

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di giovedì 30 novembre 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LUCIANO VIOLANTE

La seduta comincia alle 14,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

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.

Seguito dell'audizione di esperti in materia di diritto costituzionale e diritto societario.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti la disciplina per la risoluzione di conflitti di interesse, il seguito dell'audizione di esperti in materia di diritto costituzionale e diritto societario.

Do la parola al professor Andrea Pertici, Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa.

ANDREA PERTICI, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa.* Grazie, presidente, dell'invito. Ringrazio gli onorevoli componenti della Commissione.

PRESIDENTE. Scusi se la interrompo. Per ragioni di garbo anche nei confronti di coloro che sono già intervenuti, faccio presente che il termine di un quarto d'ora vale anche per questa seduta.

ANDREA PERTICI, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa.* Riprendendo i temi sottoposti nella scorsa audizione, mi sembrerebbe opportuno partire dalla questione della definizione del conflitto di interessi.

Si tratta di una questione che era stata giustamente posta come prioritaria e in relazione alla quale l'ordinamento italiano non parte da zero, poiché la definizione di conflitto di interessi è conosciuta dal diritto privato.

Le varie norme di diritto privato che si occupano del conflitto di interessi sono in genere riconducibili a situazioni in cui, in presenza di un rapporto di rappresentanza, il rappresentante ha interessi propri potenzialmente confliggenti con quelli del rappresentato. In tale situazione l'ordinamento squalifica il rappresentante dal curare gli interessi del rappresentato.

Su questa base mi pare che, nell'ambito del diritto pubblico, potremmo definire il conflitto di

interessi come situazione in cui il titolare di una carica o di un ufficio pubblico ha oppure è preposto alla cura di un interesse economico privato tale da poter influenzare o apparire di influenzare l'esercizio dei suoi doveri pubblici.

Nell'ambito di un testo di legge questa definizione potrebbe naturalmente richiedere alcune specificazioni, ad esempio, in merito all'individuazione dei soggetti (sui quali mi soffermerò tra poco) o, eventualmente, anche relativamente ad una soglia di rilevanza, questione sulla quale nutrei in realtà qualche perplessità in più, sia di ordine generale, sia in merito alla sua fissazione nella definizione stessa.

Mi parrebbe inopportuno inserire specificazioni o differenziazioni in merito alle attività concernenti l'ambito dei mezzi di comunicazione di massa. Questi ultimi - come è risultato evidente anche nelle audizioni dello scorso 20 novembre - presentano infatti numerosi punti di specificità: il pluralismo dell'informazione, la parità di accesso ai mezzi di comunicazione di massa, la capacità di influenzare l'opinione pubblica e via seguitando. Si tratta di specificità che esorbitano dall'ambito specifico del conflitto di interessi.

Una definizione di conflitto di interessi è stata fornita dalla vigente legge n. 215 del 2004, che è apprezzabile, dunque, da questo punto di vista, sebbene presenti qualche limite nella definizione. Mi riferisco, in particolare, al danno per l'interesse pubblico, che non può essere un presupposto per la sussistenza del conflitto di interessi.

Innanzitutto, definire l'interesse pubblico non è semplice e verificare addirittura quando vi sia stato un danno risulta una probatio diabolica. La richiesta del danno per l'interesse pubblico non è inoltre conforme alla definizione, perché il conflitto di interessi si presenta quando venga minata la fiducia pubblica nelle istituzioni, a seguito dell'impressione che chi esercita una carica pubblica possa trarne personalmente vantaggio.

PRESIDENTE. ...o possa essere minata la fiducia...

ANDREA PERTICI, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa*. Esattamente. Richiedere il danno è quindi qualcosa di ulteriore e non necessario. Dal punto di vista della definizione, rimane da dire che la sua assenza nel progetto di legge Franceschini è sicuramente una lacuna da colmare. La questione dell'ambito soggettivo di applicazione viene affrontata dalla proposta di legge al nostro esame all'articolo 1 - che si intitola appunto «Ambito di applicazione» -, che lo riferisce alle cariche di Governo, esattamente come la legge vigente.

Come risulta dalla definizione, in generale il conflitto di interessi può essere relativo a qualunque carica o ufficio pubblico. Negli Stati Uniti d'America - dove vige la disciplina più risalente del conflitto di interessi - esso è infatti previsto, in termini generali, anzitutto per tutte le cariche pubbliche, con una serie di differenziazioni per le singole cariche in relazione ai diversi strumenti di prevenzione del conflitto di interessi. Differenze tra le varie cariche possono ovviamente esservi, infatti, soprattutto in ragione della diversa capacità di incidenza della persona che ricopre la carica pubblica sulle singole decisioni. Mi spiego meglio: chi opera in un consesso più ristretto o ha addirittura possibilità di decidere direttamente sarà ovviamente più esposto alla possibilità di conflitto di interessi, rispetto, ad esempio, ad un parlamentare. Quest'ultimo opera, infatti, in un consesso molto ampio, nel quale il suo voto si disperde senz'altro più di quanto non accada ad un ministro, che può peraltro prendere decisioni individualmente.

Vengo ora alle singole ipotesi. Una prima ipotesi di ampliamento - su cui si era interrogato anche il presidente Violante nella sua relazione - è quella relativa agli amministratori regionali e locali.

Per quanto riguarda i primi, mi sembra che una disciplina prevista direttamente dalla legge statale sia da escludere, a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione. La parte relativa alle incompatibilità sembrerebbe del tutto esclusa dallo stesso articolo 122 della Costituzione, che rimette alla legge statale la sola possibilità di fissare i principi generali, trattandosi di potestà legislativa concorrente.

Da questo punto di vista, si potrebbe semmai intervenire sulla legge n. 165 del 2004 - la legge cornice sulle incompatibilità regionali -, prevedendo che le leggi regionali inseriscano tra le ipotesi di incompatibilità anche quella per conflitto di interessi.

Al di fuori della questione dell'incompatibilità, la mancanza di un'attribuzione diretta o indiretta, da parte dell'articolo 117, di una competenza in merito, mi sembrerebbe escludere l'intervento della legge statale. Si potrebbe semmai riprendere una formula simile a quella contenuta nella legge n. 215 del 2004, che, all'articolo 1, comma 3, stabilisce che le regioni e le province autonome adottano disposizioni idonee ad assicurare che i titolari delle cariche di Governo si dedichino esclusivamente alla cura degli interessi pubblici.

