abbandonata la tesi tradizionale del conflitto di interessi, dell'astensione e di quant'altro: si usa, invece, correttamente a mio avviso, una terminologia diversa, quella di commistione di interessi. Con tale espressione, si fa riferimento ad un contatto tra l'interesse personale e l'interesse pubblico. Non è necessario che tale contatto sia conflittuale, di modo che l'interesse privato faccia aggio su quello pubblico; è sufficiente la commistione. In tutti questi casi, infatti, opera un meccanismo di autodichiarazione, con la quale si specificano natura, termini, origine e portata. Poi, chiaramente, il diritto commerciale prevede certe valutazioni da parte di amministratori indipendenti, talvolta *l'expertise*; comunque, ciò che rileva è che ai colleghi del consiglio, e soprattutto al mercato, si segnali che l'operazione deve, per così dire, fare drizzare le antenne.

È chiaro che nel diritto pubblico occorre trovare meccanismi diversi, tuttavia il DNA della mia indicazione è quello di una specifica dischiusura di questa commistione di interessi, di cui si deve fornire motivazione, si deve dare pubblicizzazione, evidenziando ovviamente che non vi è alcuna turbativa, ma una coincidenza semmai tra l'interesse pubblico e l'interesse privato, come nel caso delle successioni.

Nel caso di atti amministrativi, tutto questo si risolve secondo i noti principi sulla motivazione; nel caso di atti legislativi e normativi in genere ormai il nostro ordinamento conosce da tempo l'Analisi di impatto e della regolamentazione - la cosiddetta AIR -, che andrebbe implementata anche con un'indicazione specifica circa l'assenza o meno della commistione.

L'aspetto importante che, eventualmente, dovrebbe essere inserito nella proposta di legge è quello di prevedere non solo il titolare, il soggetto controllato, i parenti o gli affini, ma anche la nozione di diritto commerciale di «parti correlate», della quale vi è una definizione puntuale fornita dalla Consob, che a sua volta deriva dall'ASSET (International Accounting Standard), che prevede un'ulteriore estensione, con la possibilità di verificare con radiografia tutte le commistioni.

Si potrà dire che in questo modo siamo di fronte ad una sorta di autodichiarazione, della quale occorre conoscere le conseguenze. Intanto, il nostro ordinamento procede sempre di più verso autodichiarazioni e, inoltre, non vi è dubbio che sarebbe possibile da parte della Consob introdurre una serie di criteri per la redazione di tali autodichiarazioni. Tra l'altro, come ricordava in precedenza il presidente Violante, anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato potrebbe fornire consigli e indicazioni in tutti i casi in cui sussistano dubbi.

Inoltre, tale soluzione potrebbe essere rinforzata attraverso un altro meccanismo. Qualcuno ha parlato di procura, ma probabilmente non è necessario giungere ad una procura. Ho ricordato le situazioni omissive, che possono essere omissive come nell'ipotesi del supermercato o perché, malgrado vi sia l'interesse, si compie l'atto senza dir nulla, a parte le conseguenze penali che possono derivarne. Sarebbe possibile, così come avviene di fronte ad intese restrittive o posizioni dominanti, da parte di chiunque - associazioni di consumatori, utenti o altri soggetti -, segnalare il fatto all'Autorità - che, ovviamente, farebbe da filtro per evitare che l'autorità di Governo sia obbligata a motivare -, la quale potrebbe chiedere una motivazione anche *ex post*. Ciò, evidentemente, ha un rilievo sul piano pubblico maggiore di quello attuale.

A questo punto, ci si potrà chiedere quali siano le conseguenze: queste sono soprattutto sul piano mediatico, sul piano dei rapporti politici e dei rapporti con l'opinione pubblica. Tuttavia, in caso di inosservanza della suddetta regola della dischiusura e della motivazione, vedo la possibilità, da parte dell'Autorità, di fare diffide in tal senso. Allora sì, in caso in cui vi sia un'inosservanza, magari reiterata, potranno esservi sanzioni di carattere pecuniario - mai interdittive, per le ragioni che abbiamo visto - e sanzioni come quella dell'obbligo di vendita. Su tale punto vorrei svolgere le ultime considerazioni.

Ritengo che non sia assolutamente possibile, secondo la nostra Costituzione, obbligare alla vendita: gli articoli 41 e 42 della Costituzione, citati da tanti colleghi con notevole dottrina, riguardano la proprietà in quanto tale e la sua funzione sociale, o l'attività d'impresa in quanto tale, ma non i riflessi di tale impresa sul diritto costituzionale. Non si può sanzionare attraverso vendite coattive

qualcosa che non riguarda la *mala gestio* della proprietà o il mancato coordinamento con la normativa ambientale dell'attività d'impresa: si tratta di temi assolutamente diversi. Né è possibile richiamare, come mi pare di aver letto, la normativa dell'*antitrust* sulle concentrazioni, quella sulle partecipazioni rilevanti o il Testo unico bancario e creditizio del 1993. In tutti questi casi, ci troviamo di fronte a situazioni *contra legem*: si fa una concentrazione dominante, si vendono o acquistano azioni proprie più di quanto si possa; in questi casi scatta la sanzione. Nel nostro caso, la sanzione scatta se e quando non si seguono le regole di pubblicità, di adeguatezza e di motivazione: solo in questo caso può scattare la sanzione.

Signor presidente, per le considerazioni integrative rinvio al testo scritto.

PRESIDENTE. Signori, dopo una sobria colazione, riprenderemo i lavori alle 14,30. I primi ad intervenire saranno il professor Mannoni, il professor Gambino ed il professor Giorgis; poi andremo avanti con gli altri ospiti. Potremmo dedicare l'ultima ora o gli ultimi 45 minuti ad una serie di interlocuzioni dirette interne sulla base di quanto abbiamo ascoltato: mi riferisco alla questione della procura, o di un soggetto terzo che promuova le indagini, o ad altri temi. Potremmo misurarci su alcune di tali questioni per avere il maggior numero possibile di interventi.

La seduta, sospesa alle 13,30, è ripresa alle 14,40.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

STEFANO MANNONI, *Professore ordinario di storia del diritto medievale e moderno presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze*. Voglio subito rassicurare i presenti dicendo che non interverrò come professore universitario, ma come regolatore che, essendo abituato a trattare con gli interessi e avendo sviluppato un certo senso pratico, parla con lo stesso registro con il quale credo i deputati siano abituati a trattare, e cioè affrontando in modo pratico e concreto il *dossier* che ci è stato sottoposto.

Inizio col dire che quando ho letto questo progetto di legge Franceschini mi è venuta in mente la seguente citazione di Montesquieu: «Gli uomini politici greci riconoscevano come forza solo la virtù. Oggi gli uomini politici non parlano altro che di manufatture, di interessi e persino di lusso». Riporto questa citazione perché, quando leggo di questa autorità in questo progetto di legge, vedo con piacere resuscitare una nobile istituzione, che è stato il cardine del pensiero politico repubblicano, da Machiavelli fino alla Rivoluzione francese, che è quello dell'eforato. L'eforato, nella tradizione politica repubblicana, aveva il compito di salvaguardare la virtù e, attraverso di essa, l'interesse generale, contro l'intrusione degli interessi particolari, laddove interesse generale e interessi particolari erano percepiti come poli opposti, antitetici. Se la virtù era il bene da salvaguardare, occorrevano dei giudici investiti di una qualità morale superiore, che potessero in qualche modo immunizzare il corpo sociale dalla contaminazione degli interessi. A me fa piacere che questo progetto di legge possa richiamarsi a un paradigma culturale così nobile e augusto come quello del pensiero politico repubblicano. Devo dire che in questo è assolutamente coerente, perché solo la tradizione politica repubblicana autorizza l'eforato, *rectius* l'Autorità garante dell'etica pubblica - all'epoca si parlava di virtù, oggi in modo più aggiornato di etica pubblica -, a rimuovere la categoria della legalità per intervenire con misure *extra ordinem* su situazioni che venivano considerate illegittime perché contrastanti con il principio dell'etica e della virtù.

La vendita dei beni privati, operata o suggerita sulla base di una valutazione di mera opportunità, laddove l'opportunità diventa legge, oppure di una valutazione qualora - ripeto una formula del disegno di legge - i beni immobili possano essere considerati degli *asset* funzionali o in grado di interferire sulla funzione pubblica, questo non ha nulla a che vedere con lo Stato di diritto e con lo Stato costituzionale, ma si iscrive in questa tradizione di pensiero politico repubblicano. Tradizione che, però, ha un neo, essendosi esaurita nel 1814.

Dall'Illuminismo scozzese - passando per Benjamin Constant e arrivando alle nostre Costituzioni - alla tradizione repubblicana è sopravvenuta la tradizione liberale. Ora, nella tradizione liberale, «interesse generale» e «interesse particolare» non vengono percepiti come poli antitetici. L'interesse generale - e chi meglio dei deputati è in grado di dirlo? - è il precipitato di una sintesi, di una mediazione degli interessi particolari. Quindi, non vi è l'esigenza di costituire un «cordone sanitario» a protezione della sfera pubblica contro gli interessi particolari, che è un errore di fondo in una prospettiva di Stato costituzionale e di Stato di diritto, mentre è perfettamente coerente e in linea con la tradizione repubblicana.

Dico questo perché non considero affatto banale il progetto di legge in questione che, procedendo da un archetipo culturalmente solido nel pensiero politico occidentale, ha una sua dignità. Tuttavia, per quanti sforzi si possano fare per iscriverlo nel lessico della Costituzione repubblicana, essi sono destinati a fallire.

È un progetto incostituzionale, e lo dimostra - con una testimonianza secondo me inconfutabile - il fatto che questa sedicente autorità, che io chiamo «eforato», perché voglio chiamarla con il suo nome, che, da Sparta a Machiavelli, ha una sua nobiltà, è sottratta al sindacato del giudice amministrativo. Quando si sottrae un'autorità indipendente al sindacato del giudice amministrativo, significa che si è consapevoli del fatto che non vi è un parametro giuridico, ossia quelle norme di riferimento a cui lei stesso, presidente Violante, fa riferimento nella sua relazione e che lei stesso considera come puntelli essenziali per esercitare tale discrezionalità. Se me lo consente, signor presidente, vorrei dire che la linea di demarcazione tra discrezionalità e arbitrio è l'esistenza di fattispecie tipiche, di parametri che incanalino e ingabbino l'esercizio del potere; barriere, parametri e fattispecie tipiche che però non ritrovo da nessuna parte.

Non voglio essere, tuttavia, troppo severo con il disegno di legge in questione, per la semplice ragione che esso risponde e obbedisce ad un'esigenza oggettiva, che è quella di optare per una regolamentazione preventiva e oggettiva del conflitto di interessi. Ebbene, riconosco che questa sia una regolamentazione preventiva del conflitto di interessi, ma contesto che si tratti di una regolamentazione oggettiva. Per poterla definire tale dovrebbero esserci delle fattispecie tipiche, o dei parametri, alla luce dei quali l'Autorità garante della virtù pubblica - preferisco chiamarla in questo modo, piuttosto che «dell'etica pubblica» - eserciti e concreti i principi di ragionevolezza e proporzionalità: nulla di questo è rintracciabile nel progetto di legge in oggetto.

Allora, mi domando: proviamo ad abbandonare il paradigma della scienza politica repubblicana, della tradizione del costituzionalismo repubblicano, e ad optare, tra Harrington e Benjamin Constant, per quest'ultimo? Potrebbe essere un'ipotesi.

Se riteniamo che tra l'interesse generale e quello particolare non vi sia discontinuità, ma che l'interesse particolare sia il sale della politica - con l'avvertenza che l'interesse particolare non deve esondare da quei confini naturali che gli impediscono di divenire talmente dominante incontrollabile da alterare la fisiologia della decantazione dell'interesse generale -, ebbene, da un modello *ex ante* occorre passare ad un modello *ex post*.

Il senso della legge Frattini, che non è perfetta, ma non è neanche una legge arcaica - qual è invece quella del progetto Franceschini, che procede sì da un modello augusto ma non appartiene alla modernità politica -, è quella di colpire l'interesse privato, il conflitto di interessi, in modo dinamico, quindi con un intervento *ex post*.

Qui voglio fare alcune osservazioni come regolatore che ha osservato sul campo la dinamica della legge sul conflitto di interessi. La prima osservazione è che, mentre nella proposta di legge Franceschini non vi sono norme parametro, nella legge Frattini ve ne sono a iosa. Possiamo dire che abbiamo le norme parametro sulla *par condicio* più sofisticate e più puntigliose dell'Occidente: norme che sono state elaborate all'interno di una vivace dialettica di consiglio d'autorità e asseverate dalla giurisprudenza amministrativa.

L'esistenza di tali norme parametro significa che le imprese, che sono destinatarie della sanzione e della norma, hanno un percorso calcolabile e prevedibile di comportamento. Esse sanno che, se eccedono i limiti imposti dal regolamento e dalla giurisprudenza, incorrono nella sanzione, quindi

vi è certezza giuridica.

La seconda osservazione riguarda le sanzioni, che - lo riconosco - sono inadeguate. Il termine «inadeguate» sta a significare forse che la legge Frattini è stata disapplicata? Nient'affatto. Noi abbiamo irrogato diffide, che non hanno avuto l'efficacia dissuasiva e retributiva che ci si poteva attendere, solo e soltanto perché la lacuna della legge Frattini è stata quella di non prevedere il meccanismo della sanzione immediata, ma di imporre questo passaggio intermedio della diffida, che ritarda e diluisce l'effetto retributivo e sanzionatorio.

Piuttosto che gettare il bambino con l'acqua sporca, non è più semplice eliminare il meccanismo della diffida e prevedere l'erogazione immediata della sanzione? Si dirà che la *par condicio* prevede misure ripristinatorie e non sanzioni pecuniarie, se non quando vi sia stata inottemperanza alle misure ripristinatorie richieste. È vero, ma lo è anche il fatto che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha chiesto a questo Parlamento di associare alle misure ripristinatorie quelle sanzionatorie. Una volta che questo passaggio fosse fatto, cioè che la *par condicio* fosse assistita da misure ripristinatorie e sanzionatorie, credo che il cerchio si chiuderebbe. Cosa manca per rendere dissuasive e deterrenti delle norme che hanno come riferimento un *corpus* giurisprudenziale e regolamentare, come quello della *par condicio*, rispetto alle emittenti che forniscono un sostegno privilegiato al Presidente del Consiglio? Credo niente.

L'ultima osservazione riguarda l'organo che deve irrogare le sanzioni. Si è detto molto sull'inadeguatezza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in ragione della composizione e della legittimazione dei suoi componenti. Io rovescio l'argomento: proprio perché è un'elezione *bipartisan*, dove vengono rappresentati membri sia di area liberale che di area collocata più a sinistra, la dialettica, che contrassegna il lavoro dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni consente di decantare un regime della *par condicio* e del conflitto di interessi che ha quelle caratteristiche di ragionevolezza, proporzionalità ed equilibrio che non possono non reggere questo tipo di disciplina. Si tratta di una disciplina di confine, nella quale, si deve coniugare da una parte l'esigenza di salvaguardare l'interesse generale, dall'altra, quella di non restringere in modo eccessivo la libertà di informazione e, quindi, non diventare uno strumento per comprimere un diritto fondamentale.

Quali altre integrazioni possono essere suggerite per migliorare la legge Frattini? Il presidente Calabrò - e sottoscrivo - ha ricordato che nel nuovo regime delle comunicazioni elettroniche vi è una distinzione tra operatore di rete e fornitore di contenuti. È chiaro che il destinatario di una misura repressiva, in termini di legge sul conflitto di interessi, non può essere l'operatore di rete, ma deve essere il fornitore di contenuti. È l'editore, che viene ospitato dall'operatore di rete, ad incorrere nella sanzione.

Questa distinzione, che riflette lo sviluppo della tecnologia e la convergenza digitale, porterebbe al coronamento e all'adeguamento della legge Frattini al contesto che si sta manifestando in questo momento dello sviluppo della tecnologia.

PRESIDENTE. Se permettete, alla scadenza del decimo minuto vi farò un piccolo segnale, in modo da contribuire al rispetto dei tempi.

AGOSTINO GAMBINO, *Professore ordinario di diritto commerciale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma*. Signor presidente, ritengo di poter dare un contributo all'audizione odierna essenzialmente perché, come lei ha ricordato nella sua relazione del 13 settembre scorso, sono stato uno dei cosiddetti «tre saggi» che - insieme all'allora presidente del Consiglio di Stato Giorgio Crisci, insieme all'attuale giudice della Corte di giustizia ed ex presidente della Corte costituzionale, professor Antonio La Pergola - hanno redatto il primo articolato del disegno di legge che è stato presentato nella XII legislatura e ripreso nella XIII nella proposta unificata, approvata a larga maggioranza dalla Camera dei deputati, se non erro.

Innanzitutto, se lei lo ritenesse opportuno e può essere utile, consegnerei una copia della relazione, che allora predisponemmo, dell'articolato del disegno di legge e una delle relazioni di commento

alle singole disposizioni.

Vorrei dare brevemente conto delle valutazioni da noi espresse in quell'articolato, sia in rapporto alla odierna proposta di legge Franceschini, sia in relazione a due interventi di oggi, quelli del professor Abbamonte e del professor Morbidelli, su alcuni specifici argomenti da lei proposti: se conferire carattere preventivo alla nozione di conflitto di interessi e quale debba essere la fattispecie; se rendere rilevante ogni atto, anche di parti correlate (secondo la terminologia giustissima utilizzata di Morbidelli), che avvantaggi in modo specifico e preferenziale il responsabile politico dell'atto; se guardare - uso parole sue, presidente - con la necessaria prudenza alla tipologia delle procedure preventive e delle sanzioni successive, al fine di tipicizzare misure efficaci e non esorbitanti rispetto allo scopo (tema da lei proposto nella sua relazione).

Sul primo punto, a nostro avviso, è opportuno che la disciplina del conflitto di interessi abbia senz'altro carattere preventivo e non solamente sanzionatorio. La disciplina è centrata su un dovere fondamentale inerente all'esercizio delle cariche pubbliche e, specificamente, delle cariche di governo. Tale dovere fondamentale è di esclusiva cura degli interessi pubblici e quindi - noi abbiamo usato questa formula - di «astensione da ogni atto idoneo a influenzare specificamente, in virtù dell'ufficio, l'assetto dei propri interessi personali».

Qui, però, condivido una considerazione del professor Morbidelli, che osservava che il riferimento ad «ogni atto idoneo a influenzare» non può costituire una fattispecie legislativa, perché è indeterminata e, principalmente, perché è carente, non considerando le omissioni. In effetti, nella nostra proposta erano indicate due distinte fattispecie, in ordine progressivo e, quindi, dinamico. Non vi è alcun bisogno che la prima fattispecie, in base alla quale scatta la disciplina, sia di conflitto di interessi: proprio perché ha funzione preventiva, la fattispecie non deve essere di conflitto di interessi, come l'amico Uckmar in qualche modo diceva, deve essere oggettiva. Nel nostro caso, avevamo infatti previsto - sulla linea del disegno di legge Franceschini - una prima fattispecie di ordine oggettivo, che riguardi situazioni che abbiano una rilevanza per l'economia nazionale (onde evitare che piccoli imprenditori, che abbiano 10 o 20 milioni di euro, vengano assorbiti in questa particolare disciplina), insieme ad un patrimonio minimo, che può essere determinato dal legislatore come meglio ritiene.

Per quanto riguarda i mezzi di comunicazione di massa, invece, il solo fatto che l'esponente di Governo abbia una situazione di titolarità - diretta o indiretta - di mezzi di comunicazione di massa fa scattare la prima fattispecie.

