

controlla e chi è controllato, perché se si mette tutto insieme, qualcosa non funzionerà.

Per quanto riguarda gli altri aspetti, a mio avviso la soluzione dell'ineleggibilità, che sembra quella più pesante, è anche quella più chiara, perché fa cadere una serie di difficoltà. Naturalmente, questo presuppone un regime transitorio, che non venga applicato immediatamente a chi è stato candidato ed è stato eletto in certe condizioni, quindi senza modificare in corso d'opera queste regole: mi sembra un principio dell'ordinamento giuridico che ritengo importante tutelare. Al riguardo, quale potrebbe essere un regime transitorio? Qualsiasi cosa, anche a costo di dire che nei prossimi due o tre anni si immaginano soltanto forme particolari di pubblicità per garantire un controllo particolarmente attento da parte dell'opinione pubblica; tuttavia, con le prossime elezioni, queste sono le regole e queste le alternative che si aprono. Personalmente ritengo preferibile anche solo questo, piuttosto che estrapolare un principio per adattarlo alla situazione attuale. In questo modo non risolviamo il problema attuale: è un punto di cui sono profondamente convinto.

Per quanto attiene al conflitto di interessi (il cerchio del conflitto in quanto tale, quindi né le imprese di informazione, né la parte locale), esso si articola in due filoni. Il primo è costituito dal conflitto insanabile della ineleggibilità, per cui è necessaria una puntuale previsione legislativa. Non vi sono alternative, perché si dispone di diritti importanti e quindi sottoposti a riserva di legge; del resto, il sistema muta e di conseguenza muterà anche la legislazione: vuol dire che verrà aggiornata ogni due anni! Dall'altro lato, invece, esiste un cerchio più « morbido », non predeterminato: il comportamento corretto, lo stile, l'educazione istituzionale, il codice etico. Il conflitto relativo al singolo atto, da cui è meglio astenersi o è doveroso astenersi (non dimentichiamo che in questa materia sussiste anche la competenza del giudice penale) non è un dato predeterminato, ma è frutto di indi-

cazioni: dall'analisi di questi anni possiamo dire che prevalentemente questi sono i dati. Del resto, è il modo con cui operano gli organismi di altri paesi, come ad esempio l'*Office of government ethics*, la cui funzione è quella di raccogliere la prassi e di fornire indicazioni *ex post*.

Abbiamo, quindi, da una parte un cerchio più stretto, legislativo, predeterminato, sottoposto a riserva di legge, cioè l'ineleggibilità; dall'altra parte, invece, un cerchio più largo, « morbido », quotidiano, più « domestico », *ex post*, ricostruito dai fatti in cui intervengono doveri di astensione e codici etici per i quali, probabilmente, c'è bisogno di organismi *ad hoc*. Vorrei aggiungere che occorrono organismi che operano per settore, perché un conto è la correttezza nell'area dei servizi, altro conto è la correttezza nell'ambito delle attività produttive: vi sono logiche di settore che vanno rispettate. Quindi, credo che tali organismi andrebbero immaginati come competenti almeno per grandi macroaree.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il professor Cammelli, che invierà una integrazione scritta alla sua esposizione.

Dichiaro conclusa l'audizione e sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 11.05, è ripresa alle 11.15.

Audizione del professor Stefano Mannoni, ordinario di storia delle costituzioni moderne presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Firenze.

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 Stefano Mannoni, ordinario di storia delle costituzioni moderne presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Firenze.

Ringrazio il professor Mannoni per aver accolto il nostro invito e gli do la parola per la sua relazione introduttiva.

STEFANO MANNONI, *Ordinario di storia delle costituzioni moderne presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Firenze*. Vorrei esordire richiamando l'articolo del professor Giovanni Sartori, apparso questa mattina sul *Corriere della Sera*, perché ci porta immediatamente nel vivo di questa audizione. Tale articolo mi ha fatto venire in mente il libro di Mario Soldati *America primo amore*; questo libro dice, infatti, che di America ci si può ammalare e ci si può innamorare, ed è quanto è successo al professor Sartori perché, come tutti gli innamorati, ha in qualche modo...

EGIDIO STERPA. A un'età avanzata !

STEFANO MANNONI, *Ordinario di storia delle costituzioni moderne presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Firenze*. L'autorevolezza del professor Sartori è tale che non credo risenta di queste difficoltà. Comunque, l'amore acceca, ed è quello che è capitato al professore perché il sistema americano di conflitti di interesse e di *ethics in government*, in realtà, non nasce da una proiezione nelle istituzioni del puritanesimo del tipo descritto ne «*La lettera scarlatta*» di Hawthorne. Quel sistema nasce trecento anni fa da una scelta precisa fatta dai signori John Adams, Alexander Hamilton e James Madison sulla forma di governo da dare agli Stati Uniti d'America

Vorrei segnalare un dato che è stato completamente trascurato nel dibattito che si è svolto finora sul modello americano, e cioè che per comprendere il sistema americano del conflitto di interessi la norma chiave è una disposizione costituzionale, cioè l'articolo 2, sezione seconda, della Costituzione federale del 1787, il quale prescrive che tutte le nomine presidenziali sono approvate dal Senato. Il Senato americano, dunque, ha un potere di voto assoluto su tutti i *nominees* presidenziali.

Ciò spiega lo zelo della Casa bianca nel far sì che tutti i propri *nominees* passino uno *scrutiny* (cioè un controllo) attraverso la FBI, la IRS (la guardia di finanza americana) ed il *General council* (il consigliere giuridico della Casa bianca) sulle situazioni di conflitto di interesse che possano determinare il rifiuto o il ritardo dell'approvazione della nomina da parte del Senato americano.

Vorrei portarvi due esempi, che ritengo siano assolutamente icastici ed emblematici della situazione in America e di quale sia la logica di questo sistema di *ethics in government*. Nel 1997 il consigliere per la sicurezza nazionale Anthony Lake ha dovuto rinunciare alla nomina a direttore della CIA perché, a causa di un episodio minore di conflitto di interessi, il Senato ha ritardato per quattro mesi l'approvazione della sua nomina: ebbene, egli ha rinunciato piuttosto che sobbarcarsi un monitoraggio ancora più intenso e penetrante sulla sua situazione personale.

Un episodio ancora più clamoroso è quello di Richard Holbrooke il quale, di ritorno da Dayton, avendo lasciato per un anno il servizio pubblico ed essendo entrato nei ranghi della *Credit Suisse First Boston* ha commesso un errore, peraltro abbastanza banale alla luce degli *standard* europei, cioè una violazione delle regole di *post employment* che vietano a qualsiasi funzionario federale di svolgere per un anno attività di *lobbying* a favore di interessi privati dopo avere lasciato il servizio. Ebbene, l'ambasciatore Holbrooke aveva sollecitato un paio di ambasciatori in giro per il mondo a fissare appuntamenti di lavoro per conto della *Credit Suisse First Boston*.

La Commissione esteri del Senato, presieduta dall'onorevole Jessy Helms, ha ritardato di otto mesi e mezzo la nomina di Holbrooke, e ha preteso che l'ambasciatore pagasse un'ammenda di 5 mila dollari, con l'*attorney general*, quindi con il *general prosecutor*, con il Ministero della giustizia, prima di vedere questa sua nomina confermata. Perché ho insistito su questo punto ? Perché il sistema della *disclosure* della *Ethics in Government*,

che riguarda circa mille funzionari ad ogni rinnovo presidenziale — che vanno dal segretario di Stato, al segretario della difesa, al segretario agli affari esteri, fino ai dirigenti e ai capi dell'agenzia — è integrato in un ordinamento costituzionale di *checks and balances*, di pesi e contrappesi, in cui il Governo non dipende dalla fiducia delle Assemblee, ma vi è questo potere di monitoraggio molto severo sull'esecutivo, che si esercita attraverso indagini personali e attraverso un voto sui singoli individui.