Diversa è la questione per gli amministratori locali...

PRESIDENTE. Mi scusi, la interrompo brevemente. La Corte costituzionale ha più volte fatto riferimento all'esigenza di unità dell'ordinamento giuridico come clausola che consente di superare anche le competenze regionali, qualora sia necessario avere un metro unitario nell'ordinamento del paese.

Lei pensa che questo possa essere uno dei casi o no?

ANDREA PERTICI, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa*. Sinceramente mi sembrerebbe difficile, anche perché si potrebbe finire per superare sempre la possibilità di una legislazione differenziata. I vari aspetti dello status degli amministratori regionali sono ormai disciplinati dalle singole leggi regionali. Si potrebbe semmai valutare un rafforzamento dei principi contenuti nella legge statale cornice, in modo da evitare discipline troppo diverse.

Come dicevo, per gli amministratori locali la situazione è diversa in ragione dell'articolo 117, comma 2, lettera p), che rimette allo Stato la competenza relativa agli aspetti organizzativi degli enti locali. A mio avviso, bisogna, però, fare delle differenze: queste figure - come definite all'articolo 77, comma 2, del testo unico - costituiscono una categoria molto ampia, che va dal consigliere di circoscrizione al sindaco della grande città, che ovviamente si trovano in posizioni molto diverse in relazione al conflitto di interessi. Peraltro, mi pare che relativamente agli amministratori locali esista già una piccola norma concernente il conflitto di interessi: quella che fa riferimento all'obbligo di astensione - previsto dall'articolo 78, comma 2, del testo unico -, cui si aggiungono le ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità previste agli articoli 61 e 63 dello stesso testo unico, che determinano una squalifica preventiva dall'ufficio, anche in ipotesi di conflitto di interessi. Questo non esclude ovviamente che la legge si possa occupare anche degli amministratori locali; occorrerebbe però una differenziazione che faccia riferimento alle funzioni svolte (ad esempio, membro di assemblea, dell'esecutivo, eccetera) ed alla dimensione dell'ente locale. Per gli amministratori locali esiste peraltro - non bisogna dimenticarlo - un testo unico. Per quanto spesso si faccia poca attenzione alla sistematica delle fonti, la presenza di un testo unico dovrebbe far sì che, quanto più possibile, si riscontri in questa fonte la disciplina ordinamentale. Potrebbe essere quindi opportuno coordinarsi al testo unico attraverso un richiamo (o dalla legge al testo unico, o dal testo unico alla disciplina nazionale).

Un'altra delle questioni poste è quella dei parlamentari che, rispetto alla possibilità di incidere sulle decisioni, hanno una posizione sicuramente differente dal membro di Governo. Credo sia questa la ragione per cui il conflitto di interessi del parlamentare andrebbe eventualmente trattato in modo diverso, e non tanto l'argomento, spesso addotto, del carattere generale e astratto dei provvedimenti parlamentari, che è contestabile in sé; un provvedimento anche generale ed astratto può sempre incidere in modo specifico e differenziato su un parlamentare.

L'esempio che ho più volte riportato a questo proposito è quello riguardante la legge sul casco: tale norma ha un'incidenza diversa per il proprietario dell'azienda produttrice di caschi e per la generalità dei cittadini. Proprio a causa del fatto che il parlamentare non ha possibilità di prendere provvedimenti da solo e che la sua possibilità di incidenza è - in circostanze normali - limitata al

suo voto, occorrerebbe nei suoi riguardi un trattamento differenziato, in ordine agli strumenti d'intervento. In questo modo si regolano ad esempio gli Stati Uniti, che prevedono il conflitto di interessi per tutti (anche per il parlamentare), senza però applicarne gli strumenti più invasivi - come la vendita obbligatoria o il blind trust - ai parlamentari.

Si potrebbe semmai valutare se prevedere alcune differenze per i parlamentari che ricoprono determinate funzioni, come i Presidenti delle Camere, i presidenti delle Commissioni, i presidenti dei gruppi parlamentari, eccetera. Da questo punto di vista, nella vostra discussione era stato posto un problema specifico circa il capo della forza politica o il capo unico della coalizione che viene individuato dall'articolo 14-bis della nuova legge. Si tratta sicuramente di un problema aperto, poiché questa è una figura nuova, almeno quanto alla sua ufficializzazione. Il conflitto di interessi - questo è un aspetto che va subito precisato - è una situazione destinata ad emergere in office, una volta assunta la carica. Se consideriamo quindi l'indicazione del capo della forza politica o del capo della coalizione, come figura che si esaurisce nel momento elettorale, direi che essa, com'è ovvio, rimane estranea al conflitto di interessi. Se, invece, si considera il suo ruolo anche dopo le elezioni, al di là dell'assunzione dell'incarico di Presidente del Consiglio, che farebbe rientrare tale figura nella regolamentazione relativa al Governo quale leader dell'opposizione o altra figura di questo tipo, allora si potrebbe valutare se inserire anche questa tra le figure dei parlamentari con un ruolo differenziato.

Vengo ora alla questione inerente al carattere preventivo o repressivo della normativa sul conflitto di interessi. Dalla definizione che ho dato consegue naturalmente che il conflitto di interessi sia anzitutto una situazione potenziale (tale potenzialità è una caratteristica che emerge anche, ad esempio, nell'ambito del diritto privato). Un intervento successivo non eliminerebbe il vulnus che si è comunque verificato nella pubblica fiducia nelle istituzioni: una volta che il conflitto d'interessi si è verificato, anche se represso, determinerebbe tale perdita di fiducia. La normativa deve quindi avere senz'altro carattere preventivo - anche sull'esempio di molti altri Stati, in primo luogo gli Stati Uniti, ma anche, recentemente, la Spagna -, salvo poi ovviamente valutare se introdurre anche degli elementi successivi di carattere repressivo. Fermo restando che, da questo punto di vista, l'ordinamento non è del tutto impreparato: comportamenti che conducono al conflitto di interessi sono già spesso idonei a dar luogo a reati contro la pubblica amministrazione, come tali già repressi dal Titolo II del libro secondo del codice penale (penso, ad esempio, all'articolo 323 sull'abuso d'ufficio). Mi pare quindi che la legge vigente - la n. 215 del 2004 - abbia il suo maggior punto di debolezza proprio nell'assenza del carattere preventivo e che la proposta Franceschini - al di là dei suoi limiti sui singoli aspetti, che si possono eventualmente individuare - abbia invece il suo maggior punto di forza nel tentativo di introdurre un sistema preventivo.

