

è consentito dalla Costituzione in vigore: da studioso di diritto costituzionale dico che questo tipo di espropriazione non è consentito dalla Costituzione dall'articolo 41, dall'articolo 42 e soprattutto dall'articolo 43, che è la nostra norma sulla socializzazione. Il riferimento utilizzato per la nazionalizzazione dell'energia elettrica è il seguente: «A fini di utilità generale, la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione salvo indennizzo allo Stato, ad enti pubblici, a comunità di lavoratori ed utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia, situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale». Oggi la radio e la televisione non sono più un servizio pubblico essenziale (il referendum lo ha indicato chiaramente), non sono fonti di energia né situazioni di monopolio (in questo caso sarebbe monopolio anche la FIAT); inoltre è molto difficile valutare l'interesse generale. Ho letto il parere elaborato dal professor Caianello su questo punto: sono perfettamente d'accordo con quanto afferma.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
GIANCLAUDIO BRESSA

GIORGIO LOMBARDI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Torino*. Le proposte di legge di cui ho potuto prendere visione prevedono di sottrarre o trasferire beni in mancanza di determinati atti, nessuno ha suggerito l'idea dell'esproprio: sto proponendo un argomento *ad absurdum*, per spiegare che anche forme che indirettamente portano ad un effetto di ablazione atipica non hanno spazio; infatti, se la Costituzione stabilisce le regole in questa materia, che è pur sempre oggetto del diritto patrimoniale, la strada è già tracciata oppure non esiste. Qual è allora la soluzione? Se ne possono trovare diverse, la prima delle quali è quella del *blind trust*, sulla quale immagino che avrete già acquisito molti pareri. Questo

meccanismo, in uso negli Stati Uniti, serve soprattutto per i patrimoni azionari: se il proprietario di un certo numero di azioni dovesse assumere una carica pubblica, dovrebbe affidare le sue azioni ad un gestore; chiunque abbia un certo numero di azioni le affida sempre al gestore perché agendo diversamente, a meno che non si tratti di un esperto di Borsa, non otterrebbe risultati positivi. Questo discorso non è valido in presenza di una attività imprenditoriale perché si deve affidare un'impresa ad un gestore cieco. Questo è incompatibile con il dinamismo di impresa e realizza un effetto di ablazione occulta e non trovo questa ipotesi conforme al diritto costituzionale vigente (anche se spesso si piega la Costituzione a varie interpretazioni). Di fronte ad una nuova normativa, bisogna domandarsi se si vuole limitare il conflitto di interessi o se si preferisce mantenerlo inalterato. Credo che l'idea di mantenerlo inalterato convenga a molti, mentre risolverlo conviene alla tranquillità sociale. Capiamo come sia possibile impostare le convenienze.

Consentitemi un'osservazione: il principio di eguaglianza del voto non può essere rispettato in assoluto. L'idea che tutto debba essere uguale è analoga a quanto si diceva nelle vecchie circoscrizioni elettorali in Francia (parliamo di 200 anni fa): il territorio si divide geometricamente per numero e si elimina la vecchia tradizione, perché i collegi non rispondono ad alcune esigenze. Il ragionamento è esattamente opposto a quanto avvenuto in Gran Bretagna dove i collegi costituiscono territorialità, non sono circoscrizioni, cioè ambiti di competenza entro la quale si realizza un'elezione, ma territorialità profonde che hanno come proprio esponente il deputato che viene eletto. Si tratta di un modello che non definirei federale, ma che assomiglia molto a questo secondo un costume, quello britannico, che presenta una continuità dal medioevo fino ad oggi, senza cesure. Nessuno è uguale: le campagne elettorali costano. Mi piace studiare la politica ma non ho mai affrontato una competizione elettorale perché non pos-

siedo risorse sufficienti e non ho mai voluto chiedere denaro ad altri: si tratta di una attività costosissima. Per il senatore Umberto Agnelli la campagna elettorale è stata molto più leggera che per chiunque altro. Chi è appoggiato da un giornale vince più facilmente rispetto a chi non ha nessuno; chi possiede tre televisioni riesce altrettanto facilmente.

