

## CONFLITTO DI INTERESSI: IL PARLAMENTO ALLA RICERCA DI UNA SOLUZIONE NORMATIVA

di Bruno Valensise

(di prossima pubblicazione in “*Studium Juris*”)

### 1. Introduzione

E' all'esame del Parlamento il disegno di legge presentato dal Governo, in data 4 ottobre 2001, recante “Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interesse”<sup>1</sup>. Dal momento che l'*iter* di approvazione è già avanzato e non sembra, nel clima politico attuale, che possano esserci sorprese per ciò che concerne il testo definitivo che diverrà legge dello Stato, può sin da subito essere svolta qualche considerazione.

Nelle moderne democrazie la soluzione del problema della commistione tra l'interesse pubblico generale e gli interessi privati e particolari dei soggetti detentori di un *munus publicum* è avvertita come una questione fondamentale per il corretto funzionamento del sistema<sup>2</sup>.

E' lecito chiedersi se una normativa in materia sia necessaria ed imprescindibile (e questo sarebbe il motivo che ha spinto il Governo a proporre l'iniziativa legislativa in esame) affinché si parli di una democrazia compiuta e matura che non potrebbe vivere, quindi, senza una disciplina in tema di ineleggibilità, incompatibilità ed, appunto, conflitto di interessi.

Certo è che la nostra Costituzione, per il corretto funzionamento della democrazia (intesa come governo del popolo) ammette la sottoposizione della scelta popolare a determinati limiti<sup>3</sup>: l'art. 1 recita, infatti, che “La sovranità appartiene al popolo che la esercita nei modi stabiliti dalla legge”. Ciò vuol dire, a ben vedere, che si impone al legislatore ordinario, per giungere ad una valida soluzione normativa, di contemperare i valori costituzionali in gioco: *ergo*, dal nostro punto di osservazione, cercheremo di comprendere se la disciplina che si intende sostanziare garantisca la partecipazione politica e la formazione della volontà da parte del popolo, unitamente al rispetto della proprietà e dell'iniziativa privata, cioè se vi sia

---

<sup>1</sup> Il Disegno di legge governativo (Atto della Camera dei Deputati C 1708 B) è già stato approvato dalla Camera dei deputati il 28 febbraio 2002; al testo, così trasmesso, sono state apportate delle modifiche dal Senato della Repubblica, in sede di approvazione, avvenuta il 4 luglio 2002. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Camera dei Deputati il testo approvato in data 18 luglio 2002: il testo è, ora, assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente Affari costituzionali, Presidenza del Consiglio e Interni, in sede referente della Camera dei Deputati.

<sup>2</sup> Si veda per una riflessione non solo giuridica, ma anche socio – politica S. PASSIGLI, *Conflitto di interessi e democrazia: qualche considerazione sul caso italiano*, in *Istituzioni, mercato e democrazia, Liber amicorum (per gli ottanta anni di Alberto Predieri)*, a cura di S. AMOROSINO, G. MORBIDELLI, M. MORISI, 2002, 523, il quale afferma che il conflitto di interessi investe non solo la teoria della rappresentanza politica, quanto uno dei nodi centrali della teoria democratica, cioè la selezione della *leadership* di governo; per qualche riflessione sul modello statunitense, spesso evocato nel dibattito sul tema, v. M. B. SALERNO, *Preventing Conflicts of interests*, Saggi, Conferenze e Seminari, Centro di studi e ricerche di diritto comparato e straniero (diretto da M. J. Bonell), 2002.

<sup>3</sup> Si può ricordare, come è stato autorevolmente sostenuto, che più che indispensabile per una democrazia compiuta, una disciplina in tema di ineleggibilità, incompatibilità, conflitto di interessi ed obbligo di astensione “non accresce la democrazia, bensì la corregge o la limita”, S. CASSESE, *Democrazia e cariche pubbliche*, in S. CASSESE - B. G. MATTARELLA (a cura di) *Democrazia e cariche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1996, 10.

il rispetto di quei valori (*rectius*: nel nostro ordinamento costituzionale, di quelle norme) che nelle moderne società vengono spesso ad essere in conflitto.

Se è vero che il fondamento giuridico della disciplina in materia di conflitto di interessi deve rinvenirsi nelle regole costituzionali vigenti, sarà necessario delineare correttamente il rapporto tra la disciplina in tema di ineleggibilità, di incompatibilità e quella ora proposta in materia di conflitto di interessi<sup>4</sup>: ciò in relazione al fatto che solo da un'interpretazione sistematica delle diverse disposizioni legislative è possibile ricavare un quadro organico, allo scopo di saggiarne la coerenza rispetto alle finalità verso cui è diretta l'azione del legislatore. La disciplina in tema di ineleggibilità ed incompatibilità, ancor oggi pienamente vigente, a giudizio di un'autorevole dottrina, era (ed è) *ex se* sufficiente per la realizzazione delle finalità e per la tutela degli interessi pubblici verso cui il legislatore sta teleologicamente indirizzando la propria azione normativa, con il disegno di legge in materia di conflitto di interessi<sup>5</sup>. Ciò a meno che non si voglia svuotare di contenuto la *ratio* che governa le disposizioni legislative contenute nel d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361, dirette come sono, secondo un'ormai consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale, a garantire la libera e genuina manifestazione di volontà da parte dell'elettore (allontanando, così, il rischio di una *captatio benevolentiae* o un *metus publicae potestatis* o, anche, una capacità di influenza incompatibile con le regole del sistema democratico<sup>6</sup>), da un lato, e l'obiettività ed imparzialità nell'esercizio delle funzioni ed il buon andamento della pubblica amministrazione, dall'altro<sup>7</sup>.

Prima ancora di analizzare le singole disposizioni, contenute nel disegno di legge all'esame della Camera dei Deputati, è bene soffermarci sulla nozione di conflitto di interessi che deve essere definita in ambito pubblicistico, nonché sulla scelta compiuta di intervenire in materia con legge ordinaria e non con una legge costituzionale.

