

**La seduta comincia alle 10,40.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del professor Giovanni Ferrara, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università La Sapienza di Roma.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti la disciplina per la risoluzione del conflitto d'interesse, l'audizione del professor Giovanni Ferrara, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università La Sapienza di Roma.

Saluto il nostro ospite e lo ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

Le ricordo che siamo soliti consentire ai nostri ospiti di esporre le proprie relazioni, dopodiché i componenti della Commissione intervengono per porre domande, alle quali, se lei ritiene, potrà rispondere immediatamente oppure potrà fornirci una comunicazione scritta successivamente.

Do, quindi, la parola al professor Ferrara.

GIOVANNI FERRARA, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università La Sapienza*

*di Roma.* Innanzitutto vorrei ringraziare lei, signor presidente, e tutta la Commissione per l'onore conferitomi e anche perché quest'occasione mi dà la possibilità di seguire le istituzioni parlamentari, che francamente hanno sempre rappresentato per me un oggetto privilegiato di studio, di ricerca e di passione culturale ed anche di impegno politico. Vi ringrazio molto perché il tema in esame, ovviamente, è uno di quelli che affascinano qualunque giurista, perché in effetti su questo tema si scontrano esigenze fondamentali della vita associata e questioni decisive di ogni indagine ordinamentale.

Si tratta d'altra parte di un tema classico cioè quello del confronto e della contraddizione o meno tra l'interesse privato e quello pubblico; un tema che coinvolge i principi fondamentali del diritto pubblico e del diritto in quanto tale. Se mi è permesso, signor presidente, vorrei innanzitutto richiamare l'attenzione, solo per un momento, su quelli che sono, secondo me, i termini nei quali dovrebbe essere impostata la questione e fare riferimento alla qualificazione degli interessi in gioco.

È bene ricordare che si tratta dell'interesse privato e di quello pubblico, cioè di interessi che se sono intestati contemporaneamente ad un titolare di un ufficio pubblico o di una carica elettiva si contraddicono, si oppongono, senza possibilità di composizione o di mediazione reale o comunque credibile. La loro qualificazione, come dicevo poc'anzi, giova molto per un'impostazione corretta della questione. È bene mostrare, quindi, che fra tutti i conflitti che possono rilevare nell'esperienza giuridica, quello di interessi — a cui ci riferiamo — attiene all'interferenza di un interesse privato sulla cura di inte-

ressi pubblici, cioè quegli interessi che sono affidati alla cura del titolare di un ufficio pubblico o di una carica elettiva. Tale carica elettiva, in un ordinamento come il nostro, non può che essere riferita ad una carica di diritto pubblico, tanto più se questa, essendo di diritto costituzionale, rileva a fini generali dell'ordinamento.

C'è da domandarsi con quale effetto l'interesse privato possa intervenire o apparire come idoneo ad interferire nell'esercizio di attività o, addirittura, di funzioni pubbliche. Le forme sono tante quante sono le proposte e i significati che possono connettersi alle dichiarazioni, da quelle rassicuranti, sollecitanti e incentivanti, a quelle disincentivanti e dissuadenti; tante quante sono le tipologie degli atti cui le proposte si riferiscono; tante quante sono le valenze simboliche delle nomine o delle revoche e quant'altro rilevi poi nell'esercizio di funzioni pubbliche e, in particolare, di funzioni costituzionali.

Bisogna domandarsi, inoltre, quale sia l'effetto di questa interferenza. Ebbene, tale effetto è sempre univoco: è l'uso di potere pubblico volto ad incrementare, proteggere e garantire, nell'immediato o nel medio-lungo termine, il valore patrimoniale del titolare dell'ufficio o della carica pubblica, oppure del coniuge o dei parenti di primo, secondo o terzo grado; dipende poi dalla descrizione del legislatore individuare quale sia il limite oltre il quale l'interesse privato non rileva più ai fini della cura di interesse pubblico.

Si tratta, in realtà, della congiunzione, nell'esercizio di pubbliche funzioni, di attività private per incrementare la posizione di potere complessivo del titolare — pubblico o privato che sia — della pubblica funzione. In ogni caso si tratta di un uso illegale di potere legale, che talvolta può essere congiunto all'esercizio abnorme di un diritto soggettivo o di una attività che l'ordinamento considera lecita, ma che non lo è più nel momento in cui si congiunge all'uso illegale di potere legale.

Sappiamo tutti — non devo certo ricordarlo a voi, onorevoli deputati — che la commistione tra interessi pubblici e privati è una questione antica; basti pensare a

quante volte, nell'ordinamento giuridico di Atene, della prima democrazia del mondo, sia stato usato l'ostracismo, appunto, per ragioni attinenti alla commistione tra interesse pubblico e privato. E si pensi alle tante orazioni di Cicerone che hanno avuto ad oggetto tale commistione. Quante volte tutto questo è accaduto? Ed è sempre stato l'ordinamento giuridico, attraverso apposite istituzioni o facendo ricorso ad istituzioni generalmente dedicate al controllo della funzione pubblica, a risolvere (definitivamente forse mai, ma sicuramente affrontandolo) questo tema.

In realtà, è da considerare come la questione si pone negli ordinamenti contemporanei, tenendo conto di un dato sul quale, secondo me, bisogna riflettere molto: con il superamento dell'*ancien régime*, con l'emersione dello Stato costituzionale di diritto, dello Stato borghese di diritto — come usava dire un grande giurista non italiano —, la divisione dei poteri stessi si è sempre basata su una netta separazione tra società politica e società civile, tra Stato e quella che si è chiamata *bürgerliche Gesellschaft* — in cui *bürgerliche* ha significato sempre, stante il suo denotato tedesco, «civile» e «borghe» —. Si è sempre distinto lo Stato dalla società civile, il pubblico dal privato. Questa distinzione ha costituito, in realtà, la base su cui si è fondato l'ordinamento giuridico degli Stati costituzionali di diritto ed ha costituito sempre un principio confermativo della divisione dei poteri, anzi, della distinzione e della differente portata dell'interesse pubblico rispetto a quello privato. Questo principio ha avuto poi, per ovvie ragioni, una valenza normopoietica e, quindi, le norme giuridiche che hanno caratterizzato da oltre 200 anni gli ordinamenti giuridici, hanno risolto, nei limiti del possibile, il problema della commistione tra interesse pubblico e interesse privato, attraverso misure o istituzioni che in via anticipata rispetto all'emergere del conflitto lo hanno eliminato (o hanno impedito, nei limiti del possibile, che emergesse) o attraverso misure repressive, anche penali. L'interesse privato in atti d'ufficio è un istituto presente in tutti gli

ordinamenti continentali europei: non solo in quelli che sono retti, come è noto, dal principio della *civil law*, ma anche dagli ordinamenti che si ispirano alla *common law*.

