

La seduta comincia alle 9.40.

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

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 Marco Cammelli, ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna.

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 Marco Cammelli che, a nome della Commissione, saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Nel dare subito la parola al professore per lo svolgimento della sua relazione, colgo l'occasione per ricordare al nostro ospite che, dopo il suo intervento, i colleghi potranno porre delle domande o formulare eventuali osservazioni, alle quali il professore potrà rispondere in questa sede ovvero riservarsi di produrre, successivamente, uno scritto ad integrazione della sua relazione odierna.

MARCO CAMMELLI, *Ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna.* Vorrei partire da una breve premessa e da

alcune precisazioni che mi sembrano importanti, mentre mi soffermerò in un secondo momento su una parte forse un po' noiosa, ma comunque necessaria all'analisi di tutti i progetti di legge, con riferimento agli indicatori più importanti: l'accezione di conflitto, il tipo di autorità immaginata, il procedimento e gli effetti. Si tratta di una analisi ravvicinata e forse in parte anche un po' pesante, ma credo che nella logica dell'odierna audizione rientri anche un aiuto di tipo più strettamente tecnico. Mi soffermerò, infine, su alcune opzioni di fondo, che emergono dai progetti di legge e che richiedono alcune valutazioni.

La premessa che vorrei fare è che la disciplina di cui ci occupiamo persegue il corretto funzionamento del sistema pubblico, della correlazione fra le azioni del sistema pubblico e le finalità pubbliche ad esse assegnate. Ciò non significa che soltanto la disciplina del conflitto di interessi sia funzionale a questa correlazione, potendo infatti molti altri strumenti avere effetti indiretti positivi nei confronti del presidio di questa correlazione, ma si tratta appunto di strumenti che agiscono in via indiretta. Mi spiego meglio: un dato, a mio avviso, molto interessante che il parere del professor Caianiello ha indicato è che una buona disciplina della concorrenza e una buona capacità di valutare gli aiuti alle imprese, nel senso di una verifica della parità fra questi soggetti è, ad esempio, un aspetto che sotto questo profilo aiuta a garantire che da parte del pubblico non avvengano turbative di questa parità; ma naturalmente questo è un altro versante, si tratta per così dire di cerchi che solo in parte possono sovrapporsi, avere

cioè effetti simili o convergenti, ma che concettualmente, ed anche positivamente, sono diversi.

In tal senso credo che non ci si possa interamente, o prevalentemente, appoggiare ad aspetti di tipo indiretto; il corretto funzionamento del sistema pubblico cioè deve avere, in primo luogo, una disciplina pubblicistica che risolve in via diretta il problema.

Alcune evidenti differenze di questi aspetti si possono, ad esempio, vedere in un provvedimento generale che attribuisca privilegi a tutte le imprese di una categoria: questa misura può essere impropria rispetto al sistema pubblico, perché distorcente, lontana o deviante rispetto ai fini pubblici, mentre non è percepita dalle imprese perché, avendo riguardato tutte le imprese nello stesso modo, non pone problemi di differenza fra i soggetti operanti nella stessa categoria. Si tratta, dunque, di sistemi diversi, che solo in parte possono convergere, ma che per altri versi lasciano aperto il discorso.

Premesso ciò, vorrei ora richiamare alcuni altri aspetti. L'oggetto del conflitto di interessi, nel sistema pubblico, non è soltanto l'utilizzazione di un potere a fini, per così dire, egoistici o comunque collegati all'aspetto privato e individuale del titolare (che comunque è la parte più consistente in tutti gli ordinamenti). Vi è, infatti, un secondo profilo, importante e tradizionale nel nostro ordinamento, che credo sia giusto richiamare: è il problema del rispetto dei ruoli, cioè non un rapporto fra atti o volontà che si incrociano, bensì il rispetto dei ruoli assegnati ad un soggetto dalla situazione di fatto o dal sistema, nel senso che ruoli diversi presuppongono una diversità e richiedono su questo l'assenza di confusioni. Ciò può avvenire non solo nel rapporto pubblico-privato, ma anche nel rapporto pubblico-pubblico; infatti molte delle incompatibilità esistenti sono semplicemente rispetto di funzioni pubbliche distinte, che non debbono essere confuse. Ad esempio, l'articolo 10 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Pre-

sidente della Repubblica n. 361 del 30 marzo 1957, individua alcuni conflitti di ruolo e non di attività. Il fatto che lo Stato garante e l'impresa garantita, o anche lo Stato regolatore e l'impresa regolata, siano fattispecie incompatibili non riguarda un'azione o una attività, bensì riguarda, prima ancora, un ruolo e una posizione. Ciò è importante perché ci dice che il conflitto può nascere non solo da atti o da attività, ma anche da posizioni o situazioni, anche statiche.

Il bene tutelato, inoltre, è certamente il corretto funzionamento del sistema pubblico, in tutti i suoi vari aspetti (compresi anche i pesi e i contrappesi del sistema pubblico), ma vi sono anche aspetti che riguardano le apparenze; le incompatibilità sui ruoli distinti riguardano anche un bene diverso che è quello della valutazione più chiara e netta di «chi fa che cosa», quando le funzioni sono tra loro distinte.

A fronte di queste finalità, l'ordinamento predispone una serie di strumenti: alcuni sono particolarmente pesanti, legati prevalentemente al ruolo svolto, e debbono essere disciplinati con legge, in quanto sottoposti a riserva di legge: essi sono insuperabili (nel caso dell'ineleggibilità) o seccamente alternativi (nel caso di incompatibilità) e sia l'uno sia l'altro vanno rigorosamente disciplinati da una legge ordinaria, essendo sottoposti a riserva di legge.

Vi è invece un altro cerchio di conflitti, ritenuti non potenziali ma attuali, che sono soddisfatti ed affrontati con l'obbligo di astensione ed anche con quella zona grigia dei doveri di correttezza, legati ad aspetti etici, ad atti di comportamento e così via.

I primi, quindi, sono strettamente legati al ruolo e sono disciplinati da legge e in quanto tali debbono essere predeterminati (è quindi richiesto un dato preliminare preventivo rilevante), mentre gli altri sono, o possono essere, affidati a fonti normative diverse, anche più semplici, di tipo interno o amministrativo (o anche a delle regolazioni morbide, come si dice tipicamente dei codici etici) e possono essere *ex post*,

nascere cioè dall'esperienza concreta e producono effetti evidentemente di tipo diverso.

Questi strumenti pesanti e leggeri forse vanno tenuti ben separati, perché corrispondono ad esigenze pesanti e leggere, fornendo quindi una risposta differente. Se incrociassimo gli aspetti e utilizzassimo, per la soluzione di un problema pesante, un strumento leggero, evidentemente sforzeremmo lo strumento leggero e rischieremmo di avere qualche problema.