## 2. La nozione di conflitto di interessi.

Di recente è stato fatto notare che “la scarsità di interventi giuspubblicistici sul tema sarebbe connessa ad un certo qual limite intrinseco alla stessa nozione di “conflitto di interessi”, mutuata da discipline diverse da quelle pubblicistiche, inidonea a rappresentare efficacemente la complessità del problema al quale normalmente ci si riferisce con l'uso di

---

<sup>4</sup> Dovendo limitare soggettivamente la nostra indagine ai titolari di cariche di governo, per la scelta compiuta dal legislatore, ed essendo scelti quest'ultimi, di norma, nella nostra forma di governo parlamentare, tra i parlamentari stessi, i riferimenti normativi in tema di ineleggibilità ed incompatibilità sono contenuti, rispettivamente, negli artt. 6 – 10 del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e nella l. 13 febbraio 1953, n. 60 (Incompatibilità parlamentari).

<sup>5</sup> Si può già, in queste primissime considerazioni ricordare il pensiero netto e deciso espresso, anche di recente, da A.PACE, *La proprietà di emittenti televisive determina ineleggibilità parlamentare, non solo incompatibilità nelle cariche di governo*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (in precedenza si v. *Ineleggibilità, incompatibilità e conflitto di interessi dei parlamentari e dei titolari di organi di governo*, in S. CASSESE – B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1996, 53 ss.) il quale ha posto in rilievo come la soluzione al conflitto di interessi per i titolari di cariche di Governo (normalmente parlamentari, attesa la forma di governo parlamentare esistente nel nostro sistema costituzionale) andrebbe rintracciata nella disciplina vigente in materia di ineleggibilità.

<sup>6</sup> V., al riguardo, la considerevole e copiosa giurisprudenza costituzionale in materia in M. MIDIRI, *Commento all'art. 65 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca, a cura di A. Pizzorusso, Bologna – Roma, Zanichelli, 1986, 63 ss.; più di recente, molto interessante ed utile è la ricostruzione, attraverso la sistematizzazione della giurisprudenza costituzionale, di un paradigma da parte di A. BIANCO, *I limiti all'elettorato passivo nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur.cost.*, 2000, 1959 ss.

<sup>7</sup> Ci venga consentito, ancora una volta, un rinvio all'analisi della giurisprudenza costituzionale in A. BIANCO, cit., 1962 ss.

tale locuzione”<sup>8</sup>. Ora, a prescindere dalla fondatezza di tale rilievo e dalle ragioni che rendono assai poco dibattuto il tema del conflitto di interessi negli studiosi del diritto costituzionale, non può non rilevarsi la necessità, anche sotto il profilo metodologico, di una ricostruzione autonoma (per il settore che ci interessa) della nozione.

In ambito privatistico ricorre una situazione di conflitto di interessi quando v'è un soggetto titolare di un potere di agire per la tutela di un interesse altrui, senza che egli sia limitato per ciò che concerne l'attività giuridica che può porre in essere per la tutela e la realizzazione degli interessi propri. L'intervento del legislatore, in questo ambito, va ad incidere sulla capacità d'agire del singolo, allo scopo di impedire che l'esercizio del potere giuridico avvenga contro l'interesse di altro soggetto.

Insomma, due sono gli elementi che vengono in rilievo nella costruzione della nozione “privatistica” di conflitto di interessi: 1) l'omogeneità degli interessi, poiché di natura privatistica; 2) il significato del termine “conflitto” che designa “la situazione di netta contrapposizione tra un interesse (privato) ed un altro interesse (privato), tale da identificare una fattispecie astratta per cui la tutela di uno degli interessi rechi un danno o si mostri incompatibile con la tutela dell'altro”<sup>9</sup>. In ambito pubblicistico è più corretto immaginare un'interferenza, un collegamento, una commistione tra gli interessi particolari del titolare di una carica di governo e gli interessi generali: è da questa nozione che muove il legislatore nell'articolato del disegno di legge all'esame della Camera dei Deputati. Tuttavia, a fianco di questa nozione “patrimoniale” di conflitto di interessi, v'è chi ritiene necessario - per definire un quadro giuridico efficace - accoglierne una accezione più ampia che investe la dimensione della competizione politica<sup>10</sup>.

### 3. La fonte normativa della disciplina in materia.

Un intervento normativo in una materia delicata, per l'importanza dei valori costituzionali in gioco, va guardato anche sotto il profilo della fonte normativa scelta. Prima ancora che il Governo in carica presentasse il disegno di legge oggi all'esame del Parlamento, infatti, non poche voci dottrinali avevano posto in rilievo l'esigenza, tutta particolare, di intervenire con una legge costituzionale per la disciplina della materia.

La ragione non risiedeva, evidentemente, nel fatto che in questo modo la fonte della disciplina avrebbe avuto una collocazione gerarchica superiore, impedendo che al “semplice” cambio della maggioranza di governo potesse aversi un repentino cambiamento della disciplina vigente (che sarebbe stata assicurata, al contrario, dalla maggioranza qualificata necessaria per una modifica costituzionale o di un atto equiordinato), bensì nel fatto che la disciplina del cumulo delle funzioni e del conflitto di interessi era (ed è) considerato un problema di “morale costituzionale”, poiché investe lo spirito, i valori, le

---

<sup>8</sup> Così si esprime G. COLAVITTI, *Osservazioni sul tema del conflitto di interessi*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

<sup>9</sup> G. COLAVITTI, *cit.*,

<sup>10</sup> S. PASSIGLI, *cit.*, 524 - 525, il quale evidenzia e sottolinea l'opportunità di non esaurire in una dimensione esclusivamente patrimonialistica il conflitto di interessi, poiché esso designa e ricomprende “la stessa volontà popolare, le cui modalità di formazione devono essere libere da ogni manipolazione dei detentori del potere”, cosicché nella sua accezione più ampia, che investe la dimensione della competizione politica e che consente un riferimento al possesso (*rectius*: alla proprietà) dei media, si è autorizzati a parlare di conflitto di interessi anche “laddove non sia riscontrabile un diretto rapporto tra gli interessi economici di chi governa e l'adozione di specifiche politiche pubbliche”. Per l'autorevole studioso lo strumento a disposizione (la televisione o i giornali) deve essere considerato idoneo a ledere la parità di condizioni nel contesto della competizione elettorale: *ergo* c'è un conflitto di interessi “quando l'interesse generale ad una competizione democratica non manipolata si scontra con l'interesse particolare di chi, detenendo posizioni dominanti nei media, partecipi a tale competizione in posizione di indubbio vantaggio”.