Si pone in primo luogo il problema di capire come venga e da chi questa sovrapposizione ed in secondo luogo che chi è in possesso di un determinato potere non alteri la concorrenza — non semplicemente in un determinato settore — e l'equilibrio dell'informazione. Mi rendo conto che è molto difficile in qualunque paese, ma nel nostro è difficilissimo. Poniamo che venga decisa l'istituzione di un'autorità superiore: a chi dovrà riferire? Certamente al Parlamento; ma in questo caso il Parlamento stesso non servirà più. Con il sistema elettorale maggioritario il Parlamento serve? Pongo una domanda retorica; esaminiamo il caso in cui in Parlamento si formi una maggioranza consistente e coesa oppure quello in cui la maggioranza sia ristretta. Nel primo caso il Parlamento non sarà in grado di influire su nessuna decisione: vi ricorderete che durante la metà degli anni cinquanta il professor Elia pubblicò un breve scritto da titolo « *Il Governo comitato direttivo del Parlamento* ». Durante gli anni di studio, ci hanno insegnato che il Parlamento è tutto, mentre il Governo è l'esecutivo che deve eseguire quanto stabilisce il Parlamento nel momento in cui vota la fiducia: la mozione di fiducia costituisce la norma in base alla quale il Governo deve governare. Ciò presuppone una alterità profonda tra Parlamento e Governo, non una omogeneità, che oggi è diventata sempre più forte.

Nel modello britannico, da quando è in vigore il suffragio universale, si vota per il deputato, il programma, il *leader*, che sono percepiti come un insieme unico. In Italia siamo vicini a questa opzione; allora, il Parlamento non serve. Questo è il motivo per cui se si decide di istituire un'autorità superiore, come nella proposta del Go-

verno, essa sarà fittizia perché o scardina il sistema costituzionale nel senso che questo diventa un doppione (nemmeno il migliore) rispetto alle Camere; oppure non servirà a nulla e sarà inutile. Poiché non abbiamo un sistema come quello vigente negli Stati Uniti, composto da pesi e contrappesi (non so se lo avremo mai) è necessario fare affidamento sull'impatto nei confronti dell'opinione pubblica. In Gran Bretagna, il contrappeso è costituito dall'opinione pubblica e dalla possibilità di cambiare il voto. Ora vogliono abolire la Camera dei *Lords*: ricordo che avevo assegnato una tesi sulla Camera dei *Lords* ad un giovane che avevo mandato a studiare ad Oxford. In quel periodo governava la signora Thatcher, conservatrice ma rivoluzionaria, a differenza della Camera dei *Lords* che è conservatrice ma non rivoluzionaria: l'unica forma di opposizione scaturiva dalla Camera dei *Lords*, anche se opposizione modesta perché già i laburisti, in varie occasioni, avevano prima eliminato il bicameralismo perfetto e poi la differenza tra il *bill* finanziario e altro.

Il problema è l'opinione pubblica diretta che non siamo abituati a considerare: sembrerà strano, ma nel sistema proporzionale l'opinione pubblica non conta perché ognuno procede secondo il proprio radicamento e, avendo diverse opzioni a disposizione, sceglie la propria; il resto avviene in sede parlamentare. Perché si è verificata la crisi di quella che si continua a chiamare la prima Repubblica? Perché non vi era la possibilità di intervenire e cambiare: il sistema successivo ha permesso il cambiamento, assegnando la vittoria prima ad un gruppo, poi ad un altro, poi ad un terzo; è questo il vero contrappeso e l'opinione pubblica conta moltissimo nella scelta di una parte o dell'altra. Se prestiamo attenzione, inoltre, il modo con cui si vota non provoca distanze abissali tra le forze politiche: se osserviamo il risultato delle ultime elezioni, capiremo che vi è poca differenza di voti in termini numerici. Si può essere gratificati da un'enorme maggioranza, che però rischia di essere perduta con estrema facilità. Questa è la ragione per la quale

ritengo fondamentale l'opinione pubblica. Esiste, al riguardo, un problema di trasparenza.

Il problema è quello della trasparenza, ma facciamo attenzione, perché una volta usato questo termine, voi potreste rispondermi che si tratta di una bella parola ma che non serve a nulla. Invece serve.

Ho notato che nella proposta che era stata fatta prima, così come in quella firmata Angius ed altri, era previsto il riferimento alle due *authorities*: quella della concorrenza e quella delle telecomunicazioni. Io penso che la strada sia proprio quella, cioè puntare su un potenziamento di quelle autorità. Detto questo, posso capire che sorgano altre domande. Una, per esempio, potrebbe riguardare le sanzioni. Per altro verso ci si potrebbe chiedere come procedere. Un'altra potrebbe riferirsi agli atti del Governo. Un'altra ancora, infine, potrebbe riguardare il modo per realizzarle. Proverò qui a delineare alcune prospettive cercando di rispondere alle domande che mi verranno poste, a molte delle quali mi riserverò di farlo per iscritto, poiché lo considero più serio verso chi le pone.