Vorrei richiamare anche il fatto che, ovviamente, non c'è soltanto un'accezione pubblicistica del conflitto di interessi. Ce n'è, infatti, una di tipo civilistico, legata al diritto dell'impresa, così come c'è un'accezione penalistica. Mi soffermo su quest'ultima, perché ho l'impressione che sarebbe un errore disciplinare questa materia senza avere la piena consapevolezza che vi è tutto un versante penalistico che su tali aspetti ha costruito e costruisce molto, avendo proprie interpretazioni che vanno forse percepite e considerate in modo da fare scelte consapevoli.

In particolare vorrei ricordare che nel diritto societario, e in tutto il diritto degli Stati Uniti in tema societario, non è sufficiente il conflitto, nel senso che esso non ha rilievo in quanto tale. Esso deve essere invece associato ad un risultato, ci vuole cioè un danno. In tutta l'area societaria è il danno a rendere rilevante il conflitto; ciò non vuol dire che il conflitto non ci sia, ma che non è rilevante, perché quello che conta in un'impresa è che il conflitto produca reddito; se non c'è stato *vulnus* sul piano della produzione del reddito, il rilievo non c'è.

Pertanto questo è un aspetto particolarmente leggero, per così dire, del conflitto. Per il diritto penale vi è, invece, un'accezione di conflitto di interessi legato ai reati contro la pubblica amministrazione che è molto più pesante. Nel senso, cioè, che nei reati contro la pubblica amministrazione si dice che l'accezione seguita è quella cosiddetta formale, nel senso che ciò che conta è il comportamento e che questo comportamento (ovvero la violazione del dovere di rispetto

dell'interesse pubblico) avviene non soltanto per la sussistenza del conflitto, ma anche quando l'interesse privato si affianca a quello pubblico senza danneggiarlo. Cioè l'interesse pubblico è interamente soddisfatto, ma di fianco a questo vi è anche un interesse privato.

La visione formale del conflitto d'interessi per il giudice penale è dunque particolarmente severa. Mi sembra che il dato prevalente sia il bene tutelato (non sono penalista e quindi ciò dovrebbe essere più puntualmente verificato), ma direi che la dottrina e la giurisprudenza prevalenti indicano in questo affiancamento un dato improprio che viola la esclusività della dedizione all'interesse pubblico. Dunque, poiché si è tenuti all'esclusività dell'interesse pubblico, non è possibile neppure affiancare ad esso un'attività privata: è un tipico esempio in cui viene tutelata la visibilità all'esterno, vale a dire la possibilità per il terzo e per il cittadino di distinguere i due elementi.

Come forse lei si ricorderà, signor presidente, questo dato viene ormai colpito non già con l'interesse privato in atti d'ufficio (che è stato soppresso), ma con un'utilizzazione dell'articolo del codice penale relativo all'abuso d'ufficio sotto il profilo del mancato rispetto dell'obbligo di astensione. Richiamo tale istituto perché qui ritroviamo esattamente una parte di quel dovere di astensione che, dunque, sotto questo profilo presenta un risvolto importante.

Aggiungerei anche che il muoversi nell'esclusività dell'interesse è un dato così rilevante che un provvedimento recente ne fa una fattispecie di conflitto di interessi estrema nell'ambito societario: parlo del decreto legislativo n. 231 del 2001 sulla responsabilità amministrativa delle società e degli enti, che all'articolo 5, comma 2, stabilisce che l'amministratore che ha agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi pone in essere una condotta non riferibile alla società di cui è amministratore. Quindi, l'esclusività è un punto di tale rilievo da avere, da un lato, quella protezione penalistica che richiamavo prima e dall'altro, se sviata, da interrom-

pere la relazione di imputazione fra soggetto ed ente rappresentato dal soggetto. Si tratta precisazioni di un certo rilievo che credo possano essere di qualche utilità se considerate nei lavori della Commissione.

Naturalmente, ho affrontato l'argomento cercando di rispondere a due domande. In primo luogo, i problemi nuovi: le nuove forme di organizzazione di impresa del capitale finanziario ed i problemi delle imprese del settore da comunicazione stanno dentro questo sistema? Il sistema che ho richiamato è il sistema vigente, dunque immagino che prima di qualunque legge si ponga il problema di sapere se il sistema vigente dia una risposta, e in quale misura, al problema in esame, posto che siamo tutti d'accordo sul fatto che esistono troppe leggi e che spesso, per risolvere un problema, se ne creano altri. Pertanto, la prima domanda che mi sembra ragionevole porsi è in quale misura il sistema, così come richiamato, risponda al problema ed in quale lo lasci fuori.

La seconda domanda che occorre porsi è in quale misura il problema pubblico si risolva solo dal lato pubblico. Riprendo il quesito che il presidente Caianiello poneva e dal quale mi sembra di capire che, anche se indirettamente, un sistema funzionante di concorrenza tra imprese e la sua tutela dia sicuramente utilità anche su questo versante. Tuttavia, si tratta pur sempre di una risposta indiretta. Infatti, esiste un serio problema di diversità: il provvedimento generale a favore di tutte non rileva per la concorrenza, ma rileva invece per lo sviluppo dell'interesse pubblico (se questo c'è); lo stesso concetto di impresa dominante è un concetto rilevante per la concorrenza mentre non è detto che lo sia per il conflitto di interessi. Dunque, come dicevo, sono «cerchi» che solo in parte possono fornire una risposta.

A tali domande provo a rispondere con un'analisi dei progetti di legge nel loro insieme. Questa è la parte un po' analitica — di cui mi scuso —, ma per i lavori della Commissione può essere utile uno sguardo su alcuni indicatori. Al riguardo, ho cercato di prendere in esame l'ambito sog-

gettivo, la definizione del conflitto, l'oggetto, l'autorità e il procedimento per vedere come era risolto nei vari progetti di legge, anche se, naturalmente, vi è un aspetto d'insieme.

Vi sono forti oscillazioni nei progetti di legge presentati che in parte sono dovute alle diversità delle ipotesi di fondo (e quindi sono evidenti), in parte riguardano invece aspetti forse meno considerevoli sul piano strettamente politico, ma rilevanti dal punto di vista tecnico-giuridico. Quindi, forse è bene richiamarle affinché la Commissione, nei suoi lavori, possa esserne avvertita.

Per quanto riguarda il primo punto, inerente all'ambito soggettivo, solamente il disegno di legge del Governo e la proposta di legge Bertinotti hanno un'estensione enorme dei soggetti, perché, ad esempio, quest'ultima arriva sino agli assessori degli enti locali (è quindi molto ampia), mentre la maggior parte dei progetti di legge si limita soltanto ai membri del Governo. Tale oscillazione ha una serie di conseguenze importanti perché in primo luogo presenta un problema di riflesso sulle fonti. In tal senso, vorrei segnalare un problema relativo al sistema delle autonomie locali: infatti, concluderò le mie considerazioni richiamando l'attenzione della Commissione sul fatto che se oggi esiste un problema al centro dell'attenzione del Parlamento, esiste giustamente un problema anche sul sistema locale, che è molto maggiore di quanto si percepisce normalmente e che forse merita qualche considerazione.