A tale proposito, come dicevo, noi avevamo previsto - direi anche sulla linea del disegno di legge Franceschini - che questa prima fattispecie si articolasse in due ordini di conseguenze giuridiche. Specifico che non siamo ancora in tema di conflitto di interessi. La prima conseguenza è la *disclosure* del patrimonio, la seconda un immediato obbligo di esercizio di queste attività secondo criteri e in condizioni di effettiva separazione gestionale, in modo da evitare qualsiasi rischio di ingerenza. Il professor Morbidelli ne avrebbe suggerito anche una terza, che trovo molto interessante: e cioè che vi sia non solo una situazione di fotografia preventiva nel dovere di *disclosure*, ma anche un dovere permanente dell'esponente di comunicare tutte le situazioni nelle quali, a suo avviso, si possa ravvisare un potenziale conflitto di interessi o direttamente o per parti correlate. Mi sembra che quello proposto dal professor Morbidelli sia un dovere, anche di rilevanza politica da condividere.

Veniamo, quindi, all'effettiva separazione gestionale della persona, che poi è la linea sulla quale si muove anche il progetto Franceschini. Qui direi che non possiamo nasconderci e che non abbia alcun senso proporre un *blind trust*: il *blind trust*, come lei ha rilevato, presidente, è possibile solo - *blind* significa «cieco» - per valori di cui all'esterno non si abbia alcuna possibilità di notizia circa le modalità di gestione. Esso è possibile solo per valori mobiliari. Quindi la gestione separata deve necessariamente avere la designazione di un fiduciario - nella proposta Franceschini -, di un gestore. Ci siamo chiesti - e qui veniamo ad un'ulteriore domanda, presidente - se la designazione del fiduciario debba avvenire in modo autoritativo da parte dell'autorità preposta, ovvero con un consenso proveniente sia dall'interessato che dall'autorità.

Con riferimento a questo tema, che ci pare di una qualche rilevanza, abbiamo previsto un meccanismo articolato, e non, come nella proposta Franceschini, un'immediata approvazione del piano dell'interessato, per cui - così ho capito - si provvede immediatamente d'ufficio alla nomina del gestore, semplicemente sentito il titolare della carica di Governo. Trattandosi del patrimonio dell'esponente, è giusto che, se è possibile, si raggiunga un accordo; ovviamente, se l'accordo non dovesse essere raggiunto, l'ultima parola spetterebbe all'autorità. Ciò è evidente e così abbiamo previsto.

Sul secondo punto, già implicito in quello che ho detto, tutta la disciplina deve essere centrata non solamente nei confronti dell'esponente di cariche di governo, ma anche di ogni parte correlata con esso.

La seconda fattispecie, che comporta le conseguenze sanzionatorie, non deve essere - anche qui diversamente da Uckmar - di conflitto di interessi, ma deve bastare che sia (almeno così avevamo previsto) di grave ed attuale rischio che l'esercizio delle attività economiche non si svolga in condizioni di effettiva indipendenza.

Il procedimento eventualmente sanzionatorio deve scattare da questa seconda fattispecie, non dall'esistenza di un conflitto. In presenza di questa seconda fattispecie, scatterebbe un certo procedimento, che naturalmente ha anche le sue tutele giurisdizionali. L'autorità ha il potere-dovere di diffidare il fiduciario e di adottare le misure occorrenti per rimuovere il rischio, ma abbiamo previsto che debba avere anche il potere - e mi sembra che ciò sia condiviso dalla maggior parte degli auditi -, in caso di inosservanza delle misure, di revocare il fiduciario e sostituirlo.

Per quanto concerne le conseguenze, che oggi alcuni colleghi hanno individuato, particolarmente per quanto riguarda le imprese esercenti mezzi di comunicazione di massa, avevamo previsto sanzioni pecuniarie e amministrative rapportate all'introito derivante dalle vendite di spazi pubblicitari, commisurate all'entità e alla durata dell'infrazione, quindi sanzioni che possono avere una forte portata economica.

Tuttavia, qui vi è l'ultimo punto, presidente, che è il più importante e dirimente, che è il tema centrale e da lei proposto, quello della necessaria prudenza della tipologia delle procedure: in buona sostanza, se, come *extrema ratio*, sia possibile imporre la vendita di *asset* patrimoniali o di aziende dell'interessato.

Su questo punto dirimente - direi che è un punto centrale della discussione di oggi - la posizione che avevamo assunto si basava su valutazioni di ordine costituzionale, nel senso che, in assenza di una legge di rango costituzionale che preveda la vendita come condizione di compatibilità con le cariche di governo, una siffatta previsione cozzerebbe contro principi e norme costituzionali. È possibile - non sta a me dirlo, ma è emerso anche oggi in molti interventi - che si individuino i parametri costituzionali ai quali la disciplina debba sottostare. In primo luogo, lo *ius ad officium* è sancito dall'articolo 51 della Costituzione ed ha il valore di diritto politico, che ha il carattere della inviolabilità, è cioè uno di quei diritti politici costituzionali assolutamente primari. Le disposizioni di legge ordinaria non potrebbero mai vanificare quel diritto inviolabile con restrizioni o esclusioni che ne svuotino la sostanza. In secondo luogo, vi sono gli articoli 41 e 42 della Costituzione, e quindi occorre provvedere ad un'opera di bilanciamento, tra la tutela dei principi costituzionali e il principio derivante da potenziali conflitti di interessi.

I limiti, che oggi sono stati richiamati varie volte, sono i principi di ragionevolezza e proporzionalità. Proprio alla luce di tali principi, avevamo ritenuto che non sarebbe costituzionalmente legittimo che una legge solo ordinaria stabilisca l'impossibilità, per i proprietari di determinate imprese, di accedere alle cariche di governo. Si avrebbe una vera e propria incapacità per determinate categorie di persone, in contrasto non con la lettera certamente, ma con lo spirito dell'articolo 51, che apre l'accesso alle cariche pubbliche a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro ricchezza, posizione sociale e individuale. Si avrebbe, in sostanza, uno svuotamento di questo diritto inviolabile, che è lo *ius ad officium*, perché il sacrificio del diritto di proprietà sarebbe incisivo e definitivo, quindi irragionevole e sproporzionato, rispetto all'assunzione di una carica che, per sua natura, è precaria, perché può cessare dopo due mesi.

Inoltre, come è stato già detto anche oggi, vi sono altre norme della Costituzione riguardanti l'assunzione della carica di Governo e la decadenza dalle cariche, sulle quali abbiamo ritenuto che non si possa interferire con legge ordinaria. Si verrebbe, con legge ordinaria, ad innestare nuove regole su quelle costituzionali, che prevedono la nomina da parte del Capo dello Stato con un atto che oggi prescinde dall'accertamento di requisiti positivi o negativi, la decadenza, l'obbligo di dimissioni in caso di sfiducia delle Camere. Tutto questo potrebbe essere realizzato, ma forse con quella larga condivisione di cui lei ha parlato, e cioè con lo strumento della legge costituzionale.

ANDREA GIORGIS, *Professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Torino*. Signor presidente, la ringrazio per l'invito e per l'opportunità che mi viene in tal modo offerta.

Se mi è permesso, vorrei innanzitutto richiamare l'attenzione sull'opportunità di affrontare il problema del rapporto tra gli interessi economici privati del titolare di una carica elettiva, o di un pubblico ufficio, e gli interessi pubblici che costui in ragione del suo ufficio deve perseguire, anche alla luce del fondamentale problema della concentrazione del potere.

Vorrei rubare qualche minuto per una considerazione di carattere generale volta ad inquadrare i profili costituzionali che ritengo possano contribuire ad affrontare quelle questioni - ricordate anche nell'ultimo intervento - che concernono la legittimità o l'illegittimità costituzionale di introdurre limiti all'istituto della proprietà privata o al diritto di accesso alle cariche pubbliche, così come il problema più generale della limitazione delle prerogative dei membri delle Camere. A tale proposito mi sembra possa essere di qualche utilità ritornare, seppur brevemente, sui valori costituzionali coinvolti dal tema del conflitto di interesse.

Come è stato messo in luce da molti studiosi, e ben sintetizzato anche nella relazione del presidente, la necessità di prevenire situazioni di conflitto di interesse trova sicuramente il proprio fondamento positivo nei principi costituzionali di cui agli articoli 97 e 98, che impongono ai titolari di un pubblico ufficio di agire in maniera imparziale nell'esclusivo interesse della nazione, nonché nei principi costituzionali di cui agli articoli 3, 48 e 51, che prescrivono di garantire il principio di uguaglianza nell'esercizio del diritto di voto e nell'accesso ai pubblici uffici.

La necessità di prevenire situazioni di conflitto di interessi trova però un proprio fondamento, a me sembra, anche e soprattutto nell'esigenza di scongiurare un'eccessiva concentrazione del potere, ovvero, più precisamente, nell'esigenza di garantire - come direbbe Walzer - l'autonomia delle sfere distributive. Tale autonomia delle sfere distributive rappresenta un principio fondamentale e fondante il diritto costituzionale contemporaneo e forse, più in generale, tutta l'esperienza del costituzionalismo. Da questo punto di vista, credo che le considerazioni svolte poco fa dal professor Mannoni, in ordine alla mancanza nell'ordinamento costituzionale vigente, di un principio che imponga la separazione tra interesse privato e interesse pubblico, siano non del tutto fondate e cercherò di spiegarne il perché.

L'obiettivo di fondo delle Carte costituzionali, proclamate all'indomani dell'esperienza della seconda guerra mondiale e della fine delle diverse dittature nazionali, potrebbe essere sintetizzato, come noto, nel cercare di limitare il potere, in modo da garantire ad ogni individuo le condizioni per poter condurre una vita libera, dignitosa, politicamente e socialmente attiva. Le soluzioni tecniche, attraverso le quali il diritto costituzionale contemporaneo cerca di porre dei limiti al potere, sono molteplici e spaziano - com'è noto - dal sindacato di legittimità sulle leggi al principio di legalità, al riconoscimento dei diritti inviolabili (diritti di libertà e di prestazione), alla separazione delle funzioni dello Stato, alla garanzia dell'autonomia della magistratura. Se, tuttavia, si volesse tentare una classificazione - dunque una semplificazione - si potrebbe dire che tutte le soluzioni tecniche, formulate dal diritto costituzionale contemporaneo del nostro paese, ma anche di tutti i paesi dell'Europa continentale, si riducono a due tecniche: la separazione e la distribuzione del potere.

La separazione di cui il diritto costituzionale si preoccupa non è solo e tanto la separazione delle funzioni dello Stato e l'attribuzione di esse ad organi distinti e indipendenti, quanto

piuttosto la separazione sostanziale del potere, cioè la separazione e l'autonomia della sfera della politica da quella dell'economia e da quella della cultura. Utilizzo il termine «sfera della cultura» per ricomprendervi quello che nella tradizione classica appartiene alla «risorsa conoscenza» che, declinata nel nostro tempo, comprende anche quella dei mezzi di comunicazione, cioè di quegli strumenti attraverso i quali la conoscenza e l'informazione vengono trasferite.

Come insegna in maniera molto efficace Walzer, e come si può dedurre leggendo in maniera molto piana i nostri testi costituzionali, ciascuna sfera ha un proprio ed esclusivo criterio intrinseco di distribuzione del bene o del potere che la caratterizza. Il fatto di ricoprire una posizione dominante o di rilievo in una di esse non dovrebbe dare titolo per assumere una posizione dominante o di rilievo in alcuna delle altre due. Insomma, l'aver molto consenso non conferisce il diritto di acquisire un titolo di studio o un riconoscimento scientifico, né dà diritto di ottenere fortune economiche. Allo stesso modo, l'aver dimostrato particolare abilità nella sfera culturale non dà diritto di ottenere cariche politiche, e così via. Ciascuna sfera ha un proprio criterio intrinseco di acquisizione del bene che attribuisce potere; e l'acquisire o il detenere potere in una sfera non dà alcuna situazione di vantaggio nell'altra sfera. Chi ha molto consenso non può per questo pretendere di acquisire un titolo di studio; e chi è particolarmente capace nelle materie scientifiche non ha, per questo, diritto di essere eletto a ricoprire una carica politica.

Questo rilievo banale - chiedo scusa a lei, presidente, e a tutti coloro che mi stanno ascoltando, perché sono davvero considerazioni molto banali - serve a dimostrare che il diritto costituzionale si fonda sulla necessità di introdurre il più possibile una separazione cogente tra il mondo dell'economia, quello della cultura e quello della politica. Si tratta di una esigenza davvero molto antica: infatti, come veniva ricordato precedentemente, nell'antichità essa veniva declinata nella distinzione - per quanto riguarda la sfera politica - tra interesse pubblico e interesse particolare. Tale distinzione viene recuperata dal diritto costituzionale attraverso tutte quelle previsioni che circoscrivono, ad esempio, il potere dell'iniziativa economica privata o la funzione sociale della proprietà, come dimostra anche l'esperienza quotidiana: ci si scandalizza quando chi detiene una certa posizione dominante in una sfera pretende, solo per questo, di svolgere una posizione dominante in un'altra sfera, che ha un diverso criterio intrinseco di distribuzione.

Per tali ragioni mi sembra che sarebbe opportuno inquadrare il tema del conflitto di interessi anche alla luce di questo problema, che non è solo del nostro tempo, ma di tutti i tempi, perché il potere tende per sua natura a concentrarsi. A tale scopo, il diritto costituzionale scommette sulla possibilità che le norme giuridiche pongano un limite a questa naturale propensione alla concentrazione del potere.

Svolgerò ancora una considerazione banale. Quella separazione è a tutela non solo del potere politico, ma anche di quello economico; è a tutela di un corretto dispiegamento delle dinamiche economiche, nonché di quelle culturali. L'autonomia delle sfere distributive vale a garantire quei diritti fondamentali che sono riconosciuti nella prima parte della Costituzione e non ad assicurare la primazia di una sfera sulle altre. Dico questo solo per sgomberare il campo dall'equivoco che possa essere in gioco un problema di tutela del principio di eguaglianza nella sfera politica. L'esigenza è molto più profonda ed attiene proprio alla separazione di quelle sfere che costituiscono il presupposto di un ordinamento democratico e pluralista nel quale sono riconosciute, al fianco dell'iniziativa economica privata, tutele di condizioni materiali a ciascun individuo.

Alla luce di questa semplice ma, a mio avviso, decisiva ricostruzione di carattere generale, provo a fornire alcune indicazioni sulle specifiche domande che mi sembra possano pervenire da questa ricostruzione generale.

Come hanno ricordato la maggior parte di coloro che sono intervenuti, è indispensabile insistere, qualora l'obiettivo sia quello di prevenire la concentrazione del potere, su una normativa che prevenga il conflitto: il bene da tutelare non è soltanto l'atto che concretamente distorce l'uso pubblico, vanno tutelati in maniera preventiva anche l'autonomia e il corretto funzionamento di entrambe le sfere, sia quella economica, sia quella politica.

Benché il principio qui discusso dovrebbe essere applicato preventivamente, può accadere che si

giunga a non ritenerlo possibile per ragioni pratiche, perché il diritto costituzionale fa i conti anche con il contesto pratico.

Ci troviamo di fronte a un caso classico di contraddizione tra l'esigenza che emerge e le condizioni necessarie per soddisfarla. È un po' come il paradosso delle riforme costituzionali, anzi direi che lo schema astratto è esattamente lo stesso: nel momento in cui si pone il problema diventa difficile realizzare le condizioni per affrontarlo. Fino a quando il problema non si pone, non si avverte la necessità di introdurlo. È ovvio che oggi la soluzione che, da un punto di vista logico- astratto, discenderebbe da questa riflessione, cioè quella della incandidabilità - com'è stato giustamente detto - si scontri con la percezione di una misura posta, più che nell'interesse generale, a svantaggio di un soggetto particolare. Esattamente come quando si ragiona di riforme costituzionali o di aggravamento delle procedure per una riforma: tutti concordano sul fatto che la Costituzione andrebbe ulteriormente irrigidita, ma si concorda sull'irrigidimento solo dopo aver concordato sulla parte che si intende irrigidire e fino a quando non vi è consenso su che cosa si intenda irrigidire è difficile che si arrivi a farlo. Si concorda così sulla necessità di garantire l'autonomia delle sfere distributive, ma lo si concorda in astratto, mentre è difficile realizzarlo in concreto, quando il problema si è ormai posto. Si tratta del cosiddetto «dilemma delle riforme costituzionali», un dilemma antico; sebbene oggi ci troviamo ad affrontarlo in relazione ad un problema molto concreto, il suo schema concettuale ed astratto rimane comunque sempre lo stesso.

Se è indispensabile ricorrere all'ipotesi dell'intervento preventivo, e se però si ritiene di dovere escludere la conseguenza più logica, che sarebbe l'incandidabilità, mi sembra allora si debba anche inevitabilmente rinunciare ad una eccessiva tipizzazione; o meglio, la tipizzazione è possibile, in termini preventivi, di singole situazioni che destano di per sé stesse possibili conflitti di interesse, dopodiché diventa inevitabile lasciare un certo margine di discrezionalità a tale nozione. È nella natura delle cose, nel momento in cui non si ricorra all'incandidabilità, che sia possibile che l'autorità goda di un certo margine di discrezionalità: mi sembrerebbe davvero impossibile uscire da questa aporia.

A questo proposito, passo subito al tema dell'autorità competente a sanzionare o a prevenire. Abbiamo parlato di sorteggio, e in particolare si è fatto riferimento al sorteggio di un componente della Corte (un'ipotesi che si scontra in maniera molto evidente con la normativa vigente), di nomina da parte del Presidente della Repubblica e di sorteggio tra gli ex presidenti della Corte. A parte questo, credo sarebbe bene che questa autorità fosse un'autorità separata, affinché le possa essere attribuito il massimo di legittimazione. È vero che è sempre inopportuno moltiplicare le sedi istituzionali, ma, proprio ribaltando l'argomento che è stato svolto precedentemente, e visto che il tema è davvero centrale per l'ordinamento costituzionale e che il conflitto di interessi va alla radice della ragione stessa del diritto costituzionale, troverei opportuno istituzionalizzare un nuovo soggetto. Esso avrebbe il compito specifico di occuparsi di questo tema, affrontando di petto il problema della separazione delle sfere di competenza e quindi il problema del possibile conflitto di interessi.

A tale proposito, riguardo alle procedure di legittimazione di questo soggetto, al voto limitato ad un solo nominativo preferirei il voto a maggioranza qualificata, che, per quanto possa determinare una lungaggine, come avviene per i giudici della Corte, esso avrebbe, da un punto di vista simbolico, l'effetto di individuare delle persone che hanno ottenuto il consenso da parte di tutte le forze politiche. In questo modo si contribuirebbe ad attribuire una legittimazione davvero molto ampia a coloro che riescono ad essere legittimati dall'intera Assemblea; e non si potrebbe soprattutto avanzare il sospetto che alcuni abbiano ricevuto la legittimazione da una parte e altri soltanto da un'altra.

So bene che la procedura del *quorum* rischia di sottoporre l'aula ad una difficile ricerca di consenso, ma credo che su un tema così delicato esso si possa raggiungere, anche considerata la necessità di arrivare ad una fortissima legittimazione trasversale.

PRESIDENTE. Scusi professore, vorrei dirle che, stando a quanto è accaduto fino ad oggi, non sempre la maggioranza assoluta, di cui tutti hanno bisogno, è presupposto della qualità, poiché avendo tutti bisogno degli altri, non si stanno a guardare i nomi. Questo è un altro un aspetto della questione, e nemmeno quello prevalente, sia chiaro, ma vi è anche questo.