ragioni fondanti della Costituzione<sup>11</sup>. Una soluzione di questo tipo avrebbe senz'altro favorito una migliore definizione dell'equilibrio tra i diversi valori coinvolti (la proprietà, l'iniziativa economica privata, il diritto di elettorato passivo) ed una più puntuale precisazione del rapporto tra la disciplina relativa ai parlamentari e quella relativa ai membri del Governo<sup>12</sup>. Tuttavia la scelta del legislatore parlamentare, come si evince facilmente, è stata di natura diversa, appuntandosi su un disegno di legge ordinaria: comunque, al di là dei profili di opportunità politica, lo strumento prescelto va considerato del tutto conforme alla Carta costituzionale<sup>13</sup>. Il fondamento normativo dell'intervento legislativo è rinvenibile nell'art. 97 (che informa l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità), nell'art. 21 (concernente il settore dell'informazione) e nell'art. 51 (che statuisce il diritto di tutti i cittadini ad accedere alle cariche elettive, in condizioni di uguaglianza)<sup>14</sup>. Quest'ultima norma, in particolare, costituisce la disposizione normativa che legittima la definizione di limiti al diritto di accesso alle cariche governative, "proprio in vista dell'eliminazione di conflitti fra l'interesse pubblico concernente l'azione di governo e l'interesse privato"<sup>15</sup>.

#### 4. L'ambito soggettivo di applicazione.

Nel testo contenuto nel disegno di legge governativo è previsto che la disciplina in esso prevista si applichi esclusivamente ai titolari di cariche di governo. Essi sono, secondo il dettato normativo contenuto nell'art. 1, comma 2, "il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i Sottosegretari di Stato e i Commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400".

Va rammentato, tuttavia, che, per ciò che concerne i membri del Parlamento, una disciplina in tema di ineleggibilità ed incompatibilità già esisteva<sup>16</sup>: occorre solo domandarsi se non fosse stato più opportuno inserire all'interno del disegno di legge all'esame del Parlamento disposizioni più stringenti, in considerazione del profondo cambiamento delle modalità di selezione del personale politico (sempre meno appartenente ai partiti tradizionali, con una riduzione del loro specifico ruolo di intermediazione e scelti direttamente dalle professioni e dalla società civile) e delle modifiche in senso maggioritario delle leggi elettorali per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Va, altresì, evidenziata la scelta di non intervenire sulla materia nei confronti delle Regioni (non solo con il disegno di legge che qui si analizza) allo scopo di indirizzarne l'attività normativa: ciò sorprende non poco poiché il rischio di una situazione di "conflitto di interessi", nel senso delineato dalle disposizioni all'esame della Camera dei Deputati, non è meno evidente che venga a concretarsi nei confronti di coloro che assumono cariche di

---

<sup>11</sup> Un interessante contributo dottrinale è offerto da A. CLAISSE, *Conflitto di interessi e funzioni governative: analisi comparata*, in S. CASSESE – B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1996, 13 ss, il quale analizza i motivi e le ragioni che hanno spinto, in diversi paesi, alla fissazione di regole per assicurare una separazione delle funzioni, un'eliminazione del conflitto di interessi.

<sup>12</sup> In una proposta di legge in materia di conflitto di interessi venne formulata tale posizione da B.G. MATTARELLA, *Per una disciplina del conflitto di interessi degli uomini di Governo*, in S. CASSESE – B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1996, 118; v'è chi, invece, pur considerando opportuno un intervento di disciplina della materia con una previsione costituzionale specifica, non ha mancato di sottolineare la sufficienza e la correttezza di un intervento legislativo ordinario, attuativo dei principi espressi dalla nostra carta costituzionale: v. M. VOLPI, *Il conflitto tra interessi pubblici e privati*, Atti del Convegno di Perugia del 19 marzo 2002, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

<sup>13</sup> Sulla riserva di legge in materia v. A. BIANCO, cit., 1963.

<sup>14</sup> In questo senso, già in passato, rifletteva P. BARILE, *Il conflitto di interessi*, in *La Repubblica*, 11 novembre 1994.

<sup>15</sup> P. BARILE, cit.

<sup>16</sup> V. nota n. 3.

governo a livello regionale<sup>17</sup>.

Per ciò che concerne l'attuazione del dettato normativo del novellato art. 122 della Costituzione, in data 4 febbraio 2002, è stato presentato il Disegno di legge contenente "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione": nulla in esso è previsto, a livello di principi generali fondamentali, in materia di incompatibilità per conflitto di interessi, nel significato che si è cercato di fornire in occasione di queste riflessioni<sup>18</sup>.

E significativa appare l'assenza di una normativa capace di prevenire situazioni di conflitto di interessi anche per altre cariche di rilievo, per l'incidenza delle decisioni che vengono adottate da chi è chiamato a ricoprirle. Il riferimento va fatto ai membri delle numerose autorità amministrative indipendenti, chiamate ad esercitare compiti di regolazione e di vigilanza in importanti settori economici. Al di là di queste considerazioni va ricordato che l'esistenza di un regime giuridico più stringente per i titolari di cariche di governo (sempre più spesso non appartenenti ad alcun ramo del Parlamento) è in linea con la consolidata giurisprudenza costituzionale che richiede una normativa più rigorosa per i soggetti che sono titolari di poteri di amministrazione attiva<sup>19</sup>, che essi possono esercitare anche singolarmente.