Vengo ora all'argomento degli strumenti di prevenzione. Il primo, che rappresenta il presupposto per l'applicazione degli altri, è l'obbligo di dichiarazione, quello che gli americani chiamano disclosure, che può essere public o confidential (questa è una prima distinzione importante). Non mi pare vi siano nell'ordinamento particolari limiti all'introduzione dell'una o dell'altra formula. La questione si pone semmai dal punto di vista dell'efficacia: una dichiarazione pubblica avrebbe già in quanto tale, infatti, un maggior effetto di controllo del conflitto di interessi. Se, ad esempio, l'ambito soggettivo fosse più ampio e, di conseguenza, ad alcuni soggetti - diversi ovviamente dai membri del Governo - si ritenesse di non applicare tutti gli altri strumenti più invasivi, una dichiarazione pubblica potrebbe già produrre degli effetti positivi. Il contenuto della dichiarazione sarebbe da precisare meglio, anzitutto quello che fa riferimento a impieghi, incarichi, cariche, uffici, funzioni, attività professionali e via dicendo.

Sia la legge vigente, sia la proposta in esame prevedono che questi vari incarichi vengano dichiarati dal soggetto, se ritenuti incompatibili con l'esercizio e la funzione di Governo o altra funzione pubblica. Questo determina una prima autovalutazione, da parte di chi deve fare la dichiarazione, che potrebbe comportare che qualcuno non dichiari una carica che l'autorità avrebbe poi potuto accertare come incompatibile con la carica di Governo. Direi, pertanto, che la dichiarazione dovrebbe essere completa con tutti gli impieghi, gli incarichi, le cariche, eccetera, che la persona

ricopre, rimettendo poi all'autorità competente la valutazione dell'esistenza dell'incompatibilità. Anche per quanto riguarda le attività patrimoniali, si dovrebbe auspicare una maggiore analiticità della dichiarazione rispetto a quanto viene previsto nella legge vigente ed anche nella proposta in esame, sulla base, ad esempio, dell'esperienza degli Stati Uniti e della Spagna. Dico questo anche perché intervenire successivamente in via regolamentare, soprattutto se la questione riguardasse il Governo, potrebbe risultare difficile.

Gli strumenti sarebbero, quindi, di due tipi: le incompatibilità servirebbero a prevenire il conflitto di interessi di chi sia preposto alla cura di un interesse economico privato (un presidente, un amministratore delegato, un consigliere d'amministrazione, eccetera); viceversa, la sola incompatibilità non potrebbe funzionare per chi abbia la titolarità effettiva dei beni (il proprietario, l'azionista, eccetera) e in questi casi bisognerebbe prevedere strumenti di separazione o segregazione finanziaria.

Vorrei, infine, affrontare la questione dell'autorità (per brevità vado scorrendo l'indice). Se ci muovessimo nell'ottica, auspicabile, di un sistema preventivo, di un ampliamento degli strumenti a disposizione dell'autorità e di un ampliamento dei soggetti vigilati, le autorità competenti ed in particolare quella maggiormente investita della questione, ovvero l'Antitrust, pur avendo sin qui operato bene, nei limiti degli strumenti che la legge consentiva loro, mi pare si troverebbero a dover affrontare un'attività molto più gravosa. Sarebbe, quindi, effettivamente da valutare l'opportunità di un'autorità ad hoc, rispetto alla quale la proposta Franceschini presenta qualche limite e necessità di ritocco.

Ricordo, in conclusione, che ho depositato una breve relazione, alla quale ci si può eventualmente riferire. Grazie.

BERNARDO MATTARELLA, Professore straordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Siena. Sperando di fare cosa utile, articolerò la mia esposizione sulla base del questionario che ci è stato proposto. Avendo 15 minuti per rispondere a 13 domande, sarò molto sintetico. Risponderò molto brevemente a tutte le questioni sollevate, salvo poi approfondirne qualcuna, ove necessario.

Il primo punto riguarda valori e limiti della disciplina legislativa del conflitto di interessi. Non mi dilungherò su questo, facendo grandi discorsi sulla democrazia, sull'imparzialità e via dicendo, ma svolgerò solo due considerazioni che mi sembra non siano state presentate fino ad ora. Innanzitutto, per quanto riguarda i valori costituzionali di riferimento, credo che il fondamento della disciplina in questa materia sia rappresentato dall'articolo 54 della Costituzione, seppure venga citato raramente. In secondo luogo, relativamente ai limiti, la disciplina legislativa del conflitto di interessi comprime chiaramente determinati diritti: ad esempio, il diritto di proprietà e la libertà di iniziativa economica, che sono garantiti costituzionalmente. Le norme costituzionali di riferimento sono in questo caso gli articoli 41 e 42, che, in questa materia, vengono in qualche modo «stiracchiati», per far dire loro tutto ed il contrario di tutto.

Mi sembra, invece, che la struttura di questi due articoli sia molto chiara. Si tratta di articoli che bilanciano interessi: da un lato, proteggono la proprietà e il diritto di impresa, dall'altro lato, prevedono la funzione sociale della proprietà e i programmi per indirizzare l'attività economica. Quando la Costituzione chiede al legislatore di bilanciare gli interessi, gli strumenti sono i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, entrambi aventi rilievo costituzionale. Come si applicano, in questa materia, tali principi? È necessario utilizzare il minimo mezzo indispensabile per conseguire l'obiettivo: bisogna graduarli in relazione alla gravità, all'importanza e all'attualità del conflitto di interessi.