Con l'avvento dello Stato rappresentativo di diritto, conquista della borghesia, abbiamo avuto anche il collegamento tra il principio della non commistione tra interesse pubblico e interesse privato con uno dei fondamenti degli ordinamenti contemporanei: il principio di uguaglianza. Nel nostro ordinamento, il principio contenuto nell'articolo 51 della Costituzione condensa un processo storico, ma condensa anche i valori fondativi dell'ordinamento costituzionale italiano. Sono convinto, onorevoli deputate e onorevoli deputati, signor presidente, che l'articolo 51 contenga la norma che presiede a questo ambito dei rapporti, per la sua portata generale, per le implicazioni normative che esso determina, e perché ha un significato univoco, che si deduce dall'espressione per cui l'accesso a pubblico ufficio ed alle cariche elettive è garantito a tutti i cittadini in condizioni di uguaglianza, e solo a tali condizioni. Ciò significa che l'immissione di un titolare in un pubblico ufficio o in una carica elettiva, che non sia avvenuto in condizioni di eguaglianza, è viziata, e il vizio va sanato.

La norma, infatti, non esaurisce la sua efficacia al momento dell'assunzione della carica: la titolarità dell'ufficio e della carica, se viziata, inficia o può inficiare, a rigore, tutti gli atti compiuti dal titolare immesso nell'ufficio o nella carica, se è stato immesso in violazione della condizione che è posta prioritariamente come legittimante la titolarità stessa. La tutela che l'ordinamento vuole apprestare non si esaurisce con la preposizione del titolare ad un ufficio, ad un organo: essa deve garantire, necessariamente — per ragioni attinenti alla dinamica dell'ordinamento e alla coerenza di questa dinamica con i principi posti alla base di essa — la sua effettività per tutta l'attività svolta da chi è titolare di una carica pubblica. Infatti, se l'interesse privato dovesse prevaricare l'in-

teresse pubblico — esercizio illegale di potere legale — ridonderebbe sulla generalità dei cittadini.

È certo, d'altra parte, che la norma contenuta nell'articolo 51 della Costituzione è tra quelle che esprimono un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, come ha scritto mirabilmente Pototschnig — giurista illustre della scuola di diritto pubblico milanese e, quindi, non della mia —, che ha molto insistito nel dimostrare come l'articolo 51 contenga una norma che, da una parte, si riferisce a quelle contenute nei primi articoli della Costituzione e, dall'altra, di questi articoli assicura un'efficacia specifica: il principio di uguaglianza come principio il quale, da norma generale di relazione, diventa norma di azione dello Stato.

Come dicevo poc'anzi, il vizio va sanato e, per sanarlo, questo principio non può essere applicato se non sulla base di una normativa che privilegi l'articolo 51 rispetto a tutti gli altri, perché è fondamentale. La Corte costituzionale ha più volte ribadito, in particolar modo negli ultimi decenni, la prevalenza, anche su altre norme costituzionali, dei principi fondamentali dell'ordinamento (d'altra parte, ci mancherebbe altro). Non va dimenticato che, a ben vedere, l'essenza dell'interesse pubblico è connotata dal principio di uguaglianza. Non ho mai creduto che vi sia una strutturale contraddizione fra l'interesse del singolo cittadino e l'interesse di tutti i cittadini. Questa contraddizione non è strutturale se il principio di uguaglianza informa e pervade l'intero ordinamento. L'interesse del cittadino rispetto a quello dell'insieme dei cittadini diventa, invece, contraddittorio quando l'ordinamento, per ragioni varie, apre non poche falle e immette, o recepisce, al suo interno situazioni o posizioni di diseguaglianza.

Ovviamente derivano alcune conseguenze dal principio contenuto nell'articolo 51 della Costituzione, considerato come principio regolatore di una materia come quella che stiamo esaminando. In quanto espressiva di un principio fondamentale, l'articolo 51 è norma cardine e quindi l'interpretazione di tutte le altre

norme deve conformarsi al carattere prioritario di questa disposizione costituzionale. Ne consegue, ovviamente, che la rottura di questo principio incrina la qualità dell'ordinamento, perché si determina, di fatto, un'eccezione alla regola generale dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, non soltanto quanto ad accesso, ma quanto ad efficacia, ad effetti, a conseguenze e a risultanze di questa incrinatura.

Occorre sanare queste situazioni di conflitto, che si configurano come situazioni di plusvalore in cui versano cittadini che accedono a pubblici uffici, i quali sono titolari di imprese o che direttamente, o indirettamente, ne dispongono del controllo (perché titolari di un numero di azioni rilevante ai fini dello stesso). Quindi questa situazione impone una sola possibilità per risolvere il conflitto (non ne vedo altre): di scegliere, da parte del titolare della carica pubblica, tra il suo interesse privato e l'interesse pubblico, connesso alla carica pubblica e incorporato nelle norme attributarie di funzioni pubbliche.

Quali sono queste imprese? Ciò rientra nella discrezionalità del legislatore; ad ogni modo sono tutte quelle imprese che hanno rilevanza nella dinamica costituzionale e nella dinamica pubblica: quelle che attengono ai settori sensibili, quali il credito, l'assicurazione, la finanza, le opere pubbliche, le telecomunicazioni, le comunicazioni di massa, la radio diffusione, anche telematica, specie quando imprese di questo tipo addirittura rilevano ai fini della formazione dell'opinione pubblica, ai fini cioè di una delle precondizioni della democrazia che conosciamo.

Vorrei svolgere, a questo punto, alcune considerazioni. Si sostiene che l'obbligo che poc'anzi ho indicato come necessario per risolvere questo problema contrasterebbe con gli articoli 41 e 42 della Costituzione; si ritiene cioè che contrasterebbe con tali articoli l'obbligo di cessione dei beni e delle aziende e, in via generale, delle attività imprenditoriali che appartengono a chi accede ad uffici pubblici della

rilevanza che hanno quelli del Governo nazionale o degli altri governi, regionali o provinciali.

Questa cessione contrasterebbe, secondo tale opinione, con le norme suindicate perché costringerebbe i titolari di imprese di questo tipo ad una cessione non « fondata — cito testualmente dal parere reso dal professor Caianiello — sulla libera e spontanea decisione dell'interessato » e perché si tratta di una cessione che non è per nulla « una vendita compiuta in condizione di libero mercato, frutto del fisiologico incontro tra domanda ed offerta ».