---

<sup>17</sup> E' opportuno ricordare che, per effetto legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, l'art. 122 della Costituzione è stato modificato nel senso di prevedere, che "il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali siano disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che fissa anche la durata degli organi elettivi". Si tratta di una novità significativa sul piano del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni: precedentemente, infatti, la Costituzione prevedeva che fosse una legge della Repubblica a fissare il sistema di elezione, il numero ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali. Tale competenza rientra, ora, per le Regioni a Statuto ordinario, nello schema della legislazione concorrente, in quanto ogni Regione deve operare rispettando principi fondamentali, la cui definizione è assegnata alla legge statale. Un primo effetto del riconoscimento costituzionale della competenza legislativa regionale in materia è stato offerto dal rinvio per il riesame parlamentare, da parte del Presidente della Repubblica, della proposta di legge n. 2284, contenente «Disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali», approvata dalla Camera dei deputati il 18 giugno 2002 e dal Senato della Repubblica il 9 ottobre 2002. Nel messaggio che ha accompagnato il rinvio alla Camera della citata proposta si legge che "[...] La legge a me inviata si pone, dunque, in palese contrasto con l'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in quanto intende rendere applicabile ai consiglieri regionali una norma statale in tema di incompatibilità, materia quest'ultima che la citata legge costituzionale n. 1 del 1999 riserva alla competenza legislativa delle regioni". In una materia tanto delicata, per la qualità e l'importanza dei valori costituzionali in gioco, era da attendersi, da parte del legislatore nazionale un intervento legislativo che, in realtà, c'è stato seppure, a giudizio di chi scrive, in maniera insoddisfacente (v. anche *infra* nota successiva).

<sup>18</sup> Il Disegno di legge, Atto Senato 1094 – A, è all'esame della 1ª Commissione permanente: in esso pur essendo dettati i principi fondamentali per assicurare alle Regioni l'esercizio della potestà legislativa in materia di ineleggibilità ed incompatibilità non sembra che sia stata definita una trama di regole generali e fondamentali in grado di ricomprendere e "catturare" i possibili casi di conflitto di interessi, evitando, per di più in un ambito così delicato, il rischio di una atomizzazione della disciplina che, per sua natura, richiederebbe, viceversa, una tendenziale omogeneità di previsioni sull'intero territorio nazionale. Sull'esame delle questioni emerse con la riforma dell'art. 122 della Costituzione si v. R. Tosi, *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, n. 6, Dicembre 2000, 972 ss.; M. Giampieretti, *Sistemi elettorali regionali: le riforme possibili*, in L. Carlassare – A. Di Blasi – M. Giampieretti, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, 2002, 67 ss.

<sup>19</sup> Alla luce delle modifiche legislative intervenute in ordine al rapporto tra politica ed amministrazione (oggi il testo normativo di riferimento è rappresentato dagli artt. 4, 14, 16, 17 d.lgs. 30.3.2001, n. 165) è più corretto parlare di titolarità del potere d'indirizzo politico – amministrativo del Ministro, al quale non competono più poteri diretti di amministrazione attiva; ciò non toglie valore all'affermazione fatta, poiché è evidente che la definizione dell'indirizzo politico potrebbe essere condizionata dalla compresenza (in capo al Ministro titolare del relativo potere) di un interesse privato che, inevitabilmente, condizionerebbe l'attività amministrativa.

## 5. Le scelte legislative per la soluzione del conflitto di interessi.

Individuiamo, da subito, le innovazioni che verrebbero introdotte al quadro legislativo vigente: 1) un distinto regime delle incompatibilità, riguardante i titolari di cariche di governo; 2) un obbligo di astensione dal compimento di un atto (o una sanzione nel caso venga omesso un atto dovuto) in presenza di una situazione di incompatibilità, ovvero un obbligo di astensione in presenza di un atto che può avere una particolare incidenza sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado (ovvero delle imprese o società da essi controllate), con produzione di un danno per l'interesse pubblico; 3) un'operazione di trasparenza (funzionale e necessaria per l'accertamento delle incompatibilità e del conflitto di interessi), mediante la dichiarazione resa dall'interessato, entro trenta giorni dall'assunzione della carica di governo, delle situazioni di incompatibilità, nonché con la comunicazione dei dati relativi alle proprie attività patrimoniali.

Analizziamo le fattispecie separatamente. Con le incompatibilità di *status*, così come disegnate dal disegno di legge esaminato, ai titolari di cariche di governo viene precluso, durante il proprio incarico: 1) di ricoprire cariche o uffici pubblici, diversi dal mandato parlamentare (art. 2, lett. a) e lett. b); 2) di "ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale" (art. 2, lett. c); 3) di esercitare attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di Governo, di qualunque natura, anche se gratuite, a favore di soggetti pubblici e privati (art. 2, lett. d); 4) di esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro pubblico e/o privato (art.2, lett. e) e lett. f). Emerge a chiare note che la definizione di un'incompatibilità di *status*, per le cariche o le attività sopra elencate, è considerata dal legislatore parlamentare pienamente conforme alla nostra Costituzione: già in passato autorevole dottrina aveva ritenuto costituzionalmente legittima una previsione normativa che limitasse l'accesso a cariche di governo per soggetti titolari di specifiche situazioni giuridiche<sup>20</sup>. Al titolare di una carica di governo viene richiesto un impegno pieno nello svolgimento delle sue funzioni: egli deve dedicarvi l'adeguata quantità di tempo e di energie. E' fatta, al riguardo, una chiara scelta nella direzione di non statuire un'incompatibilità per i titolari di imprese, quando di esse non ne esercitano anche la funzione gestoria. E' chiaro che, alla luce dell'esigenza di garantire una piena ed esclusiva partecipazione alle attività proprie della carica di Governo ricoperta, la

---

<sup>20</sup> P.BARILE, cit., che sviluppando questa prima affermazione contestava l'opinione espressa nel documento conclusivo redatto dai tre saggi, componenti del Comitato di studio sulla questione del conflitto di interessi, nominati dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Silvio Berlusconi, con un proprio decreto del 12 maggio 1994.