Questo mi porta a rispondere al secondo quesito, relativo all'approccio preventivo o successivo. Personalmente non penso - come credo anche lei, presidente - che i due approcci si escludano a vicenda, ma che debbano essere integrati. Mi sembra che anche le esperienze straniere diano questo tipo di suggerimento. Per fare un esempio banale, se il ministro della sanità fosse azionista di una società farmaceutica o di una società proprietaria di cliniche, occorrerebbe agire preventivamente,

prevedendo un'incompatibilità e costringerlo a disfarsi di questi interessi. Se, data questa incompatibilità, egli rinunciasse a rivestire la carica di ministro della sanità ed assumesse quella di ministro della giustizia o dei beni culturali, forse non sarebbe necessario costringerlo a vendere la partecipazione azionaria nelle cliniche o nella società farmaceutica: potrebbe fare il ministro dei beni culturali. Tuttavia, verrà sempre il momento in cui il Consiglio dei ministri dovrà pronunciarsi in materia di Piano sanitario nazionale o allocare risorse in quel settore. In questo caso, basterebbe forse prevedere un obbligo di astensione che rappresenta un rimedio molto più tenue e molto meno invasivo, rispetto all'incompatibilità o al blind trust ed è, quindi, da preferire quando sia sufficiente per raggiungere lo scopo. L'approccio preventivo - con rimedi radicali, come il blind trust, la vendita, l'incompatibilità e quant'altro - si dovrebbe dunque prevedere solo quando strettamente necessario, nei casi eccezionali. Si potrebbe, invece, fare un ricorso più ampio a rimedi meno invasivi, che sacrificano in misura minore gli interessi privati, come gli obblighi di astensione che agiscono successivamente e solo in modo occasionale.

Su questa materia abbiamo ora due testi del tutto opposti tra loro: la legge Frattini e il disegno di legge Franceschini. La prima agisce - male - soltanto a livello successivo, la seconda agisce solo a livello preventivo. Credo che i due approcci debbano essere uniti, prevedendo rimedi preventivi solo quando è necessario e rimedi successivi in misura più ampia.

PRESIDENTE. Per capire, nel caso in cui il ministro della sanità prenda provvedimenti che aiutano l'azienda del ministro dei beni culturali...

BERNARDO MATTARELLA, *Professore straordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Siena*. Questa è la questione posta dalla domanda successiva, la terza. A mio giudizio, la legge sul conflitto di interessi non può essere talmente complicata da prevedere questa ipotesi, altrimenti si rischierebbe di paralizzare l'attività del Governo. Ritengo che una buona disciplina del conflitto di interessi sia quella capace di far sì che ciascuno risponda dei rapporti fra le proprie azioni ed i propri interessi. Diventerebbe altrimenti troppo difficile regolare questa materia, perché vi sarà quasi sempre il sospetto che l'atto di un ministro possa aiutare qualche altro membro del Governo.

Venendo al quarto punto - se deve applicarsi la legge agli amministratori locali e regionali - rispondo di no, e per una ragione molto semplice: per gli amministratori locali e regionali già esistono buone norme, le stesse citate poco fa dal professor Pertici. Le norme del testo unico sugli enti locali in materia di ineleggibilità ed incompatibilità sono di gran lunga migliori e più aggiornate di quelle su ineleggibilità e incompatibilità parlamentari.

L'articolo 78 del testo unico degli enti locali, che risale al 1915, impone un obbligo di astensione agli amministratori locali. Se in questi 90 anni non è stata mai cambiata è perché funziona molto bene. Si tratta, infatti, di una norma che commina una sanzione molto semplice, prevedendo l'invalidità degli atti adottati in conflitto di interessi; essa può essere azionata da chiunque con un ricorso e può essere fatta valere da qualsiasi giudice amministrativo. Se l'atto è adottato in conflitto di interessi, esso è semplicemente illegittimo e viene annullato. Non cambierei una norma che funziona molto bene.

Allo stesso modo, la legge del 2004, che definisce le norme quadro per le regioni, a mio parere è una legge molto buona e di buon senso; essa non usa l'espressione «conflitto di interessi», ma prevede di fatto quello che suggeriva il professor Pertici, ossia una situazione di incompatibilità nel caso in cui vi siano interessi in conflitto. La mia risposta al quesito, dunque, è no.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione di questa legge, nonostante quel che diceva il professor Zaccaria la scorsa settimana, vorrei almeno segnalarvi la possibilità che essa si applichi anche ai parlamentari. Vorrei solo farvi notare che voi parlamentari siete gli unici funzionari pubblici in Italia per i quali non esiste alcuna norma sul conflitto di interessi. Per tutti i funzionari professionali, per i dipendenti pubblici c'è il codice di comportamento dei dipendenti pubblici; per gli amministratori locali e regionali ci sono le norme che si applicano anche ai membri degli organi

assembleari, e non solo ai membri delle giunte; per il Governo nazionale c'è, dopotutto, la legge Frattini, che non funziona molto, ma esiste. Ebbene, solo per i parlamentari non vi è alcuna previsione legislativa.

PRESIDENTE. Ci deve essere una ragione!

BERNARDO MATTARELLA, *Professore straordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Siena*. Non ritengo naturalmente che ai parlamentari ed ai ministri si debbano applicare le stesse norme: quelle relative ai primi devono essere norme molto più prudenti, proprio per quel che affermava il professor Zaccaria la scorsa settimana. Anche gli esempi stranieri mostrano tuttavia che laddove vi sia una disciplina legislativa del conflitto di interessi per i membri del Governo, essa esiste, in genere, anche per i parlamentari.

Il quinto punto riguarda l'applicazione della legge sul conflitto di interessi anche ai candidati ed il suo utilizzo per disciplinare le elezioni. Sono contrario a quest'ipotesi, anche per quello che è emerso la scorsa settimana. I problemi dei mezzi di comunicazione, del pluralismo dell'informazione, delle elezioni, della disciplina della campagna elettorale sono problemi importantissimi, secondo me più importanti di quelli del conflitto di interessi (secondo me è più urgente riformare la legge Gasparri che non la legge Frattini), ma si tratta di problemi distinti. Terrei questa materia al di fuori della disciplina del conflitto di interessi.

Il conflitto di interessi si ha quando un funzionario pubblico esercita poteri pubblici non a tutela dell'interesse pubblico ma dell'interesse privato. Deve però trattarsi di poteri pubblici; quando parliamo di informazione e di controllo dei mezzi di informazione non stiamo parlando di poteri pubblici ma di poteri privati.