Il primo discorso riguarda l'Authority per la concorrenza. Questa deve servire ad evitare non solo i vantaggi per se stesso, ma anche l'alterazione dell'equilibrio proveniente da quella posizione potere.

Ricordo che — mi pare nel Governo Dini — ad un certo punto era divenuto ministro degli esteri la signora Agnelli. Sono ripresi gli investimenti della FIAT in America latina. Può darsi che sia una coincidenza; può darsi di no. Tuttavia è avvenuto e la trasparenza avrebbe voluto che si fosse saputo perché, con quali aiuti e in quali modi.

Il secondo discorso riguarda l'Unione europea, la quale tiene moltissimo non solo alla libera concorrenza ma anche ad evitare i cosiddetti aiuti alle imprese. Sono dell'opinione che, in tutti i casi in cui ci siano determinate situazioni che possono portare ad uno stravolgimento della concorrenza, l'Autorità possa svolgere le sue indagini, ma il problema — secondo me — è quello delle inchieste. Noi siamo poco

abituati a queste ultime, poiché di solito si svolgono in segreto, con poca pubblicità e con scambi di favori, mentre invece in questo caso si attuerebbe una pubblicità assoluta, mediante un'inchiesta breve ma attenta che veda una conclusione, la quale può consistere, per esempio, nell'inefficacia degli atti: attenzione, non parlo di nullità degli atti bensì di inefficacia di questi. L'atto, appunto, non ha effetto.

A questo punto, a conclusione di un'inchiesta, la relazione ben motivata che ne segue può essere portata in Parlamento. Certamente, dopo avere parlato di quest'ultimo nei termini che ho usato prima, ci si potrebbe chiedere: che cosa la si porta a fare in quel posto? Almeno, si verrebbe a sapere se c'è una maggioranza che si oppone, per esempio, a considerare un certo aspetto. Sarebbe un po' come quando, un tempo, c'era la registrazione con riserva della Corte dei conti. Perché si faceva? Perché erano soldi dei contribuenti e questi ultimi forse facevano più attenzione, per cui se il Governo insisteva nel voler effettuare quella spesa, la Corte dei conti la lasciava effettuare ma operava un rinvio al Parlamento. Tutto questo è venuto meno perché era minore l'impatto sociale di questi argomenti, ma ritengo che su un tema come quello di cui si discute può di nuovo essere venuto il momento per effettuare un confronto serio.

Infine, l'Autorità può sempre fare rapporto, volendo, anche al Commissario europeo per la concorrenza. Non dimentichiamo che viviamo in un sistema — quello europeo — dove il problema della concorrenza non riguarda solo l'ambito nazionale ma tutta l'Unione. Pertanto, ritengo che la nostra Autorità della concorrenza, opportunamente rivisitata, basti. Però c'è anche l'Autorità per le comunicazioni: non dimentichiamo che si parla di televisioni.

Quanto detto potrebbe andare bene per tutti i settori economici e non soltanto per chi in questo momento è Presidente del Consiglio. Ci sono tanti altri interessi in questione.

L'altro aspetto, dunque, riguarda i mezzi di comunicazione collettivi. Questi ultimi sono importanti, tanto a livello

nazionale quanto a quello locale. Se così è, occorre considerare anche le televisioni locali. C'era un vostro collega che possedeva una piccola televisione locale ed è riuscito ad essere eletto anche grazie ad essa. Anche questo conta.

Tuttavia, il problema consiste soprattutto nel divieto di alterare l'equilibrio nella trasmissione dell'immagine. In altri termini, il problema dell'immagine non riguarda in sé e per sé la proprietà od altro, bensì il tipo di immagine che si trasmette. È l'immagine, il messaggio, come scrive Mc Luhan.