Nel documento si affermava che l'incompatibilità non poteva essere estesa ai titolari di determinate imprese, poiché ciò avrebbe prodotto una vera e propria incapacità elettorale, per determinate categorie di persone, in contrasto con lo spirito dell'art. 51 Cost. Per Barile, al contrario, il diritto di elettorato passivo verrebbe salvaguardato proprio prevedendo, a carico di determinati soggetti proprietari di imprese, non già un'ineleggibilità, bensì un'incompatibilità, "che scatta cioè, sotto forma di opzione, fra la politica e l'interesse privato, dopo l'acquisizione della carica". Vale la pena di evidenziare i contenuti ancora attuali del dibattito (emotivamente condizionato dalla presenza di un "caso Berlusconi") che si aprì in occasione della presentazione del Documento conclusivo redatto dai tre saggi e refluito nel Disegno di legge n. 1082 presentato al Senato della Repubblica, in occasione della XII legislatura, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Su posizioni decisamente più critiche erano collocati G.AMATO, *Saggi a volontà*, in *La Voce*, 25 ottobre 1994 per il quale la soluzione doveva essere rintracciata in un allargamento delle ineleggibilità (prevedendo l'estensione delle ineleggibilità parlamentari alle cariche di governo ed inoltre stabilendone un'estensione anche a chi fosse direttamente o indirettamente controllore di una società titolare di una concessione pubblica); A. PACE, cit., che indicava una soluzione praticabile in un'interpretazione non analogica, bensì sistematica, dell'art. 10 d.p.r. 30 marzo 1957, 361.

scelta appare coerente e lineare: si può essere titolari di un'impresa, ma se non vengono svolte attività di amministrazione e di gestione la dedizione all'attività pubblica ed istituzionale può essere assoluta. Tuttavia, tale scelta non appare capace di garantire la prevenzione o l'eliminazione di un conflitto di interessi nei termini che abbiamo in precedenza riportato. Ed infatti la soluzione definitiva sul punto in esame va individuata nel solo obbligo di astensione che deve essere osservato dal titolare di una carica di Governo che versi, in relazione alla singola decisione da assumersi, in una situazione di conflitto di interessi. Prima ancora di verificare la coerenza e la ragionevolezza di questa possibile scelta legislativa è, allora, necessario indagare le ragioni che hanno portato ad escludere che la soluzione al conflitto di interessi potesse essere rintracciata nell'applicazione (eventualmente dopo aver apportato le necessarie modifiche) della disciplina in materia di ineleggibilità ed incompatibilità.

#### 6. Ineleggibilità ed incompatibilità.

L'art. 65 della Costituzione rinvia ad una legge ordinaria per la disciplina dei casi di ineleggibilità ed incompatibilità parlamentari: solo dei parlamentari, in considerazione del fatto che nel 1948 era pressochè scontato che i membri del Governo dovessero esserlo anche del Parlamento. Ma veniamo alle *rationes* che possono giustificare la previsione di un'ineleggibilità piuttosto che di un'incompatibilità: va considerato che, nonostante la giurisprudenza costituzionale, tale distinzione solo apparentemente conosce confini certi e determinati<sup>21</sup>. L'ineleggibilità “trova il suo logico fondamento nella volontà del legislatore d'impedire a persone rivestite di una determinata carica pubblica o legate da vincoli di interesse alla pubblica amministrazione l'utilizzazione, ai fini di una loro elezione, delle condizioni di particolare favore in cui esse si trovano, condizioni che, in riferimento alla nostra Costituzione, violano di fatto sia il principio della libertà di voto degli elettori (art. 48), sia quello dell'eguale accesso alle cariche elettive pubbliche (art. 51)”<sup>22</sup>. Con essa, quindi, si tende a tutelare la genuina manifestazione di volontà del corpo elettorale, stabilendo la nullità dell'elezione nei casi in cui la funzione che riveste l'eletto “può essere un mezzo per intaccare le basi giuridiche della deputazione, cioè la libera esplicazione della volontà degli elettori, nella scelta di un loro rappresentante”<sup>23</sup>.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>24</sup> conferma tale interpretazione, aggiungendovi la necessità di salvaguardare pienamente il corretto esercizio della funzione pubblica, eliminando il rischio di conflitto di interessi.

L'incompatibilità, invece, si riferisce all'impossibilità giuridica di ricoprire contemporaneamente due cariche diverse e “le cause di incompatibilità, determinate dalla legge, sono sempre attinenti a rapporti, posizioni o situazioni che potrebbero influire sulla regolarità dell'esercizio delle pubbliche funzioni, sia per un potenziale o effettivo conflitto di interessi tra due uffici o fra l'interesse personale e quello pubblico, sia per il pericolo di coincidenza di interessi facilmente verificabile tra persone unite da vincoli di parentela o per la materiale difficoltà di esercitare contemporaneamente più cariche”<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Per un approfondimento v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, 483; A. BIANCO, cit., 1966 ss.

<sup>22</sup> S. FURLANI, *Elettorato passivo*, in *Novissimo digesto italiano*, VI, 1960, 456.

<sup>23</sup> F. MOHRHOFF, *Incompatibilità parlamentare*, in *Novissimo digesto italiano*, VIII, 1962, 588.

<sup>24</sup> Ci venga consentito un rinvio alla nt. 4.

<sup>25</sup> L. GALATERIA, *Sui caratteri distintivi tra ineleggibilità e incompatibilità nel diritto amministrativo*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, vol. 1, 615 ss); v. anche V.E. ORLANDO, *Diritto costituzionale*, Firenze, 1894, 102 che rilevava che “la funzione di deputato, adempiuta con quella coscienza con cui si deve, basta ad



*Ergo*, un potenziale conflitto di interessi può essere evitato collocandoci lungo l'asse dell'ineleggibilità o in quello dell'incompatibilità, istituti che mirano ad impedire che il conflitto di interessi da virtuale possa diventare reale. E' chiaro che può essere scelta l'una o l'altra opzione, proprio alla luce della rispettiva *ratio* che governa ciascun istituto. Il dibattito sull'argomento, in realtà, è ben presto declinato verso l'eventuale previsione di un'incompatibilità tra la titolarità di una carica di Governo e le attività personali (dello stesso soggetto) che possano essere in conflitto di interessi.

Se si riprendono le fila del dibattito sul conflitto di interessi che si è sviluppato negli ultimi anni è difficile rintracciare una posizione dottrinale che conduca verso l'istituto dell'ineleggibilità, quale soluzione permanente e preventiva al conflitto di interessi<sup>26</sup>.