Il sesto punto riguarda l'opportunità di trasmettere lo stato patrimoniale dei membri del Governo all'autorità di controllo. Su questo aspetto sono decisamente d'accordo. Il conflitto di interessi si può, in realtà, regolare in tre modi, non in due. Non ci sono solamente l'approccio preventivo (con l'incompatibilità) e l'approccio successivo (con l'obbligo di astensione), c'è anche la soluzione della trasparenza. Si tratta forse del rimedio meno efficace, ma anche di quello che costa meno, nel senso che comporta minori sacrifici a carico dell'interessato. Il piccolo sacrificio in termini di riservatezza è assolutamente giustificabile sulla base della disciplina vigente (non si tratta di dati sensibili; vi sono importanti valori costituzionali che autorizzano questo tipo di trattamento). Purtroppo, né la legge Frattini, né il disegno di legge Franceschini si preoccupano minimamente di assicurare la trasparenza. Faccio anche notare che il sito internet dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato - ottimo sito, ben organizzato e ricco di informazioni - contiene tutti i provvedimenti dell'Antitrust in materia di tutela della concorrenza (intese restrittive, abuso di posizione dominante, eccetera) e di pubblicità ingannevole, ma nessuno dei provvedimenti in materia di conflitto di interessi, che rimangono segreti perché la legge non prevede la loro pubblicazione. L'Antitrust decide autonomamente di non pubblicarli e, ogni tanto, fa qualche comunicato stampa. Eppure in questa materia la trasparenza sarebbe molto importante.

Vengo ora al punto sette, che riguarda il problema dell'autorità. Devo dire che sono sempre un po' scettico rispetto all'istituzione di nuove autorità, perché si rischia di sbagliare facilmente, come dimostrato dall'istituzione - due anni fa - dell'Alto commissariato per la lotta contro la corruzione. Proprio qualche giorno fa ho letto su un quotidiano che esso dispone di un organico di ben cinquantuno unità; mi chiedo cosa facciano queste persone, visto che questo Alto commissariato, in due anni, ha prodotto solo qualche intervista giornalistica in cui ha affermato la propria utilità, senza mai dimostrarla.

Sono molto perplesso di fronte alle previsioni del disegno di legge Franceschini, non solo perché questa autorità è disegnata in maniera molto singolare, ma anche perché mi chiedo che cosa dovranno fare queste persone (durante la precedente audizione abbiamo ascoltato che all'Antitrust sette persone si occupano del conflitto di interessi). Il discorso sarebbe diverso se le norme si applicassero anche ai parlamentari. In altri paesi - ad esempio negli Stati Uniti - esistono autorità

per l'etica pubblica e per il conflitto di interessi, ma si occupano di decine di migliaia di persone, di tutti gli impiegati del Governo federale: in quel caso ha senso un'autorità specifica. Da noi, benché i ministri e i sottosegretari tendano a diventare sempre più numerosi, si tratta pur sempre di un centinaio di persone, delle quali poche - forse una decina - pongono problemi di conflitto di interessi. Sette persone mi sembrano sufficienti per occuparsi dei conflitti di interessi di dieci persone e non istituirei, quindi, grandi autorità per un lavoro così limitato. Tutto sommato penso che, allo stato attuale, se la legge rimane con questo impianto, la cosa più ragionevole sarebbe forse lasciare queste funzioni all'Antitrust che, dopotutto, ha anche sviluppato una certa esperienza, riuscendo quasi a far funzionare una legge che non può funzionare.

Per quanto riguarda l'ipotesi che l'autorità debba svolgere anche funzioni di consulenza - punto otto - direi assolutamente sì. Anche in questo caso gli esempi stranieri dimostrano che si tratta di una buona scelta. Tra l'altro, se si va verso un inasprimento delle sanzioni, rendendole più severe, il ruolo di consulenza di un'autorità è importante, altrimenti il titolare della carica di Governo potrebbe rischiare di vedere paralizzata la propria azione per la paura di violare la legge sul conflitto di interessi: un parere preventivo dell'autorità di controllo potrebbe essere utile.

Al punto nove si pone l'alternativa tra blind trust e modello canadese. Anche se molto diffusa, questa contrapposizione tra il blind trust americano e il blind management agreement canadese è un po' imprecisa. Non è vero infatti che la legge canadese non prevede il blind trust: lo prevede, anzi è la forma normale di risoluzione dei conflitti di interessi. La differenza tra la legge americana e quella canadese consiste nel fatto che la seconda attribuisce maggiore discrezionalità all'autorità di controllo. In Canada, quando un certo signore divenne ministro delle finanze e poi Primo ministro, fecero uno strano accordo, molto criticato e ritenuto poi insufficiente anche dall'autorità di controllo canadese, che impose degli obblighi di astensione a questo signore. Non prenderei quindi il sistema canadese come modello. Direi piuttosto che, in questi casi, si debba applicare il principio di proporzionalità: a misure così radicali come il blind trust si deve ricorrere solo in situazioni gravi; normalmente il conflitto di interessi si risolve con rimedi meno invasivi, che sacrificino in misura minore i diritti dell'interessato.

Il punto dieci riguarda l'opportunità di comunicare tutti gli atti di Governo all'autorità. Sono decisamente sfavorevole: eviterei di trasformare l'autorità di controllo sui conflitti di interessi in quello che era la Corte dei conti prima del 1994, vale a dire un organo che faceva milioni di operazioni di controllo all'anno, senza mai riscontrare illegalità. L'esperienza dimostra che la quantità delle operazioni di controllo è inversamente proporzionale all'efficacia del controllo stesso. Per usare un'espressione americana, mi fido più dei campanelli d'allarme che del pattugliamento: è meglio affidarsi all'attività di indagine dell'autorità stessa, alle segnalazioni degli interessati e così via.

Per quanto riguarda il quesito se si debba optare per l'incompatibilità o per l'ineleggibilità, punto undici, sono due misure diverse. L'ineleggibilità non è un rimedio al conflitto di interessi, ma può servire a risolvere il problema del pluralismo dell'informazione nelle campagne elettorali. L'incompatibilità può, invece, essere un rimedio al conflitto di interessi, ma è un rimedio molto radicale, a cui ricorrere in casi eccezionali.

In ordine alla questione se il titolare di interessi nel campo dei mezzi di comunicazione abbia una sua specificità - punto dodici - la mia risposta è assolutamente affermativa e va distinta, come abbiamo detto.