L'Autorità delle telecomunicazioni ha i poteri e i mezzi per intervenire: inchieste, dichiarazioni di inefficacia, sanzioni e via dicendo. Pensate, per esempio, alle sanzioni nel caso della stampa: si pubblica una notizia che non dovrebbe essere pubblicata. Quante volte c'è stata violazione del segreto istruttorio? Tante. Non riesco a capire — in realtà, lo capisco benissimo, ma è una domanda retorica — perché quando si pubblicano tali notizie, non intervenga una sanzione specifica e non la solita denuncia al solito tribunale o pretore, la quale non serve a nulla, oppure la solita smentita, che viene più spesso pubblicata in un fondo pagina minuscolo, mentre l'altra notizia occupava due o tre colonne. Sarebbe stato molto più semplice prevedere che quel giornale perdesse una pagina di pubblicità. Perché, infatti, quel giornale avrebbe pubblicato quella notizia? L'ha pubblicata per vendere. E perché fa la pubblicità? Per guadagnare, e più vende, più c'è pubblicità. Pertanto, sarebbe costretto a perdere una pagina di pubblicità per ogni notizia illecita, avvertendo, sulla pagina bianca, che la tale pubblicità non è stata consentita in seguito alla pubblicazione, per esempio, di una notizia coperta da segreto istruttorio o da qualunque altro. Mi si potrebbe obiettare: «I giornalisti inaridirebbero!». Rispondo: «Imparino!». Sono quindi dell'idea che le due *authorities* servano egregiamente.

Per quanto riguarda l'aspetto delle sanzioni, ce ne possono essere molte — come

quelle di cui vi ho detto — possibilmente di tipo pecuniario, di immagine, e via dicendo.

Spero di essere stato esauriente e rimango a vostra disposizione per eventuali chiarimenti.

**PRESIDENTE.** Ringrazio, a nome della Commissione, il professore Lombardi per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

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

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti la disciplina per la risoluzione del conflitto d'interesse, l'audizione del professor Giuseppe Morbidelli, ordinario di istituzioni di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università La Sapienza di Roma, che ringrazio a nome della Commissione per la sua presenza ed al quale do subito la parola.

**GIUSEPPE MORBIDELLI,** *Ordinario di istituzioni di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università La Sapienza di Roma.* Procederò per grandi semplificazioni, sia perché i problemi sono tantissimi, sia perché credo che se ne sia già discusso esaurientemente. Per questo, al fine di non ripetere argomentazioni già svolte dai colleghi che mi hanno preceduto, mi riferirò in particolare alle situazioni di conflitto di interesse riguardanti esponenti che ricoprono cariche di Governo (senza quindi entrare nel merito degli aspetti delle cariche regionali, provinciali e via dicendo).

Sostanzialmente, il mio discorso tocca due punti. Dapprima, i modelli astratti di incompatibilità; in secondo luogo, le misure conseguenti a questi modelli.

Mi pare chiaro — così come risulta anche dalle varie proposte presentate in

Parlamento — che i modelli praticabili — altri, francamente, non vedo — siano, in prima istanza, quello tradizionale della categorizzazione preventiva; in secondo luogo, il modello (da altri anche definito « americano » o « flessibile ») dove, nel momento in cui un soggetto assurge ad una determinata carica, si da luogo ad una verifica *ad hoc*, stabilendo se esistano o meno i requisiti di incompatibilità.

Quindi, non è del tutto rimessa a regole generali ed astratte ma a regole che richiedono una successiva verifica, quanto meno di natura discrezionale. Vi è poi la terza soluzione, che traspare dalla proposta governativa e anche dalla cosiddetta proposta Caianiello, ed è quella che non riguarda i soggetti in quanto tali (od il loro *status*) ma l'attività da essi svolta.

Sulla prima categorizzazione (chiaramente quella generale, prevista dalle leggi in materia di elezioni alla Camera ed al Senato e dalle leggi elettorali per regioni e comuni) non mi risulta che, con riferimento al caso di specie (queste proposte sono volte ad evitare una commistione di interessi in riferimento ad una specifica situazione patrimoniale), vi siano precedenti di incompatibilità secca ed assoluta in relazione al possesso di un certo patrimonio, qualunque sia l'attività svolta. Anche le costituzioni citate nei vari dossier (tedesca, francese, austriaca) che introducono il principio dell'incompatibilità tra cariche di Governo e determinate attività fanno sempre riferimento proprio all'attività e non allo status in quanto tale.