ANDREA GIORGIS, *Professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Torino. Omnia duplicia!* Su temi di questa portata è difficile immaginare una soluzione tecnica in grado di risolvere la questione: occorre un atteggiamento volto alla sincera ricerca di questo obiettivo.

Mi scuso se svolgo considerazioni un po' sparse, ma non vorrei ripetere cose che ho già ascoltato. Prima di concludere, rinviando al testo scritto che ho preparato, in cui ho fornito una risposta a quasi tutte le domande poste, mi preme sottolineare un punto. Ho spesso sentito ripetere che l'introduzione dell'istituto dell'ineleggibilità priverebbe il Parlamento e gli organi costituzionali della competenza di soggetti che sono invece portatori di cultura, capacità ed intelligenze, di cui è bene non privarsi. Non vorrei essere eccessivamente dogmatico, ma la rappresentanza di diritto pubblico muove dall'idea della rappresentazione, quindi della netta separazione fra società civile e società politica. È bene che i soggetti cosiddetti «portatori di certi interessi» non diventino loro stessi parte delle Assemblee, ma che facciano valere le loro legittime istanze attraverso i propri rappresentanti. Anche questa è una considerazione molto banale, ma una delle ragioni della destrutturazione della nostra sfera politica sta proprio nella sempre minore pregnanza della separazione tra società civile e società politica. Non tutte le separazioni sono malefiche e non tutte le separazioni vanno combattute, anzi, alcune vanno rigorosamente difese.

ENRICO ZANELLI, *Professore ordinario di diritto commerciale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Genova.* Anch'io ho consegnato al presidente un testo scritto che qui mi propongo di sintetizzare impietosamente. Vorrei anticipare subito le mie risposte ai quesiti del presidente, sia pure solo in forma numerica, a cui ho risposto «sì» sette volte, «no» una volta e mi sono astenuto quattro volte. Questo perché gli ultimi quattro quesiti presuppongono soluzioni sistematiche che, come si vedrà, mi trovano controcorrente. Naturalmente, le mie risposte sono ricostruibili dal contesto dell'intervento.

Nella sua relazione introduttiva, che definirei «accattivante», il presidente si è preoccupato di sottolineare preliminarmente che il principio di eguaglianza di fronte alla legge deve applicarsi sia ai poveri, sia ai ricchi, senza discriminazione verso questi ultimi. Mi sembra un *revival* di quel vecchio aforisma francese secondo il quale, così come i *clochard* o i barboni, anche i ricchi hanno diritto di dormire sotto i ponti, se lo desiderano. Naturalmente, il problema è alquanto più complesso e su questo aspetto, per la sua rilevanza sostanziale, mi riservo di svolgere più avanti un'argomentazione di fondo.

Sullo sviluppo della problematica del conflitto di interessi dal 1994 ad oggi, posso fare ricorso ad un ricordo personale. Nel 1994 molti di noi si erano soprattutto innamorati, o comunque avevano fatto riferimento al *blind trust*. Si è trattato di un peccato giovanile, direi, giustificato da un approccio alla legislazione *antitrust* attento al precedente americano che, come in tanti altri campi, sembrava essere sofisticato e da riprodurre anche da noi per realizzare finalmente l'ideale di un paese normale. Ma l'Italia era allora, ed è ancora oggi, in un certo senso, un paese più avanzato degli Stati Uniti quanto a conflitti di interesse esemplari, rispetto ai quali il *blind trust*, come è già stato detto, è, nella migliore delle ipotesi, inefficace e ingannevole quanto un placebo o, nella peggiore delle ipotesi, invasivo quanto un'amputazione. L'istituto giuridico del *trust* si diffonderà forse tra noi tra poco con la reintroduzione delle tasse di successione, ma per il momento non ci è familiare e ne stiamo configurando una brutta copia, dando largo spazio agli interventi contrastanti degli avvocati.

Se si considera attentamente la normativa americana, sulla quale vorrei intrattenermi perché è alla base storica di molte nostre evoluzioni in materia, ci si spiega perché il *blind trust* nostrano ne sia

uno stravolgimento o, più precisamente, per un verso un equivoco, per altro una forzatura. Siamo stati portati a vedere il *blind trust* degli Stati Uniti come lo strumento principe di rimozione del conflitto di interessi, tramite l'aggressione diretta del patrimonio dell'interessato. Non solo questo non è vero, ma è vero quasi il contrario. La normativa americana del 1978 concerne la correttezza dei funzionari pubblici, dal presidente all'ultimo funzionario di qualsiasi dipartimento. Si richiede la massima trasparenza per verificare la dinamica patrimoniale dell'interessato lungo tutta la durata dell'incarico. Si constata poi - e si tratta di una constatazione - che la maggior parte degli americani colloca comunque i propri beni in un contenitore chiamato *trust*. Esso è comunissimo, tanto quanto da noi è comune il contratto di locazione e molto più di quanto lo sia da noi l'usufrutto.

A maggior ragione, chi assume un incarico pubblico trova conveniente, se non lo ha già, costituire volontariamente un *trust* e nominarne gestore un proprio fiduciario. Soprattutto se il fiduciario riceve dal proprietario anche i poteri di agire senza consultarlo, né informarlo (è il caso del *blind trust*), la normativa del 1978 perde interesse nel patrimonio così distaccato dal rapporto con il suo proprietario. Il risultato è conveniente per tutti: sia per il funzionario pubblico o politico, che ne ottiene una semplificazione, essendo più libero nelle sue dichiarazioni e nelle sue azioni; sia per gli organi di vigilanza con cui il funzionario o il politico contratta la propria «libertà vigilata».

Qui vorrei introdurre brevemente un aneddoto forse un po' più leggero, che serve però a chiarire ulteriormente la posizione del *trust* nella normativa americana. Ho un amico il cui suocero, morto da qualche anno, era un americano non ricco del ceto medio (*middle class*), che aveva costituito il suo *trust*, nominandone fiduciario suo figlio, cioè un cognato del mio amico. Quel *trust* è in pratica servito a trasferire tutta l'eredità del defunto al fratello della moglie del mio amico, tagliandone fuori la stessa moglie, probabilmente perché aveva sposato un italiano. Devo ammettere che è forse da allora che ho cominciato a considerare il *trust* in una luce sfavorevole.

È inutile nascondersi che la problematica del conflitto di interessi è nata da noi. Essa sta insegnando anche agli americani, e a tutto il mondo, che il *trust* cieco non andrebbe da nessuna parte e anzi non sarebbe concepibile se non come anticamera di un esproprio, come è in sostanza nel progetto Franceschini, laddove interviene nei confronti non di un portafoglio di risparmio diversificato, ma di un impero finanziario che, soprattutto se televisivo, sarebbe visibilissimo nelle sue vicende e nei suoi trasferimenti.

Dagli americani non c'era e non c'è da aspettarsi la rinuncia - se non in termini di *moral suasion*, come è stato già detto - né alla volontarietà del negozio fiduciario, né alla nomina del fiduciario da parte dell'interessato, né alla negoziabilità o *bargaining* delle misure più opportune e decenti concordate fra i politici o funzionari interessati e gli organi di vigilanza. Tali organi, tra cui, l'*Office of Ethics in Government* - e qui concludo il discorso sul modello americano -, sono uffici costituiti presso ogni amministrazione federale, come fossero uffici legali interni di una società, per consigliare gli amministratori su come evitare passi falsi e impedire illegalità, o apparenze di illegalità, da parte di Cesare o della moglie di Cesare.

Cosa si può fare senza smarrirsi nella selva di normative straniere, più o meno pertinenti, che sono state richiamate (dagli Stati Uniti, al Canada, alla Sardegna, alla Francia, al Regno Unito), senza rinunciare ad affrontare realisticamente la problematica del conflitto di interessi?

Potrebbe sembrare che la predisposizione di meccanismi di trasparenza e di rimozione delle situazioni a rischio risponda, per esempio nel sistema americano, alla logica della prevenzione piuttosto che a quella della repressione. In realtà, pur derivandone qualche elemento di allontanamento dal rischio, non è affatto questa l'ispirazione della normativa americana, che non è di prevenzione, ma essenzialmente di responsabilizzazione accettata, in vista di eventuali conseguenze sanzionatorie successive.

Capitava, in altre parole - è un'esperienza comune, forse anche oggi - di poter entrare negli Stati Uniti solo dichiarando, in appositi moduli, di non voler rapinare banche o stuprare bambine. Al di là di un certo senso del ridicolo per noi smaliziati europei, resta vero che l'eventuale menzogna accertata al riguardo diventa, per la giustizia americana, offesa perseguibile in sé, bollata come più

riprovevole degli stessi comportamenti illeciti ad essa occultati. Personalmente, non condivido l'apparente ragionevolezza del principio «prevenire è meglio che reprimere», espressamente abbracciato - mi sembra - nella relazione del presidente ed anche dalla maggioranza degli intervenuti.

PRESIDENTE. In realtà, io sono per entrambe le ipotesi!

ENRICO ZANELLI, *Professore ordinario di diritto commerciale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Genova*. Certamente, questo va da sé, ma il problema è stabilire se siano opportuni un meccanismo o una costruzione di prevenzione. A me sembra di poter constatare, perlomeno nella nostra esperienza pratica, che l'attenzione alla prevenzione si accompagna quasi sempre alla trascuratezza per la repressione e ad una elefantiasi burocratica dei vincoli preventivi. Credo sia legittimo un certo scetticismo nei confronti di bardature amministrative *a priori* - sostitutive di pronunce, caso per caso, *a posteriori* - della giurisdizione civile o anche penale, se non verso le autorità contemplate dalla legge vigente, certamente verso la nuova autorità prevista dalla proposta di legge in esame. Più opportuna apparirebbe invece una costruzione riconducibile a quel tipo di agenzia - come diremmo noi - che è l'*Office of Ethics in Government*, una sorta di guida seria e al contempo, se necessario, inflessibile ma mai troppo invasiva nei confronti degli interessati, con i quali il dialogo resta abbastanza permanentemente franco e aperto. Alcuni spunti in questo senso vi sono anche nell'attuale proposta di legge: essi andrebbero sviluppati maggiormente in quest'ottica.

Vengo ora alla *pars construens*, ad una sorta di alternativa.

Vorrei parlare del mandato fiduciario che riguarda il rapporto fra il politico (e uomo di governo) ed il suo elettorato, rapporto che l'articolo 67 della Costituzione trasferisce a livello di collettività nazionale o nazione: verso l'elettore il mandato non è vincolante, ma verso la nazione sì. Per quanto riguarda il mandatario, il mandato fiduciario poggia - nella nostra tradizione giuridica - su due pilastri: l'assunzione dell'obbligo di curare gli interessi altrui e l'assunzione dell'obbligo di non curare interessi propri o di terzi in contrasto con quelli del fiduciante. Ne è sempre conseguita la prescrizione dell'astensione da atti o deliberazioni in conflitto di interessi, salvo la recente modifica dell'articolo 2391 del codice civile, ad esempio per gli amministratori di società, ma anche per tutori e rappresentanti in genere di interessi altrui.

Mi domando perché si vada alla ricerca di una definizione del conflitto di interessi, considerato che la definizione consolidatissima nel nostro ordinamento giuridico è quella che ho appena enunciato: chi si incarica della tutela di interessi altrui deve spogliarsi della tutela degli interessi propri o di terzi in conflitto con quelli del fiduciante.

Con l'astensione anche la legge Frattini ha rovesciato l'ipotesi della separazione dell'interessato dai suoi interessi, nell'ipotesi della separazione dell'interessato da decisioni di governo viziate o sospette: un autentico colpo di genio, come lo sono, del resto, tutte le scoperte dell'acqua calda. È chiaro, per la verità, che lo strumento dell'astensione non è mai stato - e non è - a prova di bomba: deve essere rafforzato il più possibile, soprattutto in termini pesantemente sanzionatori, in caso di violazione. Esso potrebbe benissimo essere integrato - forse qui seguo anche il suggerimento di poc'anzi del presidente - con l'adozione di un *trust* se non cieco, perlomeno «strabico», in cui il fiduciario risponda come punto d'onore personale dell'obbligo di guardare in direzione eventualmente diversa da quella del fiduciante, anche se suo parente o amico. Si tratta di un altro principio fondamentale, che dovrebbe valere sempre, anche nel nostro costume nazionale: mi è amico, *sed magis amica veritas*.

Senza la paziente creazione e crescita di una sensibilità per questo genere di visioni, che sembrano utopiche per il nostro paese, non vi sono comunque soluzioni tecniche a tenuta stagna, se non di tipo deliberatamente o inconsapevolmente vessatorio.

Un elemento di rinforzo, purché non esasperato, può naturalmente provenire da una legge sul sistema delle comunicazioni che guardi avanti (e non alle polemiche provinciali del passato) e sia

cioè tempestiva (e non ritardataria) nel valutare l'impatto delle altre nuove tecnologie, che presto sopravvanzeranno un digitale terrestre posticipato.

Qui si innesterebbe la fermissima convinzione che un professore di Harvard mi aveva manifestato già nel 1994, e cioè che il rimedio forse più lineare sarebbe stato individuabile nell'integrale privatizzazione della RAI, sin da allora indistinguibile dall'emittenza commerciale e, quindi, neppure classificabile come servizio pubblico: un rimedio adatto, questo, sia in considerazione di un certo aspetto del conflitto di interesse, sia tenuto conto del ruolo anomalo dello strumento televisivo in Italia. Perché la stampa è libera e la televisione no?

Quanto al disegno di legge Gentiloni - che dubito possa mai diventare un patto con sette punti di accordo come nel 1913 -, ciò che in esso ancora una volta deprime, come del resto in tutta l'evoluzione legislativa degli ultimi decenni, è la predeterminazione di quote di mercato: tutto il contrario di una autentica filosofia concorrenziale *antitrust* che richiederebbe, invece, analisi minuziose di mercato e correzioni caso per caso.

Prima di passare ad una considerazione finale, vorrei riferirmi sinteticamente agli interventi - che condivido - tenuti da alcuni membri della Commissione nelle sedute precedenti, senza ripetermi rispetto ad essi. Mi riferisco, più precisamente, alle preoccupazioni dell'onorevole Conte per i riflessi che interventi, oggettivamente punitivi per le aziende coinvolte nel conflitto di interessi del proprio azionista di riferimento, che sia anche autorità di Governo, potrebbero avere sul mercato, sulla Borsa e sui lavoratori dipendenti; alla distinzione molto perspicua, mi pare dell'onorevole Santelli, fra etica pubblica da un lato (un discorso molto generale, ma molto di fondo e molto importante) e i meno efficaci vincoli preventivi in chiave giuridica dall'altro lato; alle perplessità dell'onorevole La Loggia per la volatilità dei riferimenti a leggi straniere; e infine, soprattutto, collegandomi ad una mia considerazione finale, all'individuazione, da parte dell'onorevole Franco Russo, della centralità del problema dell'incidenza della ricchezza come strumento di accesso al potere politico.

Con questo mi ricollego, in un certo senso chiudendo il cerchio, ad una mia considerazione iniziale sul problematico diritto dei ricchi di dormire sotto i ponti senza essere discriminati rispetto ai poveri. In realtà, le risorse finanziarie per acquisire posizioni politiche e poteri di governo sono necessarie sia per i ricchi (che le hanno in proprio), sia per i poveri (che diventano così valvassori dei feudatari, ossia dei grandi finanziatori, e dei partiti). I vantaggi della disponibilità personale di ricchezze vanno dal possesso di quadri d'autore (che per esempio io non ho), al possesso di barche a vela (che per esempio io non ho), al possesso di aziende (in cui il compenso per l'imprenditore è costituito dal profitto e quello per i lavoratori dal salario), fino alla possibilità di prevalere in campagna elettorale.

Il principio di eguaglianza - o *égalité* - è per questi aspetti in modo pacifico solo formale, e nessun regime storicamente attuato sinora ha ottenuto di eliminare tutti i privilegi di partenza, neppure eliminando tutte le libertà.

Si potrebbe anche osservare, d'altronde, che per gli americani il personaggio ricco è meritevole di prevalere, come lo sono il personaggio intelligente o quello carismatico televisivo.

La senatrice Rodham, più nota come Hillary Clinton, ha ottenuto, alle recenti elezioni, il 70 per cento dei voti, spendendo più del 70 per cento di tutti i fondi destinati dal complesso dei candidati alla recente campagna elettorale nello Stato di New York. La nuova *speaker* della Camera, Nancy Pelosi, è la moglie di un immobiliare di San Francisco, ricco come un «Creso», secondo l'espressione del *The Economist*.

Nel 2006 i partiti italiani hanno ricevuto, d'altronde, come abbiamo letto recentemente, 200 milioni di euro di cosiddetti «rimborsi elettorali».

Abbiamo dunque questo problema del collegamento fra la disponibilità di ricchezze e l'accesso alla posizione politica: anche da noi, ormai, occorrono risorse finanziarie - e bella presenza, che non guasta - anche solo per candidarsi in qualità di consiglieri comunali, ovvero occorre rappresentare organicamente vari partiti o interessi finanziari, contraendo evidentemente un debito da pagarsi con la «moneta» della rinuncia alle convinzioni personali circa l'interesse pubblico.

In America rinunciano ormai alla candidatura presidenziale i miliardari che chiamerei «di basso livello», non potendo competere con quei miliardari «di alto livello» che tali sono o in proprio, o in quanto beneficiari dei finanziamenti di *lobbies* o sindacati (devo dire tuttavia, anche in questo caso, in genere, con trasparenza).

PRESIDENTE. Professore, le chiedo scusa, la sento insensibile alle mie sollecitazioni.

ENRICO ZANELLI, *Professore ordinario di diritto commerciale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Genova*. Io sono contrario alla *par condicio* e constato, con piacere, che lo è anche lei contrario, per lo meno in riferimento alla durata degli interventi svoltisi da questa mattina ad oggi.

PRESIDENTE. No, io sono favorevole alla *par condicio* e cerco di applicarla.

ENRICO ZANELLI, *Professore ordinario di diritto commerciale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Genova*. Comunque sto concludendo. Le soluzioni che ho esposto possono forse sembrare scoraggianti o illusorie. Non era mio obiettivo, né tanto meno mia intenzione, spargere scetticismo sull'opportunità di una regolamentazione adeguata del conflitto di interessi, bensì prendere le misure delle sue proporzioni e specificità, rispetto ad un contesto in cui devono operare piuttosto, e soprattutto, interventi *antitrust*, che sono un'altra cosa. Credo di poter eliminare la perorazione finale.

PRESIDENTE. Grazie professore, le chiedo scusa per l'interruzione.

Signori, mi permetterete di insistere: una volta trascorsi i dieci minuti, vi avvertirò che sono decorsi, poi deciderete voi.

LAURA SANTORO, *Professore associato di diritto privato presso l'Università di Palermo*. Presidente, desidero ringraziare per l'invito rivoltomi, che ho accolto con grande favore. Premetto che mi limiterò a brevissime osservazioni, rinviando al testo scritto che ho preparato e che vi fornirò, anche per ricollegarmi agli interventi che sono stati fin qui svolti.

Innanzitutto, proprio con riguardo alla proposta di legge Franceschini, si deve apprezzare la scelta di tornare all'impostazione di fondo dei disegni di legge che hanno preceduto il disegno di legge 1707 D, divenuto legge n. 215 del 2004, e cioè quella di mettere sotto controllo le attività patrimoniali di cui l'interessato abbia la titolarità e non già la sola attività di governo. In proposito, desidero rammentare quanto è risultato nella relazione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con riguardo alla mancata rilevazione di conflitti di interesse sull'attività di governo. Tale mancata rilevazione è probabilmente attribuibile alla frequente non coincidenza tra l'autore materiale dell'atto e il soggetto che ne trae profitto. Da questo punto di vista mi sembra di poter condividere quella risposta al suo primo interrogativo, e cioè la soluzione che svincoli l'accertamento del conflitto di interessi dal necessario collegamento formale e funzionale tra l'atto, il suo autore ed il patrimonio.