L'ultimo punto riguarda le sanzioni: su tale aspetto la legge Frattini ed il disegno di legge Franceschini si collocano ai due estremi opposti. La prima non prevede sostanzialmente sanzioni o ne prevede solo di assolutamente blande, mentre il secondo è fin troppo rigoroso, prevedendo sanzioni un po' eccessive; ad esempio, prevede la revoca della concessione - o autorizzazione - in qualunque ipotesi di violazione, anche da parte di un funzionario di medio livello di una società. Punire gli azionisti di una società, perché un qualsiasi funzionario della stessa ha violato la legge sul conflitto di interessi mi sembra eccessivo. Le sanzioni andrebbero, quindi, graduate, a mio avviso. Anche in questo la bussola dovrebbe essere il principio di proporzionalità. Lo spettro delle sanzioni

potrebbe, inoltre, essere molto arricchito. Sono molto dubbioso anche sull'altro rimedio proposto dal disegno di legge Franceschini, cioè la rimozione del titolare di cariche di Governo. Qui si pone il problema che segnalava il presidente Violante la scorsa settimana: prevedere che un'autorità amministrativa - o anche giurisdizionale - faccia decadere un ministro è una soluzione piuttosto forte. Credo che vi sia un problema molto serio di separazione dei poteri. L'unico organo che può far decadere un ministro è il Parlamento. Non ci si può però ovviamente affidare al Parlamento, in quanto la maggioranza parlamentare non manderà mai a casa un proprio ministro. È necessario l'intervento di un giudice e l'unico giudice che può essere competente per gli organi costituzionali è la Corte costituzionale. L'unica soluzione al problema potrebbe quindi essere l'attribuzione di questo compito alla Corte costituzionale, con tutti i pericoli e i problemi che comporterebbe questa attribuzione di una nuova funzione.

Sono tutto sommato scettico sull'idea della rimozione di un ministro che abbia violato la legge sul conflitto di interessi. Penso che altre sanzioni potrebbero funzionare molto meglio. Una è quella - come dicevo prima - utilizzata dal testo unico degli enti locali: l'illegittimità dell'atto adottato in conflitto di interessi. Tale illegittimità potrebbe esser fatta valere da qualunque giudice amministrativo. Se volete essere ancora più severi, potete prevedere, invece dell'illegittimità, la radicale nullità dell'atto.

Credo che la norma più efficace possibile che si possa ipotizzare per combattere un conflitto di interessi sarebbe una norma semplice che dica che l'atto adottato in conflitto di interessi è nullo e chi l'ha posto in essere risponde dei danni nei confronti dello Stato e dei terzi. Credo che, di fronte a una previsione del genere, qualunque ministro o sottosegretario, prima di agire in conflitto di interessi, ci penserebbe molto bene. Una norma del genere potrebbe, inoltre, esser fatta valere da qualunque giudice ordinario e ciò risolverebbe anche il problema dell'autorità di controllo.

Le sanzioni penali, infine, sono un rimedio radicale, da usare con molta prudenza. Vorrei però ricordarvi che la legge statunitense sul conflitto di interessi poggia su un sistema di sanzioni penali: poche, ben individuate, ma piuttosto rigorose. Credo che, in questo ambito, siano in gioco degli interessi costituzionali che potrebbero giustificare anche qualche previsione penale.

GIUSEPPE MASONI, *Avvocato presso lo studio legale Ripa di Meana*. Nella precedente audizione mi ero limitato ad evidenziare l'anomalia esistente rispetto alla disciplina privatistica (la mia formazione è prevalentemente societaria), quindi il maggior livello di attenzione presente nel mondo societario (particolarmente quello ad evidenza pubblicistica) per l'interesse della Costituzione a disciplinare determinati settori, nei quali è attribuita una rilevanza assoluta alla disciplina dell'interesse, al fine di evitare che il potere gestorio venga esercitato in coerenza con le finalità per le quali è attribuito. Questo è il passaggio fondamentale.

Senza entrare nel merito delle diverse tipologie di organi di controllo già esistenti nella pubblica amministrazione, mi sembra che i passaggi fondamentali sostanzialmente siano la trasparenza - nei confronti della quale, nel mondo societario, l'attenzione è assoluta -, il monitoraggio e l'autonomia. Per quel che riguarda la trasparenza, a partire dalla Commissione Vietti e quindi dal decreto legislativo n. 6 del 17 gennaio 2003, si è abbandonato il concetto del conflitto di interessi, che è un concetto patologico dell'interesse. La società deve porre attenzione, ai fini della valutazione della condotta degli amministratori, all'interesse. Da ciò deriva l'obbligo, per ciascun amministratore, di dichiarare tutti i propri interessi in relazione ad una determinata operazione. Vi è quindi un obbligo assoluto di trasparenza, che determina la consapevolezza di ogni amministratore rispetto all'interesse di cui sia portatore, per conto proprio e per conto di terzi. Questa nozione è molto più ampia rispetto a quella di cui si discute nell'attuale disegno di legge.

Un parametro per valutare l'ampiezza dell'interesse di terzi è normalmente quello delle cosiddette persone correlate. Tale parametro - che è solamente uno dei tanti - ha un'amplificazione molto più estesa, anche rispetto all'attuale disegno di legge, perché porta a prendere in considerazione non solo le persone giuridiche cosiddette controllate o le persone giuridiche collegate, ma anche - ricordo che si tratta di parametri europei, stabiliti dalla disciplina comunitaria, perché la disciplina

del testo unico sull'intermediazione finanziaria richiama lo IAS 24 - i familiari e gli affini, in termini assoluti ed ampi, facendo riferimento alle persone che possono essere «in dipendenza o influenzabili» dal familiare.

Sia nel testo unico, sia nel regolamento Consob vi è, quindi, una disciplina non solo determinata, ma anche elastica, perché il legislatore ha ipotizzato di attribuire alla Consob il potere di adeguare, di volta in volta, l'estensione delle persone legate e quindi delle parti correlate. Questo accade perché in un mondo «transnazionale», in cui vi è la possibilità di ricorrere a discipline straniere, l'individuazione determinata e predefinita della parte correlata è un passaggio che potrebbe essere estremamente delicato, precludendo la possibilità di avere interesse anche a ipotesi giuridiche diverse. Già da oggi la Consob prende in considerazione anche il trust, sia in relazione agli interessi del settler, sia in relazione agli interessi del beneficiario.

I passaggi possono essere anche più estesi e più forti: nell'ambito della normativa bancaria la disciplina dell'interesse porta anche ad un obbligo assolutistico. Contraddicendo il principio della collegialità - principio classico a cui si ispira la gestione dei cosiddetti organi collegiali - per deliberare operazioni che determinano rapporti con l'esponente bancario non vige il principio di maggioranza, ma quello di unanimità. È necessario il voto di tutti i membri del collegio sindacale. Questa è l'evidenza dell'interesse, che porta ben al di là, quindi anche a disporre un obbligo di trasparenza per tutti gli investimenti.