Come dicevo, esiste un problema sulle fonti: non tutto ciò che riguarda il sistema regionale locale può essere oggetto di una legge del Parlamento dopo la riforma del titolo V della Costituzione. In secondo luogo, esiste il problema della struttura dell'autorità: è evidente come una autorità che si deve occupare di un arco di elementi così vasto abbia bisogno di una struttura seria e sostenuta sul piano organizzativo; infine, allargando l'ambito soggettivo ci si trova in un sistema difficile da gestire perché una serie di soggetti godono dell'immunità parlamentare ed al-

tri no; dunque, la stessa azione fatta in ambienti diversi (parlo del sistema regionale e locale) dà evidentemente « suoni » diversi. Tale aspetto va considerato, perché vedremo che questa è un'implicazione rilevante sul piano processuale e dunque pone qualche interrogativo.

Per quanto riguarda la definizione del conflitto, esistono accezioni molto « secche » che non si occupano neppure del problema della astensione: infatti, i progetti di legge degli onorevoli Soda, Bertinotti e Rutelli non si occupano di tale problema, ma affrontano direttamente il sistema delle incompatibilità. Nel disegno di legge del Governo e nella proposta di legge Bressa, invece, tali accezioni sono più ampie, anche se, per quanto riguarda il disegno di legge governativo, registro alcuni scostamenti ed asimmetrie nella definizione del conflitto di interessi che forse vale la pena di sorvegliare con attenzione. È vero che sono riferite ad attività diverse dell'autorità (alcune sono di vigilanza), tuttavia all'articolo 3, primo comma, il conflitto è definito come « atto con incidenza specifica sul patrimonio ».

Più avanti, all'articolo 6, primo comma, il conflitto di interessi è definito invece come « atti volti a favorire l'interesse proprio in contrasto con interesse pubblico »: in questo caso, l'accezione è già significativamente diversa. Infine, all'articolo 7, primo comma, è « un trattamento privilegiato in danno del pubblico interesse ». Ora, vorrei chiarire che è vero che si tratta di fattispecie anche leggermente diverse, perché sono azioni dell'autorità graduate in modo diverso, tuttavia ho l'impressione che queste oscillazioni sulla definizione del conflitto siano motivo di enorme confusione nell'applicazione: ciò di fatto, metterà in grave difficoltà.

Per quanto attiene all'oggetto, vorrei segnalare che si tratta per lo più di atti. Salvo la proposta di legge Bressa, particolarmente ampia, che parla di « ogni atto idoneo ad influenzare... » (si tratta di un'affermazione molto ellittica), le proposte Rutelli e Soda risolvono tutto direttamente nell'incompatibilità e quindi non si pongono tale problema. Pertanto, per i

progetti che intraprendono la strada del controllo sugli atti, vorrei segnalare che vi sono dei problemi legati a diverse questioni, in particolar modo per il disegno di legge del Governo. In primo luogo, vi è tutta la parte omissiva: se il conflitto viene disciplinato appuntandolo sull'atto, certamente rimane fuori la parte in cui viene determinata una situazione di privilegio astenendosi dall'intervenire, ad esempio non adottando un provvedimento che fa cessare una situazione di privilegio di un'impresa o di una categoria di imprese. Quindi, in questo caso si tratta di un provvedimento che dovrebbe essere adottato e magari viene ritardato: l'omissione, che evidentemente non è un atto, ma che può realizzare egualmente...

FILIPPO MANCUSO. È un atto negativo comunque.

MARCO CAMMELLI, *Ordinario di diritto amministrativo presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. È una definizione possibile sul piano dottrinale; per la verità, l'omissione si può concretizzare in vari modi: risponderò quando saranno formulate domande. Comunque, mi pare francamente un problema che merita in ogni caso di essere esplicitato e chiarito.

Un altro problema è quello che riguarda gli atti di governo che dovessero essere trasferiti: un disegno di legge come quello del Governo tutto incentrato sugli atti governativi deve allora fare poi i conti con le implicazioni che da questo derivano. Ad esempio, se le funzioni di governo vengono trasferite in altre sedi, le devo inseguire: al riguardo, porto il caso di una funzione affidata al Governo, sottoposta al Parlamento per l'approvazione con veste legislativa, ma che resta sostanzialmente amministrativa, quale una legge-provvedimento. Inoltre, se un domani vi fossero delle riforme istituzionali e alcune funzioni di governo fossero attribuite al Presidente della Repubblica, l'avere disciplinato il conflitto di interessi sulle funzioni di governo porterebbe ad estendere anche ad una Presidenza della Repubblica

riformata questi dati? Ovviamente, si tratta quasi di esempi di scuola, ma sono necessari per comprendere che, nel momento in cui si orienta un progetto su una funzione e non su un soggetto, si insegue fatalmente tale funzione là dove essa si colloca.

Sempre con riferimento all'oggetto, vi è una parte comune tra i vari progetti presentati (ed è pacifico) sulle prestazioni professionali, sulle cariche e sugli uffici: mi sembra che su questo aspetto non si pongano questioni. Invece, sulla parte relativa alle questioni economiche rilevanti, ed in particolare inerente alle imprese operanti nel campo della comunicazione, rilevo che tutte le proposte intervengono in materia tranne il disegno di legge del Governo.

Per quanto concerne invece l'autorità, vale a dire i soggetti che debbono intervenire a presidio della soddisfazione e del rispetto di queste norme, due progetti di legge prevedono autorità *ad hoc* (il disegno di legge del Governo e la proposta di legge Rutelli), mentre per il resto mi sembra che sia la proposta dell'onorevole Bressa sia quelle presentate dall'onorevole Soda e dall'onorevole Bertinotti tendano a fornire una soluzione ordinaria, appoggiandosi cioè ad autorità esistenti ed aggiungendo o ritoccando le loro competenze.

Pertanto, credo che su questo aspetto, soprattutto per quanto riguarda i progetti di legge che prevedono l'istituzione di nuove autorità, sia opportuno cominciare a mettere a punto alcuni aspetti che nella pratica rivestiranno una certa importanza, ad esempio, che l'autorità che si costituisce abbia sicuramente la qualifica di pubblico ufficiale (perché penso che sia indubbio). In tal caso, è tenuta all'obbligo di denuncia alla magistratura penale? Questo forse è un dato di qualche rilievo per le implicazioni che ha e del quale, quindi, forse è opportuno avere almeno consapevolezza.