Va operata una precisazione circa la titolarità di queste attività incompatibili. L'adozione del regime di incompatibilità si ritiene preferibile al rimedio dell'ineleggibilità - come dirò velocemente, anche perché non è propriamente materia che rientri nella mia competenza -, soltanto perché appare in assoluta coerenza con la prassi della giurisprudenza, in particolar modo di quella parlamentare.

Tale prassi, in materia di conversione delle cause di ineleggibilità in incompatibilità sopravvenute, tende a riconoscere le cause di ineleggibilità verificatesi dopo l'elezione come cause di incompatibilità, cui si può pertanto ovviare con l'opzione. Si tratta del cosiddetto «appiattimento» delle cause di ineleggibilità su quelle di incompatibilità, di cui si è avuta un'ipotesi applicativa nella X legislatura, a proposito del deputato D'Angelo.

Anche la Corte costituzionale, di cui nel testo scritto ricordo qualche sentenza, conferma il dato fin

qui registrato. In una di esse la Corte è intervenuta ad attenuare progressivamente la portata dell'ineleggibilità di tipo economico - consentendone la rimozione anche dopo le elezioni - e a contenerne l'applicazione entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile alla luce dell'interesse pubblico che si vuole proteggere.

Il regime dell'incompatibilità può giovare nelle ipotesi in cui il timore di conflitto dipenda dalla concorrenza tra la carica pubblica, quella di Governo, e l'esercizio di un'attività considerata incompatibile. Lo stesso non può dirsi per l'ipotesi della sola titolarità dell'attività in questione: in questo caso il rimedio dell'opzione comporterebbe un sacrificio del diritto di proprietà; un effetto, questo, che oltre ad essere di dubbia costituzionalità, è eccessivo per la sua definitività e quindi, come ricordato dal professor Gambino, irragionevole e sproporzionato rispetto all'assunzione di una carica per sua natura temporanea. Appare perciò particolarmente felice la scelta operata dalla proposta di legge Franceschini di prevedere due regimi differenziati: un regime di incompatibilità, *ex* articolo 2, per l'esercizio delle attività considerate incompatibili; e un'altra disciplina, *ex* articolo 3, per la titolarità di date attività. Queste ultime comprendono: i valori mobiliari di importo superiore a 10 milioni di euro, le partecipazioni rilevanti - sebbene anche qui, a mio avviso, sarebbe opportuno specificare un parametro dimensionale attraverso cui considerare la rilevanza - e la titolarità di beni immobili.

A parte il rilievo critico circa la mancanza di un parametro dimensionale, appare forse altresì criticabile la scelta operata in ordine a un diverso trattamento giuridico per i valori mobiliari di importo superiore ai 10 milioni di euro, per i quali si prevede il rimedio della separazione gestionale, mentre per le altre attività patrimoniali si dichiarano applicabili non meglio precisate misure idonee, proposte dallo stesso interessato, che l'Autorità può accettare o meno. In caso non le accetti, è la stessa Autorità a prevedere - o forse a stabilire d'imperio - misure alternative, compresa la vendita, fissando in tal caso un termine massimo scaduto il quale, in caso di mancata ottemperanza, la stessa Autorità provvede con un'offerta pubblica di vendita.

Non vi è ragione per cui la soluzione prospettata per i beni mobili - nel senso di fare salva la mera titolarità in capo all'interessato, sacrificando invece la gestione - non possa trovare adeguata applicazione anche per i beni immobili, perché, a parte la considerazione già operata in ordine alla eccessività e ragionevolezza del rimedio della vendita forzosa, va rilevato come essa appaia sproporzionata, in questa disciplina, anche in ragione del fatto che, da un lato è situata al di fuori di una espressa previsione di opzione in favore dell'interessato, e dall'altro è rimessa alla discrezionalità dell'autorità competente.

La soluzione della separazione gestionale acquista ulteriore validità laddove ad essa si accompagni anche un'adeguata pubblicità, all'esterno, di tutte le attività patrimoniali, gli interessi finanziari e altro, di cui l'interessato abbia la titolarità, così da fornire al pubblico tutte le informazioni necessarie per controllare, durante l'esercizio della carica pubblica, che l'operato del suo titolare non sia indirizzato al perseguimento di un interesse privato. L'opinione pubblica ha, in questo senso, un potere forte di controllo e di sindacato, che esprime all'atto del voto, nella scelta se rinnovare o meno la maggioranza di Governo.

Qui mi riallaccio a quanto rilevato dal professor Zanelli.

Nella disciplina americana il rimedio è già soltanto quello della *public disclosure*, mentre il *blind trust* rappresenta l'eccezione, laddove l'interessato preferisca optare in questo senso, senza dichiarare all'esterno. È pur vero che il contesto sociale e politico dell'esperienza americana è profondamente diverso dal nostro: lì già il fatto di rivelare all'esterno è sufficiente, perché il controllo in realtà è effettivo mediante il voto.

L'articolo 10 della proposta di legge Franceschini prevede che la disciplina del conflitto di interessi si applichi anche nel caso di cessione dei cespiti e delle attività patrimoniali (in favore di coniuge, parente fino al quarto grado, società collegata o persona fisico-giuridica interposta) intervenuta nei tre mesi antecedenti all'assunzione della carica, o successivamente. Questa norma sembra contrastare con quanto previsto all'articolo 3, commi 2, 3, 4, laddove l'applicabilità della disciplina è rimessa al possesso delle attività patrimoniali, anche per interposta persona, senza limiti temporali

di sorta. A meno non si ritenga che il legislatore intenda prevedere un trattamento diverso per quelle attività patrimoniali (valori mobiliari superiori ai 10 milioni di euro, partecipazioni in settori strategici e beni immobili) e per le altre. Allora non si comprende perché le attività patrimoniali dovrebbero ricadere nella disciplina sul conflitto di interessi, solo se possedute per interposta persona, per effetto di cessione intervenuta nei tre mesi antecedenti la carica, e non anche prima. È infatti la natura dell'attività patrimoniale che potrebbe rendere opportuna l'applicazione della disciplina sul conflitto di interessi, e non già il fatto che detta attività sia o meno posseduta per interposta persona e lo sia da prima o dopo l'assunzione della carica.

Appare opportuno, dunque, prevedere l'applicazione della normativa *de qua* in ogni ipotesi di titolarità di attività patrimoniali per interposta persona, senza limiti temporali di sorta, così come previsto per l'esercizio dell'attività incompatibile e, ricollegandoci a quanto sopra detto, prevedere il rimedio della separazione gestionale, a nostro avviso, per ogni attività patrimoniale, di qualunque natura e valore economico.

Personalmente, ho un'opinione contraria rispetto a quanto si è detto circa l'aumento del tetto di 10 milioni di euro: secondo me bisognerebbe rendere la separazione gestionale operativa per qualsiasi attività patrimoniale.

Per quanto riguarda lo strumento, è vero che il *blind trust* non si rivela uno strumento efficace, se non per i valori mobiliari facilmente dismissibili sul mercato. Il *blind trust* si ha soltanto laddove il *trustee* dismetta i titoli costituiti in *trust* e li reinvesta, e così la «cecità» è garantita. Potrebbe benissimo essere adoperato come strumento nel caso di titolarità di valori mobiliari facilmente vendibili sul mercato, mentre è forse opportuna l'indicazione suggerita circa lo strumento del *blind management agreement*.

A tale proposito, tuttavia, permettetemi una breve rilevazione, prima di concludere, sebbene questo sia il tema al quale ho maggiormente dedicato i miei studi. Si è fatto riferimento, all'articolo 8, a un contratto di gestione, che in fondo allude certamente al *blind trust* (non lo si è voluto dire ma il contenuto è questo): così facendo il legislatore, forse motivato dall'incertezza, che ancora purtroppo esiste, circa la portata e le modalità applicative del *trust*, finisce per rendere ancora più incerta la via da percorrere, con il probabile effetto che la disposizione in esame resti lettera morta. Lo scarso successo del *trust* nei quindici anni seguiti all'entrata in vigore della legge n. 364 del 1989 è dipeso, a fronte della molteplicità dei possibili impieghi operativi del *trust*, *in primis* dalla mancanza di un testo di legge chiaro ed esaustivo (la legge n. 364, infatti, si limita a dire che «piena e intera esecuzione è data alla Convenzione dell'Aja») e poi anche dalla diffidenza degli operatori giuridici verso un istituto che è il prodotto dell'autonomia privata.

Qui vorrei ricordare che, quando si parla dei *trust*, non bisogna alludere necessariamente al *trust* interno. Mi riaggancio a quanto detto dal professor Zanelli, che ha parlato di negozio fiduciario. Questa è l'occasione per il legislatore italiano di chiarire le questioni riguardanti anche il contenuto della Convenzione dell'Aja, che è norma di diritto internazionale privato, che non ha introdotto un istituto, né tantomeno un *trust* interno.

Tra l'altro, se il legislatore oggi ponesse nuovamente mano ai lavori sulla regolamentazione di questo istituto, nella forma che ci appartiene del negozio fiduciario, risolverebbe il problema della mancanza di un dato positivo che, nell'interpretazione che ne ha fatto Lupoi, ha condotto a fare *trust*, ricollegandosi però alla legge di un ordinamento straniero, che conosce al suo interno l'istituto del *trust*. Ciò provoca, oggi, il fatto che sia rimasto uno strumento di nicchia, che incontra una diffidenza generalizzata.

Tra l'altro - e concludo - la necessità del chiarimento normativo si pone anche per il *blind management agreement*, che è pur sempre un *trust*, con la differenza che al gestore-*trustee* non competono poteri dispositivi, ma soltanto di amministrazione.

Su questo punto va chiarito che il gestore non deve essere però considerato nel caso specifico un semplice mandatario, come invece il riferimento ai soli poteri di amministrazione potrebbe indurre a ritenere, bensì proprietario fiduciario dei beni oggetto dell'accordo gestorio, giacché è necessario assicurare il pieno ed effettivo distacco delle attività patrimoniali dal titolare, cosa che un mandato

non è in grado di assicurare.

Riallacciandomi a quanto osservava il professor Uckmar questa mattina, non mi sembra opportuno che, in questo caso, si alluda pedissequamente al mandato gestorio delle società fiduciarie, perché un'analisi attenta dell'intestazione fiduciaria, nello svolgimento degli interventi normativi dal 1939 ad oggi, ha dimostrato come oggi le società fiduciarie non godono di quella autonomia gestionale, perché il titolare può, in qualsiasi momento, revocare il mandato conferito o bloccare un'operazione; quindi il conflitto di interessi non troverebbe un'adeguata soluzione.

Concludendo, sul piano propositivo, per risolvere l'*impasse* che si verrebbe a creare senza un intervento chiarificatore circa la portata e il contenuto del trasferimento al gestore, ai sensi dell'articolo 8, sarebbe sufficiente prevedere i seguenti punti: la scelta del gestore operata congiuntamente e di comune accordo tra l'autorità e il titolare; l'acquisto della proprietà fiduciaria dei beni soggetti ad una serie di obblighi circa l'amministrazione produttiva degli stessi; se il trasferimento è limitato nel tempo e lo è anche la durata della carica (una proprietà fiduciaria limitata nel tempo, per cui al termine della carica l'interessato ritorna nella piena proprietà dei beni originariamente costituiti in gestione fiduciaria, ovvero in quelli che sono stati acquistati per effetto dell'investimento dei primi) il richiamo dei principi della separazione, di cui agli articoli 2 e 11 della Convenzione dell'Aia, nonché di quelle norme di carattere tributario sulle quali, peraltro, la proposta di legge Franceschini in parte si esprime.

ANTONIO SASSANO, *Professore ordinario di progetto e ottimizzazione di reti presso la facoltà di ingegneria dell'Università «La Sapienza» di Roma*. Signor presidente, mi scuso per il fatto che, per la maggior parte del mio intervento, leggerò il testo scritto, ma lo faccio con l'obiettivo di ridurre al massimo i tempi della mia esposizione.

Intanto, considero un grandissimo onore essere stato chiamato ad esprimere un parere sulla proposta di legge destinata a regolare il conflitto di interessi nel nostro paese. Desidero anche ringraziare gli uffici per avermi fornito un'ampia ed esauriente documentazione sullo svolgimento dei lavori della Commissione fino ad oggi.

Il mio intervento sarà molto circoscritto, limitato alle questioni tecnologiche e finalizzato più all'indicazione di criticità che non alla definizione di soluzioni. In tutta la discussione di oggi la percezione crescente è quella della grande distanza che esiste tra la complessità del problema, che vedo in aumento con l'evoluzione tecnologica, e il tipo di soluzioni che sono state - viceversa - qui proposte, che mi sembrano tutte «corte» rispetto all'obiettivo di risolvere efficientemente il problema.

Per inquadrare il mio intervento nell'ambito dei quindici punti che sono stati espressi, mi limiterò a trattare il dodicesimo punto, relativo alla questione dei mezzi di comunicazione e della loro specificità (anche per rispondere alla domanda posta dall'onorevole Russo al riguardo), e in parte, sommariamente, in qualità di ingegnere e di tecnico, il primo punto, relativo ai valori e ai limiti costituzionali di cui si deve tener conto nella legge sul conflitto di interessi.

Uno dei punti che intendo sollevare è un profilo costituzionale - almeno a me sembra tale, lo sottopongo all'attenzione dei miei colleghi costituzionalisti - che mi sembra non essere stato preso in considerazione e che illustrerò nel prosieguo del mio intervento.

Nella sua relazione il presidente Violante pone una serie di questioni relative al tema del rapporto fra il conflitto di interessi e l'evoluzione tecnologica dei mezzi di comunicazione. In particolare si chiede se abbia senso, in una fase di sviluppo di nuove piattaforme tecnologiche e di convergenza delle reti, limitare il controllo ai soli concessionari televisivi. Questa è la domanda principale, alla quale dedicherò quasi tutto il mio intervento.

La seconda domanda che il presidente si pone è se i motori di ricerca su Internet possano costituire un elemento del sistema delle comunicazioni in grado di condizionare l'opinione pubblica. Questa è una domanda che tratterò di passaggio nel mio ragionamento, ma anche a questa darò una risposta. Intanto, proverò a tracciare un quadro della situazione. La tecnologia spinge l'evoluzione dei sistemi di comunicazione di massa verso una rete convergente basata sul protocollo Internet; una rete che ci

connetterà gli uni agli altri per mezzo di diverse piattaforme: la televisione (mobile e fissa), la radio, il satellite, le varie forme del servizio mobile, di cui non elenco tutte le tecnologie. In questo scenario, le reti di comunicazione smettono di essere tribune per il contatto «uno a molti» e divengono il mezzo per stabilire relazioni orizzontali tra i cittadini utenti.

La questione che mi pongo, a questo punto, è la seguente: quali potrebbero essere, in questo scenario (in quello futuro, in qualche modo), le possibilità di condizionamento da parte di un uomo di governo in conflitto di interessi? In questo senso rispondo alla domanda del professor Zanelli, il quale era convinto che la tecnologia avrebbe risolto il problema e che l'unico dilemma fosse quello del possibile ritardo nell'attuazione del digitale terrestre.

Io mi pongo già nella situazione in cui la tecnologia abbia fatto il suo corso ed esista la rete convergente: forse nel 2012. Poi ovviamente tornerò alla situazione attuale. Anche in questa situazione, il problema del conflitto di interessi esisterebbe o, meglio, esisterà - mi permetto di dire così - e sarà anzi aggravato, come cercherò di dimostrare tra breve.

Quali possono essere in questo scenario le possibilità di condizionamento? Certamente non la possibilità di limitare il pluralismo delle voci: non è questo il punto. La rete Internet offre un ventaglio completo di opinioni e la possibilità di accedere, senza alcuna limitazione, alle posizioni di ogni gruppo e di ogni individuo, su ogni tema, anche il più specifico. Quindi, non è una questione di pluralismo e non si risolve con esso. Il professor Abbamonte giudicava questo un punto risolutivo, ma io penso che non lo sia, in quanto la prospettiva è quella dell'aumento del numero delle voci. Al contrario, il problema - e qui vengo alla questione dei motori di ricerca - è piuttosto che la grande disponibilità di informazioni e di voci rende inevitabile la selezione automatica delle fonti informative. Molti strumenti che oggi utilizziamo sulla rete selezionano automaticamente le fonti informative. *Google News*, che molti di noi leggono - immagino - tutti i giorni, è un algoritmo che sceglie automaticamente dalle fonti informative gli elementi da presentarci. Di conseguenza, come suggerisce il presidente Violante nella sua relazione introduttiva, uno dei punti critici del sistema potrebbe essere quello del controllo dei sistemi automatici di selezione dell'informazione, come *Google* e *Yahoo*. Personalmente, non lo credo per due motivi.

In primo luogo, il comportamento dei motori di ricerca e dei sistemi di aggregazione automatica delle notizie è facilmente misurabile e sanzionabile dall'autorità di settore. Non è un caso che il professor D'Angelo citava come esempio quello del *Googlebombing*, avvenuto durante le ultime elezioni, ma quel meccanismo è stato identificato, misurato e rimosso durante il periodo elettorale esattamente dall'autorità di settore.

Tuttavia, vi è un secondo elemento, che per me è più rilevante, che limita la possibilità di condizionamento da parte di un uomo di governo, ovviamente italiano. I motori di ricerca sono molti, in concorrenza tra loro e inevitabilmente sovranazionali. La difficoltà che incontra il motore di ricerca europeo - *Quaero*, bellissimo nome latino - ad imporsi a livello europeo è esattamente questa: l'ambito europeo è ancora troppo ristretto. Eventuali limitazioni o polarizzazioni della ricerca dovrebbero avere come committenti gli Stati stessi, come è accaduto nella vertenza Cina-*Google* (dev'essere lo Stato a chiedere la polarizzazione del motore di ricerca, che è un fatto che ha inevitabilmente conseguenze e pubblicità planetaria). Tali limitazioni avrebbero un impatto internazionale enorme, ma non sarebbero comunque totalmente efficaci, come non lo è l'accordo Cina-*Google* per limitare la possibilità di accesso degli utenti cinesi.

Dunque, sulla rete Internet il pluralismo delle voci è strutturale e, più che limitato, è amplificato dalla disponibilità di efficienti e neutrali sistemi automatici di ricerca delle informazioni. Il problema, quindi, sembrerebbe non esistere in tale futuro tecnologico; in realtà per me il problema esiste e si incentra sulla figura dell'operatore di rete, che il professor Mannoni - mi dispiace di non essere d'accordo con lui - escludeva nel controllo per il conflitto di interessi.

Esiste un elemento della rete Internet che ha un carattere fortemente nazionale, che costituisce il vero punto critico, ai fini dell'influenza del conflitto di interessi, in un sistema di comunicazioni di massa: si tratta delle risorse che rendono possibile il funzionamento dei vari segmenti della rete convergente, quelle risorse che fanno funzionare le reti. Sarà una deformazione professionale, ma

credo che siamo tutti qui per «deformazione professionale».

Le frequenze, gli impianti di trasmissione, la rete telefonica che conosciamo, i collegamenti in fibra ottica, le centrali di commutazione, il famoso «ultimo miglio» dalle centrali agli utenti, sono tutte risorse localizzate nel territorio nazionale e il cui uso è regolato da leggi nazionali.