Queste affermazioni, sinceramente, mi stupiscono per la loro unilateralità, in quanto prescindono dai presupposti del nostro ordinamento; non tengono conto, infatti, di un dato evidente e incontrovertibile: la scelta di accedere a pubblici uffici è del tutto libera e garantita come tale dall'ordinamento, non trattandosi quindi di un obbligo. Queste obiezioni non tengono conto dell'esigenza suprema della convivenza in ogni Stato di diritto, specie se retto da una Costituzione: l'esigenza cioè di assicurare tendenzialmente a tutti il diritto di accedere ai pubblici uffici e non soltanto a chi dispone di mezzi economici imponenti o di strumenti eccellenti di formazione dell'opinione pubblica, in posizione di monopolio.

Insieme a questa esigenza vi è quella di pari rilevanza che impone di assicurare che l'esercizio del potere derivante dai pubblici uffici non sia volto in nessun caso, o forma, o modo, alla tutela di interessi privati. Per questo motivo la stessa norma costituzionale determina i requisiti per accedere agli uffici pubblici, requisiti che possono essere positivi o negativi, tali cioè da individuare o qualità di un certo tipo o quelle che possono indurre a ritenere che l'esercizio di pubbliche funzioni possa essere distorto e che sono quindi lesive dell'interesse della dinamica costituzionale di uno Stato democratico di diritto.

Fermo restando che sono a disposizione per qualsiasi chiarimento, colgo l'occasione per ringraziare il presidente e gli

onorevoli deputati per l'attenzione prestata, sperando di non avere ecceduto nel tempo a mia disposizione.

**PRESIDENTE.** Ringraziamo il professor Ferrara per la sua relazione.

Do ora la parola ai colleghi che volessero intervenire per formulare quesiti od osservazioni.

**MARCO BOATO.** Vorrei chiedere al professor Ferrara se la soluzione che egli prospetta per prevenire o risolvere la questione del conflitto di interesse sia solo quella dell'obbligo di cessione di beni, azioni e attività imprenditoriali o se ci sono ipotesi diverse, subordinate o complementari rispetto a questa.

Vorrei inoltre chiedere al professor Ferrara se sia necessario, a suo avviso, ricorrere - come in diverse proposte di legge si prospetta - ad un ruolo attribuito dalla legge a qualcuna delle autorità di garanzia già esistenti o all'istituzione di un'apposita autorità di garanzia, in relazione alla risoluzione dei conflitti di interesse.

**FILIPPO MANCUSO.** Professor Ferrara, probabilmente, leggendo la sua relazione, dissolverò da me il dubbio che, invece, le prospetto subito. Non so se nella stessa sia suggerita o meno la formula della cessione o, comunque, dello spossessamento, come onere necessario per acquisire la carica pubblica. Se così è, spero di trovare nella relazione anche l'indicazione di compatibilità di tale disposizione con le norme degli articoli 41 e 42 della Costituzione.

L'altro quesito che le pongo, ringraziandola soprattutto per la chiarezza dell'esposizione compiuta, è il seguente: quale parte, che mi è sfuggita, dell'idea Caianello la meraviglia al punto da renderla inesplicabile?

**PRESIDENTE.** Il professor Ferrara considera la parte inerente agli articoli 41 e 42 non riguardante il problema del conflitto di interesse.

**FILIPPO MANCUSO.** Allora l'una e l'altra delle mie curiosità si combinano in un

unico quesito che le sarei grato potesse risolvere.

**FRANCESCO GIORDANO.** Le mie domande riguardano le stesse questioni già sollevate. Innanzitutto, mi pare di capire dall'illustrazione del professor Ferrara che emerga (di ciò le chiedo conferma), come principio ispiratore di un'ipotesi di soluzione dei conflitti, un'idea dello spirito della Costituzione fondata sulla netta separazione tra potere economico e politico.

Se così fosse, la questione della cessione del patrimonio sarebbe il coronamento dello spirito del fondamento costituzionale e non, invece, una limitazione dell'agibilità di qualche diritto. Da tale punto di vista, anch'io le chiedo: in che cosa consisterebbe l'incostituzionalità della cessione, avendo specificato che è libera la scelta di assumere una carica pubblica?

Ritiene, inoltre, possibile che, invece, il potere economico e quello politico, in qualche caso (come mi pare da qualche altra parte sia proposto, riferendomi, in particolar modo, alla domanda di Boato) possano convivere?

**MICHELE SAPONARA.** Professor Ferrara, lei risolve il problema riferendosi all'articolo 51 della Costituzione e ritenendolo prevalente sugli articoli 41 e 42, citati dal professor Caianiello.

Afferma, infatti, che tutti cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici, alle cariche elettive, in condizioni di eguaglianza; il che in sostanza obbliga chi non è uguale agli altri, avendo un potere economico diverso dagli altri, a non poter accedere alla carica oppure di spogliarsi dei beni.

Il problema, quindi, è conciliare e constatare sino a che punto, in effetti, l'articolo 51 prevalga su tutti gli altri. A mio avviso, sarebbe incostituzionale una proposta che obbligasse il titolare dell'ufficio pubblico e anche di un interesse privato a spogliarsi dei beni.

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Volevo fare due brevi domande. La prima è quale autorità ritiene possa essere preposta a

risolvere il conflitto - nel caso in cui la nostra Costituzione abbia già in sé gli strumenti istituzionali - oppure se sia necessario configurarne una nuova.

La seconda domanda riguarda una sua affermazione molto chiara. Lei ritiene, giustamente, che l'articolo 51 della Costituzione sia, in qualche modo, la norma fondamentale di riferimento: se, quindi, viene meno il principio di uguaglianza, l'immissione in una carica risulta viziata. Allora - dovendosi agire in una situazione già configurata - se una nuova legge riconoscesse una situazione di conflitto e la risolvesse, gli atti venuti in essere nel frattempo si troverebbero soggetti a tale vizio o sarebbero sanabili?

GIAMPIERO D'ALIA. Mi pare di aver capito dalla prospettazione del professor Ferrara che l'interpretazione dell'articolo 51 generi, sostanzialmente, una sorta di incostituzionalità delle norme che in atto regolano l'accesso alle cariche pubbliche, nella parte in cui non prevedono l'applicazione del principio così come definito.

Se così fosse, nell'ipotesi di approvare una legge ordinaria che, a Costituzione invariata, consenta di regolare alcuni nuovi rapporti sociali, mi domando, anche sotto il profilo della sua costituzionalità, come si dovrebbe regolamentare la parte transitoria riguardante i rapporti in corso, che, al di là del fatto che siano viziati o meno, sono stati determinati da un risultato elettorale, da un mandato di un Parlamento, democraticamente eletto, e afferiscono sempre a principi costituzionali fondamentali, presenti nel nostro ordinamento.

RICCARDO MARONE. Condivido pienamente le affermazioni del professor Ferrara; tuttavia vorrei argomentare, anche rispetto alle domande degli onorevoli Saponara e Mancuso.

Mi sembra che l'impostazione di alcuni settori politici ponga in discussione la stessa esistenza delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, e lo stesso « parere Caianiello », se estremizziamo il ragionamento, porta a tale conclusione.

Se riteniamo, infatti, che eliminare le cause di incompatibilità di un soggetto determini un problema per lo Stato e non un problema personale del soggetto stesso, si deve giungere ad una conclusione opposta a quella prospettata dall'onorevole D'Alia, cioè che non le attuali norme sono incostituzionali, perché non prevedono tale profilo, ma che, addirittura, tutte le norme di ineleggibilità e incompatibilità sono incostituzionali, impedendo il libero accesso. Non mi pare che qualcuno abbia mai sostenuto ciò, tanto meno la Corte costituzionale.

Si tratta allora molto semplicemente, essendo chiarissima la relazione del professor Ferrara, di individuare se in tale specifica ipotesi ricorrano o meno situazioni di potenziale conflitto tra l'interesse privato e quello pubblico oppure di condizionamento della fase preelettorale, causando l'ineleggibilità, o della fase successiva, determinando l'incompatibilità.

Del resto, non a caso non si dubita in alcun modo della costituzionalità della norma sull'ineleggibilità e sull'incompatibilità degli amministratori delle società concessionarie dello Stato: dell'amministratore delegato di tali società, che pure è certamente ineleggibile, nessuno pensa di dire che venga privato del suo diritto a candidarsi alle elezioni. Quindi, mi sembra che dobbiamo porre in evidenza tale aspetto se vogliamo discutere seriamente del tema.

Quanto all'articolo 41 della Costituzione, vorrei ricordare che è sempre la nostra Carta a prevedere, onorevole Mancuso, lo spossamento forzato in situazioni di interesse pubblico; al riguardo, l'esproprio è una delle ipotesi più tipiche. Quando ricorra un interesse pubblico superiore all'interesse privato, lo spossamento forzato è costituzionalmente legittimo; altrimenti, in questo paese, non sarebbe possibile alcuna opera pubblica. Ricordo, inoltre, che, nel caso in esame, ricorrerebbe una ipotesi non di spossamento forzato, bensì di obbligo di scelta, fattispecie del tutto diversa.

Quindi, francamente, non vedo dove sia la violazione dell'articolo 41: non vi è,

infatti, nessuno spossessamento forzato; se pure, in ipotesi, vi fosse, certamente ricorrerebbe, causa il potenziale conflitto di interessi, l'interesse pubblico allo spossessamento medesimo. Vorrei evidenziare tali aspetti a mio avviso importanti perché, nel dibattito in corso, viene completamente meno la considerazione testè svolta dal professor Ferrara a proposito dell'articolo 51 della Costituzione, che prevede la sussistenza di cause di ineleggibilità e di incompatibilità proprio garantendo all'elettorato l'eguaglianza di fatto. Nel nostro paese, infatti, fortunatamente, si prevede sempre una eguaglianza di fatto, non soltanto di diritto.

LUCIANO DUSSIN. Riguardo all'articolo 51 citato, vorrei osservare che la previsione da esso recata - secondo la quale tutti i cittadini accedono alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza - va, a mio avviso, intesa come eguaglianza nel presentarsi all'elettore. Da tale punto di vista, la legislazione già dispone circa i tempi televisivi, il numero delle firme in appoggio alle liste - che devono essere contingentate in eguale misura per tutti - nonché sulle spese elettorali. Mi sbaglierò ma tale mi sembra l'interpretazione corretta che deve darsi della statuizione costituzionale. Nell'ultimo comma dello stesso articolo è contenuta anche la previsione secondo la quale chi è chiamato a svolgere tali funzioni abbia anche il diritto di conservare il proprio posto di lavoro. Evidentemente non potrebbe conservare il proprio lavoro chi fosse costretto a cedere le proprie attività; anche ciò dovrebbe essere preso in considerazione.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di intervenire, invito il professore, se lo ritiene, a rispondere alle domande formulate dalla Commissione.

GIOVANNI FERRARA, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università La Sapienza di Roma*. Cercherò di rispondere ad ogni domanda ma, per quanto possibile, collegandole tra loro. In effetti, ad esempio, le

questioni poste dagli onorevoli Mancuso e Saponara sono molto connesse. Comincerò dalla domanda posta dall'onorevole Boato. Onorevole, non escludo ipotesi diverse ma, francamente, non ne vedo. Soprattutto, come cittadino, sarei veramente deluso da una soluzione che innestasse una conflittualità permanente. È sin troppo facile immaginare - l'onorevole Boato mi scuserà - una soluzione che preveda un'autorità indipendente tenuta, volta a volta, o d'ufficio o su segnalazione, a controllare se un atto sia stato posto in essere con o senza l'interferenza di un interesse privato. Un'ipotesi del genere, a mio parere, non è raccomandabile, se si vuole che questa nostra Repubblica non soffra di una conflittualità permanente tra i poteri dello Stato.

MARCO BOATO. Preciso, al riguardo, di non aver sostenuto tesi; le ho posto solo alcune domande.

GIOVANNI FERRARA, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università La Sapienza di Roma*. Ho capito perfettamente, ma mi pare sia sconsigliabile. Mi auguro che non si arrivi ad una tale soluzione, onde evitare che l'indirizzo politico del Governo - qualunque sia il Governo in carica - possa essere contestato volta per volta. Sappiamo perfettamente, onorevole Boato, che la lotta politica, talora, impone una esasperata sensibilità che può, a sua volta, indurre una conflittualità. Mi pare non si abbia bisogno, nel nostro paese, di accentuare la sensibilità per il rigore che, invece, dovrebbe essere insito nell'attività governativa stessa. Quindi, a mio avviso, è sicuramente preferibile, anche dal punto di vista dell'opinione pubblica e del cittadino, una soluzione che faccia venire meno in anticipo qualunque dubbio sulla correttezza degli atti del Governo e sulla tutela dell'interesse pubblico.

Onorevoli Mancuso e Saponara, ho affermato - credo, con chiarezza - di ritenere gli articoli 41 e 42 della Costituzione del tutto estranei alla materia. Ho polemizzato con il professor Caianiello

perché credo che evocare tali articoli significativi, in realtà, turbare l'equilibrio che dalla Costituzione è possibile dedurre in ordine ai principi che regolano la materia. Nessuno vieta, naturalmente, che, a norma dell'articolo 41, un cittadino possa esercitare l'iniziativa economica privata; nessuno, poi, vieta che la continui ad esercitare. Quando, però, questi dovesse scegliere - sottolineo scegliere - di prestare la sua opera come pubblico ufficiale, come incaricato di un pubblico servizio, come pubblico funzionario, sarebbe tenuto a condursi secondo le regole proprie del tipo di funzione scelta. Anche il Presidente del Consiglio è un pubblico funzionario: ci mancherebbe altro che non fossero qualificati come pubblici uffici quelli del Presidente del Consiglio, di un ministro, di un presidente di giunta regionale, di un assessore, di un sottosegretario, di un sindaco e via dicendo! Non credo, invece, che le disposizioni di cui agli articoli 41 e 42 della Costituzione siano connesse con l'oggetto della nostra discussione. Ho voluto esprimere il mio dissenso dal parere del professor Caianiello; al riguardo, chiarisco che tengo ad esprimerlo nei confronti del parere di un collega per non prendere posizione nei confronti delle parti politiche.