È stato affermato che far riferimento allo *status* significherebbe introdurre un limite di censo al contrario; in realtà, ritengo che un limite di tal genere sarebbe in contrasto non solo con tutta la nostra tradizione legislativa, ma anche con la regola di cui all'articolo 51 della Costituzione in base alla quale si configura una limitazione dell'accesso ai pubblici uffici solo in mancanza di alternative. L'intenzione di non introdurre un'incompatibilità « secca » in relazione alle situazioni patrimoniali è avvertita ad un tale livello che le varie proposte seguono, in realtà, quello che ho definito un meccanismo intermedio

e cioè una valutazione — caso per caso — sulla base di una rilevazione, eseguita al momento dell'assunzione del mandato, di quelle che sono le situazioni patrimoniali proprie, familiari, e quant'altro.

Tuttavia, con una modalità quale quella prevista dalla proposta n.2214 si ipotizza lo stesso una valutazione caso per caso, ma in maniera tale che detenere un patrimonio in certi settori ritenuti rilevanti determina, di per sé, la dichiarazione di incompatibilità ad opera dell'autorità a ciò preposta. Pertanto, in riferimento al caso principale che sta dietro a questa legislazione *in itinere*, anche questa proposta finisce, di fatto (anche se è condotta con finezza richiamandosi al modello americano), col rientrare nella prima categoria, cioè quella delle assolute incompatibilità per ragioni di stato patrimoniale.

È vero anche che, proprio tenendo conto di alcune obiezioni che la ritengono una soluzione troppo radicale ed in contrasto con i principi dell'articolo 51, la proposta prevede una sorta di contraddittorio con l'autorità etica (o altra autorità) in base al cui esito si possono adottare varie misure. L'unica misura, però, che viene esplicitata è quella della vendita, la quale, a mio giudizio, sarebbe però sicuramente incostituzionale. Voglio ricordare che non mi sembra corretto richiamare la normativa prevista a tutela della concorrenza, in virtù della quale l'Autorità anti-trust può imporre la vendita quando si raggiungono certe concentrazioni; si tratta, in questo caso, di una vendita-sanzione, cioè una vendita che avviene perché una attività è ritenuta illegittima, e non una vendita alla quale, invece, si contrappone l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito. Né tanto meno si può richiamare la vendita prevista ad esempio dalla recente legislazione Ciampi nei confronti delle fondazioni bancarie, perché si tratta di una legge che riguarda enti che, a quell'epoca, vennero considerati pubblici e quindi enti nei confronti dei quali il legislatore ha sicuramente un potere confermativo.

La vendita coattiva, secondo la dottrina che si è occupata del tema, è del tutto

parificabile ad una espropriazione; ciò perché sia che il trasferimento del bene avvenga per provvedimento unilaterale dell'amministrazione sia perché si è costretti a vendere sulla base dello *iussus* del legislatore, il sistema non cambia ed infatti, tradizionalmente, l'espropriazione viene chiamata vendita forzosa. Ciò è tanto più vero se si considera che la Corte costituzionale, da molto tempo, ha fornito una nozione di espropriazione molto lata, che riguarda tutte le ipotesi in cui si configura un'incisione sostanziale sul diritto dominicale (dove si incide proprio sulla facoltà di disposizione e quindi di restare proprietari). Se però si ipotizza una espropriazione, tralasciando ogni questione relativa all'indennizzo (che dovrebbe essere costituito dalla differenza tra valore di mercato e l'ammontare del ricavo conseguito ad una vendita subitanea), mancano allora i motivi di interesse generale affinché non vi sia conflitto ma il motivo di interesse generale è connesso a quel bene, che in quanto tale deve servire ad interessi generali, perché l'espropriazione o la vendita forzosa sono finalizzate a far sì che quel bene venga utilizzato da un terzo che ne usufruirà per fini di interesse generale. Aggiungo poi che, talvolta, nelle varie proposte, si parla di possibilità di vendita anche attraverso offerte pubbliche di vendita; allora mi domando, in questo caso, cosa avverrebbe per gli azionisti di minoranza. Non vi è dubbio, infatti, che una vendita di tal genere avrebbe l'effetto di deprezzare le azioni dei risparmiatori di fronte ad un'ingente immissione sul mercato del patrimonio.