Le risorse della rete convergente sono gestite dall'operatore di rete - questa è la figura sulla quale ho inteso attirare la vostra attenzione -, che ne ottimizza l'uso per massimizzare la capacità trasmissiva, ovvero lo spazio dedicato ai programmi e ai servizi. Sto parlando, a titolo di esempio, di un operatore di rete (quello in prospettiva), che sarebbe quello che adesso rappresentano Telecom e Fastweb per la rete fissa, Rai Way ed Elettronica Industriale per le trasmissioni televisive, Tim e Vodafone per la rete mobile. Tutto questo insieme: questa è la situazione che vediamo in prospettiva.

Il ruolo dell'operatore di rete è cruciale. Una sottoutilizzazione delle risorse può, infatti, condurre a una limitazione artificiale del diritto di accesso degli utenti. È quello che succede, ad esempio, quando le frequenze televisive non vengono utilizzate in modo ottimale e si limita in modo artificiale il numero di operatori presenti sul mercato. Questo è attualmente - e lo sarà - il ruolo critico della gestione delle future reti digitali. Sarà l'operatore di rete che avrà la possibilità di favorire o limitare la possibilità degli utenti di accedere alla rete convergente. Tecnologia ed economia spingeranno gli operatori di rete a concentrarsi - è inevitabile, poiché questa è la linea di tendenza - e il loro numero tenderà a ridursi. Pertanto avremo pochi operatori di rete nazionali, con la possibilità di controllare l'accesso di migliaia di fornitori di contenuti. Quindi, il problema dei fornitori di contenuti tenderà a diminuire, quello della pluralità delle voci non sarà più centrale, mentre quello del controllo delle reti tenderà a diventare il vero problema. La criticità è ulteriormente aggravata da un altro fenomeno, del quale iniziamo a vedere le tracce su Internet, ma che è largamente presente e condizionante nel panorama attuale delle comunicazioni: l'integrazione verticale. Gli attuali operatori di rete sostengono a buon diritto di aver investito in impianti e frequenze e di avere la necessità di continuare ad investire sulle reti per rendere davvero possibile una libera circolazione di contenuti multimediali. Di conseguenza, non ritengono equo che siano i fornitori di servizi (come *Google* e *Amazon*) o i fornitori di contenuti (come gli editori o le case di produzione televisiva) a raccogliere i frutti di questi investimenti, grazie ad un accesso libero alla capacità trasmissiva.

Gli operatori di rete vogliono partecipare ai ritorni garantiti dalla distribuzione di contenuti e servizi sulle proprie reti. Negli Stati Uniti tale posizione si è concretizzata in una richiesta, supportata da *Time Warner*, *AT&T* e *BellSouth*, di una rete Internet a due livelli: un livello a disposizione di tutti, come ora, e un livello *premium* ad alta velocità e ad alta qualità, nel quale ospitare a pagamento le trasmissioni televisive, quella che chiamiamo IPTV, dai contenuti di pregio.

Da questo scenario - è questo il punto cruciale del mio intervento - il passo da compiere per giungere a un controllo capillare del traffico sulla rete, sulla base dei contenuti (di che cosa viene trasmesso), delle origini (di chi lo trasmette) e delle destinazioni (di chi è il destinatario del contenuto) è molto breve. Per l'operatore di rete sarebbe possibile discriminare il flusso delle informazioni sulla base del gruppo o della persona che le ha prodotte, su quella dei destinatari e anche degli argomenti trattati. Anche l'idea di un servizio universale, della minimizzazione del cosiddetto *digital divide*, verrebbe messa in grande pericolo da questa scelta.

Ai fini dell'intervento di oggi, il punto centrale degli argomenti che ho appena esposto è, dunque, il seguente: se un uomo di governo avesse la possibilità di influenzare l'attività di un operatore di rete, potrebbe giungere nello scenario della rete convergente, cioè nel pieno dispiegamento dell'evoluzione tecnologica, ad un controllo capillare del traffico in base alle origini, alla destinazione e al contenuto dei dati. Tale posizione di controllo sarebbe ulteriormente rafforzata se l'operatore di rete avesse la possibilità di integrarsi verticalmente e favorire, in modo sempre selettivo, i propri contenuti sulla propria rete. Quindi l'integrazione verticale, nella prospettiva futura, costituisce un grave peggioramento di una situazione già grave.

L'attuale scenario dei mezzi di comunicazione di massa non consente una lettura così chiara della

criticità del ruolo di operatore di rete. Viviamo infatti in una fase di transizione, nella quale la rete convergente non ha ancora preso forma (sto tornando alla situazione attuale), e le varie piattaforme (televisione, satellite, televisione via cavo e televisione in mobilità) non sono parte di una rete e appaiono - e sottolineo questa parola - in concorrenza tra loro. Per un verso, la situazione appare più critica di quanto potrà essere a regime, perché alcuni operatori di rete, i *broadcaster* televisivi, gli operatori satellitari e quelli di telefonia mobile sono già verticalmente integrati, trasportano quasi esclusivamente contenuti propri e impediscono l'accesso ai fornitori di contenuti e servizi concorrenti. Al contrario, la gestione della rete fissa sembra più aperta e il ruolo di fornitori di contenuti dei principali operatori limitato (cioè Telecom, Fastweb, e via elencando).

In effetti, guardando con attenzione alla dinamica del sistema si può leggere con chiarezza che, sia gli operatori verticalmente integrati che gli operatori di rete fissa, si muovono nella direzione del controllo della rete convergente e dell'integrazione verticale. Per gli operatori *wireless*, cioè *broadcaster* ed altro, si tratta di una strategia difensiva volta a mantenere la posizione acquisita nello scenario analogico. Per gli operatori fissi l'obiettivo, invece, è quello di trasformarsi in *media companies* e ritagliare all'interno della propria rete delle corsie preferenziali nelle quali far circolare contenuti *premium*, IPTV, servizi a valore aggiunto e utenza affari. Tali corsie preferenziali dovrebbero essere a pagamento per tutti gli altri fornitori di servizi.

In entrambi i casi gli obiettivi sono gli stessi, e sono quelli che abbiamo descritto nello scenario a regime, che è quello futuro: controllo della rete di trasmissione e tendenza all'integrazione verticale. Lo scenario digitale non muta, dunque, l'incidenza e la rilevanza di questi due fattori; anche l'evoluzione tecnologica non cambia la situazione.

Le conclusioni che vorrei trarre sono due. La prima è quella per cui, anche tenendo conto dell'evoluzione tecnologica, il punto di applicazione privilegiato - mi dispiace, e capita spesso, di essere su questo in totale disaccordo col professor Mannoni - del condizionamento improprio dei mezzi di comunicazione di massa è attualmente, e lo sarà ancora più in futuro, l'operatore di rete, ovvero colui che trasporta i contenuti degli utenti. È così attualmente per i concessionari televisivi, ma lo sarà ancora di più nel futuro scenario digitale. Il mio suggerimento è che questo, in qualche modo, debba emergere nella legge.

La tecnologia digitale avrà l'effetto di far aumentare in modo esponenziale i fornitori di contenuti, ma anche l'effetto di concentrare e ridurre, sia su scala internazionale che su quella nazionale, il numero di operatori di rete. E dunque il condizionamento improprio potrà essere messo in atto dalla posizione privilegiata di chi controlla la rete e determina volume e tipologie del traffico.

Per valutare la criticità di questo condizionamento - questo era l'elemento nuovo di diritto costituzionale che volevo introdurre, sommessamente e con grande umiltà, dopo aver ascoltato gli interventi di oggi - il punto fondamentale è il seguente: questo condizionamento avrebbe l'effetto di limitare un diritto fondamentale dei cittadini utenti, il diritto di accesso alle reti, ovvero, considerato che le reti tendono a diventare uno strumento di comunicazione orizzontale, se mi è consentita l'incursione in campo giuridico, il diritto costituzionale alla libertà di associazione.

Questo, secondo me, è il punto fondamentale, che rende diverso l'aspetto della comunicazione di massa da tutti gli altri che abbiamo trattato sino a questo punto. Svolgendo una ricerca su Internet, ho visto che la libertà di associazione è un elemento fondante anche della nuova Costituzione europea, dunque non sarebbe male anticiparne la trattazione in questa sede.

La seconda conclusione è che il condizionamento improprio può essere realizzato da un uomo di governo che possieda o controlli un operatore di rete, e su questo non c'è dubbio; ma anche, e questo mi preoccupa moltissimo, perché tutto quello che ho sentito oggi non mi sembra risolutivo di questo problema, dallo stesso operatore di rete (peraltro, il futuro operatore di rete sarà completamente diverso da quello che in questo momento abbiamo sotto i nostri occhi), con fini di supporto indiretto ad una parte politica, di generico condizionamento delle scelte politiche, o semplicemente di vantaggio economico.

Dunque, ritengo che un intervento, che si limiti ad impedire di assumere ruoli di governo ad un singolo che possieda o controlli un operatore di rete, sia certamente necessario, ma altrettanto

certamente non sufficiente a risolvere il grave problema della limitazione del diritto di accesso alle reti dei cittadini utenti.

Comprendo bene come quello che sto per dire vada oltre gli obiettivi immediati della Commissione, ma ritengo doveroso sottolineare come sia assolutamente indispensabile accompagnare una nuova legge sul conflitto di interessi con una serie di interventi strutturali, che rendano meno convenienti o impossibili le limitazioni di accesso alle libertà delle reti.

Il primo e più importante di questi interventi strutturali dovrebbe essere quello di impedire che l'operatore di rete possa essere anche fornitore di contenuti. L'intervento strutturale fondamentale è la separazione verticale fra operatori di rete e fornitori di contenuti. Comprendo che si tratti di un argomento che non rientra in quello che stiamo affrontando, ma credo che senza trattare questo elemento quasi tutte le soluzioni che ho sentito oggi sarebbero «corte» rispetto all'obiettivo di risolvere il problema.

Il secondo intervento strutturale dovrebbe essere quello di affidare alle autorità di settore, che dovrebbero essere potenziate, maggiori compiti nel controllo dell'accesso alla capacità trasmissiva delle reti da parte dei fornitori di contenuti. Dopo la separazione, i fornitori di contenuti dovrebbero essere garantiti dalle autorità nell'accesso e potenziare la capacità di misurare e sanzionare l'utilizzo improprio delle reti e le discriminazioni basate sull'origine, la destinazione e il contenuto del traffico utente.

ARTURO DI CORINTO, *Docente di comunicazione mediata dal computer presso la facoltà di scienze della comunicazione dell'Università «La Sapienza» di Roma.* Presidente, penso che sfrutterò un «effetto ripetizione», con il mio intervento, dal momento che anche io intendevo parlare a proposito del dodicesimo quesito.

Il mio intervento intende evidenziare i problemi relativi ad alcuni aspetti del conflitto d'interessi, legati ai mezzi di comunicazione, riconoscendo che la platea dei soggetti in conflitto d'interesse, reale o potenziale, è tendenzialmente assai ampia. Fondamentalmente rispondo di sì al quinto quesito che la Commissione pone. Inoltre, vorrei dire che la proposta di legge che stiamo discutendo, quale che ne sia l'esito, a mio parere potrebbe funzionare soltanto insieme all'applicazione di altre normative, ad esempio la legge Gentiloni, e con l'intervento delle istituzioni esistenti, quali, ad esempio, gli organismi *antitrust* vigenti, e solo se si ponesse in un'ottica europea e transnazionale, vista la natura della configurazione del sistema mediatico attuale.

Ritengo che il sistema dell'informazione e della comunicazione, cioè il sistema dei *media*, non rappresenti soltanto un comparto economico a sé stante, bensì abbia una sua specificità. Esso non si limita a riflettere l'opinione pubblica, bensì la costruisce. È in questo aspetto che si annida la possibilità di manipolare e di influenzare l'opinione pubblica stessa, possibilità che è alla base del conflitto tra l'interesse pubblico e l'interesse privato, che - ahimè - ho sentito dibattere secondo toni dottrinali che hanno soltanto cercato di rappresentare l'importanza dell'interesse privato. Ho sentito parlare poco di interesse pubblico negli interventi colti e dottrinali dei giuristi, mentre vorrei, invece, che si tornasse a questo aspetto.

Nel mio intervento vorrei porre l'attenzione su tre questioni riguardanti il sistema televisivo (che poi è il *casus belli*), nonché sulla legge sul conflitto di interessi. Intendo farlo non solo per il fatto che in Italia abbiamo assistito ad un'inedita concentrazione di potere mediatico, economico, politico e finanziario nelle mani di un solo uomo - l'ex Presidente del Consiglio - diventando così un caso da manuale nel mondo a causa di questo conflitto di interessi spaventoso ed abnorme, ma anche per il fatto che stiamo assistendo alla crescita di tanti piccoli «grandi fratelli». Berlusconi, in un certo senso, forse ha ragione: il conflitto di interessi, oggi, non riguarda solo lui. Vi sono tante persone in potenziale o reale conflitto di interessi.

Il sistema televisivo è cambiato, per effetto della convergenza dei *media* e per l'aumento delle piattaforme di erogazione dei contenuti. Internet potrebbe diventare lo *standard* di fatto delle nuove piattaforme mediatiche. La digitalizzazione delle reti e dei contenuti, invece, producendo differenti gradi d'interattività, può favorire od aumentare il rischio di manipolazione degli utenti. È

necessario, quindi, a mio parere, intervenire affinché siano garantite, da una parte, la concorrenza di mercato e, dall'altra, la libertà degli utenti, evitando nello stesso tempo di porre barriere all'uso dei *media* da parte di soggetti singoli e collettivi, barriere che possono sorgere per ragioni strumentali. Insomma, non parliamo soltanto di censura e di autocensura, ma della possibilità di accedere, oppure no, alle informazioni.

Tralascio la questione della Rai, per la quale ci vorrebbe una legge sul conflitto di interessi retroattiva. Mi pare, infatti, che la situazione in Rai non sia cambiata granché, neppure con il Governo dell'Ulivo. Spero, tuttavia, di poterne parlare successivamente.

La prima questione che pongo riguarda l'incremento delle piattaforme disponibili per la veicolazione di contenuti televisivi. Siamo stati abituati a pensare al sistema televisivo come all'insieme delle emittenti della televisione terrestre e satellitare. Oggi, l'offerta televisiva si è ampliata, e dobbiamo considerare come facente parte di questo sistema la televisione analogica, la televisione digitale, la televisione digitale terrestre, la televisione via cavo, la televisione via Internet, nella doppia definizione di Web TV e IPTV, la televisione mobile e la televisione *outdoor*. La televisione analogica è, ovviamente, ancora il mezzo prevalente per l'informazione e l'intrattenimento della maggioranza degli italiani, con un tasso di penetrazione del 96 per cento. I motivi li conosciamo: consuetudine culturale all'uso, bassi costi utente, ed altro. È chiaro che essa deve rimanere oggetto di uno specifico interesse da parte del legislatore, oltre che del pubblico scrutinio da parte dei cittadini. Il motivo mi sembra ovvio: la televisione influenza il comportamento delle persone non tanto perché, quando una persona è esposta ad una notizia, cambia il suo modo di fare o di pensare, ma perché questa persona è esposta ripetutamente ad un sistema di comunicazione dell'informazione e ad un sistema dell'intrattenimento che induce stili di vita e di comportamento. Si tratta, più che di una situazione specifica ed attuale, di un sistema che influenza l'immaginario (ad eccezione di rari casi).

Questo scenario della televisione che influenza le persone è destinato a cambiare, però, con la televisione digitale terrestre che, come sappiamo, ne rappresenta una evoluzione e consente di ampliare il numero delle emittenti per banda di frequenza.

Ciò su cui vorrei riflettere è il fatto che la televisione digitale terrestre garantisce, e garantirà sempre di più, un'interattività prima impensabile (e potrebbe diventare la vera *killer application* del futuro, almeno in Italia), perché sfrutta la consuetudine con la televisione analogica, che ha già una grande platea di pubblico nelle persone meno istruite, più anziane e che hanno difficoltà di accesso alla tecnologia. Addirittura, in futuro la sua diffusione potrebbe favorire un apprendimento all'uso dei *media* digitali.

In diretta concorrenza alla televisione digitale terrestre, troviamo la IPTV nella prospettiva soprattutto della diffusione del WiMax, o meglio della liberazione delle frequenze del WiMax, che rappresenta l'evoluzione tecnologica del WiFi, vale a dire l'Internet senza fili. Farò alcune specificazioni per coloro che sono meno avvezzi a tali termini.

IPTV è il termine generico per indicare l'utilizzo di tecnologie Internet con la diffusione di segnali televisivi o contenuti video, nella doppia declinazione di WebTV, ovvero della *video screening* via *web*, oppure nella declinazione del *set top box*, il cosiddetto «scatolotto» che è in grado di decodificare il segnale digitale e di accedere a un canale di ritorno (tipicamente, una connessione ADSL per l'interazione). A trainare l'IPTV sono ovviamente alcune scelte commerciali: lo sfruttamento della banda larga per offrire nuovi servizi agli abbonati da parte dei *service provider*; l'esigenza degli operatori di rete fissa di offrire alternative alla migrazione verso servizi mobili; la possibilità di fornire attraverso un'unica rete e un unico contratto i servizi voce, *broadband TV* e Internet.

A trainare l'IPTV, come diceva anche Sassano, sono la convergenza delle reti verso un'unica architettura, quella TCP-IP, le nuove tecnologie di compressione dei segnali, il ridotto costo delle memorie di massa e un dato sociologico: l'insoddisfazione degli utenti, soprattutto di quelli giovani, verso la televisione commerciale, che è diventata obiettivamente inguardabile.

La televisione mobile dovrebbe essere, anche essa, oggetto di indagine e scrutinio ai nostri fini. In

questo caso possiamo parlare del fatto che il sistema mediatico si riconfigurerà intorno ad un oggetto che è il cellulare, in una prospettiva in cui i servizi di informazione e di intrattenimento saranno veicolati attraverso quella piattaforma che, contrariamente alla televisione analogica, ha un tasso di penetrazione del 119 per cento. È assai significativo il fatto che noi possediamo, in media, 1,2 telefonini a testa. La comunicazione televisiva tramite televisione mobile - anche quella che si vede sui voli intercontinentali, sulle navi e su certe linee del trasporto pubblico - è caratterizzata dall'utilizzo di contenuti prodotti da terzi e, perlopiù, di carattere informativo. La TV *outdoor* (la tv esterna) è quella degli aeroporti, delle stazioni ferroviarie e di altri luoghi, come ad esempio gli stadi. Secondo uno studio dell'ISIM fatto all'inizio dell'anno, il 34 per cento del campione intervistato afferma di guardare l'*outdoor* TV. Anche questa televisione è caratterizzata da contenuti informativi e di intrattenimento prodotti da terzi.

L'incremento di queste piattaforme influenza i comportamenti di consumo degli utenti, data la maggiore scelta che questi ultimi hanno. La possibilità di far viaggiare i contenuti televisivi su piattaforme diverse aumenta il numero delle «emittenti», mentre la televisione digitale terrestre aumenta il numero di canali televisivi in grado di viaggiare sulla stessa frequenza (da quattro a sei canali). All'incremento delle piattaforme mobili disponibili si coniuga, inoltre, la tecnologia digitale, ossia l'uso di Internet come repository di informazioni e contenuti virtualmente illimitato. È significativo, soprattutto, il carattere interattivo e autopoietico - parlo degli *user generated contents* - dei contenuti che si trovano su Internet.