Tornando alla disciplina dei mercati finanziari, il nuovo testo dell'articolo 114 del testo unico sull'intermediazione finanziaria impone ai familiari ed alle persone giuridiche legate (quindi si tratta di un ulteriore passaggio rispetto alle persone correlate) di individuare gli investimenti relativi ai titoli della società quotata in cui un loro parente o affine abbia una carica di rilievo - quindi sia amministratore, direttore generale o abbia funzioni di direzione - tale che sia in grado di influenzare la gestione o l'andamento del titolo.

Ciò offre un parametro di grande interesse: appare anomalo che nel settore pubblicistico questa attenzione alla trasparenza non sia così sviluppata come lo è in alcuni settori dell'economia a valenza pubblicistica.

La trasparenza rappresenta un viatico anche per l'autonomia, in quanto consente di valutare la condotta e consente all'amministratore di potersi determinare con autonomia nel consiglio di amministrazione. L'autonomia dovrebbe tendere normalmente all'indipendenza della condotta, che presuppone anche una separazione patrimoniale. Questo è uno dei passaggi del testo unico sull'intermediazione finanziaria che porta a prevedere la necessità - proprio con modifica del 2005 - di alcuni amministratori indipendenti, principio questo recepito nell'ultima versione del codice di autodisciplina, che impone un numero adeguato di amministratori indipendenti.

Il testo unico bancario richiede che vi sia almeno un amministratore indipendente e che sia almeno un soggetto espressione delle liste di minoranza. Nel codice di autodisciplina si cerca di rispondere all'esigenza di proporzionalità.

L'indipendenza passa necessariamente per un'assenza di coincidenza di interessi nel settore in cui opera la società. Volendola traslare al settore pubblicistico, si avverte l'esigenza di separazione patrimoniale rispetto all'attività del soggetto gestito. Nell'ambito della disciplina pubblicistica si crea evidentemente un problema connesso alla molteplicità o absolutezza degli interessi dello Stato in tutti i settori dell'economia.

Mi pare che nel progetto di legge questo passaggio possa avvenire mediante un trust. Non reputo opportuno questo passaggio semplicemente perché, richiamando la normativa sul trust, si intende fare riferimento ad una normativa straniera e ciò significherebbe abdicare rispetto ad una funzione legislativa. Apparirebbe anomalo che lo Stato italiano, per disciplinare il conflitto di interessi, richiamasse una disciplina straniera in materia di trust. La convenzione dell'Aja consente di riconoscere trust disciplinati da una legge straniera, da una legge di un paese trust country, ma non...

ROBERTO ZACCARIA. Mi scusi se la interrompo. Credo di ricordare che gli avvocati dello studio legale di Torino intervenuti precedentemente avessero in qualche modo rilevato che questo istituto sia piuttosto diffuso nel nostro ordinamento. Mi pare che vi sia una netta contrarietà da parte sua, mentre loro erano piuttosto possibilisti. Non so se ho capito male.

GIUSEPPE MASONI, *Avvocato presso lo studio legale Ripa di Meana*. C'è identità di vedute sulla possibilità di riconoscere il trust in base alla convenzione dell'Aja (secondo altri, anche in base alle disposizioni del diritto internazionale privato italiano). Il dibattito circa il cosiddetto trust interno è invece relativo al fatto che l'articolo 13 della convenzione dell'Aja consentirebbe allo Stato di non riconoscere trust in cui gli unici elementi di caratterizzazione siano la legge straniera e la residenza del trustee. Su questo c'è un grande dibattito giurisprudenziale, orientato a riconoscere il trust interno, cosiddetto trust domestico. Quest'ultimo è tuttavia sempre disciplinato dalla legge di un trust country, quale l'Italia non è, secondo un riconoscimento unanime.

La divergenza di opinioni permane tuttavia solo in via residuale. È ormai quasi pacifico, secondo la giurisprudenza, che il trust cosiddetto domestico, disciplinato dalla legge di un paese straniero che lo prevede, sia ammissibile.

Il medesimo effetto, senza voler entrare nel merito dell'opportunità del trust, si può certamente ottenere con la normativa italiana, che ha fatto dei grandi passi avanti in materia di separazione patrimoniale, prevista dall'articolo 22 del TUIF, dal testo unico in materia di assicurazioni del 2005, nonché dalla riforma Vietti, relativamente al patrimonio destinato ad uno specifico affare nell'ambito societario. Il vincolo di destinazione è peraltro riconosciuto dall'articolo 2645-ter del codice civile. Esiste quindi la possibilità di ricorrere a questo strumento anche nel negozio fiduciario, che si sostanzia in un mandato, per cui è prevista anche l'ipotesi dell'irrevocabilità. Per addivenire ad un risultato che determini in qualche misura la cecità si dovrebbero evitare poteri di interferenza da parte di chi conferisce il mandato ed avere la possibilità di un rendiconto quantitativo senza un'analisi qualitativa.

Condivido l'opinione espressa dal professor Uckmar nella precedente audizione, secondo cui in Italia abbiamo strumenti che ci permettono di ottenere, con delle piccole modifiche, i medesimi risultati del trust.

L'ultimo punto su cui vorrei intervenire riguarda le sanzioni. Non ripercorro nuovamente tutte le ipotesi di organi di controllo del mondo societario. Ricordo solo che il mondo societario è oggetto di una particolare attenzione nel caso in cui l'impresa tragga vantaggio da un reato. Esistono le sanzioni amministrative ed esiste la legge 8 giugno 2001, n. 231, che potrebbe quasi essere considerata un'integrazione della legge Frattini, la quale contiene una nozione di sanzione alquanto limitata e sembrerebbe quasi limitarsi al caso in cui l'impresa tragga involontariamente beneficio da un reato. Sarebbe forse il caso, allora, di estendere le sanzioni ricorrendo alla legge n. 231, che prevede che, nel caso in cui venga commesso un reato nell'interesse o a vantaggio di un'impresa, con la consapevolezza degli organi di rappresentanza o di chi agisce sotto il loro controllo, possano prevedersi sanzioni pecuniarie o misure di carattere interdittivo, fino al commissariamento dell'impresa stessa. Del resto, il commissariamento è previsto in numerosi casi di patologia della gestione dell'impresa.