Negli ultimi tempi — e questo è un dato, per così dire, singolare, o quantomeno curioso — si è verificata, nel nostro ordinamento, una tendenza ad aggredire le autorità sul piano giuridico — soprattutto

su quello penalistico — quali soggetti solventi, al fine di risarcire eventuali danni a categorie di consumatori rimasti sul lastrico in seguito a gravi situazioni verificate. Si aggrediscono, insomma, queste autorità (Consob, Isvap, e via dicendo), sotto il profilo dell'omessa denuncia di eventi di cui erano a conoscenza o per non aver impedito l'evento (« tu sapevi che quella assicurazione era claudicante, non sei intervenuto e così di seguito...»).

Sono tuttavia — mi chiedo — situazioni che hanno qualche rilievo? Nel momento in cui si costruisce l'autorità, per la delicatezza della missione — cioè occuparsi di organi diversi dell'ordinamento — questi punti credo debbano essere assolutamente chiariti, altrimenti un domani ci saranno amare sorprese sotto vari aspetti.

Per quanto riguarda il procedimento, desidero innanzitutto considerare l'aspetto dell'attivazione: per il Governo, questa è soltanto d'ufficio, cioè il procedimento avviene soltanto d'ufficio (ma questo anche nel progetto Rutelli, in ragione, tuttavia, dell'inversione del meccanismo, nel senso che in esso il conflitto di interessi sulle imprese rilevanti è presunto, salvo, per così dire, liberatoria da parte dell'autorità). Necessariamente non c'è un'iniziativa: è lo stesso soggetto interessato infatti che si attiva per dimostrare che valgono le esimenti, nel caso specifico. In ogni caso, a me pare che il discorso dell'attivazione sia importante.

Per quanto riguarda altri progetti — quelli degli onorevoli Bertinotti e Bressa —, essi prevedono anche la sollecitazione da parte della minoranza, mentre il progetto dell'onorevole Soda prevede addirittura il solo ricorso ad un quinto dei membri per attivare l'autorità che si occupa delle incompatibilità. Questo è un dato evidentemente importante.

Sottolineo poi il problema consistente nel sapere se questi atti siano di pura spettanza dell'autorità o ricevano stimoli esterni, nonché quale sia il ruolo della minoranza. Su questo, forse una considerazione finale andrebbe svolta. Credo che sia importante anche chiarire — ed è al secondo punto del procedimento — se

questo sia un procedimento a contraddittorio o meno. Cioè, mi chiedo se in questo procedimento, l'autorità — o chi si occupa di ciò — proceda, per così dire, in modo solitario oppure si tratti di un procedimento che va sagomato secondo le regole del contraddittorio, con tutti gli effetti che ciò comporta.

Mi pare che alcuni progetti indichino ciò esplicitamente, in qualche modo e sono quelli degli onorevoli Bressa, Rutelli e Soda, che immaginano varie forme di dialogo. Ciò non è invece chiaro nel progetto del Governo e questo mi pare un punto da chiarire, per tutte le conseguenze anche sulla pubblicità: l'avviso, l'indicazione, anche per tutti gli effetti che si possono avere specie sul piano politico.

Sul regime processuale, accenno ad alcuni aspetti, forse meno eclatanti di altri su cui l'attenzione politica in questo momento è forte, ma destinati invece a contare molto nel funzionamento effettivo di questi istituti.

Ritengo che, salva l'ipotesi di una competenza *ad hoc* da parte dell'autorità giurisdizionale ordinaria — quindi una sorta di organo speciale all'interno del giudice ordinario (progetti Soda, Rutelli, e Bressa) — il problema consiste nel fatto che su questo punto c'è un silenzio nel progetto del Governo. Ciò forse è spiegabile in considerazione del fatto che, poiché le misure finali del progetto del Governo non sono assunte dall'autorità ma in seguito da diversi altri soggetti, allora, in questo caso, non c'è, per così dire, necessità di indicare quanto detto.

Ritengo comunque che resti da chiarire il regime processuale degli accertamenti dichiarati. L'autorità accerta una situazione di incompatibilità e questo fa sì che poi altra autorità debba provvedere. A parte il fatto che — e parlo sempre del progetto del Governo — nella relazione si dice che vi è la possibilità di assumere una sanzione finale, bisogna altresì rilevare che nel testo si parla di « proporre ». Quindi ci si riferisce ad altra autorità, non è la stessa a farlo. A me pare che anche in questo caso vi sia un importante problema di rapporto con alcuni risvolti processuali.

Il primo, è il rapporto fra questo procedimento e quello penale. Se nel frattempo si è mosso il giudice penale che succede? Prima, durante e dopo tutte le varie fattispecie (e non intendo dilungarmi oltre). Certamente si tratta di un dato importante, particolarmente per quei soggetti che non possiedono l'immunità: presidenti delle regioni, sindaci, presidenti di provincia e via dicendo. Insomma, in questo caso che succede tra i due dati? Anche perché, come sappiamo, il giudice penale può sapere di ogni questione in via incidentale. Quindi, il problema si pone.

MARCO BOATO. Rispetto all'immunità, quali sono gli aspetti che secondo lei rilevano in questa materia? In altri termini, l'immunità in senso lato non c'è più, ma vi è soltanto l'insindacabilità delle opinioni.

FILIPPO MANCUSO. Il professore parlava evidentemente di responsabilità, degli effetti delle irregolarità del comportamento, non sulla sanzione penale ma sugli effetti amministrativi.

MARCO CAMMELLI, *Ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna*. Mi pare che ci sia un problema, sempre sul piano processuale, anche per quanto riguarda la rappresentanza dello Stato in caso di conflitto. Mi chiedo, e questo vale per esempio nel caso del progetto dell'onorevole Rutelli: nel caso in cui in primo grado, per esempio, l'organo *ad hoc* dia ragione all'interessato, cioè escluda il conflitto pur essendo previsto l'appello, chi può promuovere quest'ultimo? L'interessato naturalmente no, perché è stato scagionato e non ne ha interesse. Quindi si tratta semmai delle istituzioni in quanto tali, le quali, nutrendo dubbi al riguardo, potrebbero farlo. A questo punto, però, il problema che si pone è quello della gestione dell'Avvocatura dello Stato, un problema delicato, perché in questa materia bisognerà immaginare chi sia in grado di sostenere le azioni delle istituzioni indi-

pendentemente dal titolare. Non saprei risolvere la cosa, ma ritengo che il problema ci sia.

Le sanzioni, l'abbiamo visto, sono di vario genere e tipo. Questo è chiaro, salvo il fatto che mi sembra importante sottolineare che vi siano comunque sanzioni anche per violazione dei doveri strumentali (e ciò è indicato soltanto dal progetto dell'onorevole Bressa). Sulle sanzioni — devo dire — nutro qualche dubbio, specialmente su quelle immaginate per le imprese — quindi non sull'interessato — in caso di revoca delle concessioni ed addirittura di raffreddamento dell'impresa che non può concorrere.