A questo punto potremmo parlare di fattori che spingono gli individui a preferire un mezzo di comunicazione, piuttosto che un altro. Il primo di questi fattori è la questione dei costi di riconversione per il passaggio da una tecnologia all'altra, ovvero gli *switching cost*, che sono la norma nell'economia dell'informazione e che dipendono da diverse variabili. Ve li cito soltanto, perché non abbiamo tempo: sono fondamentalmente tendenze sociali e strategie di *marketing* - se così posso sintetizzare - che definiscono le modalità di scelta di una tecnologia, anziché un'altra. È un punto dove si situa un potenziale conflitto d'interessi, perché queste scelte possono essere indotte e manipolate. Parliamo dell'effetto reputazionale, dell'effetto *clutter*, del *prospect theory*, della *path dependency* e così via. Soprattutto parliamo dell'esternalità di rete, cioè degli effetti che si registrano quando il valore di un bene per un individuo aumenta all'aumentare del numero delle persone che posseggono lo stesso bene. Mi fermo qui, ma, se volete, successivamente potrò illustrare meglio questi argomenti.

Il punto a cui voglio arrivare è che lo scenario del conflitto di interessi nel campo dei mezzi di comunicazione è complicato dalla tendenza alla convergenza dei *media*. Tale convergenza dipende dalla digitalizzazione delle reti e dei contenuti. Per effetto della convergenza, i *media* prima isolati vengono riuniti su una stessa piattaforma. Non abbiamo detto, però, che la digitalizzazione dei contenuti favorisce i processi di divergenza digitale, cioè quel fenomeno per cui i contenuti predisposti per un *medium* possono essere facilmente declinati o trasmessi attraverso un altro *medium*. In letteratura si parla anche di «rimediazione».

La radio a onde corte trasmessa via Internet è un esempio di questa fattispecie di divergenza digitale, ma lo sono anche le *soap-opera* trasmesse attraverso il cellulare: prima vengono trasmesse in televisione, poi sul telefonino cellulare, naturalmente attraverso un formato adeguato.

È chiaro, allora, che Internet è l'esempio tipico della convergenza-divergenza dei contenuti, in quanto riunisce ed assomma i *media* preesistenti, che in essa hanno trovato un nuovo canale per veicolare i propri contenuti, replicandoli complessivamente *tout court*, oppure facendolo attraverso versioni nuove.

Con un effetto peculiare di retroazione, i *media* stanno assumendo le qualità di fruizione di Internet e modificano i propri contenuti *off-line*.

Pensate ai giornali di carta. Il direttore Anselmi ha detto, nei giorni scorsi, che le notizie si fanno sempre più corte, mentre aumentano le immagini sul giornale di carta: pensate che effetto sociale potente si sta verificando!

Allora, in quanto *media* convergenti, per effetto della digitalizzazione dei contenuti,

dell'economicità degli strumenti digitali, della grande disponibilità di *software*, si produce un sapere comunicativo diffuso, trainato dalla disponibilità dei *personal media*, con i quali è possibile comunicare ad una platea virtualmente illimitata e indifferente sia alle barriere geografiche che alle legislazioni nazionali.

Questo sapere comunicativo diffuso, insieme alle dinamiche di mercato, produce l'aumento dei *media* disponibili. Da un lato, abbiamo le *web tv*, le *web radio*, i giornali *on-line*: le *media companies*, insomma. Dall'altro lato, abbiamo l'esponenziale incremento dei produttori-fornitori di contenuti, cioè gli *user generated contents*, sia per i *media on-line* che per i *media off-line*, attraverso i *blog*, i *vlog* (i *video blog*) e i siti di *peering* (il famoso *P2P*).

Sappiamo che il *digital divide* che avvolge il pianeta pone un problema serio, ma nel mondo vi sono 1 miliardo e 100 mila siti web, nonché 57 milioni di *blog*: sono dati che dovrebbero farci riflettere sul potenziale conflitto di interessi di produttori di contenuti. Tornerò su questo punto a chiusura del mio intervento. Chiaramente, si pone una differenza tra chi dà informazione e chi fa informazione. È chiaro che un *blogger* dà informazione, ma la sua attività non può essere equiparata a quella di una testata giornalistica registrata e non si troverà in conflitto di interessi.

Che dire, però, di *YouTube*? Come avete visto, addirittura Ted Kennedy ha affidato il suo messaggio politico e propagandistico a *YouTube*, anziché ricorrere alla CNN, o alla PBS americana. Cosa sta succedendo?

Immaginate se un soggetto, come potrebbe essere la FIAT di Elkann, ad un punto decide di realizzare uno *YouTube* e lo installa in Svizzera, ad esempio, fuori della nostra giurisdizione, controllato da una società terza, che decide di fare battaglia politica attraverso *YouTube*. Che cosa succederebbe? Che strumenti abbiamo per difenderci dalla probabile manipolazione dell'opinione pubblica attraverso quello strumento?

PRESIDENTE. Considerati gli interrogativi diffusi sul viso di alcuni degli astanti, potrebbe spiegarci cosa sia *YouTube*?

ARTURO DI CORINTO, *Docente di comunicazione mediata dal computer presso la facoltà di scienze della comunicazione dell'Università «La Sapienza» di Roma.* *YouTube* è un canale televisivo *on-line*, grazie al quale chiunque può caricare, fondamentalmente con due colpi di *click*, il filmato che ha girato sulla spiaggia con i propri figli e creare così un proprio canale televisivo. Oggi esistono piattaforme che permettono di creare 600 canali televisivi direttamente sul proprio computer e vederli sul proprio televisore. Quando arriveremo alla fase interattiva vedremo meglio questi punti.

Vi è soltanto un video, fatto da quelli che hanno inventato *YouTube*, che ha generato tre milioni di contatti: cioè, tre milioni di persone hanno visto quel video. Capite quale problema gigantesco potremmo trovarci ad affrontare?

Un aspetto rilevante, associato alla convergenza dei *media* e dei contenuti, riguarda l'interattività. Esistono alcune tecnologie che inducono passività e altre che inducono attività. L'utente può interagire con i contenuti digitali, mentre non può farlo con altri tipi di contenuti. Si pone allora il problema del grado di interattività del digitale terrestre, di Internet e dei *videogames* che sono un potentissimo strumento di costruzione dell'immaginario delle scelte, soprattutto per i più giovani. Aumentando l'interattività dei contenuti, aumenta la possibilità di guidare gli utenti verso scelte prefissate. Vi è una intera categoria di oggetti ad alto contenuto tecnologico, in grado di attivare, indurre, o modificare comportamenti. Le applicazioni al web sono note, mentre lo sono meno le applicazioni alla televisione interattiva. Oggi ad esempio, vi è un articolo sull'*Herald Tribune* che ne parla.

Queste tecniche ribaltano il pensiero comune circa la manipolabilità di un utente passivo: un utente che ha un ruolo attivo nella scelta di un percorso prefissato da altri, mentre ha l'illusione di controllarlo, dovrebbe preoccuparci di più per gli effetti a lungo termine. Questo «interattore» compie scelte di consumo e scelte elettorali. Noi lo possiamo guidare, e la branca di studio che si

occupa di questa manipolazione del comportamento si chiama «captologia», ha le sue riviste, i suoi congressi, i suoi laboratori e i suoi corsi all'università (a Standford, in particolare). Sto stringendo perché vedo che non riesco a rimanere nei tempi, presidente...

PRESIDENTE. Ci sta anche terrorizzando...!

ARTURO DI CORINTO, *Docente di comunicazione mediata dal computer presso la facoltà di scienze della comunicazione dell'Università «La Sapienza» di Roma.* È appena uscito un libro su questo argomento (si intitola «Tecnologie della persuasione», è uscito sei mesi fa presso Apogeo Editore), che spiega tutto. Il sito di riferimento per conoscere questi argomenti è *captology.org*. *Captology* è un acronimo che vuol dire *Computers As Persuasive Technologies*. È ovvio che la persuasione è una competenza sociale di cui voi politici siete esperti, però...

PRESIDENTE. Non tutti però...!

ARTURO DI CORINTO, *Docente di comunicazione mediata dal computer presso la facoltà di scienze della comunicazione dell'Università «La Sapienza» di Roma.* ...però questo tipo di persuasione via computer si differenzia dal *marketing* e dalla pubblicità per diversi aspetti, pur applicando i principi basilari della comunicazione persuasiva che tutti noi usiamo, cioè il principio di autorità, somiglianza e reciprocità. Vi parlo di questo aspetto della manipolazione degli utenti, sfruttando alcune tecniche di reazione comportamentale, perché è un argomento che interessa gli psicologi ed io sono innanzitutto uno psicologo, oltreché un giornalista.

Insieme a questa vicenda della manipolazione degli utenti interattori, vi è la profilazione che può venire a determinarsi su una serie di soggetti, distinti anche per categorie etniche, di consumo ed altro. Quando pensiamo alla manipolazione del comportamento via Internet, ci troviamo di fronte a un tipo di manipolazione che usa la profilazione degli utenti in base ai gusti, alle abitudini, ai compartimenti d'acquisto, alle capacità di spesa e alle preferenze politiche. La prima forma basilare di manipolazione è quella associata ai motori di ricerca, che sono presunti neutrali. Non torno su questo punto, perché è già stato trattato.

Una seconda forma è quella associata alla familiarità con determinate interfacce *software*: si parla qui di un *lock in* cognitivo, cioè di un ingabbiamento cognitivo. In questo caso si sfruttano percorsi cognitivi consolidati.

La terza questione, che ha a che fare con la manipolazione via Internet o con i contenuti digitali *tout court*, è la definizione di ciò che un utente può o non può fare. La manipolazione, l'influenza sul comportamento dipende dai gradi di libertà concessi dal fornitore del *software* o dell'*hardware* che si usa; il tipo di *software* o di *hardware* utilizzati determinano le modalità operative di fruizione dei contenuti e il tipo di schemi mentali attraverso cui elaboriamo quei contenuti.

Pensiamo al *Digital Rights Management* o al *software* monopolista del *desktop computing*: si tratta di soggetti che sono in condizione di conflitto d'interessi.

Dovrei affrontare la questione delle *black box*, gli «scatolotti» che noi usiamo per decodificare il segnale digitale, e invece concludo aggiungendo soltanto che, tendenzialmente, anche questi dispositivi si trovano in una situazione d'incompatibilità. Per tale motivo, io sono per la incandidabilità - come diceva Chimenti - e sono d'accordo, però, che una legge del genere debba essere preventiva, oggettiva, ed altro.

Di fatto, possono risultare incompatibili molti soggetti: i fornitori di connettività, quelli di *hardware*, di *software*, di contenuti: che cosa fare per evitarlo? Non so se possa essere inserito nell'impianto della legge, ma sono convinto che occorra favorire innanzitutto la neutralità tecnologica, gli *standard* comuni e l'interoperabilità delle piattaforme attraverso cui riceviamo informazioni, intrattenimento e comunicazione.

Bisogna impedire, ad ogni livello, sistemi di controllo utente, come il *Digital Rights Management*, oppure il *cluster computing* e occorre ripensare - a proposito di ciò la ringrazio, presidente, per

avere citato questo punto - brevetti, diritti, *copyright* associati ai contenuti, oltreché alle macchine che usiamo per elaborarli. Mi fermo qui, e vi ringrazio molto. Ove ve ne fosse la possibilità, mi farebbe piacere continuare a parlarne.

PRESIDENTE. Lei ha parlato a lungo, ma era molto importante; questa parte delle nostre riflessioni è stato un po' sacrificata all'aspetto giuridico e però, è di grande interesse in quanto riguarda il conflitto di interessi del futuro.

LORENZO ACQUARONE, *Professore ordinario di diritto amministrativo*. Presidente, da quello che ho imparato nella giornata di oggi, ho la sensazione che bisognerebbe dividere la legge in due parti: una relativa al conflitto di interessi e l'altra a quel conflitto di interesse che incide sulla formazione dell'opinione pubblica.

Per anni in Italia abbiamo avuto un enorme conflitto di interessi: abbiamo fatto le autostrade, anziché le ferrovie, perché vi era un signore a Torino, ben conosciuto, che dominava la scena italiana. Nessuno aveva parlato però di conflitto di interessi.

PRESIDENTE. Non era in politica.

LORENZO ACQUARONE, *Professore ordinario di diritto amministrativo*. Non ne aveva bisogno. Ci mandava il fratello, la sorella, la famiglia. È un problema che ci si è posti, perché attraverso quegli strumenti si è venuta manipolando, in qualche modo indirizzandola, l'opinione pubblica.

PRESIDENTE. Comunque, contribuiva a formare l'opinione pubblica.

LORENZO ACQUARONE, *Professore ordinario di diritto amministrativo*. Ha contribuito a formare un certo tipo di consenso. Probabilmente occorre fare una distinzione tra il conflitto di interesse reale che può essere per un imprenditore (mi pare fosse Morbidelli che parlava delle grandi «reti di mercato»), che indubbiamente costituisce un problema e che - guarda caso può interessare anche la stessa persona, e invece quegli strumenti che formano l'opinione pubblica.

PRESIDENTE. Non vi è dubbio che si tratti di due capitoli molto diversi. Tra coloro che sono più esperti nel settore, qualcuno l'ha già detto, che occorrerà esaminare bene sia la legge Gentiloni, sia tutto ciò che riguarda questo tipo di materia.

NICOLA D'ANGELO, *Docente di teoria delle organizzazioni complesse presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università LUMSA di Roma*. Stamattina evocavo questo aspetto del problema. Il tema, per chiarirci, anche come metodo, è lo scenario che evocava Sassano, cioè uno scenario verosimile della convergenza. Il problema dell'accesso alle reti è un problema che si regola, ovviamente, al di fuori del conflitto di interesse. È un tema che riguarda le regole dell'accesso, nonché la carta dei diritti di Internet di cui si è discusso ad Atene (si è tenuta una conferenza dell'ONU appositamente su questo argomento). È un tema che riguarda il principio dell'*antitrust*, della concorrenza e del pluralismo. Oggi stiamo trattando un tema diverso. La questione che, secondo me, la Commissione deve porsi, partendo dal testo Franceschini, è la seguente: gli strumenti in esso contenuti, anche relativamente al sistema della comunicazione, sono sufficienti per cogliere le problematiche poste dall'evoluzione tecnologica? E se questi strumenti non sono sufficienti, nel senso che vi è un ulteriore spazio in materia di conflitto di interessi (non in quella della concorrenza o in quella dei diritti di accesso), allora potrebbe darsi che residui uno spazio ulteriore per il concetto del sostegno privilegiato, che è una figura del conflitto di interessi, diversa da quelle che sono desumibili dai vari interventi.

Altrimenti, il concetto tecnologico porterebbe la Commissione fuori campo: è evidente che in seguito sarà necessaria una legge sulle televisioni, sulla concorrenza nelle reti e - aggiungo io -

anche sui diritti della privacy, poiché riguardo a questi ultimi si pone una grande questione legata alla riservatezza, o ad esempio alla profilazione dell'utente.

Il diverso tema di oggi è il seguente: gli strumenti della proposta di legge Franceschini sono sufficienti per cogliere, dal lato del conflitto di interessi, tale questione? E se non sono sufficienti, si può recuperare anche nel conflitto potenziale l'idea e il concetto del sostegno privilegiato? Credo che sia questo il tema che, relativamente alla evoluzione tecnologica, la Commissione deve porsi.

PRESIDENTE. Io credo che proprio la rapidità con cui mutano le soluzioni tecnologiche debba comportare l'esigenza di avere una clausola molto generale. Tale clausola deve essere incentrata attorno al sostegno privilegiato, fermo restando che la declinazione di questa categoria nel reale andrà considerata dalle varie autorità. È difficile - ed anche un po' ambizioso - adottare una legge che disciplini un tutto, con il rischio che, quando si sarà arrivati alla approvazione della legge, sia cambiato il panorama. Forse la cosa migliore sarebbe lasciare la più grande flessibilità possibile, anche per evitare, magari per ignoranza, di ingabbiare un sistema che ha bisogno della sua libertà per continuare a crescere ed a svilupparsi.

ROBERTO MASTROIANNI, Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «Federico II» di Napoli. Vorrei limitare la mia esposizione al conflitto di interessi nel settore delle comunicazioni e, quindi, vorrei farlo inserendomi anch'io nel filone degli ultimi interventi.

Notoriamente, di ciò si occupano sia l'attuale disciplina, sia la proposta di legge Franceschini, oggi in discussione. Prima di trattare più in dettaglio i contenuti di questa nuova proposta, mi sembra utile segnalare che, nell'articolato in discussione, le comunicazioni di massa perdono la connotazione di settori speciali. Esse sono oggetto di una specifica e più severa disciplina all'articolo 3, comma 4, ma vengono equiparati a tal fine non solo ai settori della difesa, dell'energia, ma più in generale a tutti i servizi erogati in concessione o autorizzazione. Una scelta che, proprio per la straordinaria ampiezza nel campo dell'applicazione della nuova regola, porta con sé, da un lato, il rischio di essere un po' oppressiva, dall'altro, la tentazione di equiparare, quanto agli effetti prodotti dal conflitto di interessi sul bene pubblico, tutti i vari settori prima citati, perdendo così di vista le peculiarità del settore dell'informazione.

Ciò premesso, la mia analisi parte da un dato molto semplice: l'attuale legge sul conflitto di interessi è da tempo all'attenzione non soltanto delle autorità amministrative indipendenti, ma anche di organismi europei che ne hanno di recente valutato le prescrizioni alla luce di *standard* di tutela dei diritti dell'uomo, universalmente accettati in Europa.

Mi riferisco, in particolare, ai principi fondamentali in materia di libertà di espressione, o di pluralismo dei *media*, codificati all'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e alla prassi di aggregazione (come regola di diritto internazionale, le convenzioni internazionali vengono interpretate sulla base della prassi); quindi mi riferisco ai risultati della valutazione sulla legge Frattini effettuata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, in un atto del 2004 (la risoluzione n. 1387), alla quale ha fatto seguito il documento, già citato dal professor Pace, della Commissione di Venezia del 13 giugno 2005. Mi sembra del tutto naturale che le indicazioni rinvenibili in questi documenti debbano quantomeno essere oggetto di riflessione.

Quanto alla Commissione europea, è appena il caso di ricordare che, con la legge costituzionale n. 3 del 2001, si è inserito nella Costituzione all'articolo 117, comma 1, un formale vincolo, per il legislatore statale, oltreché regionale, di rispettare gli obblighi internazionali, in particolare quelli rinvenibili in trattati ratificati e resi esecutivi nel nostro ordinamento.

Nella risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, e, più in dettaglio, nella *opinion* della Commissione di Venezia, la legge Frattini veniva giudicata non conforme a questi standard, sostanzialmente per tre motivi che cito: la legge Frattini prevede unicamente l'esistenza di una incompatibilità generale tra l'amministrazione di una azienda e una carica di governo, ma non

tra la semplice proprietà di un'azienda e l'incarico politico», dunque non conterrebbe misure preventive sufficienti per contrastare i conflitti di interessi che coinvolgono i mezzi di comunicazione, nonostante l'influenza che questi ultimi esercitano nell'arena politica; la legge Frattini fornisce una soluzione per quanto riguarda quegli atti od omissioni di un membro del Governo, ma soltanto qualora questi atti e omissioni abbiano una incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio e determinino un danno per l'interesse pubblico, elementi questi - dice la Commissione di Venezia - difficili da trovare; le sanzioni previste dalla legge Frattini non sono adeguate, quindi non efficaci, in particolare, l'impatto di una sanzione politica può in linea di massima dimostrarsi efficace, ma rischia di avere scarsa incidenza in una situazione predominante, in seno al Parlamento, del partito politico del membro di Governo oggetto dell'investigazione.

Le osservazioni che seguono intendono essere un contributo alla valutazione se le richieste formulate in sede di Consiglio d'Europa, con il valore che queste hanno per la copertura costituzionale della nuova legge, abbiano trovato risposta nella proposta di legge oggi in discussione.