Ma pur potendo ragionare in termini di incompatibilità, v'è da dire che, il disegno di legge all'esame della Camera dei Deputati, sposta nettamente il momento di analisi e di soluzione del conflitto, poiché si passa da una considerazione generale sull'opportunità di predisporre strumenti preventivi (necessari affinché la situazione di conflitto non si concreti) ad un'ottica successiva, che determina la rilevanza giuridica della mera interferenza funzionale.

Muovere da un'ottica preventiva, piuttosto che da una successiva, può, nel pieno rispetto di tutti i valori costituzionali in gioco, assicurare la realizzazione delle finalità avute di mira: vuoi perché è sempre molto difficile, una volta che l'atto in conflitto sia stato posto in essere, comminare una vera sanzione con efficacia afflittiva, posto che nel frattempo (prima, cioè, che l'organo chiamato a giudicarlo abbia deciso sulla sanzione applicabile) l'atto ha comunque prodotto degli effetti che possono risultare ineliminabili, vuoi per la difficoltà a considerare l'atto come destinato ad avere un effetto preferenziale nel patrimonio di uno o più determinati soggetti, come è richiesto dall'art.3.

Si pensi ad un provvedimento che il Governo adotta con decreto – legge per sostenere un determinato settore economico: è facile supporre che le società quotate in borsa, che operano nel settore medesimo, se ne avvantaggeranno e che quindi la scelta compiuta dal Governo possa favorire un apprezzamento dei valori azionari. Bene, l'azionista titolare di una carica di Governo già potrebbe godere del vantaggio prodottosi, senza che a nulla possa valere (sotto il profilo della efficacia della tutela dell'interesse pubblico) l'eventuale sanzione che gli venisse comminata *ex post*.

A ben vedere la scelta compiuta è coerente con la convinzione emersa nei settori della maggioranza parlamentare di governo di considerare incostituzionale una qualsivoglia previsione normativa che statuisse un'incompatibilità di *status* per i titolari (mentre è prevista per coloro che ne esercitano la gestione) di società o di soggetti giuridici esercenti un'attività imprenditoriale<sup>27</sup>. Su questa analisi, come ben si poteva sospettare, si è aperto un

---

impiegare tutta l'attività di un uomo, sicchè non si può essere buon deputato senza essere cattivo funzionario o viceversa".

<sup>26</sup> V., al riguardo, al contrario, la posizione di A.PACE e di G. AMATO in nota 17.

<sup>27</sup> Già nel documento redatto dai tre saggi, dopo aver descritto la situazione normativa esistente nel nostro ordinamento, veniva messo in rilievo che "ogni forma di incompatibilità assoluta fra titolarità di impresa e carica di Governo od ogni obbligo di dimissioni o di alienazione dell'impresa all'atto dell'assunzione della carica di Governo, rischia di incorrere in censure di incostituzionalità. Tali misure si rivelerebbero, d'altra parte, o sproporzionate alla situazione specifica o addirittura inutili, nell'ipotesi che il settore in cui si svolge l'attività privata del membro del Governo non sia toccato dall'attività governativa ovvero sia toccato nel quadro di riforme o di provvedimenti di portata generale". Sulla posizione assunta dai componenti il comitato si espressero in maniera fortemente critica numerosi costituzionalisti: P. BARILE, cit., faceva notare che "la proprietà privata non è intangibile secondo la Costituzione e l'impresa è anch'essa assoggettabile a limitazioni, pure previste in Costituzione"; v., anche, G.AMATO, cit., che allo stesso modo faceva notare che "non è vero che la proprietà sia così intangibile in linea di principio, tant'è vero che proprio in materia di



dibattito dai toni piuttosto elevati, talvolta motivati da situazioni di contingenza politica, più che da corrette impostazioni sotto il profilo giuridico.

Ora, stante l'indubbia componente ideologico – politica che investe lo studio dell'argomento, sembra difficile formulare un giudizio netto sulla portata della disposizione contenuta nell'art. 2 del disegno di legge: certo è presente più di un dubbio sulla ragionevolezza di una esclusione dei proprietari di imprese dal novero dei soggetti "incompatibili" con la titolarità di cariche di Governo. E' conforme al principio costituzionale di uguaglianza? Può essere considerata legittima una previsione normativa che impedisce ad un soggetto (l'amministratore delegato di una società per azioni) di poter ricoprire una carica di governo prevedendone, al contempo ed all'opposto, la possibilità per il soggetto che ne ha la proprietà? Ci sembra di poter dire che la risposta potrebbe essere positiva solo se l'istituto dell'incompatibilità venisse considerato applicabile per assicurare l'esercizio a tempo pieno delle funzioni connesse alla carica di governo, non anche se si vuole risolvere il potenziale conflitto di interessi. Ma si è detto che l'ottica dalla quale il legislatore muove per la sua soluzione non è preventiva, bensì successiva: vediamo, allora, se il meccanismo previsto sia in grado di risolvere *ex post* il conflitto di interessi a contenuto reale.

#### 7. L'astensione in caso di adozione di atto in conflitto di interessi: profili di incostituzionalità.

La previsione normativa contenuta nell'art. 3 costituisce, senza alcun dubbio, il perno dell'intero intervento normativo e ne rappresenta, sotto il profilo costituzionale ed in relazione alla complessa fattispecie prevista, il vero *punctum dolens*.

Come si è visto in precedenza, infatti, è il legislatore che provvede a tipizzare il conflitto di interessi, che sussiste quando il titolare di una carica di governo: a) "partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, trovandosi in situazione di incompatibilità ai sensi dell'art.2, comma 1"; b) "quando l'atto ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, [...], ovvero delle imprese o società da essi controllate, [...], con danno per l'interesse pubblico" (art. 3).