Pertanto, la soluzione cosiddetta intermedia presenta proprio un limite di fattibilità anche in relazione al cosiddetto *trust* cieco, come del resto tutti ormai affermano, e mi pare che tale tesi sia condivisibile. Lo ha affermato anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel 1998, la quale ha tra l'altro sollevato dubbi di costituzionalità sulla vendita, che non servirebbe al risultato che si vorrebbe raggiungere. Pertanto vi è un limite di fattibilità, né credo si possa

richiamare più di tanto la disciplina americana che come sappiamo — e come è stato ricordato anche stamani — non riguarda né il Presidente né il Vicepresidente (eletti direttamente da parte del popolo) ma ogni sorta di funzionario federale che non ottiene l'*advice and consent* del Senato, se non risponde a determinate caratteristiche. In tale ipotesi non si configura, pertanto, un intervento che va ad incidere su una scelta popolare, ma vi è una scelta da parte dei massimi vertici federali in relazione a questo sbarramento del Senato.

L'impraticabilità di questa soluzione preventiva ed intermedia potrebbe sollevare varie obiezioni come ad esempio quella del senatore Passigli nel suo libro, dove si afferma come in tal modo non si possa intervenire sulle cause; si afferma, invece che è proprio sulle cause che si dovrebbe intervenire e non sugli effetti. Tuttavia, interveniamo sulle cause allorché siamo in presenza di regole sull'ineleggibilità ed incompatibilità che non presentano controindicazioni di carattere costituzionale e che debbono sempre fare i conti con il principio di uguaglianza e con quello del minimo mezzo.

Del resto, la nostra legislazione amministrativa prevede da sempre l'istituto dell'astensione in tutte le multiformi ipotesi nelle quali il conflitto può emergere e non, ad esempio, un'incompatibilità per un sindaco proprietario di aree certamente interessate dal piano regolatore o di un altro proprietario di esercizi commerciali e, come tale, interessato al piano della rete distributiva; ma soprattutto, in riferimento alle cause del conflitto, va evidenziato come queste si radichino spesso — come dimostra la storia — in interessi privati riferibili, se mai, a patrimoni altrui e, proprio per questo, più agevolmente e cripticamente tutelabili in frode dell'interesse pubblico.

In altri termini, le possibili cause non le elimineremo mai (dovremmo occuparci, fra altro, anche del patrimonio dei segretari dei partiti di maggioranza) né, tanto meno, le elimineremo con misure generali ed astratte; potremmo invece rilevare

sempre gli effetti di situazioni conflittuali. Meglio sarebbe quindi, a mio giudizio, creare una cultura del controllo mirato che si muova tenendo conto delle regole di mercato e volta a verificare sempre il *cui prodest*; estendendo cioè quel modello dell'anti-trust prima del quale il mercato si regolava liberamente, con posizioni dominanti, senza che nessuno intervenisse. Oggi abbiamo, invece, attraverso tutta una serie di interventi, una griglia di regole che certamente hanno cambiato molto ciò che accade nel mercato.

Quindi le proposte come quella del professor Caianiello, e le altre simili, si inseriscono in questa cultura e a mio avviso aprono prospettive verso una valutazione stretta, continua e trasparente della tutela dell'interesse pubblico, avverso devianze in favore dei privati, quali mai vi è stata nel nostro paese. Tra l'altro, questa verifica supera i problemi relativi alla tempistica; infatti fin da oggi si può intervenire sulle attività, perché fin da oggi si può disporre che l'attività di Governo non contrasti con il pubblico interesse, ed approntare meccanismi adatti allo scopo. Non si potrebbe, invece, oggi stabilire uno *status* di incapacità ad accedere ad un ufficio, poiché l'articolo 51 della Costituzione richiama la legge che si intende, come è ovvio, una legge previa. Quindi è un qualche cosa che può essere realizzata subito a differenza di altre soluzioni che, necessariamente, si proiettano in là nel tempo.

È vero che questa nozione di controllo *ex post* rende più complessa e laboriosa l'attività di controllo ma ritengo che, nello stesso tempo, ed in ossequio ai principi costituzionali, impedisca presunzioni indiscriminate, suscettibili di ricomprendere fattispecie senza alcun distinguo. Le proposte avanzate a tal fine fanno riferimento ad una apposita autorità o all'Autorità garante della concorrenza e del mercato; personalmente sarei più favorevole alla seconda ipotesi proprio per evitare il proliferare delle autorità indipendenti. Sempre che, naturalmente, l'autorità abbia la struttura e l'organizzazione idonee e che affermi, essa stessa, che vi è, per così dire,

la cultura per procedere in tal senso. In ciò anche modificandone, evidentemente, le procedure di nomina, per garantire uno spettro ampio di intervento da parte del Parlamento ed in modo tale da avere una autorità che interviene, di volta in volta, tenendo conto delle necessarie dichiarazioni che l'esponente di Governo deve sempre fare secondo il metodo americano e che traspare, poi, anche dalle varie proposte. Si potrebbe, altresì, prevedere l'obbligo di trasmettere all'autorità tutti gli atti il cui numero — attenzione — è destinato a ridursi grandemente dopo la revisione del titolo V della Costituzione.