Al di fuori dei casi di incompatibilità codificati all'articolo 2, tra i quali si conferma nella sostanza la disciplina attuale, la nuova proposta abbandona l'approccio basato sui controlli *ex post*, con l'attribuzione alla nuova autorità del compito di individuare la presenza del conflitto di interesse e di intervenire secondo le modalità indicate all'articolo 7.

Non mi soffermerò sulla difficoltà concernente la definizione stessa del conflitto di interessi - altri lo hanno fatto prima di me in maniera molto autorevole -, ma vorrei segnalare che, con riferimento proprio ai mezzi di comunicazione, l'articolo 4 sembra sostenere, in linea di principio, che per tutti i settori economici indicati, tra cui quello dell'informazione radiotelevisiva, il possesso di partecipazioni rilevanti in imprese che operano nel settore sia in ogni caso suscettibile di determinare conflitti di interessi, salvi i casi di posizioni marginali.

Il conflitto appare dunque, in questi casi, sostanzialmente *in re ipsa*. Dovrebbe logicamente conseguire un regime di incompatibilità, soluzione che mi sembra si rinvenga dalla disciplina spagnola, mentre la legge mantiene, anche in questo caso, la soluzione di affidare, a titolari di cariche di governo, il compito di proporre alla nuova autorità misure idonee a prevenire fenomeni concreti di conflitto, senza escludere la soluzione estrema della vendita.

In aggiunta alla soluzione adottata, la proposta affida al titolare della carica di Governo l'iniziativa di proporre misure idonee a prevenire il conflitto, misure che l'autorità può accettare o modificare. Ma non sembra prevedere alcuna reazione e, dunque, alcuna sanzione, in caso di sua inerzia. Appare, dunque, più opportuno prevedere con chiarezza, trascorso un certo periodo di tempo, un intervento d'ufficio dell'autorità, ovvero specifiche sanzioni in caso di mancata presentazione di una proposta di soluzione di una situazione di conflitto.

Più in generale, per essere efficace la normativa deve rispondere a due parametri fondamentali: essere preventiva, dunque conoscibile dagli interessati, ed essere oggettiva. La proposta Franceschini segue la strada della prevenzione, ma lascia ancora ampi margini d'intervento all'autorità amministrativa. Una disciplina che affidi all'autorità il potere di decidere le misure da adottare, dopo che il soggetto abbia assunto cariche di governo, è certamente più invasiva e più difficile da applicare, per ovvi motivi, che prevedere in tali settori indicati all'articolo 3, comma 4, certamente per quello delle comunicazioni di massa, un sistema preventivo e oggettivo di incompatibilità.

Dunque, il regime delle incompatibilità pare logicamente da estendere alle ipotesi in cui il conflitto si presenta tra il titolare della carica di Governo e il controllo di imprese che operano in settori che, per ragioni legate alla loro oggettiva possibilità di interferire con l'esercizio del potere di governo, possono essere considerate *in re ipsa* incompatibili.

Appare opportuno, quindi, prevedere un regime di incompatibilità assoluta, quale è quello attualmente in vigore nell'ordinamento tedesco e in quello inglese. Anzi, in Germania, poco tempo fa, la disciplina speciale sull'emittenza radiotelevisiva si è intesa applicabile anche ai fenomeni di conflitto di interessi che riguardassero governanti di altri paesi europei, sulla base del ragionamento

per cui i governanti di altri paesi europei governano anche in Germania, tramite il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. Quindi, le decisioni assunte a Bruxelles hanno un impatto sull'ordinamento tedesco - si sostiene in Germania - e per questo motivo, fino a pochissimo tempo fa, è stato sostanzialmente impedito al gruppo Mediaset di acquisire quote rilevanti di interesse nel settore radiotelevisivo in Germania.

Sia nell'ordinamento tedesco, che in quello inglese (sistemi che - voglio precisare - non sono certo ostili al ricorso alle autorità amministrative indipendenti) si prevede che la proprietà e il controllo di imprese in possesso dei titoli autoritativi relativi alle comunicazioni di massa rendono *ipso iure* impossibile detenere una carica di Governo. La valutazione *ex post* dei singoli atti concreti, come previsto dall'attuale legge, o l'affidamento ad un'autorità del compito di individuare misure di carattere generale, come previsto nella proposta oggi in discussione, appaiono, da questo punto di vista, soluzioni prive di efficacia.

Peraltro, la questione andrebbe, vi si è accennato in precedenza, più opportunamente inquadrata nel contesto della disciplina delle attività radiotelevisive. Le leggi tedesche che citavo prima sono leggi - dei *Länder*, evidentemente - sulla disciplina dell'attività radiotelevisiva e non leggi generali sul conflitto di interessi. In quel caso è previsto che determinati soggetti o determinate imprese non possono essere titolari dei titoli abilitativi in materia radiotelevisiva. Anche noi abbiamo una disciplina analoga, che esclude determinati soggetti dalla possibilità di accedere a questi titoli abilitativi: nell'articolo 16, commi da 11 a 15, della legge Mammi.

Quando tra questi soggetti si includono, a tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, anche i titolari di cariche di governo o parlamentari, come avviene in Germania, vengono evidentemente in rilievo delicate questioni di tutela dei diritti fondamentali (il diritto di accesso alle cariche pubbliche o il diritto di elettorato passivo), con la conseguente necessità di operare un bilanciamento fra valori diversi, e tutti degni di tutela costituzionale.

Questi *standard* si rinvergono oggi in Europa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e quindi sono sostanzialmente uniformi negli ordinamenti dei paesi che ne fanno parte. Mi riferisco in particolare all'articolo 10 della già citata Convenzione europea, che codifica il diritto di informazione libera e non condizionata, e all'articolo 3 del primo protocollo della medesima Convenzione, che tutela il diritto fondamentale alle liberalizzazioni e il suo corollario, ovvero il diritto di ognuno all'elettorato passivo. I due diritti possono confliggere e richiedono, quindi, un bilanciamento. Ma affermare che una disciplina che vieti il rilascio di concessione radiotelevisiva a chi riveste funzioni di Governo o parlamentari, sia *ipso iure* una violazione dei diritti fondamentali all'elettorato passivo o alla partecipazione alle cariche di governo significherebbe sostenere che le discipline prima richiamate, in particolare quella tedesca e quella inglese, sono state assunte in violazione della Convenzione europea, cosa che mi pare fino ad oggi, non sia stata sostenuta da nessuno. Per ciò che concerne l'apparato sanzionatorio, è fuor di dubbio - e di questo vi è ampia traccia nella relazione semestrale delle autorità - che la disciplina attuale non fornisce alle competenti autorità i poteri necessari per prevenire o reprimere efficacemente i fenomeni di conflitto di interessi. Ciò, evidentemente, rischia di togliere alla normativa la necessaria forza deterrente.

Per quanto riguarda la nuova proposta, si è già detto dell'assenza in essa di misure sanzionatorie in presenza di un comportamento di tipo omissivo da parte di titolari di cariche di governo che detengano partecipazioni rilevanti in imprese che operano nel settore indicato all'articolo 3, comma 4. A ciò va aggiunto che non si rinvergono nella proposta di legge disposizioni di carattere generale in merito ai poteri della nuova autorità, in presenza di violazioni delle misure da questa disposte, ai sensi dell'articolo 7, per prevenire i conflitti di interesse.

Infatti, l'articolo 6, dedicato alle funzioni dell'autorità, prevede soltanto un suo intervento per l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 4, comma 2, concernenti la violazione degli obblighi di comunicazione, per il controllo dell'incompatibilità di cui all'articolo 2. Manca, in altri termini, un collegamento preciso tra i poteri sanzionatori dell'autorità e la violazione dei *commitments*

proposti dai titolari delle cariche di governo, o imposti dall'autorità.
Mi fermo qui per non rubare altro tempo e vi ringrazio per l'attenzione.

ALBERTO MARINELLI, *Professore associato di progettazione di contenuti e servizi per l'ambiente web presso la facoltà di scienze delle comunicazioni dell'Università «La Sapienza» di Roma.* Ringrazio il presidente per l'invito e i componenti della Commissione per l'attenzione e la pazienza

I precedenti interventi dei professori Sassano e Di Corinto mi esonerano dal richiamare una serie di questioni già sollevate, per cui mi concentro direttamente sulla questione dei cambiamenti nella comunicazione, a seguito dell'impatto delle nuove tecnologie, rispetto alla precedente configurazione. Concordemente con quanto detto poco fa dal collega Sassano, ritengo che la convergenza digitale porti ad una separazione più netta di funzioni tra fornitori di servizi, operatori di rete e fornitori di contenuti. Il vero nodo riguarda gli operatori di rete, perché la strettoia che si pone rispetto all'operatore di rete è l'ipotetico condizionamento improprio che può essere esercitato. Detto questo, premettendo che sono uno studioso di comunicazioni e non un giurista, cercherò di rispondere ad alcune delle argomentazioni che sono state portate avanti e ad alcuni interrogativi sollevati questa mattina, in particolare dagli onorevoli Zaccaria e Russo. Comincio subito con una risposta affermativa alla domanda seguente: la legge sul conflitto di interessi può applicarsi anche al candidato a cariche di governo che abbia cospicui interessi, ad esempio al candidato Presidente del Consiglio? La risposta, ovviamente, è sì, estesa a tutte le autonomie. E cercherò di argomentarne il motivo, procedendo per rapidi cenni. Perché emerge questo problema?

Il presidente Violante nella sua relazione introduttiva lo riporta indietro negli anni (a circa dodici anni fa), alla percezione della fine del monopolio dei partiti sulle cariche pubbliche. Tuttavia, cosa è cambiato rispetto a dodici anni fa? Soprattutto, quant'è cambiato il peso e l'influenza dei *media* nel processo di costruzione del discorso politico?

L'allargamento del perimetro, a cui faceva riferimento l'onorevole Zaccaria, è in realtà un'esigenza collegata alle trasformazioni sociali e della forma partito intervenute nel frattempo. Se dodici anni fa i partiti esistevano e svolgevano una funzione di filtro, ma gestivano anche quel legame comunitario di ideali, di confronto, di stili di vita, di rigore etico e, attraverso questo, canalizzavano l'ingresso nella vita politica, nella realtà attuale questa forma è apparentemente prosciugata o comunque presenta grosse difficoltà di funzionamento.

Cosa accade dal punto di vista delle trasformazioni sociali? Stiamo andando verso una società - non leggerò il testo che ho preparato, per essere sintetico, dunque rischio di risultare rozzo - dove il primato delle forme di individualizzazione si sta rivelando nei suoi aspetti assolutamente sorprendenti e straordinari, positivi e negativi. Cosa significa? Nella società contemporanea l'onere stesso della decisione che costituisce il legame sociale e l'attualizzazione di scelte ricade e fa perno sull'individuo.

«Individualizzazione» non significa «isolamento». Vi sono, per esempio, le tecnologie di rete a ricordarci che individualizzazione - *network* di individui, come dice Manuel Castells - può significare anche espandersi di possibilità partecipatorie di lavoro, di condivisione delle risorse, di messe in comune: passioni, contesti emozionali, relazioni interpersonali e anche relazioni sociali e politiche.

Dobbiamo però prendere atto che questo *pattern* di costruzione della socialità altera profondamente il modello comunicativo tradizionale: se fino a qualche decennio fa potevamo ipotizzare, con grande certezza, che vi fosse una mediazione esercitata dalle forze politiche nei confronti del dialogo con i cittadini, dobbiamo oggi prendere atto che tutto questo è, in qualche modo, affievolito e attenuato dal punto di vista di ciò che viene percepito socialmente.

Una manifestazione abbastanza evidente al riguardo è negli straordinari spostamenti del corpo elettorale, nelle correnti di opinione. Ciò che prima era sostanzialmente attribuito a componenti molto piccole del corpo elettorale, adesso diventa patrimonio della straordinaria maggioranza dei cittadini. Ciò comporta che i *media* assumono - e questo è il punto di contatto - una straordinaria

centralità.

Ovviamente nessuno di noi è così «attardato» da pensare che il potere di influenza, di persuasione e di condizionamento funzioni secondo quella che i cibernetici chiamano «metafora idraulica» della comunicazione: non esistono *media* così potenti da poter riempire con la loro comunicazione, e quindi influire sui comportamenti, il vaso vuoto che è posizionato nella testa delle persone. Sappiamo che i pubblici sono attivi, che negoziano significati, che sono, grazie alle tecnologie di rete, anche interattivi e che non prestano acriticamente il consenso. Allora, dov'è il problema? Ha senso ragionare - e quindi pongo una opzione per il recupero della espressione «sostegno privilegiato» - separando la ricchezza in *media*, e il sostegno privilegiato che si può avere da questo, dalla ricchezza in petrolio o in autovetture, come prima ci richiamava il collega Di Corinto? Secondo me, la differenza esiste e risiede proprio nel fatto che ora possono darsi forme di *leadership* politica, che nascono, crescono e si evolvono, se tutto funziona come deve funzionare, esonerandosi in maniera più o meno integrale da qualsiasi contatto con forme istituzionali e forme di mediazione politica. Il filtro, che anche costituzionalmente era esercitato dai partiti, si affievolisce e vi è un dialogo mediato dalle tecnologie della comunicazione che fa appello immediatamente al riconoscimento, da parte degli individui, della persona del *leader* e dei valori che egli incarna.

Ciò ovviamente non vale per il passato - non vorrei che il mio discorso fosse riferito a quello che è avvenuto in Italia nell'ultimo decennio -; vale, come dicevo prima per quel che riguarda le reti, per tutto ciò che ci aspetta da oggi in poi. In qualche modo, il problema è esasperato e rilanciato dalla presenza delle tecnologie interattive.

È vero, come ricordava poco fa Di Corinto, che la possibilità di incidere da parte dei cittadini elettori è più forte se utilizzano canali bidirezionali, se l'apertura delle reti consente un dialogo propositivo. *YouTube*, che abbiamo citato prima, è una maniera per partecipare alla costruzione, ma esistono tanti altri *blog*. Il loro problema però è che questo non altera il modello che stavo cercando affannosamente di descrivere. Se non ce ne accorgiamo, probabilmente accade perché subiamo un po' di ritardo rispetto ad altri paesi. Al momento, la televisione in Italia appare influente, ma tra qualche anno tecnologie di rete potrebbero rivelarsi - come è già accaduto nelle primarie statunitensi di qualche anno fa - altrettanto importanti dal punto di vista dei processi di formazione dell'opinione pubblica. Che fare allora? La questione del «che fare» è molto problematica, perché è difficilissimo lavorare su questa materia, soprattutto se si decide - ed io sono d'accordo con questo tipo di impostazione - di bypassare radicalmente il criterio della ineleggibilità o della incandidabilità. Non possiamo ritenere che qualsiasi persona che sia titolare di un'autorizzazione, abbia a che fare con la gestione di rete, oppure abbia una posizione prevalente nella gestione di servizi o di contenuti, debba essere esclusa dalla partecipazione. Mi pare che questa risposta non sia consentita in una democrazia complessa e contemporanea come la nostra, non solo e non tanto perché non è propria di nessun paese avanzato, quanto perché ho la sensazione che, in una democrazia complessa come la nostra, siano attivi forti contrappesi di tipo sociale ed istituzionale. Mi limito ad elencarne alcuni: il sistema delle *authority*, l'autonomia e la professionalità della funzione giornalistica, le funzioni e il rilievo del servizio pubblico radiotelevisivo, il pluralismo delle informazioni e delle imprese *media*.

Il richiamo ad una profonda dimensione etica deve essere ricostruita nel nostro modo di stare insieme, di fare società e politica insieme. Quando parlo di «dimensione etica» faccio riferimento ad altri sistemi, dove ciò che è prescritto per legge è sostanzialmente molto ridotto: anche il modello inglese, giustamente da lei richiamato nella relazione, è povero dal punto di vista dei riferimenti normativi, ed è ricchissimo di un tessuto etico che non riguarda soltanto il titolare di cariche pubbliche, ma anche il corpo elettorale. Credo che una delle salvaguardie possibili sia che il corpo elettorale stesso rifiuti forme di mediazione non trasparenti.

Cosa rimane da fare? Come è stato già detto, occorre gestire con grande chiarezza e correttezza regolamentare il sistema delle autorità di settore, in particolare dell'Autorità delle telecomunicazioni. Ci sarebbe da discutere molto sulla *par condicio* e sulla campagna elettorale, se

abbia senso o meno, se vada estesa oltre la fase elettorale, ma su questo punto il processo di convergenza digitale è molto forte. Intendo dire che, oltre al problema della verifica puntuale e puntigliosa dell'equilibrio, della trasparenza e della completezza del pluralismo, vi è anche un problema di «neutralità» - termine già utilizzato da qualcuno negli interventi - delle singole piattaforme tecnologiche di accesso alle risorse digitali. Si tratta di garantire che non venga comunque esercitato potere di interdizione in accesso nei confronti dei cittadini: problemi di diffusione e di divario digitale, di opportunità di accesso e, dunque, di costi, oltre che di risorse culturali. Dall'altra parte, occorre dare un'effettiva pluralità di accesso ai fornitori di contenuti, anche potenzialmente ostili sul piano dell'orientamento ideale e politico.

Tutto il resto è affidato ad una trasformazione e ad un cambiamento culturale. Il collega poco fa separava, con la lama del giurista, le diverse sfere. Noi, che facciamo un altro mestiere, giochiamo con le sfere in altra maniera, chiamandole «sistemi sociali» e parlando di interazione fra gli stessi. In realtà, noi gestiamo le interazioni fra questi sistemi, che consideriamo, per un verso, autopoietici, vale a dire capaci di chiusura operativa e di direzionalità e, nello stesso tempo, capaci di dialogare gli uni con gli altri.

Una delle sensazioni che riporto dalla giornata di oggi è che non sia possibile affidare tutto ad una legge o ad un'*authority* (nemmeno se la chiamiamo «Autorità per l'etica» o altro), o alle definizioni. A dire il vero, trovo che sia un grande passo in avanti rinunciare ad una definizione che è basata solo su rilevanze oggettive: «l'Autorità verifica che l'atto o l'omissione abbiano un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio dei soggetti [...] e siano idonei ad arrecare danno all'interesse pubblico», com'è nell'attuale legislazione. È ovvio che tronchiamo i legami con alcune certezze definitorie e ci avventuriamo nel mare aperto della dimensione preventiva: dal danno constatato al rischio potenziale.

Tutto questo è ovviamente fortemente complicato e difficile, e mi auguro che si recuperi - sono sicuro che la Commissione saprà farlo con la necessaria coesione - quel minimo di accordo su alcuni termini sostanziali della questione.

PRESIDENTE. La parte conclusiva dei nostri lavori di oggi è affidata a quattro giuristi. Li cito in ordine alfabetico: Grosso, Masoni, Mattarella e Pertici.

ENRICO GROSSO, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato del dipartimento di scienze giuridiche ed economiche presso l'Università degli studi del Piemonte orientale «Amedeo Avogadro»*. Ringrazio il presidente e la Commissione per averci dato soprattutto la possibilità di riflettere tutti insieme, tra esperti di diverse discipline. Questo dà l'opportunità a noi ed anche a voi di renderci reciprocamente conto di come il problema che stiamo affrontando non sia soltanto difficile, ma debba necessariamente essere visto sotto una ampia molteplicità di sfaccettature. Questo mi porta a dire, d'accordo con quanto da ultimo riferito dal professor Marinelli, che non è possibile affrontarlo attraverso un unico strumento in grado di dare tutte le risposte. Credo che, per quanti sforzi si facciano, il conflitto di interessi non potrà mai essere integralmente disciplinato in modo soddisfacente con una legge. Cercherò di spiegare che cosa intendo dire.