Ritengo che questo debba essere sottolineato e chiarito, perché ho letto su *La Stampa* di venerdì scorso che l'ambasciatore americano a Roma sostiene che il sistema di etica pubblica americano è molto più severo di quello italiano, ed ha ragione. Però ha dimenticato di dire che la sua nomina è passata al vaglio di una Commissione senatoriale, la quale l'ha approvata dopo aver visto i resoconti dell'FBI nonché i resoconti sulla sua situazione patrimoniale. Non credo che questo sia un dettaglio trascurabile. Quello è un sistema alternativo al sistema di Governo parlamentare vigente in Europa. La Costituzione americana è un *unicum*, tanto è vero che non è stata esportata da nessuna altra parte. Su queste nomine presidenziali (e quindi anche sulla *Ethics in Government*), c'è un *bargaining*, cioè una trattativa tra Senato ed amministrazione. Infatti, la *White House*, che è il vero organo di monitoraggio, naturalmente pre-dispone queste audizioni parlamentari da parte dei propri *nominees*, in modo da schivare, in qualche modo, le difficoltà che possono nascere in merito a situazioni patrimoniali che possono dare adito o meno a sospetti.

La prassi dei comitati senatoriali non è la stessa in tutti i casi. Sostenere che tutti i segretari dell'amministrazione, tutti i capi dell'agenzia, siano tenuti meccanicamente a operare la *divestiture*, cioè ad alienare il loro patrimonio o a ricorrere al *blind trust*, semplicemente non corrisponde alla verità, perché vi è solo una Commissione (la Commissione per gli af-

fari militari) del Senato la quale esige, per tutti gli *appointees* presidenziali, o la *divestiture* o il *blind trust*.

Questa è l'unica Commissione senatoriale che, da uno *screening* molto attento che ho fatto della letteratura e della prassi, risulta imporre questa regola già dai tempi di Kennedy.

Ci sono agenzie, come quella sull'energia, che esigono che i propri dipendenti o il proprio direttore non abbiano azioni, *stocks*, in imprese elettriche. Altre prassi di settore sono seguite in alcune agenzie ma ciò non è assolutamente generalizzato.

Vengo ora al secondo punto. È stato affermato che in America esisterebbe un'agenzia amministrativa indipendente, denominata OGE, che avrebbe il potere di porre il Presidente, il Vicepresidente, o altri funzionari governativi di fronte al dilemma: o vi liberate di situazioni patrimoniali suscettibili di determinare conflitti di interessi oppure ve ne andate a casa. Questo è grottesco, è una caricatura del sistema americano, che è un sistema di Costituzione scritta in cui la separazione e l'equilibrio dei poteri sono presi molto sul serio ed in cui un'agenzia amministrativa di 80 persone — questa è infatti la dimensione di questo organismo (l'OGE) — non ha assolutamente un potere di questo tipo. Non c'è l'ha nei confronti del Presidente e del Vicepresidente, i quali sono esclusi da tutti questi oneri, tranne da quello della *disclosure*, cioè di presentare il loro stato patrimoniale.

Se il Presidente o il Vicepresidente adottano iniziative, diciamo, cautelari al fine di mettersi al riparo da eventuali contestazioni politiche o giuridiche e così via, lo fanno di loro iniziativa e — ritengo — saggiamente, perché l'altro deterrente in questo sistema americano di *Ethics in Government* è dato dal diritto penale. C'è una norma dell'*United States Code*, titolo 18, paragrafo 18, che configura nei termini seguenti gli interessi privati in atti d'ufficio: « Qualunque funzionario che prenda parte a una decisione dalla quale possa derivare anche un minimo vantaggio, diretto o indiretto, per il proprio patrimonio, è passibile di incriminazione da parte

dell'*attorney general* ». Non c'è una regola *de minimis*: cioè, anche una minima entità patrimoniale, che possa essere ricondotta alla decisione adottata, può far scattare l'incriminazione.

C'è una sezione dei servizi dell'*attorney general*, una sezione della *Public ethic*, che ha la funzione di istruire tali *prosecutions*. Queste ultime non sono molto numerose. Sono circa 14 o 15 l'anno. Oggi l'*attorney general* ha l'alternativa se agire in via penale o in via civile. Tuttavia, rimane un'azione dissuasiva molto forte. È chiaro che qualsiasi alto funzionario, dirigente o funzionario di Stato che si voglia mettere al riparo da seccature di questo tipo adotta varie misure, come liberarsi delle azioni, ricorrere al *blind trust* e via dicendo, come ottenere un *ethics agreement* contrattato con l'OGE, che gli consenta di avere una sorta di *waiver*, cioè di autorizzazione, di dispensa da decisioni in cui potrebbe sorgere un eventuale conflitto di interesse.

Abbiamo finora esaminato l'incardinamento costituzionale e la funzione deterrente del diritto penale. Sulla funzione deterrente del diritto penale non ho nulla da aggiungere, perché le norme esistono anche in Italia; naturalmente vengono applicate in modo diverso, anche se non hanno questa concettualizzazione oggettiva, nel senso che l'articolo 18 dell'*United States Code* è interpretato prescindendo dall'elemento soggettivo; cioè, agli americani non interessa il dolo o la colpa: basta che ci sia la situazione perché scatti la presunzione che il reato sia stato commesso.

Aggiungo agli elementi appena sottolineati un altro fattore che secondo me è completamente scomparso dal dibattito pubblico sul modello americano in queste settimane. Il modello americano, non è un modello rigido ma tiene conto del « caso per caso ».

Non intendo citare la vicenda del sindaco Bloomberg perché ci sono delle analogie patrimoniali, imprenditoriali, con quella dell'onorevole Berlusconi, ma semplicemente perché si tratta di un *test*, di una spia di come ragioni l'amministra-

zione americana (in questo caso, quella di una grande città). Se si può sostenere che il sindaco Bloomberg non è un Presidente del Consiglio, definire « amministratore locale » un individuo che governa una città di 10 milioni di abitanti lo trovo un po' riduttivo. Ritengo che gli si possa accordare uno *status* leggermente superiore a quello che accorderemmo ad un sindaco o ad un presidente di una provincia italiana (fra l'altro, egli comanda la polizia e gestisce un bilancio enorme).

Il *Board of Ethics* del comune di New York (che osserva regole molto simili a quelle federali) — e per questo ho messo a disposizione della presidenza gli articoli del *Washington Post* e del *New York Times* — ha già fatto sapere che non intende affatto raccomandare al sindaco di New York la *divestiture*, cioè l'alienazione o il ricorso al *blind trust* (quest'ultimo sarebbe ridicolo in presenza di un'impresa con 1200 giornalisti e 8 mila dipendenti, in cui l'*intuitu personae* è ineliminabile, non si « acceca » proprio niente).

L'altro elemento, così sostiene il *Board of Ethics* di New York, è questo: è improbabile il caso che il sindaco venga a trovarsi in una situazione di conflitto di interessi nell'adozione di decisioni (nella sua qualità e funzione di sindaco). Ove infatti potesse profilarsi una situazione di conflitto di interessi, cioè laddove il sindaco venisse a trovarsi nella condizione di adottare decisioni con un'incidenza sulla propria situazione patrimoniale, ebbene, in quel caso, scatterebbe l'obbligo di *disqualification*, cioè di astensione: tutto qua !

Perché ho insistito su questo punto ? Perché tutta la casistica americana sul *blind trust*, sulla *divestiture* e così via, riguarda solo e soltanto *stocks*, azioni. Questo è un dato centrale, cruciale, che non è assolutamente stato sottolineato nei reportage italiani, nella ricezione italiana del modello americano. È vero che i Presidenti americani ricorrono al *blind trust*. Quando Rubin era segretario al Tesoro, è sì ricorso al *blind trust*, poiché era *senior party* di *Goldman Sachs*, ma si trattava di azioni, di obbligazioni, non di

imprese. Ad un certo punto, egli ha affidato a questo *blind trust*, che è un istituto assolutamente corrente nel modello americano, il compito di gestire queste azioni. Così ha fatto il capo dell'antitrust americana (o le ha messe in un *mutual funds*), dopodiché si è in qualche modo coperto le spalle, perché di queste azioni loro fanno quello che vogliono: le vendono, le tengono senza che lui sia al corrente di tale gestione. Però, lo ripeto, si tratta di azioni, di titoli azionari.