Mi sia consentito non esprimermi sulle posizioni assunte dalle parti; non perché io sia insensibile alla politica, tutt'altro, ma per rispetto ad esse ed anche per via della veste in cui mi trovo. Credo nella mia professione e ritengo giusto che non sia inficiata da simpatie.

Rispondendo alla sua domanda, onorevole Bressa, lei pone una questione che riguarda una delle ipotesi: a mio giudizio, deve provvedere altrimenti sono le autorità che possono intervenire. Il Capo dello Stato, che nomina il Presidente del Consiglio dei ministri, è tenuto a rispettare le leggi e a farle rispettare. Naturalmente, questo non c'entra con le norme transitorie. So che si sta discutendo della emergenza di un fatto che ha destato l'attenzione dell'opinione pubblica in tema di conflitti di interesse. È chiaro che le norme transitorie dovranno risolvere il

problema e penso che dovranno sanare la violazione del principio, finora avvenuta, concedendo tutto il tempo possibile, a mio avviso, perché possa avvenire la cessione delle attività, con tutte le sue conseguenze, nei limiti compatibili con l'esercizio della funzione pubblica. Quindi, onorevole Bressa, le norme transitorie, a questo punto, debbono essere le più aperte possibile per risolvere l'emergenza che si è verificata. Ritengo, infatti, che l'onorevole Marone abbia ragione quando sostiene che le nostre disposizioni legislative in materia di ineleggibilità e di incompatibilità sono quanto mai esplicite, chiare e nette. Se applicate coerentemente, possono benissimo svolgere il loro ruolo. Cosa che, ormai, non accade più, non soltanto nel nostro ordinamento.

FILIPPO MANCUSO. Professore, mi scusi, ma le incompatibilità non costituiscono uno *status*?

GIOVANNI FERRARA, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università La Sapienza di Roma*. Sto semplicemente affermando che queste norme vanno benissimo; è la loro applicazione, secondo me, ad essere molto dubbia per ragioni che, ormai, sono strutturali. Tanto è vero che molti ordinamenti hanno sottratto al Parlamento la competenza a decidere in ordine alla ineleggibilità ed incompatibilità dei propri membri, attribuendola ad un organo giurisdizionale. Lo affermo con molta sofferenza: avrei sostenuto l'opposto quarant'anni fa.

RICCARDO MARONE. Con il maggioritario?

GIOVANNI FERRARA, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università La Sapienza di Roma*. Lei mi toglie la battuta e fa benissimo! Non avrei voluto dirlo. Certamente, è accaduto qualcosa per cui le disposizioni poste in essere in un clima culturale diverso, secondo norme costituzionali diverse - perché ho sempre rite-

nuto che le norme relative al sistema elettorale abbiano rilievo costituzionale - e a seguito dell'emersione di fatti dipendenti dal radicale mutamento del sistema elettorale, pur essendo disposizioni valide in regime proporzionale, sono divenute o inefficaci o del tutto inapplicabili. Quando c'è una maggioranza coesa preconstituita al momento delle elezioni, essa farà valere la propria forza: è fatale che accada. Quindi, l'applicazione di alcune disposizioni da parte del Parlamento sarà condizionata, ovviamente, da questa posizione che la maggioranza assume all'interno del sistema costituzionale generale. È per questo che in Germania, ad esempio, la *Grundgesetz* attribuisce tale competenza al tribunale costituzionale. A quanto ricordo, anche la Costituzione greca ha sottratto al Parlamento la competenza in materia di ineleggibilità ed incompatibilità e l'ha attribuita all'organo giurisdizionale costituzionale.

Affermo questo con sofferenza, come ho ricordato, e proprio perché ritengo che si tratti di una garanzia necessaria, stante il tipo di evoluzione subita dall'ordinamento. Bisogna coprire la parte non prevista con una nuova normativa. L'ordinamento si è evoluto: nella misura pari ai gradi di questa evoluzione è necessario intervenire legislativamente.

Onorevole Marone, lei afferma che bisogna conservare i posti di lavoro. Le assicuro che quando i costituenti scrissero quella disposizione, si riferivano proprio al posto di lavoro degli operai, dei contadini e dei lavoratori dipendenti. Quell'espressione fu redatta alla luce della presentazione di un emendamento, credo, di Lelio Basso. Nel linguaggio del costituente l'imprenditore non è esattamente colui che deve conservare il posto di lavoro: sbagliava il costituente? Penso di no. Tuttavia, l'interpretazione corretta è quella di chi volle quel tipo di disposizione. Perciò, penso che l'articolo 51 della Costituzione imponga una disciplina che possa tener conto delle vicende successive al giorno in cui essa fu emanata.

Consegno comunque alla Commissione lo schema base della mia relazione.

PRESIDENTE. Ringrazio, a nome mio e della Commissione, il professor Ferrara sia per la sua disponibilità sia per la sinteticità nelle risposte. Avverto che lo schema base della sua relazione sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Dichiaro conclusa l'audizione e sospendo brevemente la seduta, prima di procedere alle successive audizioni.

**La seduta, sospesa alle 11.40, è ripresa alle 12.**

**Audizione del professor Vittorio Angiolini, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università Statale di Milano.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti la disciplina per la risoluzione del conflitto di interesse, l'audizione del professor Vittorio Angiolini, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università Statale di Milano.

Do il benvenuto al professor Angiolini - che ringrazio per aver accolto il nostro invito - e gli do subito la parola per l'intervento introduttivo, ricordando che egli ha trasmesso alla Commissione una relazione scritta che verrà allegata ai resoconti della seduta odierna.

VITTORIO ANGIOLINI, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università Statale di Milano*. Ringrazio il presidente e la Commissione per l'onore che mi viene concesso di essere ascoltato in questa sede. Il discorso che cercherò di svolgere potrà apparirvi, a tratti, spigoloso o anche sgradevole, ma vi prego di aspettarne la fine prima di emettere un giudizio compiuto. I giuristi, quando sono interpellati, hanno il dovere di chiarire, fin dove riescono, non solo cosa si può ma, soprattutto, che cosa non può essere fatto senza rischi. Entro subito nel merito e, come ricordato poc'anzi dal presidente, ricordo che ho

predisposto un testo scritto la cui lettura vorrei risparmiarvi ma che cercherò, invece, di riassumere nei suoi tratti essenziali.