Su questo aspetto esprimo qualche perplessità, nel senso che la cosa deve essere approfondita, naturalmente, ma dal punto di vista dei terzi che hanno fatto affidamento, dell'azionista di minoranza dell'impresa sanzionata a cui viene revocata la concessione od altro ed anche, infine, da quello operativo della stessa pubblica amministrazione. Pensando infatti ad un complesso progetto di realizzazione di opere pubbliche che viene interrotto, in caso di simili sanzioni alle imprese, nutro qualche dubbio, sia di tipo giuridico, sia anche di tipo organizzativo, per così dire, fattuale.

Mi sono soffermato su questi aspetti perché sono quelli che ritengo meno evidenti ad un primo esame, ma chi conosce questa materia sa bene quanto siano importanti.

Naturalmente, l'oscillazione più forte tra i vari progetti è altra e riguarda fondamentalmente due punti. Il primo è il problema consistente nel collocare, nell'ambito del problema dell'impresa, le imprese del settore della comunicazione, unificandole o stabilendo invece un regime *ad hoc*.

Il secondo problema riguarda l'intervenire prima o dopo. In realtà, tutta la logica del progetto del Governo consiste nell'intervenire dopo, ed ecco la dilatazione dell'astensione, poiché si interviene dopo, capillarmente, sul singolo punto e non invece, come avviene negli altri progetti,

prima, mediante un regime *ad hoc*, e poco sul *post* (tant'è che negli altri progetti addirittura la sanzione manca).

Questo è il motivo per cui — immagino — non c'è previsione di astensione nel progetto Rutelli: perché si gioca sul tema delle incompatibilità. Insomma, nel primo caso è dilatata l'astensione, il conflitto viene affrontato dopo e di volta in volta, esponendosi naturalmente per questo, alle — a mio avviso giuste — osservazioni del presidente Caianello in merito al fatto che su questo punto, nel momento in cui ci si sposta sul dopo e sugli atti, si finisce per fare un'attività che fatalmente si sovrappone un po' a l'area di controllo del Parlamento sul Governo e che porta il presidente Caianello a parlare in termini di « intruso istituzionale » (probabilmente, a ragion veduta).

Quindi, questa scelta di fondo è quella che distingue il progetto del Governo dagli altri. Questo spiega anche perché le sanzioni siano solo proposte e non irrogate (perché poi il tutto torna ad una valutazione politica da parte del Parlamento o direttamente alle autorità ordinarie indicate per compiere questi atti).

Per chi invece — e sono tutti gli altri — interviene *pre*, cioè prima, in termini di incompatibilità, in realtà, abbiamo una sottodistinzione: l'incompatibilità, per così dire, secca, insuperabile, l'ineleggibilità, contenuta, in particolare — se non ricordo male — nel progetto Soda, e, invece, un'incompatibilità superabile con gestione fiduciaria e forzosa che si ritrova negli altri progetti, in particolare in quello dell'onorevole Rutelli.

Quali valutazioni, di carattere istituzionale — non ne spettano a me altre — si possono fare allora su tali progetti? A me pare che si possa dire questo.

Primo: sull'astensione. Mi pare che, affidare la soluzione del problema dei conflitti sulle attività economiche più rilevanti — e particolarmente su quelle delle imprese delle comunicazioni, di cui si sia azionisti di riferimento o di cui, comunque, si abbia il controllo — appoggiandola semplicemente all'astensione — sia concettualmente un peso troppo grande su uno

strumento troppo leggero. Nelle classificazioni iniziali, abbiamo visto che l'astensione certamente serve, ma per cose più circoscritte. Credo che, comunque lo si consideri, questo sia un problema rappresentato dai ruoli (titolarità o comunque controllo di queste imprese) e mi pare che non sia possibile dare una risposta in termini di rimedi funzionali. Si tratta di un problema « pesante » — non « leggero » — e che anche a tutela degli interessati, richiede una predeterminazione.

Oggi, si guarda a certi problemi che si pongono, ma un domani, in realtà, lo stesso interessato potrebbe trovarsi ad essere spostato su questo dato dell'astensione e quindi su un dato più rapsodico, meno tutelato in termini di predeterminazione.

L'indeterminatezza della relazione *ex post*, senza parametri predeterminati, è un ruolo che credo sia insieme troppo pesante e troppo insufficiente e che comunque finisce per interporsi tra esecutivo e Parlamento. Ritengo che su questo le osservazioni del parere del presidente Caianiello siano fondate. Dunque il dato dell'astensione è fatto per altri problemi, ma non è in grado, a mio avviso, di affrontare quelli che si pongono.

Per la parte che riguarda la gestione fiduciaria, riprendo i progetti dal punto di vista dell'esito. Certamente ci troviamo sul campo delle incompatibilità. Certamente le regole vengono definite prima. In questo caso le regole vengono definite prima, ma il gioco si fa dopo. In realtà, qui è proprio la superabilità a giocare, nel senso che il sistema è chiaro perché si fa dopo l'elezione e, in questo, soprattutto per le attività economiche di maggior rilievo, presenta alcuni aspetti di significativa vulnerabilità. Dopo l'elezione, infatti, si opera con difficoltà. Si ha davanti il dovere di esercitare il mandato (chiunque infatti potrà giustamente evidenziare questo fatto e da ciò deriva l'ovvia resistenza a cedere i propri beni, sottolineando l'improprietà di mettere, come dire, in contrasto le due esigenze).

Dunque, mi pare che questo sia un dato di notevole vulnerabilità, si ravvisano an-

che problemi di identificazione dei beni di gestione fiduciaria e soprattutto, come tutta la letteratura in materia e la varia documentazione testimoniano, quando ci si allontana dal capitale immobiliare la possibilità di una gestione cieca si riduce molto. Ritengo, altresì, che le implicazioni istituzionali della creazione di una autorità e di un procedimento *ad hoc* creino una situazione di vulnerabilità, con l'esposizione, cioè, a ricorsi e con incertezze sull'integrazione fra questi istituti ed il resto dell'ordinamento. Pertanto, si evidenziano, a mio avviso, seri problemi al riguardo.

Lo schema dal quale siamo partiti, in realtà, è l'articolo 10 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, che fino a poco tempo fa non era mai stato contestato, pur se vi sono aspetti controversi; ritengo che la soluzione lineare, dal punto vista astratto, sia proprio quella contenuta nell'articolo 10, il quale si riferisce ad un conflitto di ruoli e non di decisioni e non a caso si occupa di regolatore e regolato, di controllore e controllato. Anche la stessa fattispecie dell'impresa con garanzie da parte dello Stato implica dei ruoli: lo Stato è garante dell'impresa e l'imprenditore è garantito. Se si ritiene fondata tale logica, allora non si deve far altro che rivedere questa fattispecie ed aggiornarla. Devo comunque sottolineare un lieve dissenso rispetto al parere del professor Caianiello: non rilevo alcuna azione emulativa verso i soggetti (in questo caso per la loro ricchezza); si tratta semplicemente della garanzia di funzioni diverse; sono ruoli diversi e quindi non vi è un problema di censo ma di ruoli distinti. Così come nei sistemi elettrici si isolano fra loro i diversi fili, il sistema istituzionale isola fra loro queste diverse funzioni al fine di evitare un corto circuito, o la verosimiglianza di un corto circuito. Questa costituisce, agli occhi del cittadino, una situazione da tutelare.

Mi pare che questo sistema escluda le decisioni pubbliche, quindi l'intervento del soggetto interessato su scelte che riguardano l'impresa. Il problema era già stato

affrontato nel 1994 dalla Giunta per le elezioni e certamente non può essere risolto in termini di interpretazione. Si configura il dovere dell'interpretazione restrittiva: a mio avviso, non vi è dubbio che parlare di legale rappresentante voglia dire riferirsi esclusivamente ad esso. Queste clausole di ineleggibilità sono derogatorie del normale diritto di accedere ai pubblici uffici e perciò vanno interpretate in modo restrittivo: se si vuole estendere tale ipotesi, come sarebbe saggio e ragionevole nel caso specifico, anche all'azionista di riferimento, allora, va espressamente previsto. Naturalmente tale previsione, che andrebbe anche estesa ai membri non eletti del Governo, presenta il vantaggio dell'assenza di procedimenti e di autorità speciali; inoltre l'opzione avviene prima, è libera e vi provvede l'interessato, evitando opzioni successive e per mano dell'autorità. Tra l'altro, per scienza e coscienza, debbo aggiungere che non ritengo siano presenti problemi di costituzionalità; l'articolo 51 della Costituzione prevede che la legge stabilisca i requisiti per l'accesso alle cariche eletive ed agli uffici pubblici; la legge — come nel 1957 aveva preso in considerazione le imprese concessionarie ed i legali rappresentanti — può disciplinare oggi la materia in discussione.

Colgo l'occasione per ringraziare il presidente di questa Commissione per l'opportunità di intervenire in questa sede. Nel preparare la mia relazione ho affrontato alcuni argomenti strettamente istituzionali ed altri che sono frutto delle riflessioni svolte lavorando su queste proposte.

Il primo punto da affrontare riguarda, a mio avviso, i problemi trattati dai vari progetti di legge. Ritengo che valga il vecchio principio delle soluzioni diverse per problemi diversi, nel senso che tentare di dare a questi ultimi un'unica soluzione può dar luogo a difficoltà. Ritengo inoltre che sarebbe importante distinguere tre ambiti di problemi. Il primo è quello delle imprese dell'informazione: non vedo come si possa assimilare questo argomento agli altri; si tratta di questioni diverse, che ovviamente hanno caratteristiche e valenze differenti. Vi è poi il tema del conflitto di

interessi, nei suoi diversi aspetti, rispetto al quale occorre tener conto del ruolo del Governo. Infine vi è il problema del sistema degli enti locali al quale, come avevo preannunciato, ritengo sia giusto prestare attenzione.

Il problema delle imprese dell'informazione va trattato a parte perché, a mio avviso, ci troviamo in realtà al di fuori del conflitto di interesse, nel senso che per le imprese che operano nell'informazione soltanto indirettamente e successivamente si può configurare un conflitto di interessi. Il contrasto fra ruoli, fra interesse pubblico e privato, può esserci ma si rileva solo laddove si esaurisce il problema preliminare, quello del pluralismo dell'informazione e della tutela della libertà di formazione delle opinioni in generale e del controllo dell'esercizio del potere pubblico in particolare. È un principio diverso, costitutivo di ogni ordinamento democratico. L'informazione, infatti, è un modo per risolvere i conflitti di interesse; in tutti i paesi gli organismi — etici o meno, disciplinati in modo puntuale o meno — si avvalgono, nella loro opera, della libertà di informazione; l'informazione è un mezzo per risolvere il problema del conflitto in quanto permette un controllo, affiancando gli strumenti istituzionali. Nel caso che ci riguarda, invece, non è un modo per risolvere il problema ma una parte dello stesso e dunque, almeno a mio avviso, non può che prevedersi una separazione. Come ricordato anche dal professor Caianiello, vi sono principi della Corte costituzionale che richiedono una pluralità di operatori — diversi ed equivalenti — il che significa uscire dalle condizioni attuali, sia per la parte pubblica sia per quella delle imprese commerciali. Affrontato questo problema (che riguarda la struttura del sistema) si tratta poi di occuparsi di quelli ordinari: solo a quel punto si potrà verificare il singolo gestore che, detenendo una carica governativa, generi un problema di conflitto di interessi.

Il secondo, arduo tema riguarda i conflitti che nascono dalle posizioni, dai ruoli, e non dagli atti. A tale proposito, volevo solo richiamare l'attenzione sulla conside-

razione che si tratta di un aspetto che assume importanza crescente nella nostra esperienza istituzionale. L'attuale tendenza alle esternalizzazioni ed alle privatizzazioni rende il settore pubblico più un regolatore che un gestore; questa scissione fra regolazione e gestione fa sì che vedremo spesso il privato coinvolto nella gestione di cose pubbliche, alla condizione, però, che la funzione pubblica di regolazione sia perfettamente definita. Sono convinto che non riusciremo, come invece dovremmo, a privatizzare ed esternalizzare se non a condizione di elaborare una rigorosa disciplina della distinzione fra la parte pubblica intrasferibile (cioè la funzione di regolazione, che deve essere precisa e va tutelata) ed il resto, dove – quale che sia la mano, pubblica o privata – il problema riguarda la gestione. Pertanto il tema dei ruoli è destinato ad incrementare la sua rilevanza, a diventare cioè più importante di quanto non fosse nel 1957.

Infine, un breve accenno al sistema degli enti locali che si trova oggi imbrigliato in un profondissimo intreccio dovuto al trasferimento di funzioni enormi, alla polarizzazione di poteri nei confronti di autorità monocratiche come il sindaco – quindi con una funzione che definirei centripeta – ed infine alla convergenza di poteri pubblici sul comune; ciò determina un problema di pesi e contrappesi, di equilibri pubblici fra i diversi segmenti, che va valutato affinché non ci si curi solo del livello centrale, sottovalutando quanto avviene a livello regionale e soprattutto locale. Pensiamo a servizi pubblici dove il comune è contemporaneamente espressione della domanda dei cittadini, proprietario delle reti, spesso gestore del servizio, controllore e detentore della possibilità di agevolare o meno la privatizzazione delle fondazioni; c'è qualcosa che non funziona, ed ho l'impressione che questo sia veramente un punto rilevante.

Concludo sottolineando che, forse, vi sono dei piccoli accorgimenti che potrebbero risultare importanti. In particolare – è un aspetto che non ho rilevato nei vari progetti di legge – mi riferisco all'importanza di differenziare la nuova disciplina

a regime su questo punto dalle soluzioni per l'immediato. Ho l'impressione che, da molti punti di vista, ivi compreso quello costituzionale, l'intervento in corso d'opera ponga problemi molto delicati; piuttosto che ritagliare un principio generale sulla situazione attuale, sarebbe molto più utile tenere nettamente distinto l'oggi (i fatti affrontati, come sempre, con regime transitorio) dal domani (il principio disciplinato in modo riconoscibile). Ritengo che, per risolvere un problema, non se ne debbano creare degli altri. È un rischio in cui si può incorrere: penso, ad esempio, alle autorità, ed in particolare all'utilizzo di quelle esistenti. Infine, il problema del rispetto delle autorità istituzionali è evidentemente fuori discussione ma nell'affrontare il tema delle istituzioni non si può non tener conto delle implicazioni del bipolarismo in atto nel nostro sistema. Poiché nel sistema bipolare « secco » il controllo spetta alla minoranza, tale funzione, anche se la si immagina speciale, nei confronti del Governo non può non basarsi anche sullo *status* della minoranza, in termini di poteri di attivazione del controllo e in termini di concorso nel suo esercizio. È un aspetto a mio avviso inegabile.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano porre questioni o chiedere chiarimenti.

GIANFRANCO ANEDDA. Desidererei che il professore chiarisse meglio un passaggio del suo intervento. Egli ha parlato di esclusività dell'interesse pubblico nell'azione di Governo e di « prevalenza ».

Per quanto riguarda la esclusività, mi sembra estremamente difficile giungere ad una regolamentazione, perché qualunque attività del Governo non può essere esclusivamente rivolta all'interesse pubblico o non esplica effetti esclusivamente pubblici, in quanto colpisce degli interessi anche particolari. Allora, come si fa a trovare il discriminio? Se il Governo, ad esempio, riducesse le tasse, certamente tale riduzione produrrebbe degli effetti anche sull'attività singola dei membri del Governo.

Allora: il concetto di esclusività mi sembra impossibile da applicare; il concetto di prevalenza come lo si identifica?

MARCO BOATO. Ringrazio il professor Cammelli per l'analiticità della sua relazione.

Su un piano squisitamente teorico vorrei, in primo luogo, capire a cosa si riferisce il professore nel distinguere i soggetti che godono di un'immunità parlamentare, rispetto a coloro che, invece, non ne godono. Vorrei capire che importanza egli attribuisca a tale questione, sapendo che ormai l'immunità parlamentare esiste – ai sensi del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione – soltanto per le opinioni e i voti espressi, non esistendo altra forma di immunità dopo la revisione costituzionale del 1993; semmai esiste l'autorizzazione a procedere all'arresto prima della sentenza definitiva, perché se c'è una sentenza definitiva, anche in quel caso non è prevista alcuna autorizzazione.

Con riferimento a quanto da lei detto sulla necessità di individuare soluzioni diverse per problemi diversi, mentre mi è chiara l'ipotesi che lei suggerisce per quanto riguarda il conflitto di interesse vero e proprio, non lo è altrettanto la questione che riguarda le imprese dell'informazione, che sappiamo essere uno degli argomenti più rilevanti con riferimento alla situazione attuale.

In relazione a tale aspetto, proprio perché lei ha parlato di soluzioni diverse per problemi diversi, mi chiedevo quale fosse la sua ipotesi.

Mi sembra, inoltre, di aver capito che lei abbia detto che la soluzione più lineare sarebbe quella di estendere il modello di cui all'articolo 10 del testo unico del 1957, dirigendosi quindi sul terreno delle ineleggibilità o delle incompatibilità, che permettono poi delle scelte (e non delle cessioni forzate) sul tipo di attività da intraprendere, quella politica o quella economica, o se lasciare l'una per intraprendere l'altra.

Lei ha, poi, sollevato la questione del regime transitorio, sulla cui possibilità ab-

biamo ascoltato anche ieri il professor Angiolini, mentre, per altri aspetti, sia il professor Cheli sia il professor Cassese hanno espresso su di esso delle perplessità. La soluzione che lei ipotizza come la più lineare dovrebbe poi andare a regime per qualunque cittadino che aspiri a certe cariche.

Dal momento che operiamo in una situazione in cui c'è un conflitto di interessi, per dichiarazione stessa di chi ne è parte – tanto è vero che se ne è discusso in occasione di propaganda elettorale, se ne è parlato nel 1994 e si sono consultati dei « saggi » –, il problema non riguarda tanto il riconoscimento dell'esistenza del conflitto, quanto il modo in cui affrontarlo.

Nel corso delle audizioni svolte in questa indagine conoscitiva, l'ipotesi del regime transitorio sembrerebbe aver trovato favore in alcuni casi e sfavore in altri. Le chiederei, pertanto, di approfondire questo aspetto, di grandissima rilevanza per la materia che stiamo affrontando.

GIANCLAUDIO BRESSA. Premesso che per brevità non intendo ripetere quanto ha appena detto il collega Boato, essendo anch'io molto interessato a conoscere il suo pensiero in relazione a questa fase transitoria, vorrei invece approfittare per ringraziarla, perché nella sua relazione ha reso molto evidente come, aldilà delle grandi questioni di sistema, cioè di approssimazione al problema della soluzione del conflitto di interesse, esistono alcuni aspetti cosiddetti minori, ma che sono di grandissimo significato e peso per la soluzione dello stesso, per cui è molto opportuno riflettere in modo puntuale sulle sue osservazioni.

Con riferimento alla opportunità di scegliere soluzioni diverse per problemi diversi, sulla questione conflitto di interessi e ruolo del Governo, proprio per la valutazione che lei fa (il fatto cioè che il conflitto nascente da posizioni aumenterà), vorrei capire se lei intende ragionare entro i termini dello schema dell'articolo 10 del testo unico del 1957 – e quindi con una definizione puntuale di quali sono le

posizioni suscettibili (per definizione) di conflitto di interesse – oppure ritiene che questo debba essere oggetto di una definizione caso per caso. Faccio un esempio per spiegarmi meglio: l'ipotesi di gestione di attività di impresa su concessione dello Stato a me pare evidente che rappresenti un conflitto di interesse in sé e quindi non sia suscettibile di grandi interpretazioni. Oltre a questa ipotesi ce ne sono altre, oppure lei ritiene che anche essa sia suscettibile di valutazione caso per caso?

Faccio un ulteriore esempio: se mi candidassi a fare il Presidente del Consiglio dei ministri, una concessione datami dallo Stato evidentemente rileverebbe; se mi candidassi, invece, a fare il presidente della regione Lombardia una concessione datami dallo Stato per la gestione dell'accordotto pugliese evidentemente non rileverebbe.