Se è vero che la scelta politico – legislativa di escludere un'incompatibilità di *status* per i proprietari di imprese risponde all'esigenza di tutelare nella loro pienezza i valori costituzionali della proprietà e dell'iniziativa economica privata, spostando l'asse dell'intervento ad un momento successivo all'assunzione della carica, stabilendo un obbligo di astensione in presenza di decisioni favorevoli al singolo, la previsione legislativa del disegno di legge che qui si commenta appare, comunque, lontana dalla realizzazione dello scopo di risolvere il conflitto di interessi. Perché esso sussista debbono ricorrere due condizioni: l'incidenza specifica e preferenziale dell'atto sul patrimonio del soggetto che versa in conflitto di interessi (il che vuol dire, a scanso di equivoci, che è l'atto in sé ad avere una portata particolare e non generale) ed un danno per l'interesse pubblico. Bene, vale la pena di rilevare la difficoltà ad individuare, nell'ambito delle competenze costituzionalmente assegnate al potere esecutivo, atti con tali note caratteristiche (a meno che non si faccia riferimento ad atti individuali dei Ministri o del Presidente del Consiglio); comunque, se ciò fosse possibile, non può non rilevarsi che la descrizione normativa porta *de plano* ad escludere la configurabilità di situazioni di conflitto di interessi rispetto ad atti aventi forza di legge, per definizione di portata generale e che pure, invece, potrebbero coinvolgere, di riflesso (ma in misura non per questo meno grave) gli interessi privati del

---

antitrust si prevede l'obbligo di vendere e la nullità dei contratti di acquisto ove sia superato un livello di concentrazione ritenuto invalicabile".

titolare della carica di governo. Si pensi, per facilitare una lettura della situazione che qui si descrive, alla deliberazione in Consiglio dei Ministri del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di bilancio: trattasi di disegni di legge ad iniziativa obbligatoria e riservata del Governo. Non è forse vero che per le loro caratteristiche (di atti generali con valenza economica e finanziaria) si tratta di due provvedimenti inevitabilmente in grado di condizionare la posizione economica di chi versa in “conflitto di interessi”? Tuttavia, a mente di quanto previsto nell’art. 3 l’atto, in quanto generale, non verrebbe considerato ai fini dell’applicazione della disciplina *de qua!*

Ma, sotto il profilo costituzionale, emerge anche un altro problema non di poco momento: la titolarità di una carica di Governo rappresenta un *posterius* (un esito, per meglio dire) rispetto ad un *prius*, costituito dal procedimento per giungere alla nomina del titolare. Le regole seguite sono o definite direttamente dalla Costituzione, o tratte dalle convenzioni/consuetudini costituzionali. Ne deriva che non può essere immaginato, in base alle regole costituzionali vigenti, il funzionamento di un organo costituzionale attraverso la sistematica sostituzione di colui che ne ha la titolarità. Ciò vuol dire, più precisamente, che il ricorso all’istituto dell’astensione può essere pensato quando si tratti di eliminare il conflitto di interessi che si presenti occasionalmente, con riferimento ad un singolo atto. Ma, se al contrario, il ricorso ad esso dovesse assumere una cadenza frequente quando non sistematica, ciò implicherebbe delle chiare, negative ripercussioni sul funzionamento dell’organo, violando le regole costituzionali di attribuzione delle competenze. Il problema, posto in questi termini, investe sia i singoli Ministri (responsabili, *ex art. 95*, secondo comma, Costituzione, degli atti dei loro dicasteri), sia il Presidente del Consiglio dei Ministri: ma con un’intensità diversa. Non v’è chi non veda la peculiare posizione assegnata al Presidente del Consiglio dalla nostra Costituzione: egli ha il compito di dirigere la politica generale del Governo, di cui è responsabile in Parlamento. *Ergo* il Presidente del Consiglio è naturalmente investito di tutta l’attività di Governo: ed allora o effettivamente il conflitto di interessi può legittimamente manifestarsi in un ambito ridotto (perché gli interessi privati del titolare della carica di governo non sono troppo diversificati, ma circoscritti ad un settore economico determinato), oppure dovremmo concludere che la norma non può che apparire *inutiliter data*, quante volte la consistenza e l’estensione degli interessi economici privati non consenta al Presidente del Consiglio una reiterata astensione dall’adozione di atti di competenza dell’organo collegiale, pena la creazione di un *vulnus* di rilievo costituzionale.

Del resto è stato fatto notare che potrebbe aversi un’elusione del dettato normativo provando, da parte dell’autore, “la natura di atto generale o, peggio, la sua afferenza ad una determinata categoria di interessi, ad esempio, legati al macrosettore ‘sanità’ o ‘assicurazioni’”<sup>28</sup>. Senza poi considerare la difficoltà a provare l’esistenza di un danno per l’interesse pubblico, essendo quest’ultimo un concetto quanto mai inafferrabile.

#### 8. Il procedimento sanzionatorio: gli organi competenti ad irrogare le sanzioni stabilite.

Si è vista la direzione che assumerà, in base a quanto previsto nel disegno di legge, l’intervento da parte del legislatore: da un lato la creazione di specifiche incompatibilità per i titolari di cariche di governo, dall’altro la previsione di specifici obblighi di astensione, in presenza di un conflitto di interessi ‘reale’.

Il compito di vigilare sul corretto adempimento agli obblighi imposti viene assegnato alle già esistenti Autorità garante della concorrenza e del mercato ed a quella per le garanzie

---

<sup>28</sup> Così si esprime M. VOLPI, cit., 5.

nelle comunicazioni. La prima è chiamata a promuovere la rimozione, la decadenza dalla carica, la sospensione dal rapporto di impiego o dall'iscrizione in albi o registri professionali, in tutti i casi in cui è presente una situazione di incompatibilità ai sensi dell'art. 2.