Il primo punto che ritengo vada messo in luce - molto più brevemente di quanto non faccia anche con notazioni storiche nel testo scritto - è la natura delle difficoltà che il Parlamento si trova ad affrontare nel disciplinare il conflitto di interessi per le cariche di Governo. La natura di queste difficoltà non si trova tanto nell'assenza di una disciplina costituzionale in questa materia; ciò perché, come vedremo, nella Costituzione vi sono dei principi e delle regole che possono essere utilmente adoperati per una attuazione costituzionale. La natura di tali difficoltà è nei fatti e ciò per due motivi: il primo è che la materia in oggetto non è mai stata regolata - anche se può e forse deve esserlo per la Costituzione -; non lo è stata in passato per ragioni diverse e quindi il Parlamento si trova ora a colmare un vuoto legislativo non facile da riempire.

Vi è poi una difficoltà di fondo che si innesta su quella appena evidenziata e che vi prego di considerare debitamente perché, a mio avviso, ha un suo rilievo, sul quale tornerò anche nel prosieguo. Tale difficoltà si rileva nel fatto che il Parlamento intende legiferare « in corsa »: cioè dettando una disciplina di immediata applicazione che, a quanto rilevo dai progetti che ho potuto esaminare (A.C. 1707 del Governo e A.C. 1865 di iniziativa dell'onorevole Bressa ed altri), non contiene una disciplina transitoria ....

MARCO BOATO. Mi scusi, ma la Commissione non le ha trasmesso le altre proposte ?

VITTORIO ANGIOLINI, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università Statale di Milano*. Sì, le ho avute e le osservazioni che intendo svolgere ritengo si applichino anche ad esse.

Quanto poc'anzi ho evidenziato rappresenta un problema; infatti una cosa è che

gli elettori siano chiamati a votare in vista del formarsi di una maggioranza parlamentare e di un Governo in cui essi siano previamente avvertiti che sarà sbarrato l'accesso a chi incorre nel conflitto di interessi, altra e diversa cosa è che la disciplina del conflitto di interessi sopraggiunga allorché l'elezione popolare sia ormai consumata e, quindi, non può trattarsi che di rimetterne, eventualmente, in discussione, quanto meno nella sostanza, le risultanze ormai acquisite. Mi pare che questa sia l'ulteriore difficoltà che il Parlamento si trova di fronte.

Ora, nelle proposte, cui mi riferirò in particolare (la proposta del Governo e quella di iniziativa del deputato Bressa ed altri) mi pare vi siano dei riflessi immediati delle suddette difficoltà, che si avvertono come elementi che hanno influenzato la redazione dei progetti. Prima di tutto mi sembra che entrambi i progetti, proprio per scavalcare tali problemi, si sforzino di dettare sul conflitto di interessi una disciplina che non incida immediatamente sull'accessibilità, o il mantenimento, delle cariche di Governo, a differenza di quello che normalmente accade con la disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità, che ovviamente esiste per altre cariche pubbliche anche di carattere politico elettivo. Questo mi sembra un tratto comune alle due proposte; ciò si rileva immediatamente dalle norme che queste due proposte dedicano alle incompatibilità (all'articolo 2 dell'A.C. 1707 e all'articolo 3 dell'A.C. 1865) e che presentano singolarità, perché è prevista non una scelta, entro un termine, tra la carica di Governo ed altri incarichi, bensì la cessazione di questi incarichi; ciò proprio perché non si vuole giungere ad ipotizzare un abbandono delle cariche di Governo per chi sia uscito vincitore dalla competizione elettorale. Si cerca così di non incidere sulla titolarità delle suddette cariche.

Mi pare che ciò non riguardi soltanto le norme iniziali del progetto, ma i progetti nel loro complesso, che propongono due soluzioni molto diverse tra loro. Lo scopo di dettare una disciplina del conflitto di

interessi che non incida sulle cariche di Governo è perseguito dal progetto governativo - quindi A.C. 1707 - con l'istituzione di un'apposita autorità indipendente, la quale avrebbe il compito di accertare - come stabilisce l'articolo 6 - se nello svolgimento delle funzioni pubbliche, da parte dei titolari di cariche di Governo, siano adottati atti volti a favorire l'interesse proprio in contrasto con l'interesse pubblico. Un compito che parrebbe molto ampio, ma del tutto sprovvisto, in questo disegno di legge, di autonome sanzioni. Quando si riscontrano gli estremi del conflitto di interessi può essere fatta una segnalazione al Parlamento. Il progetto prevede anche una relazione annuale, ma sorvolo sull'illustrazione compiuta del provvedimento, che conoscete sicuramente meglio di me. Dovrebbe essere il Parlamento, nell'ambito del rapporto fiduciario e di controllo politico, a sanzionare all'occorrenza i titolari di cariche di Governo per conflitto di interessi.

Il progetto Bressa, invece, è più complesso. Anch'esso prevede un'autorità garante a tutela verso i conflitti di interessi, la quale però ha poteri più ampi, perché - come prevede l'articolo 5 - può essere garante del fatto che le attività economiche siano esercitate in maniera da evitare qualsiasi ingerenza o influenza di fatto da parte del titolare della carica e perché, nei frangenti di maggiore importanza, può arrivare ad imporre il conferimento ad un gestore in alternativa alla alienazione.

Non prenderò in considerazione tutte le critiche innumerevoli avanzate verso queste due proposte, ma soltanto quelle che mi sembrano avere un maggiore *fumus* di fondatezza. Mi pare condivisibile la critica che la soluzione prospettata dal progetto del Governo comporti, in un quadro costituzionale che già contempla sull'attività di Governo controlli sia giuridici - articolo 100 della Costituzione - sia politici - articoli 94 e 95 -, una duplicazione non prevista ed oltretutto di dubbia utilità. Non si capisce quale senso possa avere la confluenza delle verifiche dell'autorità garante verso il Parlamento. Ciò potrebbe equivalere ad una pretesa di

tramutare, contro gli articoli 94 e 95, il controllo politico del Parlamento in qualche cosa di diverso, oppure potrebbe rendere tale controllo completamente inefficace da un punto di vista giuridico. Sul piano prettamente costituzionale non saprei come sia possibile emendare questo progetto; anche aumentando i poteri dell'autorità garante sotto il profilo dell'efficacia giuridica dei suoi procedimenti non migliorerebbe la situazione. Infatti, si complicherebbe ancora di più il ruolo dell'autorità come intermediario tra Parlamento e Governo, tra i quali la Costituzione delinea in modo compiuto un rapporto fiduciario di responsabilità politica.