Vengo ora brevemente alla ricezione italiana, cioè alla trasposizione nel modello italiano di ciò che si può trasporre. Comincio con il dire che, in blocco, il modello non può assolutamente essere trasferito in regimi di democrazia rappresentativa parlamentare, perché qui siamo nell'ambito di una logica diversa: quella dei pesi e dei contrappesi. Le due logiche non sono, pertanto, compatibili. In Italia, il Parlamento non ha il potere di approvare o disapprovare le nomine dei ministri, né quelle degli ambasciatori, né quelle dei prefetti. Per questo, non può, per così dire, « fare le pulci » sulle biografie individuali di questi personaggi né può esercitare un potere di voto. In Italia, come negli altri paesi europei, c'è il rapporto di fiducia, vi è la responsabilità politica che svolge questa funzione.

Cosa possiamo allora ricavare di utile e significativo dal modello americano per la realtà italiana? Mi riferisco, innanzitutto, al progetto del Governo. Ha notato che nel progetto del Governo viene ripreso — secondo me, in modo molto apprezzabile — il sistema della *disclosure*, ma solo a metà. Il sistema della *disclosure* americana esige che tutti i titolari di cariche di Governo non si limitino soltanto a comunicare la loro situazione patrimoniale, ma, attraverso l'OGE — in Italia può essere un'altra autorità — mettano a disposizione del pubblico, di chiunque ne abbia interesse — e cioè giornalisti o associazioni — l'indagine e la verifica su queste situazioni patrimoniali. L'OGE, ogni anno, riceve centinaia di richieste, da parte di organi di stampa, di comunicazioni delle situazioni patrimoniali del presidente, del segretario

di Stato o di direttori di agenzie. Questa parte è stata omessa nel progetto del Governo ma ritengo che sarebbe un'importante integrazione.

La seconda integrazione, a mio avviso un po' singolare, riguarda l'omissione della notifica — cioè un potere di segnalazione previsto nel progetto del Governo — al Presidente della Repubblica. Non capisco perché ciò valga per il Presidente della Camera, per il Presidente del Senato ma non per il Presidente la Repubblica. Visto che il professor Sartori lamenta che il Presidente della Repubblica non eserciti tutto lo spettro dei poteri di garanzia — e secondo me a ragione, poiché una discrezionalità politica da parte Presidente della Repubblica non sarebbe concepibile — di fronte ad una segnalazione qualificata, da parte di un organo imparziale, ebbene, in quel caso ci sarebbero gli estremi, i poteri di cui dispone (controfirma e via dicendo).

Desidero ora entrare nel merito di alcune tipologie che sono emerse dai progetti di legge presentati.

Voglio dire — e senza giri di parole — che ritengo che affidare ad un organo imparziale (autorità amministrativa indipendente) il potere altamente discrezionale di valutare l'idoneità o inidoneità o meno delle misure proposte dal titolare di una carica di Governo per risolvere la sua posizione di conflitto sia assolutamente inconcepibile. Si tratta di una situazione in cui la discrezionalità non è verificabile né controllabile e dove il giudizio di questa sorta di sezione *ad hoc* della corte d'appello diventa un'altra soglia di discrezionalità; la corte, infatti, non avrebbe nessun parametro di giudizio e dovrebbe, a sua volta, esercitare la sua discrezionalità nel merito di questa vicenda e formulare, anch'essa, un'opinione. In pratica, ai tre giudici della corte d'appello è chiesto di riformulare l'opinione di questa *authority*; essi potrebbero affermare, ad esempio, che a loro avviso la valutazione emessa da questa *authority* non sia idonea e proporne, a loro volta, un'altra. Mi chiedo, allora, cosa controllerebbe la Corte di cassazione in una vicenda di questo tipo: a mio avviso molto poco. Siccome è stato

affermato che in un ordinamento è sovrano chi ha l'ultima parola, allora in questo caso l'ultima parola sulla sussistenza in carica di un organo del Governo (quindi del potere esecutivo) la avrebbero tre giudici della corte d'appello. Questo è il quadro che si ipotizza; infatti, la sanzione prevista in questo disegno di legge è la notifica al Presidente della Repubblica dell'accertamento della violazione e mi pare di capire che, a quel punto, il Presidente della Repubblica dovrebbe rimuovere il Presidente del Consiglio dei ministri.

Si rileva, allora, un secondo aspetto; la revoca del Presidente del Consiglio dei ministri non è prevista nell'ordinamento italiano, la nostra non è una Costituzione gollista, nella quale il Presidente della Repubblica possa revocare il *premier* ed i ministri; la rimozione del Presidente del Consiglio dei ministri è un atto che deve essere previsto dalla Costituzione: niente di male a prevederlo! Vi sono delle Costituzioni secondo le quali il Presidente della Repubblica può revocare il primo ministro. È bene che lo si preveda, ma nella Costituzione e non con legge ordinaria.

Affronto ora quei progetti che ruotano intorno all'articolo 51 della Costituzione. Non v'è dubbio che questi sono tra i più conformi e più integrati rispetto all'ordito costituzionale. Ciò perché vi sono dei precedenti in tal senso, come il decreto del Presidente della Repubblica n.361 del 1957 e come la prassi interpretativa che accredita l'idea che l'esercizio del diritto fondamentale dell'eleggibilità, ossia di eleggere ed essere eletto, possa essere bilanciato con altri valori costituzionali (ma questo è, comunque, un punto delicato). La Corte costituzionale ha posto dei paletti alla discrezionalità del legislatore. Innanzitutto, vi è il principio di proporzionalità del mezzo rispetto al fine: le presunzioni, quando ci si trova nell'ambito dei diritti inviolabili, devono essere introdotte con molta cautela perché presumere significa ipotizzare, in qualche modo, un'inattitudine, un'inidoneità del singolo individuo a sceverare l'interesse privato dall'interesse

generale e questo perché egli si trova in una determinata posizione. Esistono, quindi, il principio di proporzionalità del mezzo al fine e la teoria del minimo mezzo che è, poi, l'altro argomento utilizzato dalla Corte costituzionale per frenare l'estensione di queste presunzioni.

Va evidenziato, infine, il tema della stretta tipizzazione: a chi sostiene che la semplice partecipazione azionaria ad un'industria (come ad esempio un'impresa bellica o del settore delle comunicazioni) faccia scattare meccanismi di incompatibilità ricordo che in questa ipotesi la proporzionalità non sussiste e la tipizzazione è quanto meno vaga. A mio avviso, quindi, il canone ermeneutico della stretta interpretazione deve essere tenuto presente.

Chiedo venia a questa Commissione se mi consento una *boutade* ma, leggendo alcuni scritti elaborati sul meccanismo della ineleggibilità ed incompatibilità, mi è venuto in mente quanto scrivevano François Guizot e Adolf Thiers quasi duecento anni fa sostenendo che non detenere proprietà (o un certo censo) rendesse gli individui inidonei a cogliere e valutare l'interesse generale. Questo meccanismo delle presunzioni mi fa venire in mente una sorta di sistema censitario alla rovescia. Infatti, dai fisiocratici in poi, si pensava che la proprietà fosse garanzia di capacità di sviluppare e cogliere l'interesse generale; dal 2001, invece, ci si rende conto che detenere la proprietà, in qualche modo, crea una presunzione di commistione fra interesse privato ed interesse generale: è un cambiamento molto interessante nel modo di concepire il sistema rappresentativo e la democrazia. Certo, la Costituzione apre qualche spiraglio per sviluppare tale intuizione ma io, francamente, su ciò sarei cauto in quanto ritengo che le presunzioni vadano circoscritte.