Le chiedo, pertanto, se lei propende per una definizione puntuale e definitiva *una tantum*, dal momento che prima lei parlava di opportunità di consentire – e sono d'accordo con lei – solo interpretazioni restrittive, di quelle situazioni di conflitto che derivano dallo schema dell'articolo 10, eventualmente adeguandole, perché la situazione si è certamente evoluta dagli anni cinquanta ad oggi.

Vorrei, quindi, capire se lei pensava ad una definizione puntuale o se prevedeva invece anche la possibilità di valutare caso per caso; in questa ipotesi, quale sarebbe l'autorità titolare di questa funzione? Un'autorità a sé stante o altre?

SERGIO SABATTINI. Vorrei ringraziare anch'io il professor Cammelli per la sua relazione, e poiché condivido l'impianto complessivo del suo ragionamento, vorrei soffermarmi solo su alcuni aspetti.

Da quasi tutti i progetti di legge rileva il tema dell'accorpamento della questione del conflitto di interesse a livello del Governo nazionale e dei sistemi locali. Personalmente ritengo non sia utile questa sovrapposizione per due ragioni. Una di queste, come è stato ricordato dal professor Cammelli, si ricollega al nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione;

dovremmo pertanto intervenire su quella parte infrangendo così il principio di affidamento delle questioni direttamente alle regioni. L'altro motivo è inerente al fatto che forse è necessario – questa è la mia opinione, ma vorrei sentire anche quella del professore – rivedere tutto il sistema a livello degli enti locali.

Al riguardo, vorrei però un suggerimento concreto: una normativa che sovrapponga il livello nazionale a quello locale appesantisce o meno il sistema?

L'altra questione riguarda l'opzione dell'ineleggibilità, cioè l'articolo 10 del testo unico del 1957. Chiedo se sia sufficiente un suo aggiornamento o se sia necessario, invece, qualcosa di più.

Nel testo unico relativo agli enti locali è prevista un'ineleggibilità assolutamente radicale per alcune cariche o funzioni, addirittura per conflitto di interesse (penso ad esempio ai presidenti delle società per azioni controllate dagli enti locali o ai membri dei consigli di amministrazione, che sono ineleggibili). In quel caso una disciplina, ancorché da aggiornare, è comunque prevista.

Chiedo quindi al professore se sia questo il modello. È, quindi, maggiormente consigliabile un'individuazione di conflitto regolata direttamente dalla legge antecedente alle elezioni attraverso l'ineleggibilità? In questo caso il professor Cammelli prevede eventuali ulteriori complicazioni che possano in qualche misura essere impugnate dal soggetto interessato o invece questa strada può essere la più semplice? Mi sembra di aver capito, da quanto detto dal professore, che in questo modo il soggetto interessato è più libero, rispetto ad un meccanismo come quello dell'ineleggibilità (che è più radicale), di muoversi come meglio crede: se vuole cioè rientrare nella normativa o meno. Questo ragionamento convince anche me, perché mi pare quello formalmente e politicamente più corretto.

Basarsi sull'articolo 10 del testo unico del 1957 può prevedere complicazioni ulteriori o è sufficiente individuare una casistica che produca ineleggibilità?

Poiché ritengo sia utile ragionare sulle contraddizioni tra funzioni e ruoli, e non caso per caso, la questione che mi pongo è come sia possibile individuare una norma che sia il più possibile equa, costituzionalmente forte e che risponda alle finalità proposte. Mi chiedo quindi se non vi sia anche su questo versante qualche problema che dovremo esaminare.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi che sono intervenuti nel dibattito.

Do ora la parola al professor Cammelli per la replica.

MARCO CAMMELLI, *Ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna.* Signor presidente, non risponderò direttamente ad una domanda (credo sia quella dell'onorevole Boato) perché voglio approfondire gli aspetti processuali su un termine obsoleto, cui facevo riferimento, quale quello dell'immunità. Del resto, sono state segnalate questioni processuali che adesso richiamerò e che intendo precisare in modo più puntuale nell'integrazione che invierò alla Commissione.

Vengo rapidamente al cuore dei problemi che mi sono stati sottoposti. Per quanto riguarda le imprese operanti nel campo dell'informazione, personalmente ritengo che per quanto concerne il tema degli operatori diversi ed uguali, le indicazioni della Corte costituzionale (peraltro chiarissime e sulle quali non c'è assolutamente nulla da aggiungere) configurino un sistema di eguali e diversi che competono e che realizzano il pluralismo dell'informazione, elemento essenziale per risolvere il problema dei conflitti, perché garantisce il controllo più capillare e meglio funzionante. In una situazione come quella attuale, profondamente diversa dagli ammaestramenti della Corte, si può dire solamente che questo settore va riportato a quel livello, nel senso che vi dovrebbe essere una pluralità di gestori con singole concessioni per permettere il pluralismo dell'informazione.

Siccome si tratta di cose che insieme stanno e probabilmente insieme dovreb-

bero cadere (almeno nel nostro sistema), è possibile immaginare dunque che il duopolio attuale si « spezzetti » in una serie di diversi gestori. Certo, nella situazione attuale sembra di parlare del libro dei sogni, tuttavia credo che ciò corrisponda a quanto ci è stato indicato dalla Corte costituzionale interpretando le esigenze di pluralismo dell'informazione. Qualora questo avvenisse, è certo che, a questo punto, il problema del singolo gestore diventerebbe un problema abbordabile. Oggi, invece, ci troviamo di fronte ad una situazione « fuori taglia ».

Quindi, si tratta di un tema che va ricondotto nei termini giusti e separato dal resto: ripeto che non si tratta di un conflitto di interessi: è un problema di struttura del sistema democratico e della formazione delle opinioni. Certamente, esso ha delle implicazioni, ma che rappresentano però un aspetto tutto sommato secondario.

Per quanto riguarda il potere locale, vorrei osservare come il quadro dei ruoli sia profondamente sconvolto dalla costruzione del sistema delle autonomie locali: infatti, non vi è stato soltanto un decentramento verso la periferia, ma anche una dinamica centripeta dai sistemi pubblici operanti a livello locale all'ente territoriale ed un'ulteriore dinamica centripeta dall'ente locale territoriale al sindaco: ciò pone dei problemi. Quindi, credo che la logica dei ruoli vada interamente ripensata, perché si tratta di una catena di produzione a parte: occorre mettersi con la « cassetta degli attrezzi » a ragionare su questo, sapendo però che così le cose non vanno. Penso, ad esempio, alla modifica della disciplina sulle fondazioni; al riguardo, rischiamo di avere circuiti locali (non importa di quale colore) « sigillati », per così dire, dove non si esce, non si entra e dove davvero si possono porre problemi delicati, che oggi non vediamo. Non ho proposte, perché in questo caso il problema esce dalla logica ordinaria e dunque va immaginato in una logica diversa che riproponga pesi e contrappesi: anche nell'ambito pubblico, così come in quello privato, occorre che vi sia chi