Il punto debole del progetto è il tentativo (per arrivare a costruire *a posteriori* il controllo sul conflitto di interessi) di rendere labile il confine tra le cause di incompatibilità determinate giuridicamente dalla legge e le valutazioni di tipo politico sugli interessi che il Governo persegue. Nella relazione accompagnatoria del provvedimento, quando si affronta il tema delle verifiche sul conflitto di interessi, è scritto - alla lettera - «l'insorgenza di conflitti di interessi rilevanti anche in situazioni di formale compatibilità». Questo - a mio avviso - è il punto nodale. Come può esserci una formale compatibilità e nello stesso tempo un conflitto di interessi rilevato, non solo nell'ambito del rapporto fiduciario di responsabilità politica - dov'è possibile rilevare tutto e quindi qualsiasi motivo giuridico -, ma anche attraverso un procedimento autonomo? Vorrei richiamare la vostra attenzione su questo punto: nella nostra Costituzione anche l'esercizio della sovranità popolare (e, quindi, il diritto di voto e di scelta degli elettori) ed il diritto di assumere cariche pubbliche può essere limitato (come prevede espressamente l'articolo 51), ma tali limitazioni devono essere giuridicamente tassative, perché mi pare pericoloso per la libertà politica stessa prevedere limiti dai confini sfumati (addirittura rilevabili solamente *a posteriori*) all'espressione della libertà politica.

Quanto al progetto Bressa (cerco di velocizzare l'intervento, anche a scapito della linearità dell'esposizione, poiché potrete poi ricorrere al testo scritto) mi pare verosimile l'obiezione che, imponendo un'alienazione forzata o, in alternativa, una cessione ugualmente forzata al gestore di attività economiche e di beni, si porrebbe in essere un'espropriazione incostituzionale, in quanto non correlata all'utilizzo di interesse generale dei beni espropriati, né accompagnata da un indennizzo adeguato. È l'obiezione formulata dal professor Caianiello nel suo parere. L'obiezione non deve essere scartata con leggerezza, poiché non vi è dubbio che un'alienazione imposta a breve pone l'alienante in condizioni di debolezza istituzionale rispetto ad ogni potenziale acquirente e perché, nel contempo, è indubbio che la conduzione dell'attività economica affidata al gestore - proprio perché deve essere « accecata » - non soddisferebbe di per sé, con quei beni, nessuna finalità di interesse generale.

L'obiezione è fondata soltanto per il modo singolare in cui è scritto il progetto Bressa, o meglio per come è configurata la procedura. Ancora una volta, proprio perché non si è voluto incidere direttamente sulla titolarità delle cariche di Governo, si è dato luogo ad una procedura singolare. Infatti, non si configura una scelta tra la carica di Governo e la propria condizione - quale essa sia - che comporta l'incompatibilità, ma la necessità di rimuovere la causa di incompatibilità, restando ferma la carica di Governo. Il progetto - come è ovvio che sia - prevede espressamente che quando cessa la carica di Governo si riacquistino i beni, ma ciò non è configurato come un procedimento di incompatibilità. Vorrei richiamare la vostra attenzione su ciò. Se fosse configurato come un procedimento formale di incompatibilità (cioè delineando una certa situazione come incompatibile e obbligando, entro un certo termine, a rimuovere questa situazione o a decadere dalla carica di Governo), nessuno più potrebbe sollevare lo spettro dell'espropriazione senza indennizzo e senza interesse gene-

rale, perché rientrerebbe nell'ambito di una libertà di scelta lasciata a chi intende esercitare un diritto politico. L'ordinamento prevede molte di queste situazioni (per i sindaci o per altri amministratori), cioè una condizione economica che comporta incompatibilità, rispetto alla quale bisogna scegliere.

Vorrei affrontare adesso l'ultima parte della mia relazione. Forse, dal momento che ho avuto poco tempo per scrivere, non lo intitolerei più (come ho fatto precedentemente): « Una possibile via di soluzione », probabilmente parlerei di un metodo o comunque di una prospettiva verso la quale andare. Mi chiedo se l'aggancio costituzionale per disciplinare il conflitto di interessi, anche per le cariche di Governo, non debba essere lo stesso riferimento utilizzato per altre cariche pubbliche, anche di carattere politico ed elettivo, cioè l'articolo 51 della Costituzione (il quale, come è noto, prevede che si possano apporre dei limiti all'accesso alle cariche pubbliche da parte della legge, purché in condizioni di eguaglianza).

In questo caso, il problema del conflitto di interessi si configura come un problema di incompatibilità in senso proprio, vale a dire così come l'incompatibilità è sempre stata intesa: viene accertata la situazione di incompatibilità, si indica un termine ed entro tale termine si deve scegliere tra la carica e la condizione, oppure rimuovere la condizione di incompatibilità. Questa prospettiva (perché, ovviamente, non si tratta di una soluzione) presenta due grandi vantaggi ed un grande problema, anche se risolvibile.

Il primo vantaggio consisterebbe nel fatto che questo tipo di soluzione renderebbe possibile una procedura meno farraginoso di quelle configurate in entrambi i progetti di legge. Certamente, per arrivare ad appurare situazioni di incompatibilità come quelle relative al conflitto di interessi (poi illustrerò quali potrebbero essere), l'utilizzazione di un'autorità garante può essere comunque opportuna per assolvere al compito sia di accertare la situazione (quindi, di compiere l'istrutto-

ria), sia di « aiutare » (offrendo degli ausili) a rimuovere chi vuole farlo, situazioni di incompatibilità.

Tale attività istruttoria dell'autorità garante, nell'ambito di una procedura di incompatibilità in senso proprio, non potrebbe, peraltro, che essere il prodromo di un procedimento la cui perfezione dovrebbe essere affidata alla stessa autorità che ha il compito di concludere il procedimento di nomina alle cariche di Governo, vale a dire al Presidente della Repubblica: ciò darebbe alla constatazione dell'eventuale decadenza dalla carica di Governo il massimo della trasparenza e della autorevolezza. Tra l'altro, in una soluzione di questo tipo, l'autorità indipendente dovrebbe essere, in sostanza, un ufficio ausiliario del Presidente della Repubblica e quindi essere, anche per la composizione, conformata in questo modo.