Vorrei aggiungere che i progetti in materia di ineleggibilità e di incompatibilità hanno l'onere di chiarire meglio quale sia l'organo che si deve pronunciare su tali ipotesi ai fini di dichiarare la decadenza da alcuni incarichi. Nel caso specifico si parla, infatti, della decadenza di un mi-

nistro o di un Presidente del Consiglio dei ministri. Ricordo che la legge n.515 del 1993, sulla disciplina delle campagne elettorali, ha rappresentato un provvedimento molto coerente, innovativo e coraggioso ma, anche, costituzionalmente perfettamente legittimo. Ciò in quanto l'ultima parola, in conformità all'articolo 66 della Costituzione, non viene attribuita ai giudici (ai quali si fa ricorso per violazione delle regole delle campagne elettorali) ma al Parlamento, che si pronuncia sull'ipotesi di decadenza, mantenendo, in questo modo, la conformità alla Costituzione. Infatti, se un deputato viola il tetto previsto dalle leggi elettorali e la corte d'appello lo accerta, ebbene, l'ultima parola sull'eventualità che si configuri o meno un'ipotesi di decadenza spetta a chi dovere, cioè al Parlamento. Non credo, quindi, che la Corte costituzionale, con legge ordinaria, possa essere investita della funzione di dichiarare la decadenza del Presidente del Consiglio o di un ministro e ho qualche dubbio che ciò lo possa fare l'autorità giudiziaria ordinaria. Va ipotizzato qualcosa di meglio: si tratta di garantire un livello consono nella separazione dei poteri. Nell'ipotesi che vede coinvolta la Corte costituzionale ritengo sarebbe necessaria una legge costituzionale e non una legge ordinaria; per quanto riguarda invece l'ipotesi che interessa l'autorità giudiziaria ordinaria ho, invece — e lo ripeto — qualche perplessità che essa sia praticabile.

Affronto ora la parte conclusiva del mio intervento. Credo che, contrariamente a quanto dichiarato dal professor Caianiello, non sia affatto vero che il progetto Frattini non sia conciliabile con quanto di buono vi è nella proposta dello stesso Caianiello. Una delle ipotesi è che il progetto Frattini sia integrato dal suggerimento — molto americano — che prevede l'obbligo di mettere a disposizione della stampa — e di chiunque vi abbia interesse — le varie situazioni patrimoniali, non solo di ministri e sottosegretari, ma anche di presidenti di regioni e di sindaci; quest'ultima eventualità si configura, a mio avviso, in quanto la preoccupazione di un'even-

tuale *disclosure* interessa tutti e non soltanto i membri del Governo centrale. Credo che tra gli organi cui debba essere inviata la notifica — citata poc'anzi — vada incluso il Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda la teoria dell'*authority*, credo che, in un contesto nel quale si cerca disperatamente di fare un po' d'ordine nella proliferazione di autorità amministrative indipendenti, aggravare tale quadro aggiungendo un altro di questi organismi significherebbe, a mio avviso, violare il principio di Ockham. Non credo che sia assolutamente necessario il proliferare degli enti quando quelli esistenti possono svolgere il compito ipotizzato. Al riguardo, mi limito brevemente a richiamare l'articolo 21 della legge n.287 del 1990 in materia di *anti-trust* dove si afferma che allo scopo di contribuire ad una più completa tutela della concorrenza e del mercato, l'Autorità individua i casi di particolare rilevanza nei quali norme di legge o di regolamento o provvedimenti amministrativi di carattere generale determinano distorsioni della concorrenza o del corretto funzionamento del mercato. Già da ora, quindi, l'*anti-trust* possiede tale potere di segnalazione al Governo su singoli provvedimenti che alterino l'equilibrio del mercato della concorrenza; si tratta quindi di sviluppare ulteriormente questa intuizione. Stesso discorso vale per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Infatti, all'articolo 2 relativo al divieto di posizioni dominanti, è prevista un'ampia panoplia di strumenti di intervento rispetto ai quali nulla vieta che si includa un potere di segnalazione e di diffida al Governo.

Affronterei ora la *vexata quaestio* delle sanzioni. Trovo molto stimolante e suggestiva l'idea del professor Caianiello di colpire le imprese che beneficiano di favori governativi i quali abbiano ripercussioni negative sulla concorrenza o sul pluralismo; la trovo un'idea suggestiva perché vincola l'intervento dell'autorità a parametri oggettivi e ad una situazione reale e concreta di conflitto di interessi. Personalmente trovo pericoloso intervenire su un conflitto di interessi potenziale ed

astratto perché così si dà la stura ad un vaso di Pandora di discrezionalità, di opinioni e di parametri non verificabili. Qui si configura, invece, un intervento nel caso concreto di conflitto di interessi che abbia reali effetti distorsivi. Vi è, però, una difficoltà, a mio avviso risolubile: le imprese si troverebbero in una situazione di responsabilità oggettiva. Esse non sono autrici dell'atto che altera la concorrenza, beneficiano dello stesso ma rispondono per fatto del Governo dell'atto che ha alterato questo equilibrio o che ha alterato il pluralismo. Abbiamo quindi una dissociazione tra autore, atto e colui che subisce la sanzione: effettivamente, ciò è un po' singolare.

Ritengo comunque che, a livello procedurale, si debba configurare un sistema di notifiche: tutto prenderebbe il via con una notifica o una diffida al Governo, da parte dell'autorità (in base all'articolo 21 o ad una altra norma che si può aggiungere) dell'esistenza di tale pericolo o di una situazione di conflitto, in seguito alla quale il Governo può decidere di non tener conto di questa segnalazione e andare avanti per la propria strada o, invece, di rimuovere l'ostacolo segnalato. Se il Governo prosegue per la propria strada il ministro che ha adottato quella misura si espone ad azioni che riguardano la sua responsabilità, a partire da quella civile su iniziativa delle società che subiscono sanzioni (come la revoca della concessione o di tipo pecuniario), a seguito della mancata adozione di una certa misura. Inoltre, vi è una attestazione, una notifica o una diffida formale da parte di una autorità indipendente che ha portato alla luce queste violazioni. Quel ministro si espone, ai sensi dell'articolo 43 del....

MARCO BOATO. Si immagini se Mediaset intenta causa civile a Berlusconi !

STEFANO MANNONI, *Ordinario di storia delle costituzioni moderne presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Firenze*. Capisco la sua obiezione, ma intanto Mediaset riceve una sanzione, in quanto un provvedimento del

1997 prevede sanzioni che possono giungere sino alla revoca della concessione; quindi non si tratta di uno scherzo. Inoltre, mi pare che le autorità indipendenti non siano state nominate da Berlusconi. Prescindendo, però, da questa *reductio ad unum*, si deve individuare un meccanismo che intervenga in un *clear and present danger*: questa è la filosofia. Non si può colpire il Governo perché è un organo costituzionale che ha la sua discrezionalità ? Benissimo: si colpiscono i beneficiari dei favori del Governo e se, ad un certo punto, essi subiscono sanzioni per centinaia di milioni di euro, o accettano la revoca delle concessioni o citano in giudizio il ministro che ha preso il provvedimento, il quale dovrà pagare la sanzione, renderne comunque conto a qualcuno e forse anche dimettersi. Ricordo che nel sistema americano il Senato è costituito, in genere, da una maggioranza avversa al Presidente. Quindi, ogni nuovo Presidente deve farsi il segno della croce e sperare che gli vada tutto bene, dalla vita sessuale ai conti in banca e questa è una peculiarità del sistema americano.

Per quanto riguarda l'aspetto penale, vorrei far presente che, a parte le lettere anonime che circolano per Washington e che impongono all'*Attorney general* di procedere contro il suo collega ministro, per la discrezionalità dell'azione penale qualche volta si procede e qualche altra no; ricordo anche che viene nominato, da parte del Congresso, un *independent council* che svolge le funzioni di una sorta di procuratore speciale. Vorrei capire come un sistema di questo tipo possa essere integrato nella vecchia Europa, dove i francesi (che danno lezioni su *Le Monde* un giorno sì ed uno no) hanno istituzionalizzato il conflitto di interessi, in quanto gli ispettori delle finanze, Fabius, i consiglieri di Stato, eccetera, vanno e vengono dalle industrie private con il sistema del *pantoufle*, che comprende il controllore e il controllato.

Vorrei capire come possa avvenire l'integrazione nell'Unione europea dove, di fronte ad un caso di conflitto di interessi, la Commissione *Sauter* si è dimessa perché

c'era un rischio di sfiducia da parte del Parlamento europeo. Personalmente, credo che i sistemi costituzionali debbano essere integrati sia nella realtà antropologica, sia nella storia costituzionale di ciascun paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Mannoni per la sua relazione.

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

RICCARDO MARONE. Se ho ben capito la sua analisi del sistema americano, da esso risultano due fasi: una prima fase in cui il Senato, che nella quasi totalità dei casi esprime una maggioranza diversa da quella del Presidente degli Stati Uniti, « fa le pulci » — come lei ha detto — alle varie persone; al riguardo mi sembra lei abbia detto che il Senato procede sulla base di un sistema etico che probabilmente non c'è nella nostra vecchia Europa, cioè con un'attenzione particolareggiata caso per caso. Una volta superata questa fase, vi è quella dell'astensione sul singolo atto: mi sembra di capire che quest'ultima è successiva a quella dell'analisi sulle persone.

STEFANO MANNONI, *Ordinario di storia delle costituzioni moderne presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Firenze*. Vorrei precisare che al termine di queste audizioni di conferma al Senato, la scelta è normalmente la seguente: se il Segretario al tesoro si vuole coprire da ogni tipo di contestazione — facevo prima l'esempio di Rubin — può mettere nel *blind trust* il suo patrimonio, oppure venderlo. Questa è la regola, giacché la *disqualification* (cioè l'astensione) è per quei casi in cui si ritiene che il problema del patrimonio sia già stato risolto.

RICCARDO MARONE. Esatto, si ritiene che sia stato già risolto il problema del conflitto. Chiedo scusa, forse mi sono espresso male: lei dice giustamente che attraverso la fase del « fare le pulci » si risolve il problema del conflitto di inter-

esse, con un'analisi caso per caso e con un controllo etico molto rigoroso. Una volta superata questa fase, diventa sufficiente lo strumento dell'astensione. Lei poi dice, altrettanto giustamente — di questo ne sono sempre stato convinto —, che prendere i sistemi giuridici stranieri (e in questo caso quello americano) così come sono e trasferirli nella nostra realtà è sempre un errore.

Passando alla soluzione italiana, mi sembra di capire che lei giudichi — anche se con un correttivo — la proposta Frattini adeguata, perché ritiene sufficiente l'astensione sul singolo atto (anche se, come ha detto prima giustamente il professor Cammelli, può configurarsi un conflitto anche attraverso un'omissione, e non solo mediante l'adozione di atti; anzi, forse questo è il tipo di conflitto più sottile).

Non sono riuscito a comprendere se lei ritenga che eliminare la prima fase e rinviare tutto a quella dell'astensione sia la soluzione migliore in un sistema come quello italiano, dove — come giustamente lei dice — l'indagine caso per caso non può essere fatta perché il nostro ordinamento costituzionale contempla la previsione di fattispecie astratte e rigorose che determinino quali siano le situazioni di conflitto di interesse.

Collegato a quest'ultimo c'è il problema di chi controlli. Al riguardo, lei non condivide la proposta di attribuire il controllo ad un giudice ordinario; tuttavia anche l'idea di attribuirlo al Parlamento, in un sistema divenuto ormai maggioritario, mi sembra insufficiente. Guardiamo, ad esempio quanti problemi sta creando alla giurisdizione domestica la questione degli 11 o 12 seggi non assegnati alle ultime elezioni; ciò avviene perché « calare » le leggi fatte per il proporzionale in un sistema maggioritario non è opportuno.

Le chiedevo, pertanto, come possa tenere — dopo aver così ben sottolineato l'importanza dell'analisi nella fase preliminare — che la soluzione basata sulla semplice astensione degli atti sia soddisfacente per risolvere il conflitto di interessi nel nostro paese.

MARCO BOATO. Vorrei chiedere al professor Mannoni se ha con sé anche una relazione generale, oltre alla nota sulla legislazione in materia di conflitto di interessi negli USA, che ci è stata distribuita.

STEFANO MANNONI, *Ordinario di storia delle costituzioni moderne presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Firenze*. Oltre alla nota, ho con me anche uno schema di relazione. Se lo ritenete opportuno, posso riservarmi di far pervenire alla Commissione il testo definitivo della relazione in un momento successivo.

MARCO BOATO. Ritengo possa essere utile e pertanto proporrei al presidente della Commissione di disporre la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna sia della nota sia della relazione.

PRESIDENTE. Penso che la proposta dell'onorevole Boato possa essere tranquillamente accolta. Pertanto, non appena il professor Mannoni ci farà pervenire la copia definitiva della relazione, questa sarà pubblicata, mentre dispongo sin da ora la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della nota, depositata agli atti della Commissione.

MARCO BOATO. Detto ciò, ringrazio il professore per il suo intervento.

Una prima considerazione che vorrei fare riguarda l'esempio, di cui lei ha parlato e al quale si ricorre spesso in questo periodo, dell'elezione di Bloomberg a sindaco di New York. Non intendo polemizzare su alcune delle sue considerazioni, che possono anche essere condivisibili, però mi sembra un po' forzato questo paragone, perché siamo di fronte ad un sindaco, che è titolare di un potere esecutivo essenzialmente di carattere amministrativo, non rispondendo dunque ad un'assemblea legislativa. In questo senso mi pare che, al di là della giusta notazione da lei fatta sulle caratteristiche dell'istituto del *blind trust* negli Stati Uniti d'America,

il parallelo sia — ripeto — un po' forzato; ad ogni modo, le chiederei al riguardo un'ulteriore riflessione.

Credo abbia rilevanza, per il lavoro che la nostra Commissione deve effettuare, la sua osservazione circa la configurazione secondo la nostra Costituzione dei poteri di nomina e revoca del Primo ministro (ciò, peraltro, riguarda anche i ministri).

Le chiederei, invece, di approfondire il tema della possibile integrazione fra la proposta contenuta nel parere del professor Caianiello e l'originaria proposta del Governo. So che si sta lavorando in questa direzione (e quindi di fatto succederà esattamente ciò che lei ha detto), ma le chiederei di approfondire tale questione, perché altrimenti la sua potrebbe sembrare più una consulenza al Governo che non una riflessione fatta di fronte ad una Commissione parlamentare; ciò anche alla luce del riferimento — se non ho capito male — al principio del rasoio di Ockham. Anche qui, il problema riguarda chi decide se quel rasoio vada applicato o meno in questo caso (in realtà decide il Parlamento).

Anche il professor Cheli, nel corso dell'audizione svoltasi ieri, ha insistito molto sull'inadeguatezza della legislazione sulle competenze dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni — ma per altri aspetti si può dire la stessa cosa anche per l'Antitrust —, sotto un duplice profilo: sia quello del tipo di sanzioni, sia (ancor prima delle sanzioni) sotto quello delle competenze; al riguardo le chiederei di esprimere un giudizio.

Qualcuno — non ricordo chi — ha detto ieri che si tratta di una scelta di opportunità politica, quindi discrezionale del Parlamento (che non vuol dire arbitraria), che può essere effettuata in un senso o in un altro. Le chiederei, dunque, di approfondire questo aspetto con riferimento al sistema esistente delle Autorità di garanzia sotto il profilo delle competenze, delle sanzioni, dei procedimenti e così via, in riferimento ai problemi sollevati dal groviglio di questioni che vanno sotto nome di conflitto di interessi.

Infine, vorrei soffermarmi proprio sull'aspetto delle sanzioni. Perché non si immagina di intervenire anche sull'altro versante, cioè quello delle autorità di Governo (quali che siano, perché si può arrivare fino ai sindaci o ai presidenti della provincia; ciò dipende dalle scelte che poi si faranno su questo tema)? C'è, in effetti, un problema specifico che riguarda le regioni, perché il nuovo articolo 122 della Costituzione pone un principio di autonomia delle stesse in questa materia. Comunque con riferimento agli altri sistemi di governo, si tratta di una scelta da fare. Perché immaginare soltanto il versante delle imprese, rispetto al quale peraltro si pongono i problemi che lei stesso ha sollevato?

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi che sono intervenuti nel dibattito.

Do ora la parola al professor Mannoni per la replica.

STEFANO MANNONI, *Ordinario di storia delle costituzioni moderne presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Firenze*. Sono state sollevate delle questioni di gran rilievo, potrei dire da vera e propria Assemblea costituente; l'irrompere nel nostro sistema del principio maggioritario è sicuramente il problema dei problemi, perché naturalmente la riflessione su queste *Authority* riguarda il sistema di pesi e contrappesi. Si viene, infatti, da un sistema consociativo, nel quale non era prevista questa sorta di «dittatura del Governo», di *electoral dictatorship* (come direbbero gli inglesi) che, però, in una realtà flessibile come quella britannica, ha dei contrappesi sociologici mentre nel nostro caso c'è da ripensare, forse in non piccola parte, proprio il sistema dei contrappesi.

Detto ciò, per cominciare a rispondere ai quesiti che mi sono stati posti, credo che il combinato disposto di astensione e pubblicità — trattandosi di una situazione patrimoniale analitica e dettagliata, come quella prevista dalla *disclosure* americana, che si compone di decine e decine di pagine (ed infatti il Presidente, il Vicepre-

sidente e i Segretari di Stato assumono degli studi legali di New York per redigere tali situazioni patrimoniali) —, insieme con le sanzioni sul portafoglio delle imprese che beneficiano dei favori governativi rappresenti un deterrente abbastanza efficace allo stato attuale dell'ordinamento costituzionale.

Per quanto riguarda altre forme, mi chiedo se a livello di regolamenti parlamentari (Commissioni parlamentari permanenti e Commissione di vigilanza) si possa immaginare un sistema — ed in tal caso il modello americano forse insegna qualcosa — in cui, attraverso l'introduzione di meccanismi come ad esempio il voto limitato, non si consenta alla maggioranza di dominare anche le Commissioni di controllo (penso ad esempio alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, la quale ha poteri di indagine molto penetranti). Mi domando insomma se non si possa intervenire a livello di regolamenti parlamentari e trovare in tale ambito un contrappeso abbastanza efficace. A mio avviso, la scelta di un intervento a questo livello sembra praticabile, e non la escludo dallo spettro delle possibilità.

Il problema esiste: non posso dirle che una situazione di questo tipo...

RICCARDO MARONE. Mi sembra che il problema esista proprio nel momento in cui leggo che il fatto di aver vinto le elezioni, cioè di avere ricevuto il voto popolare, elimina la questione dei contrappesi: mi pare che vi sia una certa tendenza, anche nelle dichiarazioni della maggioranza, a dire: non c'è la necessità di contrappesi perché siamo la maggioranza del paese. Mi sembra che lei invece ponga il problema.

STEFANO MANNONI, *Ordinario di storia delle costituzioni moderne presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Firenze*. Io pongo il problema perché leggo in questi giorni sulla stampa inglese, con la stessa preoccupazione da lei espressa, che Tony Blair dice: ma dei Lord

cosa ce ne facciamo? Eliminiamo anche loro! In questo modo, si assicura l'assoluta riflessività tra il Governo ed una maggioranza parlamentare che si colloca in rapporto gerarchico rispetto al Governo stesso. Il sistema di Tony Blair è stato molto celebrato anche da parti che forse si sarebbero dovute porre qualche interrogativo in più: infatti, la maggioranza del Governo laburista inglese ha appena abolito il *Bill of rights* del 1689 attraverso le misure sul terrorismo che conosciamo. Pertanto, quando affermo che il problema della dittatura...

ELENA MONTECCHI. Lei sa che c'è un grande dibattito al riguardo? Non mi sembra un esempio calzante!

STEFANO MANNONI, *Ordinario di storia delle costituzioni moderne presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Firenze*. Quale era l'esempio che non le sembrava calzante (*Commenti del deputato Montecchi*)? Dal momento la Costituzione inglese configura una «dittatura elettorale», ma allo stesso tempo prevede freni sociali e sociologici, il *Bill of rights* faceva in qualche modo parte di una sorta di Costituzione consuetudinaria che limitava la discrezionalità della maggioranza. Mi sembra innegabile che il problema sia all'ordine del giorno degli ordinamenti costituzionali europei.

Per rispondere alla questione sollevata dall'onorevole Boato, vorrei dire che mi sono soffermato sulla vicenda del sindaco Bloomberg con le cautele esposte in apertura. Certamente, si tratta di un sindaco e non di un Capo di Governo, ma devo dire che ho trovato un po' singolare il ragionamento che è stato seguito. Infatti, il sindaco Bloomberg è proprietario di un'impresa di informazione (con 1200 giornalisti) che è la diretta concorrente della *Reuters*. Il ragionamento degli americani è stato questo: siccome il sindaco di New York non ha competenza sul *broadcasting*, perché non si occupa di queste cose (anche se il comune di New York può affittare dei terminali da cui ricevere delle informazioni), il conflitto di interesse non

esiste. Si possono mettere le cose anche in questo modo: qualcuno ha suggerito, sul versante della *Reuters*, che forse il conflitto di interessi c'era perché il sindaco ha un minimo vantaggio rispetto all'opposizione e ai suoi competitori avendo 1200 giornalisti che ventiquattr'ore su ventiquattro lavorano al suo servizio.

Ho fatto tale esempio per due ragioni: in primo luogo, per dire che il sistema americano è abbastanza elastico e a geometria variabile; in secondo luogo per sottolineare come vi sia anche un filo di ipocrisia, perché vorrei sapere se governare New York come *city boss* con 1200 giornalisti che lavorano al proprio servizio non dia adito a un conflitto di interessi, anche se non si tratta di un conflitto di interessi formale e giuridico, ma sostanziale.

Quindi, i parametri legali o legalistici americani consentono alcune situazioni. Al riguardo, le faccio un esempio che ho trovato scioccante: il *Postmaster general* (il ministro delle poste americano), che si era dimenticato di avere un certo numero di *stocks* (azioni) della *Coca-cola* ed aveva partecipato ad una deliberazione per cui si dovevano installare distributori di *Coca-cola* negli uffici postali americani, ha ricevuto una multa di 30 mila dollari che ha dovuto transare con l'*Attorney general* perché ciò è stato ritenuto una grave violazione del conflitto di interessi. Vorrei dire che l'America è un paese di grandi contraddizioni, quindi la vicenda di Bloomberg era anche un invito a riflettere su questi aspetti.

Per quanto riguarda la questione delle sanzioni, vorrei dire che non ho in tasca la soluzione per risolvere il problema dell'imputazione della responsabilità dell'autore-beneficiario: si tratta di un problema giuridico notevole, non di un'aspetto secondario. Al riguardo, ho trovato suggestiva la proposta. In via procedurale, con audizioni delle imprese e con interpellanze, segnalazioni e diffide al Governo, è possibile trovare un momento in cui garantire all'impresa di essere *audita altera parte*. Nello stesso tempo, la pressione esercitata sull'impresa costringe il

Governo a fare marcia indietro. Ho esposto in modo molto grossolano il meccanismo, ma l'idea è questa; devo dire che tutti stiamo pensando in che modo si possa configurare dal punto di vista giuridico, e nessuno ancora c'è riuscito.

Per quanto riguarda l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, devo dire che ho trovato molto timida la relazione esposta dal professor Cheli ieri: l'autorità che presiede dispone infatti di vastissimi poteri. Trovo sempre molto apprezzabile il *self-restraint* da parte di chi presiede *authority* che dispongono di meccanismi di intervento e di sanzione così estesi perché ciò rappresenta una forma di garanzia e di affidabilità di chi detiene tale potere. Si possono certamente esplicitare alcuni passaggi, perché il senso della normativa da adottare sarebbe quello di chiarire alcuni punti prevedendo funzioni aggiuntive; tuttavia, affermare che questa *authority* non dispone né delle attrezzature, né delle competenze, né dei poteri per svolgere questi compiti mi sembra un rigurgito di timidezza da parte del professor Cheli che francamente non comprendo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Stefano Mannoni per il contributo fornito a lavori di questa questo Commissione. Dichiaro conclusa l'audizione e sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 12.15, è ripresa alle 12.25.

Audizione del professor Giorgio Lombardi, ordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Torino.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Giorgio Lombardi.

Innanzitutto, desidero ringraziare il nostro ospite per la presenza, ma anche per la sua pazienza, dato il ritardo sull'andamento dei lavori. La invito, professore, ad esporre la sua relazione per poi consentire ai colleghi, come lei sa, di porre alcune

domande alle quali potrà fornire immediatamente risposte ovvero riservarsi di inviarle, successivamente, per iscritto.

GIORGIO LOMBARDI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Torino.* Desidero, innanzitutto, ringraziarvi per questo invito, del quale sento la responsabilità. Premetto che, di questo argomento, non mi sono mai occupato molto, pur trattandosi di uno dei temi centrali della polemica. Tuttavia, esso mi ha dato modo di approfondire anche qualche profilo che va oltre le soluzioni specifiche. Vorrei accennare a due di tali aspetti. Il primo attiene all'uso del diritto comparato dato che, in questa materia, vi si attinge a piene mani: se ne parla, si presentano esempi, si invocano precedenti stranieri e così via. Il secondo è relativo al cambiamento, in tutta questa materia, del tipo di rapporti all'interno di quella che, un tempo, si definiva società civile: una volta, perché la distinzione tra Stato, come apparato, e società, come l'insieme degli individui, è un pensiero che deriva dalla filosofia hegeliana; si badi bene, degli individui, non dei gruppi. Questo cambiamento comporta un ripensamento delle incompatibilità, delle ineleggibilità e di tutto il resto, elaborate quando la struttura statale aveva le caratteristiche che oggi sono in gran parte in discussione e, forse, anche superate.

Entriamo, più specificamente, nel primo tema: il diritto comparato. Di solito, si pensa che esso serva ad individuare le analogie. Ciò è corretto relativamente al diritto privato comparato nel cui ambito si cerca di raggiungere un diritto uniforme per favorire il commercio e gli affari. Nel diritto costituzionale, e nel diritto pubblico in generale, la ricerca di analogie richiede un'opera molto più sottile, che risulta pericolosa perché, soprattutto nel diritto pubblico, si ricorre ad un uso della comparazione come *argumentum quo ad auctoritatem*: si pensa, cioè, che se in un dato paese fanno così, anche noi dobbiamo fare così. A questo proposito posso citare un piccolo esempio, anzi, forse non

tanto piccolo. Ricorderete quando, alcuni anni fa, si è voluto riformare il codice di procedura penale e si poneva, come obiettivo, il raggiungimento del modello anglosassone in uso negli Stati Uniti, il tanto lodato modello accusatorio. Non comprendendo i nostri giuristi il modo di essere del mondo anglosassone, volendolo trasportare presso di noi che, nei nostri cromosomi, abbiamo il processo inquisitorio da secoli, se non di più, ne è scaturito che il nostro processo non è divenuto accusatorio, è rimasto inquisitorio, riunendo in sé tutti i difetti dell'uno e dell'altro. Quando questa riforma del codice di procedura penale è stata approvata, tutti l'hanno osannata secondo il cosiddetto messianismo delle istituzioni. Il risultato lo potete osservare: siete stati obbligati a inserire nella Costituzione norme che, in qualunque altro Stato, avrebbero trovato più opportunamente posto in un codice. Questo è accaduto perché il codice non era in grado di assicurare quei valori elementari. Perciò, è necessario prestare molta attenzione quando si ricorre al diritto comparato: bisogna conoscere le differenze. Ho teorizzato — mi scuso per l'autocitazione — che il *proprium* del diritto pubblico comparato è lo studio delle differenze e non quello delle analogie. Una volta compreso il perché delle differenze, possiamo effettuare una buona comparazione e beneficiare anche degli effetti pratici. Ciò emergerà al momento opportuno, quando passerò all'esame delle diverse proposte e delle diverse tesi.

Esaminiamo ora il profilo attinente alla società e allo Stato. Il discorso è semplice: la società dell'Ottocento era, o almeno doveva essere, secondo coloro che l'avevano teorizzata, e cioè i liberali dell'approdo moderato della rivoluzione francese, una società di uguali in diritto perché moderatamente diseguali in fatto. Soprattutto, doveva essere una società dove non esistessero gruppi intermedi: concezione atomistica del popolo, secondo la definizione del famoso costituzionalista Emilio Crosa. All'interno di essa, osserviamo come l'origine della ineleggibilità — che un tempo non esisteva, essendo prevista sol-

tanto l'incompatibilità — sia di tipo giacobino. Robespierre inventò l'ineleggibilità; addirittura, a Lamartine fu proibito di parlare perché la sua oratoria era tale da trascinare, non soltanto le folle, ma anche i ben più smaliziati deputati dell'Assemblea francese. Il fine era sempre quello di evitare un qualche cosa che, si afferma, possa alterare la situazione. Potreste domandarmi che cosa c'entri questo con il problema delle incompatibilità e dei conflitti di interesse. C'entra, eccome, perché all'epoca era facilissimo eliminare questi conflitti: era sufficiente affermare che due determinate cose insieme non potevano stare, dato che, comunque, erano disancorate, in un certo senso, dalla struttura sociale.

Oggi questa struttura è completamente diversa: lo Stato, attualmente, è ciò che il Giannini definiva società pluriclasse. Inizialmente a me questa sembrava una sciocchezza (scusate, se parlo in questo modo di un grande maestro !) perché tutti gli Stati sono, più o meno, pluriclasse. Studiando meglio il problema, questa definizione è importante in quanto significa, semplicemente, che non esiste più una classe come nell'Ottocento: la classe borghese, la classe operaia, il ceto industriale stabile o i bottegai. Oggi, la mobilità sociale è enorme; quindi, i cambiamenti sono altrettanto enormi. Inoltre, ciò comporta un profondo mutamento perché la società dell'Ottocento vedeva i diritti in pericolo a causa dell'intervento dello Stato, secondo la dialettica libertà-autorità nella quale, da una parte, c'è uno Stato, con la sua autorità che può ledere i diritti, dall'altra, la società civile con i cittadini portatori dei loro diritti che fanno valere nei confronti del potere pubblico. Tutto questo, ormai, non ha più corso perché i diritti possono essere offesi anche da poteri che non sono pubblici ma ne hanno gli stessi effetti: quelli volgarmente noti come i poteri forti ma che, meglio, si potrebbero indicare — con una mia definizione di circa trent'anni fa — come i poteri privati.

La nostra Costituzione, al secondo comma dell'articolo 3, secondo un'interpretazione giuridica rispetto a quella po-

litica che aveva guidato Elio Basso a chiedere che questo articolo vi fosse inserito per legittimare una sorta di rivoluzione permanente, afferma semplicemente che — meglio non citare a memoria, può fare brutti scherzi — « è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'egualanza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese ». I giuristi, poi, hanno interpretato la definizione di « lavoratori » nel senso di « cittadini ». Anche la Costituzione spagnola, riportando la medesima norma, ha utilizzato il termine « cittadini ». Questo voleva significare l'esistenza della rilevanza giuridica di una diseguaglianza di fatto, quando questa è tale da ledere un diritto. È un discorso che si pone sul piano delle garanzie individuali.

Detto questo, occorre adeguare il tema delle incompatibilità e del conflitto di interessi ad una società complessa e anche ad una situazione diversa dei rapporti tra Parlamento, Governo e popolo. Prendendo ad esempio il modello statunitense, del quale io non sono un esagerato estimatore — lo ritengo un'esperienza interessante, oggi troppo di moda e, quindi, una sana diffidenza non guasta — si rileva come quel poco di democrazia che esiste (scusatemi, se affermo questo ma ritengo che la democrazia sia una linea tendenziale che non c'è, è difficile da trovare) funziona, e può essere un esempio di riferimento non soltanto per via dell'investitura popolare e quant'altro, ma perché ci sono i pesi ed i contrappesi. Il *proprium* della Costituzione degli Stati Uniti d'America e del modo in cui opera è quello dei pesi e contrappesi nelle istituzioni: Presidente eletto, Camera e Senato eletti in turni diversi, Presidente che dispone raramente di una propria maggioranza, dato che in genere è sostenuto da una maggioranza diversa. Allora, è necessario un accordo e nessuno va oltre il proprio limite (questo ricordatelo). Il potere giudiziario è fortissimo però, al momento giusto, sa fare un

passo indietro. Pensate alla vicenda del *New deal*, quando la Corte suprema bocciava tutta la legislazione sociale del vecchio Theodore Roosevelt: c'era una maggioranza conservatrice, di liberali conservatori — ci possono pur essere — nella Corte suprema; Roosevelt, ad un certo punto, minacciò di introdurre una modifica costituzionale — aveva la maggioranza per farla approvare — per raddoppiare il numero dei giudici della Corte suprema, nominati dallo stesso presidente, soltanto con un controllo da parte del Senato. La maggioranza dei conservatori si era già assottigliata: uno di essi affermò che, in fondo, era meglio che il primato fosse attribuito al politico. Anche in quel caso pesi e contrappesi hanno funzionato.

Noi ci troviamo in questa situazione: ho sempre rilevato l'esistenza di conflitti di interesse, nel corso dei miei studi. C'era un progetto di legge, approvato dalla Camera e inviato al Senato, poi decaduto, che è stato recentemente ripresentato. Nell'introduzione, c'è un riferimento a Camillo Cavour che, quando divenne primo ministro, vendette le sue partecipazioni azionarie perché costituivano la maggior parte del suo patrimonio: non è vero, la maggior parte era rappresentata dai fondi e dalla produzione del grano. Quando rifiutò vantaggiosi affari proposti dall'Austria — vorrei ben dire — era ministro di un paese che le aveva appena dichiarato guerra e che, successivamente, ne avrebbe dichiarato un'altra. Tuttavia, conservò le sue proprietà e quando i prezzi del grano aumentarono a Torino si verificarono tumulti. Basta leggere quanto scrisse Brofferio, ne *I miei tempi* per capire il clima.

Oggi, ci troviamo in una situazione in cui c'è un servizio pubblico radiotelevisivo che, a mio giudizio (poi parleremo anche di quello privato), aveva senso in uno Stato come quello italiano degli anni Trenta, mentre oggi non ne ha più. Abbiamo un duopolio televisivo con un grande gruppo privato e un grande gruppo pubblico che si rassomigliano sempre più, in tutto. Il problema è semplice: i mezzi tecnici oggi disponibili non sono più quelli di un tempo, quando c'erano due, tre, quattro o

sei bande; ce ne sono un infinità. Cessata la mia appartenenza al Consiglio superiore della magistratura, sono stato per quattro anni al Consiglio superiore delle telecomunicazioni e, devo riconoscere, ho imparato moltissimo, anche come la tecnologia attuale possa permettere in larghissima misura questo superamento tanto che neanche si potrebbe più parlare di concessione, in questo senso. Una cosa è la messa a disposizione delle vie per passare, altro è attribuire concessioni. Ricorderete che, per risolvere il problema dei suoli, si è pensato di definire concessione la vecchia licenza edilizia, che era e resta una autorizzazione, ritenendo, in tal modo, di avere cambiato tutto. Neanche per idea! Restava e resta una autorizzazione. Gennini, che verso la proprietà privata non era certamente tenero, a quel proposito — l'ho sentito con le mie orecchie — affermò: « già che c'eravate, potevate chiamarla Giuseppina, Carlotta o quello che volevate perché, tanto, nulla sarebbe cambiato ».

A mio avviso, il problema non è tanto quello di chi fa una cosa, ma delle influenze che può avere. Voi penserete che ho scoperto l'acqua calda. Penso, invece, che questo significhi avviarsi a trovare una soluzione. Si vuole che sia ridotta o contenuta l'influenza che deriva dalla proprietà di mezzi di comunicazione o si vuole, semplicemente, privare di questi mezzi il suo detentore? Bisogna prima risolvere questo interrogativo, dopodiché gli altri. Questo però, non è un problema di conflitto di interessi, ma di influenza sulla formazione del consenso che, oggi, passa attraverso le vie più disparate. Un tempo avveniva attraverso la parola e, un poco, attraverso la stampa. In una società in buona misura di analfabeti, come era quella italiana di centocinquanta anni fa, i giornali erano al servizio di quella élite del due, tre per cento di persone che avevano diritto di voto. Oggi, è totalmente diverso: si legge di più, si ascolta di più e si osserva di più. Il quotidiano resta, si può leggere e conservare.

Non seguo molto la televisione e, anche se generalmente presto attenzione a ciò che faccio, dopo qualche ora o qualche

giorno non ricordo più nulla delle trasmissioni televisive a cui ho assistito. L'informazione televisiva è molto più labile e le mode passano velocemente. Il problema diventa: togliamo o ne rendiamo comprensibile il significato? La nostra Costituzione afferma che la legge può stabilire la pubblicità riguardo a chi finanzia la stampa periodica, punto sul quale siamo arretrati. Si può dire che *La stampa* sia di proprietà di Agnelli, della FIAT o che *la Repubblica* appartenga a De Benedetti e Caracciolo: non si conoscono però gli accordi, la pubblicità, né il resto. Si tratta dunque di un provvedimento che deve essere esteso a tutti gli aspetti, non ad uno solo. Esistono molte piccole televisioni locali che non si affermano, ma che si rivolgono ad un proprio pubblico: in realtà contano i grandi telegiornali, i grandi luoghi del confronto.

Riguardo al problema in discussione si possono avere due profili: il primo riguarda il fatto che attraverso il notevole impatto costituito dal valore aggiunto della carica governativa si possa alterare l'equilibrio concorrenziale, non solo nei media ma in una serie di attività economiche; anche se oggi lo Stato sociale ha meno peso di un tempo, è comunque inevitabile che vi siano interventi dello Stato nel settore privato, che possono alterare equilibri. L'altro aspetto riguarda la modifica dell'orientamento politico elettorale attraverso l'uso del mezzo televisivo. Faccio un esempio: ricordo che, anche se allora ero un bambino, durante il ventennio esisteva un'unica fonte, un totale bombardamento quotidiano su ogni argomento. Erano tempi di guerra, ma quando il 23 luglio accadde un certo avvenimento, che cosa successe? Non rimase nulla, malgrado la situazione.

Ricordate le elezioni del 1996? I mezzi di comunicazione erano tutti presenti eppure il proprietario delle televisioni perse; d'estate i giornali non sanno cosa pubblicare ed inventano i serpenti di mare: quando vince le elezioni si dà la colpa alle televisioni, se le perde si dice che neppure le televisioni sono servite. Vogliamo togliere le televisioni a Berlusconi? Ciò non