Senza altro più interessante e centrale appare la funzione ad essa assegnata dall'art. 6, comma 3 della legge: è proprio l'Autorità garante del mercato e della concorrenza che dovrà verificare gli effetti dell'azione del titolare della carica di governo, al fine di accertare se essa abbia un'incidenza specifica e preferenziale nel patrimonio del soggetto (ovvero degli altri soggetti indicati nell'art. 3) e se produca danno per l'interesse pubblico. Per lo svolgimento delle peculiari funzioni che la legge gli assegnerà, l'Autorità esercita i poteri già previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, in quanto compatibili. In presenza di comportamenti consapevoli e volontari (cioè a dire che chi ha agito conosceva la situazione di conflitto) delle imprese nella titolarità del governante (o degli altri soggetti indicati nell'art. 3), diretti a trarre vantaggio competitivo da un atto emanato dal titolare della carica di governo, l'organismo di vigilanza deve diffidare l'impresa "ad astenersi da qualsiasi comportamento diretto ad avvalersi dell'atto medesimo ovvero a porre in essere azioni idonee a far cessare la violazione o, se possibile, le misure correttive" (art. 6, comma 8). In caso di inottemperanza entro il termine assegnato l'Autorità infligge all'impresa una sanzione pecuniaria correlata alla gravità del comportamento e rapportata, come livello massimo, al vantaggio patrimoniale effettivamente conseguito. L'Autorità è tenuta, altresì, a comunicare al Parlamento gli accertamenti compiuti e le sanzioni eventualmente irrogate, con puntuale descrizione dei contenuti della situazione di privilegio, degli effetti distorsivi prodotti sul mercato.

Per ciò che concerne le competenze in materia assegnate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'art. 7 statuisce che essa è competente ad accertare se le imprese che operano nei settori di cui all'art. 2, comma 1, della legge 31 luglio 1997, n. 249, di proprietà del titolare della carica di governo (ovvero di uno dei soggetti di cui all'art. 3) pongano in essere comportamenti diretti a fornire un sostegno privilegiato allo stesso soggetto. In tali casi, l'Autorità ha i poteri già previsti dalla legislazione vigente ed esercita le funzioni sanzionatorie sopra descritte (potere di diffida, nonché il potere di infliggere sanzioni pecuniarie). Anch'essa è tenuta a riferire in Parlamento sull'attività svolta, con una comunicazione diretta ai Presidenti dei due rami del Parlamento e contenente un'analitica descrizione delle fattispecie realizzatesi.

V'è da domandarsi se l'impianto delineato dal legislatore possa funzionare in maniera efficace. Diversi sono i dubbi e le incertezze al riguardo.

Prima di tutto più di una perplessità è presente in ordine alla considerazione della capacità degli organismi preposti a svolgere l'attività istruttoria e di valutazione su atti che sfuggono, usualmente, ad un controllo del tipo richiesto dalla normativa in esame. Già nel passato è stato fatto notare che "nulla accomuna le istruttorie con cui si accerta se un mercato è concorrenziale e quelle con cui si verifica se nell'esercizio di un compito pubblico si può essere influenzati dai propri interessi proprietari"<sup>29</sup>: si configura davvero ardua per l'Autorità una verifica delle conseguenze che singoli atti governativi potranno avere sulle gestioni economiche e finanziarie dei membri del governo che gli hanno adottati. Eppure proprio questo rappresenta il punto di partenza del procedimento istruttorio, il vero e proprio *prius* logico: l'accertamento che l'atto di governo ha quella finalizzazione preferenziale e particolare; solo successivamente, infatti, può essere indagato il

---

<sup>29</sup> G. AMATO, cit.

comportamento dell'impresa che se ne avvantaggi e si può giungere, infine, all'adozione di misure sanzionatorie. Ma allo svolgimento corretto di questo compito si frappongono diversi ostacoli: in primo luogo il numero assai elevato degli atti di governo; inoltre la necessità di svolgere una valutazione preventiva "della eventuale specifica incidenza di un atto governativo sullo stato patrimoniale del titolare di una carica di governo"<sup>30</sup>; infine, sussiste una oggettiva difficoltà a comprendere quando si possa produrre un danno per l'interesse pubblico, dal momento che trattasi di una nozione quanto mai mutevole, sottoposta ad una profonda revisione storica<sup>31</sup>. Del resto, a ben vedere, per svolgere quest'ultima verifica l'autorità indipendente sarebbe chiamata a ripercorrere l'*iter* che conduce alla decisione finale sull'atto da adottare e sul relativo contenuto, senza tuttavia poter annullare l'atto (e difatti non è previsto alcun potere di questa natura nel disegno di legge in esame), dal momento che un intervento siffatto contrasterebbe con le regole costituzionali che impongono di ricondurre nell'alveo del rapporto fiduciario Parlamento - Governo le scelte poste in essere da quest'ultimo organo. Ma al di là delle riflessioni sulle difficoltà di tipo operativo che potrebbero incontrare gli organismi a cui il legislatore affiderà compiti di vigilanza e di repressione, v'è un profilo centrale e preminente da porre in risalto: l'assenza di un adeguato apparato sanzionatorio, posto che se l'intervento dell'autorità (con l'atto di diffida per l'impresa) non è tempestivo (e non può esserlo, per le ragioni che abbiamo esposto) allora l'effetto dell'atto di governo emanato in conflitto di interessi (in assenza, ad esempio, della nullità dell'atto come sanzione) si consoliderà, con un'impossibilità definitiva di rimuoverne gli effetti. E non basterebbe, per supplire alla mancanza di idonei strumenti giuridici di intervento, neppure la comunicazione inviata al Parlamento, titolare del potere di incidere sul rapporto di fiducia con l'esecutivo. Se, infatti, sotto il profilo politico potrebbero ipoteticamente essere adottate delle decisioni in grado di incidere sul rapporto con l'esecutivo, dal punto di vista strettamente giuridico non è possibile (perché costituzionalmente non è previsto) immaginare anche solo un obbligo di revisione di tali norme da parte del soggetto che le ha adottate.

---

<sup>30</sup> Il Presidente dell'Autorità garante del mercato e della concorrenza, nel corso dell'audizione parlamentare non ha mancato di sottolineare l'assoluta difficoltà operativa per l'organismo di vigilanza, al punto di concludere che "resterebbe dunque la sola possibilità di intervento attraverso la segnalazione al Parlamento"

<sup>31</sup> Sul punto si rinvia alla efficace ricostruzione della parabola storica di questo concetto fatta da L. TORCHIA, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in S. CASSESE – C. FRANCHINI (a cura di ), *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996, 55 ss.