Attenzione: un chiaro ancoraggio ai limiti alla libertà politica dell'articolo 51 della Costituzione potrebbe fare anche un po' di chiarezza su quali siano le situazioni di incompatibilità da far valere. Per quanto concerne l'articolo 51 della Costituzione, in materia di ineleggibilità e incompatibilità, spesso disposte proprio per prevenire conflitti di interesse, la Corte costituzionale ha elaborato una giurisprudenza (sulla quale, naturalmente, non vi intrattengo nei particolari) da cui scaturiscono alcuni principi importanti. In primo luogo, il principio di tassatività delle limitazioni: la libertà è la regola, afferma espressamente la Corte in alcune sue sentenze, il limite costituisce l'eccezione. Il secondo punto è costituito dal carattere ragionevole della limitazione: affinché l'accesso sia limitato, deve esserci un'esigenza pubblica inerente alla carica. Il terzo principio, infine, è rappresentato dall'assenza di discriminazione, vale a dire la condizione di eguaglianza. Se ragioniamo su tale giurisprudenza, mi sembra che sia condivisibile quanto detto, a mio avviso con molta efficacia nella relazione al disegno di legge governativo, cioè che una volta cancellate le limitazioni per censo all'elettorato passivo verso il basso (cioè a

chi ha un censo insufficiente), non si può reintrodurre una limitazione per censo verso l'alto.

Su questo punto, devo dire con franchezza (non l'ho scritto nella mia relazione) che non concordo con l'impostazione data dal professor Caianiello al problema del conflitto di interessi: vi dirò subito che, a mio avviso, confonde due cose che vanno tenute rigorosamente distinte. Infatti, la capacità economica di per se stessa non è la prova di una maggiore idoneità alla carica: tutti i teorici dell'elettorato passivo limitato per censo sostenevano che quanto più una persona è ricca tanto più è imparziale, perché non deve acquisire nulla. Oggi, questo ci sembra giustamente un argomento arbitrario, ma anche il suo contrario mi pare sia altrettanto arbitrario (*Commenti del deputato Mancuso*).

Le situazioni evocate dal professor Caianiello nel suo parere, secondo il quale chi ha fortuna economica è enormemente avvantaggiato in una competizione politica, e in un contesto in cui la comunicazione di massa è organizzata in forma di impresa ciò costituisce un vantaggio difficile da rimontare, sono perfettamente vere. Ma questo è un problema che si presenterebbe anche se chi ha le imprese di comunicazione di massa non aspirasse alle cariche di Governo. Questo è davvero un problema di anti-trust, ma che mi sembra non rientri nel discorso del conflitto di interessi, il quale ha un'altra finalità, ben impressa, a mio avviso, in un inciso della relazione accompagnatoria al progetto Bressa, laddove si dice che la disciplina del conflitto di interessi ha lo scopo di impedire che le decisioni di governo siano condizionate da interessi privati facenti capo ai soggetti che le assumono.

Ed allora, quali sono le situazioni di incompatibilità? Io credo che non vi sia molto da inventare: sono quelle in cui non c'è una potenza economica. Certo, può venire in rilievo la capacità economica dell'impresa, ma solo come soglia di rilevanza del conflitto, non per configurare il conflitto *in re ipsa*. Il conflitto può essere

configurato *in re ipsa* laddove vi sia una interdipendenza tra la gestione o la conduzione dell'attività economica (cioè un vincolo di interdipendenza di fatto o di diritto) e le decisioni pubbliche. Si tratta dei casi in cui un soggetto è concessionario, oppure è autorizzato a gestire un servizio pubblico di interesse generale. Al riguardo, credo che il primo esempio venga in mente a tutti: si tratta della radiotelevisione, secondo la nota sentenza della Corte costituzionale n. 420 del 1994, in cui l'impresa beneficia di finanziamenti continuativi dallo Stato (pensiamo, ad esempio, alle imprese editoriali) e comunque all'impresa vengono affidati dallo stesso Stato contratti, lavori e così via.

In questo caso si giustifica come ragionevole la limitazione all'accesso o al mantenimento della carica pubblica perché il conflitto di interessi, è *in re ipsa* e si corre davvero il pericolo di confondere il concedente ed il concessionario, l'appaltatore e l'appaltante, il finanziato ed il finanziatore; esse costituiscono, a mio avviso, le situazioni sulle quali si dovrebbe lavorare, nella prospettiva che ho indicato, cioè quella di giungere alla massima determinazione dei limiti. Non voglio nascondere che esiste un consistente ostacolo a tale prospettiva, che credo abbia condizionato il Parlamento a non sperimentarla fino in fondo, per ora: questo tipo di approccio richiede allo Stato, a mio avviso doverosamente, un diritto transitorio. Se davvero si configura il conflitto di interessi come una situazione in cui può essere ragionevolmente stabilito un limite di legge alla libertà politica, non c'è dubbio che tale limite, mentre può valere pacificamente per il futuro, deve trovare temperamenti per il Governo in carica nato a seguito di elezioni in cui, ricordo, gli elettori non erano a conoscenza di nessuna disciplina sul conflitto di interessi.

Si tratta di un problema classico del diritto ed in particolare del diritto costituzionale: la tutela dell'affidamento. Esso può essere risolto dal Parlamento in vari modi: si può dichiarare inapplicabile la disciplina alle cariche già acquisite (quindi all'attuale Governo) oppure assegnare a

chi è in carica un termine più lungo per scegliere. Si tratta di una questione di cui il Parlamento deve farsi carico e che a me pare risolvibile. Vorrei esprimermi in una veste intermedia tra quella del costituzionalista e quella del cittadino per sottolineare il fatto che la materia di cui stiamo discutendo è delicata, perchè è in gioco la fiducia del cittadino nel nuovo sistema dei partiti che si è formato in Italia nell'ultimo decennio. Le soluzioni sfumate possono condurre - lo dico con le parole più semplici che riesco a trovare - a pasticci. È forse più facile trovare un punto di incontro nel dover stabilire una disciplina transitoria rispettosa degli affidamenti avuti, che non ricercare una soluzione che scavalchi tale problema, dando l'impressione di una applicazione immediata ma che in futuro potrebbe rivelarsi, in qualche caso, peggiore del male.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Angiolini e do la parola ai colleghi per le domande e le richieste di chiarimento.

**MARCO BOATO.** Vorrei porre tre domande: il professor Angiolini si è concentrato pressoché esclusivamente sul disegno di legge di iniziativa governativa (A.C. 1707) e sulla proposta di legge A.C. 1865 (onorevole Bressa ed altri), che riproduce il testo presentato alla fine della scorsa legislatura dall'onorevole Dentamaro. Vorrei domandare al professore il motivo di tale scelta e se non ritenga di rintracciare elementi di riflessione nelle altre tre proposte di legge (la n. 2148, di iniziativa del deputato Soda, la n.2191, Bertinotti ed altri, la n. 2214, Rutelli ed altri) che denotano posizioni politiche ufficiali. Ritene opportuno integrare, sia pure brevemente, alcune riflessioni al riguardo, in particolare sulle proposte che rappresentano posizioni politiche di interi gruppi o di coalizione?

La seconda domanda verte sul riferimento, di grande interesse, avanzato sul ruolo ipotizzato o ipotizzabile del Presidente della Repubblica. Mi pare che il professore si sia riferito all'attività dell'autorità di garanzia prefigurata dal disegno