Nello stesso tempo dovrebbero essere indicati gli interessi che il Governo ritiene siano coinvolti con questi atti; quindi, una sorta di analisi dell'impatto degli effetti. L'autorità potrebbe intervenire poi d'ufficio, o su richiesta di soggetti da determinare, quali ad esempio categorie interessate, enti pubblici, ordini professionali e sindacati maggiormente rappresentativi.

L'autorità segnalerebbe al Parlamento gli atti suscettibili di agevolare determinati interessi, per le determinazioni di conseguenza, così come la Corte dei conti segnala al Parlamento la registrazione con riserva e i risultati dei controlli di gestione sugli enti pubblici o finanziati dallo Stato (e, se ravvisa le ipotesi di reato, anche al giudice penale). L'autorità non adotta — né potrebbe a mio avviso — alcuna sanzione nei confronti degli organi di Governo, che sono soggetti in virtù della segnalazione di cui sopra al normale circuito di responsabilità politica.

Potrebbero essere ipotizzate ulteriori forme di pubblicità (sulla stampa e sulla televisione) o procedure rinforzate (cioè aggravate) per gli atti non aventi forza di legge, investiti dalle segnalazioni. Così l'autorità potrebbe segnalare l'inerzia di fronte a situazioni legislative o inadempienze attuative (anche di norme comunitarie o di sentenze della Corte), che mantengono lo *status quo*, a sua volta corrispondente all'interesse personale di chi ricopre cariche di Governo; si tratterebbe

di un potere di segnalazione che l'autorità è usa fare, ai sensi della legge n. 287 del 1990.

Potrebbero, invece, essere previste sanzioni da applicare alle imprese favorite, sotto forma di recupero delle agevolazioni o in genere dei vantaggi legittimamente conseguiti, così come avviene per gli aiuti di Stato ritenuti non corretti dalla Commissione europea, perché arrecano vantaggi ritenuti non coerenti con il regime concorrenziale.

D'altra parte, sanzioni diverse sono, a mio giudizio, incostituzionali. Si è parlato di rimozione da parte del Presidente della Repubblica, il quale a mio avviso non ha questo potere, non potendosi certo richiamare il notissimo caso Mancuso, perché in quel caso vi era una mozione di sfiducia da parte del Senato. Mi domando, poi, chi dovrebbe controfirmare questo atto del Presidente della Repubblica. Se, poi, come si dice, questo atto è meramente certativo, cioè notarile, allora è di competenza dell'autorità ed è francamente singolare che si possa attribuire un potere di rimozione di organo costituzionale ad un'autorità non prevista dalla Costituzione.

Tralascio tutte le questioni connesse alla tutela giurisdizionale perché altrimenti si finirebbe per decidere davanti ad un collegio *ad hoc*, con tutte le evidenti controversie che nascerebbero sia di ordine costituzionale, sia di ordine politico.

Mi rendo conto che siamo di fronte ad una soluzione difficile e complessa, che pone peraltro problemi di gestione non agevoli, ma è l'unica che, a mio giudizio, in questo « slalom » costituzionale che dobbiamo fare, sia coerente con i principi della Costituzione vigente e che peraltro potrebbe determinare l'immissione nella nostra società di un controllo mirato alla tutela da interessi non commendevoli, così come si è prevista una tutela dalle posizioni dominanti, a difesa in particolare delle piccole imprese.

In fondo condivido gran parte di ciò che è stato scritto di recente sulla stampa da una persona, non credo sospetta di filogovernativismo, la quale ha sostenuto che la questione del conflitto mal si presta

ad una soluzione giuridica formale, attraverso criteri astratti e puntuali; semmai il problema starà nell'intervenire con misure *anti-trust* nei confronti del duopolio RAI-Fininvest.