È già stato detto da molti che in altri sistemi la situazione è ben diversa. In quello britannico, per esempio, quasi non esistono norme che disciplinano il conflitto di interessi. Nel sistema americano la maggior parte delle risorse è affidata a meccanismi di *disclosure*, e comunque di affidamento all'opinione pubblica delle informazioni relative ai candidati alle cariche politiche; dopodiché è l'opinione pubblica che autonomamente elabora le sue soluzioni.

Credo allora che, in ultima analisi, il problema non lo si possa risolvere se non attraverso una riflessione sulle modalità della formazione dell'opinione pubblica e sulle valutazioni che l'opinione pubblica stessa svolge in merito ai candidati alle cariche politiche. Quindi, il compito che necessariamente viene affidato ad una legge sul conflitto di interessi è un compito sì importante, ma relativo. Non possiamo pretendere che una legge possa fornirci tutte le risposte.

Comincerò con due osservazioni generali e con alcune annotazioni specifiche sul progetto di legge

attualmente in discussione. La prima osservazione generale riguarda il problema della tutela preventiva o repressiva. Bisogna essere consapevoli di quello di cui parliamo. Il conflitto di interessi, in quanto tale, è sempre un fenomeno che attiene alle potenzialità di un comportamento; di per sé è in conflitto di interessi chiunque si trovi oggettivamente in una determinata posizione, rivestendo cariche di governo. Dopodiché, una legislazione che intenda occuparsi del problema può affrontarlo *ex ante*, cioè può affrontare il problema del conflitto in quanto tale, oppure può disinteressarsi del conflitto in quanto tale e occuparsi di alcune conseguenze che lo stesso provoca. È noto che la legge Frattini si occupava di questo secondo aspetto, non del conflitto di interessi in quanto tale. Essa consentiva che lo stesso si realizzasse, almeno in una serie di situazioni, prendendo in considerazione alcune specifiche conseguenze che il conflitto poteva generare. Il nuovo progetto di legge, che tra l'altro pretende di abrogare integralmente la legge Frattini, sostituendosi come modello a quello attuale, invece, in una logica preventiva, pretende innanzitutto di impedire la realizzazione del conflitto di interessi.

Se il problema è impostato in questi termini, mi sembra che una delle questioni che molti dei colleghi hanno adombrato, cioè il fatto che manchi una definizione di cosa sia il conflitto di interessi, sia agevolmente superabile. Non è affatto vero che la definizione manca: una definizione del conflitto di interessi ha senso in un'impostazione com'era quella della legge Frattini, in cui, poiché il conflitto di interessi in sé non era disciplinato, occorreva dare una definizione dello stesso al fine di stabilire quali fossero le specifiche conseguenze che venivano poi sanzionate. Ma nel momento in cui la cura principale è quella di stabilire preventivamente alcune incompatibilità - così vengono definite dalla proposta - che impediscano l'insorgere del conflitto di interessi, a me pare che la definizione del conflitto di interessi sia automaticamente rilevabile da quelle norme.

Ritengo che una definizione abbastanza esaustiva e comprensibile, nel quadro della proposta di legge Franceschini, del conflitto di interessi è data dall'articolo 2 e dall'articolo 3, commi 2, 3 e 4 del progetto. Il conflitto di interessi è rappresentato da tutte quelle situazioni che generano incompatibilità, nonché da tutte quelle situazioni derivanti dal possesso di beni immobiliari, di valori mobiliari, e via dicendo. Pertanto, noi deduciamo dalla legge la definizione di conflitto di interessi, in quanto l'impostazione della proposta di legge Franceschini è quella di voler innanzitutto stabilire una tutela preventiva.

Possiamo anche decidere che questa impostazione non va bene, che non è sufficiente, comunque è un punto di partenza. Se l'obiettivo è quello di impedire che il conflitto si verifichi, il fatto di non predeterminare che cosa si intenda per conflitto non è particolarmente grave, anzi elimina tutte quelle critiche che sono state anche qui avanzate nelle settimane scorse dai presidenti delle due *authority* che, a diverso livello, si sono occupate dell'applicazione della legge Frattini, che hanno diffusamente elencato tutti i problemi che vengono suscitati dalle formule utilizzate dalla legge stessa, a proposito del vantaggio specifico preferenziale e del danno all'interesse pubblico, su cui non mi soffermo perché bene sottolineati dai colleghi già intervenuti.

La seconda osservazione generale, che è legata alla prima, coinvolge tuttavia più concretamente problematiche di diritto costituzionale. Sto parlando del problema relativo all'ineleggibilità e all'incompatibilità. A questo proposito, cercherò di sforzarmi soprattutto di rispondere alla interessante e giusta osservazione posta dall'onorevole Zaccaria questa mattina.

Faccio parte di coloro che ritengono che la Costituzione non sia un testo che debba condizionare, in generale, qualsiasi scelta politica. La Costituzione è un vincolo forte, esterno all'attività politica, la quale però non è integralmente funzionalizzata alla Costituzione stessa: vi sono tutta una serie di attività e scelte politiche libere nel fine. Tenderei, dunque, a non utilizzare argomenti che si pretende di trarre dalla Costituzione, laddove vi siano semplicemente scelte politiche difficili da compiere.

Dico questo perché il problema della ineleggibilità o della incompatibilità può essere sicuramente declinato in termini di inopportunità. Secondo la mia opinione, non è così deducibile dai principi costituzionali che, nella materia del conflitto di interessi, sarebbe difficile l'utilizzo dello strumento dell'ineleggibilità. E vorrei provare a spiegare che cosa intendo. La giurisprudenza costituzionale

sull'articolo 51, come è noto, è abbastanza ampia. È vero che la Corte costituzionale tende ad interpretare giustamente le limitazioni alla eleggibilità come eccezione ad un principio generale - spesso la Corte costituzionale usa il ragionamento del minimo mezzo -, ma non è affatto vero che l'interpretazione dell'articolo 51 data dalla Corte vieti l'utilizzo di limitazioni all'accesso alla carica pubblica, attraverso lo strumento della ineleggibilità, in casi che coinvolgono problemi di conflitto di interessi.

In questo mi permetto di dissentire da quello che diceva questa mattina il professor Morbidelli, circa la necessità di distinguere la sfera delle imprese che gestiscono comunicazione da tutte le altre. Non è vero che il problema della ineleggibilità attenga sempre e necessariamente a quello della *captatio benevolentiae*: non è affatto vero! Vi sono tutta una serie di fattispecie di ineleggibilità che con la *captatio benevolentiae* non hanno nulla a che fare, a cominciare da quanto ricordato questa mattina anche dal professor Pace a proposito della ineleggibilità per gli imprenditori titolari di particolari concessioni pubbliche.

Allora, se questo è vero, ritengo che in taluni casi la Costituzione consentirebbe l'uso dello strumento della ineleggibilità, laddove lo si ritenga uno strumento idoneo a costituire un equo bilanciamento rispetto ad altri valori costituzionali ugualmente degni di tutela. In parte questa è una valutazione politica. Se poi si ritiene politicamente che lo strumento della ineleggibilità sia troppo rigido, lo si dica chiaramente; si tratterà di una scelta politica, ma non lo si può dedurre da una pretesa interpretazione costituzionale. Questo significherebbe, a mio avviso, far dire alla Costituzione più di quanto essa effettivamente dice. Detto questo, non si può non rilevare una certa differenza, nell'attuale sistema politico, tra l'eleggibilità a deputato e la situazione in cui versa colui che o è candidato da una coalizione alla Presidenza del Consiglio o comunque (parlo dell'ultimo sistema elettorale, quello con cui abbiamo votato nelle elezioni del 2006) è in grado, in quanto *leader* di un partito (che quindi si può candidare come capolista in tutte le circoscrizioni nazionali), di condizionare, attraverso il meccanismo dell'opzione, non soltanto l'elezione di se stesso, ma quella di svariate decine di parlamentari. Vi è un effetto di trascinamento di un *leader* politico non soltanto nei confronti della sua coalizione, ma anche di coloro che, attraverso il meccanismo del sistema elettorale attuale, sono eletti in Parlamento nelle posizioni successive nelle singole liste. Laddove si ritenga che sia un interesse degno di tutela quello di impedire che questi soggetti possano, attraverso il ruolo privato che esercitano, influenzare o comunque utilizzare la loro carica per favorire propri interessi privati, credo che per questi specifici casi lo strumento della ineleggibilità potrebbe essere utilizzato. Se non lo si vuole utilizzare - lo ripeto - sorgono alcuni problemi specifici che il presidente ha molto correttamente individuato questa mattina. Lo strumento della incompatibilità può essere uno strumento utile, ma bisogna rendersi conto che quel meccanismo comporta il problema della decadenza.

Personalmente, ritengo che la decadenza - come veniva opportunamente sottolineato questa mattina - sia un fenomeno che talvolta risulta impossibile da attivare, nelle situazioni di cui stiamo parlando: è possibile, forse, far decadere un sottosegretario, ma non un Presidente del Consiglio, che può solo essere sfiduciato dal Parlamento. Neppure il Presidente della Repubblica può farlo. È impossibile attivare il meccanismo dell'incompatibilità, nel caso in cui esso si renda necessario.

Al massimo, si potrebbe immaginare una soluzione nella quale colui che si trovi in una situazione di incompatibilità di quelle codificate dalla legge non possa accedere alla carica, che è una forma di incandidabilità alla carica diversa, ovviamente, da quella al seggio parlamentare, ma ugualmente importante da sottolineare.

PRESIDENTE. Professor Grosso, la prego di concludere.

ENRICO GROSSO, Professore straordinario di diritto pubblico comparato del dipartimento di scienze giuridiche ed economiche presso l'Università degli studi del Piemonte orientale «Amedeo Avogadro». L'ultima questione riguarda il tema dell'autorità. Sono fra coloro che sono perplessi rispetto alla moltiplicazione delle autorità. Faccio un discorso che riguarda un piano diverso rispetto

a quello che ho ascoltato oggi, quello dei rapporti che si instaurano solitamente tra autorità amministrative ed esperienze che ciascuna autorità amministrativa ha elaborato nel corso del tempo. Siamo già nelle condizioni in cui due autorità amministrative indipendenti si sono occupate fino ad oggi di problemi inerenti al conflitto di interessi. Secondo me, affidare qualunque potere ad una terza autorità, indipendentemente dai problemi generali che pone, comporta proprio problemi di rapporti interni di funzionamento.

Secondo me, se, invece di darli ad una nuova autorità si affidino tali poteri alle autorità esistenti - ovviamente potenziandone gli organici - si potranno utilizzare meglio le competenze amministrative che già si sono costruite nel corso di questi anni.

PRESIDENTE. A proposito delle candidature plurime, vi ricordo che, in questa legislatura, nella prima seduta, la Camera mancava di 200 deputati. Erano quelli che dovevano subentrare sulla base delle candidature plurime: non è la prima volta che accade, ma non in queste dimensioni. Ricordo che il partito radicale aveva l'abitudine di candidarsi in molti collegi e poi vi era via via il «cambio», ma non in modo massiccio come è accaduto ora...

Avverto che entro le 17,50 dovremo concludere i nostri lavori.

GIUSEPPE MASONI, *Avvocato presso lo studio legale Ripa di Meana*. Presidente, innanzitutto la ringrazio della possibilità di intervenire a questo dibattito. Dopo numerosi interventi, quasi tutti concentrati sulla materia costituzionale o dell'informazione, vorrei fare un parallelo con la disciplina societaria, che può essere utile per tracciare la strada anche nel settore del diritto pubblico e costituzionale, in quanto dà suggerimenti che vanno al di là dei parametri sia della legge Frattini che della proposta di legge Franceschini.

Il parallelo non deve apparire irriverente, anche perché la disciplina societaria ha un particolare interesse, anche pubblicistico, sia nelle società di capitali in generale che nelle società di capitali in cui le azioni sono oggetto di quotazione, per cui l'interesse costituzionale alla tutela del risparmio ha una diretta ingerenza.

La tutela prevista dalla disciplina societaria passa attraverso la trasparenza, l'autonomia, l'indipendenza della condotta degli amministratori, l'attività di prevenzione e di monitoraggio, che può coinvolgere anche soggetti terzi.

Questi tre passaggi sono importanti perché consentono, nell'ambito societario, di verificare che la finalità del potere sia correttamente perseguita, e che quindi il potere sia esercitato per i fini per i quali è stato attribuito. Il passaggio fondamentale nell'attuale disciplina societaria, modificata dal decreto legislativo n. 6 del 17 gennaio 2003, ha un approccio completamente diverso da quello attuale pubblicistico, perché si interessa dell'«interesse», quindi obbliga ciascun amministratore a dichiarare preventivamente (determinando un obbligo di informazione preventiva) il proprio interesse, prescindendo sia dalla nozione della confliggenza dell'interesse, sia dal danno, che diventa un elemento di rilievo solo ai fini sanzionatori. Ciascun amministratore, nel momento in cui ha poteri diretti oppure partecipa ad una discussione collegiale, deve dichiarare preventivamente l'interesse, e questo proprio per evitare condizionamenti nelle scelte gestionali e per garantire l'autonomia di valutazione.

Dove la valenza pubblicistica aumenta, come nel sistema bancario, l'articolo 136 del Testo unico bancario impone che le decisioni che coinvolgano l'interesse di uno degli amministratori - in questo caso lo stabilire relazioni con la banca - richiedano l'unanimità della votazione ed il parere favorevole del collegio sindacale.

Ciò che particolarmente differenzia il settore privato rispetto a quello pubblicistico è l'obbligo di dichiarare l'interesse non solo proprio o degli stretti familiari, ma anche quello di cui il soggetto possa essere portatore rispetto a terzi. La nozione di terzi è molto più ampia rispetto a quella data fino ad oggi, perché può coinvolgere diverse persone, al di là del parente, del coniuge o delle imprese controllate.

Uno dei parametri di riferimento potrebbe essere, come ha detto il professor Gambino, quello delle

imprese correlate, di cui fa espressa menzione l'articolo 2391-*bis*, ma in questo caso potrebbe essere anche il riferimento fatto dall'attuale normativa, in particolare dall'articolo 114 del Testo unico in materia di intermediazione finanziaria, al comma 7, che individua una serie di soggetti rilevanti, nozione ben più ampia anche di quella delle parti correlate. Tali soggetti rilevanti sono tenuti a dichiarare tutti gli interessi che hanno su quel determinato settore, in questo caso gli strumenti finanziari legati all'emittente, e sono tenuti a farlo anche obbligatoriamente.

Mentre alcuni interventi, in sedute precedenti, hanno sostenuto che non sarebbe utile sanzionare; in questo caso la Consob ha ritenuto utile sanzionare l'omissione di comunicazione degli investimenti effettuati in quella determinata area di attività, con ciò dimostrando che la trasparenza del mercato richiede necessariamente di conoscere i patrimoni non solo delle persone direttamente coinvolte come esponenti aziendali, ma anche dei loro parenti, delle imprese interposte e delle persone che comunque possono essere legate.

Anche al fine di evitare una nozione statica, il legislatore in questo caso ha ritenuto opportuno non individuare e predeterminare la categoria dei «soggetti rilevanti», ma ha dato alla Consob il potere di integrare - quindi con valenza regolamentare - tale categoria. In un mondo sostanzialmente transnazionale, la possibilità di ricorrere ad istituti stranieri o di modificare costantemente le normative nei vari paesi, anche per seguire i mercati, rende sostanzialmente poco utile una definizione statica e quindi che vi sia un elenco tassativo dei soggetti che siano rilevanti.

La trasparenza nel settore societario rappresenta uno dei principi cardine per arrivare all'indipendenza, che è il secondo punto che la normativa societaria utilizza per raggiungere la tutela dell'interesse del bene amministrato e dei soggetti terzi rispetto alla condotta degli amministratori. L'autonomia, nel diritto e nelle nozioni base, passa per i principi basilari del dovere di diligenza, di buona fede e di non concorrenza, ma si estende - man mano che la rilevanza pubblicistica si incrementa, e quindi la polarità pubblicità è più forte - fino a richiedere un'indipendenza dell'amministratore. Nelle società quotate, attraverso strumenti diversi, che sono sia il Testo unico in materia di intermediazione finanziaria, sia il codice di autodisciplina, si tende a privilegiare l'indipendenza degli amministratori. Tale concetto di indipendenza viene perseguito affermando un'assoluta esigenza di estraneità di rapporti patrimoniali, oltre che familiari.

L'indipendenza può essere raggiunta o ricorrendo alle figure del *trust*, cui qualcuno si è richiamato questa mattina, e a cui personalmente sono contrario, perché richiederebbe una sorta di abdicazione legislativa, favorendo il richiamo ad una normativa straniera, oppure ricorrendo a figure a noi più vicine, anche in considerazione dell'introduzione di varie riforme, che tendono ad affermare la separazione dei patrimoni, sia quelli destinati ad uno specifico affare, sia quelli disciplinati dall'articolo 22 del Testo unico in materia di intermediazione finanziaria. Occorrerebbe semplificare e dare maggiore intensità alle norme sul mandato fiduciario per raggiungere lo stesso obiettivo.

Un ultimo riferimento è relativo all'aspetto sanzionatorio. Ho visto che molti si sono lamentati delle carenze sanzionatorie nell'attuale disciplina della legge Frattini. Mi sembra strano che non si sia pensato ad un'integrazione della legge n. 231. Al di là della legge Frattini, che tende a perseguire il caso di non consapevolezza da parte della società beneficiaria, bisognerebbe ipotizzare anche il caso in cui la società beneficiaria sia consapevole, tramite l'azione dei propri amministratori, dell'azione in conflitto di interessi del rappresentante del titolare di cariche di governo. In questo caso, visto che la legge n. 231 è in costante evoluzione, come dimostrano le varie integrazioni delle figure di reato, si potrebbe ipotizzare di completare quello che nell'articolo 2391, ultimo comma, rappresenta il divieto di utilizzare le opportunità aziendali con un'integrazione dell'articolo 323 del codice penale, così da fare in modo che questa estensione, rispetto alla legge n. 231, determini una responsabilità amministrativa delle aziende che beneficino, in concorso con i propri rappresentanti, delle indebite ingerenze di un titolare di cariche di governo.

PRESIDENTE. Per evitare che la mancanza di tempo vi impedisca di esprimere compiutamente la vostra posizione, pregherei l'avvocato Masoni - se lo ritenga -, il professor Mattarella e il professor Pertici di tornare in Commissione martedì 28 novembre alle ore 10. Nel frattempo vi faremo avere

il resoconto integrale della seduta, in modo tale che se qualcuno voglia replicare possa farlo. Vi chiedo scusa, ma alle 18.00 devo essere altrove, e mi dispiacerebbe comprimere i vostri interventi. Questa riunione è stata di particolare utilità per noi, perché se avessimo dovuto sentire ciascuno di voi singolarmente avremmo impiegato probabilmente tre mesi, e comunque non ci sarebbe stata questa interazione che ci è sembrata particolarmente utile; sono emersi elementi nuovi, che ci hanno fatto capire non solo la complessità dei problemi che abbiamo davanti, ma anche alcune vie di soluzione degli stessi.

Quando sarà pronta la bozza di un nuovo testo, ci preoccuperemo di inviarvela e poi, se sarà possibile, faremo un secondo *hearing* di questo tipo - ci auguriamo che portare avanti questo rapporto con la «competenza» ci consenta di lavorare meglio - su un testo già scritto su cui sia stato svolto un primo esame, essendo tuttavia suscettibile di modificazioni. Vi ringrazio molto.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 17,40.