Ricordo, inoltre, che esiste una norma - l'articolo 2450 - che consente allo Stato di nominare degli amministratori laddove sia in gioco un suo interesse - ed anche se lo Stato non ha una partecipazione azionaria nell'impresa -, senza necessità che ricorra l'ipotesi della patologia.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

FRANCO RUSSO. Sarò breve. Mi pare che l'avvocato Masoni abbia sottolineato la possibilità di utilizzare degli strumenti diversi dal trust, ma aventi il suo stesso effetto. Questo apre una riflessione che spetterà al presidente esprimere.

Vorrei capire se si ritiene che un conto siano i conflitti di interesse economici in generale e altro sia il conflitto di interessi nel settore delle comunicazioni: questo è secondo me un punto delicatissimo. Non possiamo ovviamente fare una legge ad personam sul conflitto d'interessi (questo è anzi ciò che il presidente, nella sua relazione iniziale, ha invitato a non fare), ma la maggioranza di coloro che sono intervenuti ha affermato che vi è una specificità del settore delle comunicazioni, in quanto, pur non essendovi un particolare conflitto di interessi, è in gioco la possibilità di influenzare la formazione dell'opinione pubblica.

Visto che abbiamo ancora qualche minuto, chiedo se qualcuno dei nostri esperti possa chiarirmi questo aspetto: se occorra o meno una disciplina generale del conflitto di interessi accanto ad un'altra disciplina specifica.

ANDREA PERTICI, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa*. Questo era uno dei punti sui quali intendevo soffermarmi in particolare. Come è stato già sottolineato - e non solo da me - le specificità del settore delle comunicazioni esistono, ma sono estranee alla disciplina specifica del conflitto di interessi, che si pone per qualunque settore economico. Ciò risulta dalla definizione che ho cercato di approntare: si tratta di una «situazione in cui il titolare di una carica o un ufficio pubblico ha o è preposto alla cura di un interesse economico privato tale da poter influenzare, o apparire di influenzare, l'esercizio dei suoi doveri pubblici». Si parla, dunque, di interessi economici in generale.

La legge vigente ha cercato di creare uno statuto speciale del settore delle comunicazioni, addirittura contro l'originario disegno di legge Berlusconi-Frattini, da cui la legge stessa ha preso le mosse, che non prevedeva questo statuto speciale. Ciò rappresentava, secondo me, un punto di forza di quel disegno di legge rispetto ai precedenti, che erano stati presentati a partire dalla XII legislatura.

La proposta di legge in esame non prevede uno statuto speciale tanto per le comunicazioni, quanto per una serie di settori, in relazione ai quali vi è una sorta di presunzione di conflitto di interessi, a prescindere dalla soglia di rilevanza. Anche questo è uno strumento - che a me sembra inappropriato - precedentemente già considerato nelle proposte che, nel corso della XII e della XIII legislatura, avevano avuto un'approvazione parlamentare. Gli Stati Uniti e la Spagna, tanto per fare riferimento alla prima ed all'ultima delle leggi efficaci sul punto, non prevedono questi settori di specificità.

Una questione si può semmai porre in relazione al particolare collegamento con il settore specifico di competenza - questione a cui faceva riferimento il professor Mattarella, ricorrendo all'esempio del ministro della sanità e delle cliniche private -, cosa che avviene, per esempio, negli Stati Uniti, dove vige un sistema di incompatibilità concreta e controllata, il che significa che l'autorità valuta il singolo caso e ritaglia la misura idonea al caso specifico con una qualche rilevanza. Una situazione del genere porrebbe la questione - affrontata sia dall'Autorità nella sua relazione semestrale, sia in sede di dibattito da questa Commissione - del vantaggio che un ministro può arrecare agli interessi economici del collega. Se tutti gli interessi economici di un certo rilievo dei membri del Governo non sono conosciuti dal titolare della carica di Governo, il problema non si pone, perché neanche il collega sa in quali attività sono concentrati quegli interessi economici e quindi la questione è risolta.

PRESIDENTE. Dipende poi da quali sono gli interessi.

ROBERTO ZACCARIA. Esatto!

PRESIDENTE. Se Montezemolo diventasse Presidente del Consiglio, credo sarebbe difficile ignorare che è il presidente della FIAT.

ANDREA PERTICI, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa*. Certo, questo caso si risolverebbe facilmente con

un'incompatibilità secca. Semmai per Montezemolo, avendo egli un pacchetto azionario FIAT piuttosto rilevante, dovrebbero essere utilizzati gli strumenti della separazione o della segregazione finanziaria.

PRESIDENTE. Vorrei dire una cosa sulla questione dei mezzi di comunicazione. Ho l'impressione che la differenza sia questa: mentre per ogni altro tipo di attività economica è rilevante soprattutto la quantità dell'interesse e non la qualità del prodotto dell'impresa, nel caso dei mezzi di comunicazione hanno rilevanza tanto il valore economico complessivo dell'impresa, quanto quello che essa produce. In questo caso si produce opinione ed ciò di cui si avvale il politico, considerato che la politica si fonda sul consenso; oltre al cespite finanziario vi è anche uno strumento per allargare il consenso, a differenza dell'impresa che fabbrica giocattoli (è un bene su cui non si fonda la politica).

ROBERTO ZACCARIA. Per fare un esempio, se si allarga il SIC, si avranno eventuali vantaggi economici per le imprese relative. Se esse fanno però il telegiornale tutti i giorni, siamo in presenza di un sostegno privilegiato.

PRESIDENTE. Questo è il punto!

ROBERTO ZACCARIA. Loro dicono sostanzialmente che questi due fenomeni potrebbero essere affrontati con strumenti normativi diversi.

PRESIDENTE. Infatti è così. La questione del candidato - posta dal professor Zaccaria - si pone per chi abbia questo tipo di strumenti, ma anche per chi abbia mezzi di altro tipo o in maniera più ristretta. Un soggetto proprietario di una importante impresa a Monza, il quale si candidi alla carica di sindaco della città, anche se quell'impresa produce pane, porrà chiaramente la questione in maniera diversa rispetto a chi fa l'insegnante o svolge altre professioni. Proprio per questo motivo - e sulla base di questo ragionamento - pensavamo fosse utile estendere i meccanismi esaminati anche agli amministratori di grandi città, di grandi enti locali o di regioni. In un'area più piccola l'interesse non rilevabile a livello governativo è, invece, rilevante quanto all'incidenza dell'attività economica in quell'area. Ringrazio tutti gli intervenuti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,15.