**PRESIDENTE** Nessun altro chiedendo di parlare, vorrei porre personalmente un quesito al professor Morbidelli.

Premesso che è chiarissima l'impostazione e la sequenza logica del suo discorso, mi sembra di cogliere un aspetto problematico nel fatto che all'autorità verrebbe in qualche modo affidato un compito di analisi dell'impatto dell'azione del Governo. Al riguardo, di fronte all'inazione del Governo, l'*Authority* quali possibilità di intervento ha? Quand'anche ci fosse questa valutazione — perché lei parla di un'analisi dell'impatto dell'azione di Governo, impatto che viene quindi valutato atto per atto nel momento in cui, a seguito della dichiarazione, si possono configurare potenziali conflitti —, mentre l'*Authority* analizza l'impatto cosa succede? C'è una sospensione degli atti o comunque della loro efficacia?

Lei ha parlato, infatti, di sanzioni possibili solo ed esclusivamente con riferimento alle aziende che potrebbero ottenere un beneficio, ma non è detto (e non è automatico) che l'effetto sia solo quello dell'arricchimento indebito o improprio di una particolare azienda; possono esserci delle ricadute più generali su tutti i cittadini per effetto della mancata attuazione di una determinata scelta o decisione del Governo. In tutti questi casi, cosa accade?

**GIUSEPPE MORBIDELLI**, *Professore ordinario di istituzioni di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università La Sapienza di Roma*. Le sue domande, presidente, mi consentono di precisare che questa è una soluzione che nasce da uno slalom costituzionale e certamente non ha, né potrà mai avere, dei caratteri per così dire « cartesiani ».

Per quanto riguarda il primo profilo, ritengo che proprio nei confronti dell'inerzia del Governo sia possibile l'attività di segnalazione, che del resto spesso viene



utilizzata e che talvolta produce un suo esito, trattandosi quindi di un'attività che presenta attualmente già un suo rilievo.

Ovviamente queste autorità, sia quella attuale sia quella futura, dovranno conquistarsi sul campo la loro autorevolezza, ai fini di una maggiore efficacia delle proprie iniziative.

Per quanto riguarda la seconda parte della questione è evidente che, se c'è stata una redistribuzione a danno o a vantaggio dei cittadini, non sarà certamente possibile ripristinare la situazione in modo totale; ma ciò del resto già avviene quando viene comminata una multa ai petrolieri o agli assicuratori per un aumento del prezzo della benzina o delle tariffe RC auto, dove effettivamente è praticamente impossibile ristorare tutti coloro che si sono trovati ad essere svantaggiati da una situazione ritenuta illegittima (anche se in astratto sarebbe possibile intentare azioni conseguenti a questo fatto illecito, sulla base dell'articolo 2043 del codice civile).

Questo è quindi un problema comune, che già si presenta oggi di fronte a tutte le misure che nascono da soggetti pubblici, o anche da soggetti privati, e che riguardano una categoria molto vasta di soggetti.

Per quanto concerne invece la prima parte della sua seconda domanda è chiaro che si tratta di un punto su cui dovremo riflettere attentamente. Al riguardo, sono stato molto stringato, ma quando ci troviamo di fronte ad atti legislativi (con l'eccezione del decreto-legge, che non conosce tempi morti dalla sua entrata in vigore), la presentazione del disegno di legge dovrà essere comunicata anche all'autorità, la quale potrà fare, anche nel corso dei lavori preparatori, la sua segnalazione; se del caso, potranno a tal fine

anche prevedersi opportune modifiche dei regolamenti parlamentari o comunque delle procedure rinforzate nel procedimento legislativo.

Stesso discorso vale anche nel procedimento amministrativo, che riguarda soprattutto atti amministrativi generali o regolamenti, che dopo la revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione sono diminuiti di molto. Il nostro ordinamento già prevede l'istituto della comunicazione di procedimento ai diretti interessati, i quali possono interloquire; a maggior ragione in questo caso si comunicherà l'intervento di soggetti portatori di interessi diffusi all'autorità, che farà valere le sue ragioni dopo opportuna istruttoria e se rileva un qualche vizio allora si potranno prevedere procedure rinforzate. Per esempio, in materia ambientale, dove c'è un valore forte, quando c'è un ostacolo da parte dell'autorità preposta all'ambiente o alla salute, non valgono le regole di semplificazione, non vale la conferenza di servizi, non vale il meccanismo del silenzio-assenso. Gli stessi accorgimenti possiamo pertanto introdurli, con le dovute attenzioni, anche in questo caso.

**PRESIDENTE.** Ringraziamo il professor Morbidelli per il suo intervento.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 13.45.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
il 15 febbraio 2002.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO