CAPARINI *(LNP)*. Signor Presidente, vorrei chiedere ai nostri ospiti qual è in fondo il compito dell'Autorità. Infatti, le passate esperienze di campagna elettorale mi hanno fatto giungere alla conclusione che questo organismo si sta riducendo ad un mero organismo burocratico che, su segnalazione del soggetto che ritiene lesa la legge sulla *par condicio* e intravede possibili violazioni alla legge del 24 febbraio 2000, n.28, risponde e si comporta generalmente in modo molto burocratico, molto notarile, con decisioni che il più delle volte non entrano nel merito della questione. Vedo una carenza di indagine e di verifica da parte dell'Autorità, nel senso che il più delle volte, anche a seguito di segnalazioni puntuali di ipotesi di violazioni di legge, non segue alcuna rilevazione della presunta violazione da parte dell'Autorità. Faccio riferimento ad esempio all'ultima campagna referendaria, ad una segnalazione in merito alle schede illustrative sul *referendum* del TG1, TG2 e TG3.A seguito di questa segnalazione, piuttosto esaustiva, c'è stata una comunicazione da parte della RAI-rapporti istituzionali che dava dignità a queste schede illustrative citandole in un apposito paragrafo, invece l'Autorità ha risposto dicendo che in merito a tali schede illustrative non poteva dare nessuna risposta perché non era stata segnalata l'ora di messa in onda. Se questo è il comportamento di chi deve vigilare e controllare, mi sembra abbastanza surreale. Dopo aver segnalato la tipologia, il contenitore, il periodo, dovrei anche indicare l'ora di messa in onda, quando magari le ore di messa in onda sono più di una? Noto che nella fattispecie c'è una mancanza di controllo, una carenza in uno dei compiti fondamentali per i quali è stata istituita l'Autorità. La mia domanda dunque, e anche la preoccupazione che ho come commissario, tende a sapere se il lavoro che stiamo facendo in questa sede, di predisporre il miglior regolamento possibile perché vi sia una comunicazione politica in linea con la legge sulla *par condicio*, trova preparato l'organo che deve far rispettare questa delibera, perché, altrimenti, rischiamo di fare un lavoro inutile.

STERPA *(FI)*. Signor Presidente, pur parlando a titolo personale, non vorrei far mancare la voce della maggioranza. Come ha già detto a titolo informale, ho apprezzato l'intervento del dottor Sangiorgi che ci ha esposto una metodologia sulla quale non c'è nulla da eccepire.

Per quanto riguarda il futuro dei temi di cui ci dovremo occupare, ne discuteremo e ovviamente ci sarà materia di cui parlare. Mi riservo dunque di intervenire sui singoli problemi.

MERLO (*MARGH-U*). Ringrazio anch'io i membri dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e vorrei trattare due argomenti, il primo dei quali credo sia abbastanza importante, come ha rivelato il dottor Sangiorgi. Mi riferisco al ruolo dell'emittenza locale nel rapportarsi con la pubblica opinione a livello di informazione e di comunicazione politica. A me sembra che questo sia un elemento sul quale certamente dovremo tornare, perché deve giocare un ruolo determinante ogni qual volta ha a che fare con la propaganda politica. La domanda - soltanto come approfondimento, perché poi verificheremo tale tema esaminando la bozza che sarà distribuita - riguarda la disciplina dei sondaggi. Mi sembra che questo capitolo sia particolarmente delicato perché, come abbiamo potuto sperimentare direttamente, condiziona pesantemente l'orientamento elettorale in un modo o nell'altro; come avete approntato e disciplinato questo strumento è qualcosa di importante, in quanto esso nella democrazia dei *media* sembra essere l'elemento centrale di condizionamento elettorale.

PRESIDENTE. Darò ora la parola molto brevemente alla dottoressa Manacorda e al professor Sangiorgi, però credo sia mio obbligo come Presidente fare un'osservazione e dare un'informazione e proposito delle considerazioni fatte dall'onorevole Caparini. Innanzitutto, voglio far presente che, per quanto riguarda il rapporto tra questa Commissione e l'Autorità per le comunicazioni, la legge, per la natura stessa dell'Autorità, non prevede alcuna forma di rendiconto da parte di quest'ultima alla Commissione o al Parlamento in generale, salve le informative previste dalla legge stessa. Peraltro, nella stanza a fianco disponiamo di un enorme volume che contiene tutte le deliberazioni, che è ovviamente a disposizione di tutti i Commissari.

L'informazione riguarda la questione specifica cui ha fatto riferimento prima l'onorevole Caparini a proposito dell'esposto che l'onorevole Bossi aveva rivolto all'Autorità su una certa materia; l'Autorità è intervenuta con assoluta tempestività, perché ha deliberato in data 4 ottobre e la risposta ci è stata inviata per conoscenza il giorno dopo. Credo che anche lei l'abbia ricevuta.

CAPARINI (*LNP*). Signor Presidente, se apriamo il fronte della tempestività, non la finiamo più, perché siamo in netto ritardo rispetto ai termini previsti dalla legge. L'esposto è stato presentato alle ore 16 del martedì e la risposta è stata comunicata alla segreteria dell'onorevole Bossi il giovedì, oltre le 48 ore previste dalla legge, pur essendo timbrata e vistata il giorno precedente. Siamo oltre le 48 ore previste dalla legge!

PRESIDENTE. Su questo adesso potranno meglio rispondere i nostri ospiti. Non spetta a me intervenire in materia.

CAPARINI (*LNP*). E allora non lo faccia!

PRESIDENTE. La tempestività cui mi riferivo riguarda la trasmissione della delibera alla nostra Commissione. Ripeto, la delibera, adottata il giorno 4, ci è stata trasmessa il giorno 5. Voglio ricordarlo. La delibera, dopo una serie di considerazioni, ognuna delle quali ha un suo rilievo, è molto breve; dopo aver deciso l'archiviazione degli atti, evidenzia la necessità "di segnalare alla RAI, relativamente a tematiche di rilievo istituzionale quali il *referendum* in questione, l'esigenza di prestare particolare attenzione, nei programmi di natura informativa, alla precisione anche tecnica della terminologia da impiegare"; dispone altresì la trasmissione della decisione alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Vorrei notare molto modestamente che l'invito alla RAI ad essere precisi anche tecnicamente nel merito della materia del *referendum*, rispecchia anche la logica della lettera, a tutti nota, che io stesso avevo inviato a seguito di una sollecitazione dell'onorevole Caparini al Presidente della RAI.

Detto questo, do la parola alla dottoressa Manacorda.

MANACORDA. Vorrei fare soltanto due brevi osservazioni, anche perché mi sembra che il Presidente nel suo intervento abbia chiarito molti dubbi. Credo che tutti sappiano che in materia di applicazione della legge n. 28 i compiti dell'Autorità sono di regolamentazione (deve cioè fissare con precisione le singole norme) e di vigilanza. La vigilanza viene fatta in maniera esaustiva su tutto l'emesso, praticamente per tutta la campagna elettorale, e riguarda la ripartizione dei tempi fra le diverse forze politiche in sede di comunicazione, nonché il rispetto di particolari norme in sede di informazione politica Naturalmente, trattandosi di informazione, sono chiamati in causa anche i principi costituzionali di libertà di espressione del pensiero e quindi questa parte è meno facilmente definibile in termini quantitativi di quanto non sia la comunicazione politica.

Tutti i dati monitorati durante tutte le campagne elettorali, ed anche al di fuori di esse, vengono esaminati dalla Commissione; abbiamo un centro competente per queste rilevazioni che segnala gli scostamenti, e quindi il tipo di monitoraggio non è solo su segnalazione, ma è anche attivo, cioè su tutto l'emesso. Poi vengono prese in considerazione le singole segnalazioni e lì scattano procedure di tipo paragiudiziario, in quanto in quella sede noi diventiamo degli pseudo-giudici in grado di irrogare delle sanzioni. Questa è la ragione per la quale le segnalazioni vengono guardate con criteri di garanzia molto simili a quelli del procedimento paragiudiziario, che possono apparire di tipo burocratico, ma sono appunto modellati sul procedimento giudiziario. Quindi è necessario garantire che questi ricorsi siano fatti in una certa forma ed entro certi tempi, il tutto a garanzia sia dell'emittente sia dell'utente.

SANGIORGI. L'esperienza fatta finora , a mio modo di vedere insegna che l'obiettivo della legge è sacrosanto e che alcuni meccanismi applicativi della stessa vanno facilitati. Da quello che si è saputo anche ufficialmente, da un lato siamo in presenza di un proposito del Governo di rivedere questa legge, dall'altro in attesa di una pronuncia della Corte costituzionale su questa legge. Credo che sarà molto interessante il pronunciamento della Corte, perché potremo far tesoro di quella decisone per modificare la legge, mantenendo l'obiettivo e migliorando la capacità di raggiungerlo, un miglioramento che, secondo me, può avvenire attraverso una semplificazione dei meccanismi.

D'altra parte - per rispondere all'onorevole Caparini - devo dire che è vero che noi d'ufficio rileviamo e sappiamo quali sono le schede, è però la legge che all'articolo 10 - che tratta delle sanzioni e mette in moto tutto il meccanismo - prevede che il soggetto politico che fa la denuncia, perché sia procedibile, debba inviarla contemporaneamente all'editore dell'emittente che si sostiene abbia commesso la violazione,

all'Autorità, al comitato regionale in cui insiste quell'emittente e alla Guardia di finanza, che nell'arco delle 12 ore successive deve prendere le registrazioni. Se la denuncia non è circostanziata, nel senso di indicare quale telegiornale, quale trasmissione, in quale orario, in quale giorno è stata commessa una determinata violazione, è complicato per la Guardia di finanza chiedere all'emittente le registrazioni, ad esempio, degli ultimi tre giorni, trovare il punto cui si riferisce la denuncia e poi procedere, proprio perché i tempi sono quelli delle 48 ore.

Tutta la bontà e l'efficacia di questi regolamenti si gioca sulla loro possibilità di essere effettivamente applicati, altrimenti restano veramente lettera morta. Comunque sia, faccio sempre tesoro delle critiche che riceviamo. È un po' la nostra dannazione quella di riuscire a vincere questa lotta contro il termine delle 48 ore dal momento in cui apriamo il procedimento, perché poi dobbiamo chiedere le controdeduzioni all'emittente interessata, l'emittente interessata ce le deve inviare, dobbiamo riunire la commissione (perché il giudizio è collegiale, non siamo un organo monocratico) ed arrivare alla decisione. Questa procedura crea un superlavoro: ce ne facciamo carico e cercheremo sempre e comunque, anche per il dovere che abbiamo di farlo, di rispondere nel modo migliore ai problemi che ci vengono posti.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

Senato - I Commissione - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni

Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione

Seduta di martedì 27 novembre 2001

Audizione del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Enzo Cheli

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di giovedì 22 novembre.

È in programma per oggi l'audizione del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Enzo Cheli, che è coinvolto, come altre Autorità indipendenti, da questa riforma costituzionale che vede tra l'altro, nel comma terzo dell'articolo 117 della Costituzione, come materia di legislazione concorrente fra Stato e Regioni quella relativa all'ordinamento della comunicazione. Dopo aver audito al riguardo anche altre voci autorevoli, che ci hanno fornito delle visioni assai ampie delle vere problematiche, sarebbe a mio avviso opportuno entrare ora un po' più nel dettaglio quanto alle materie trasferite alla competenza delle regioni, su cui possono sorgere anche alcuni problemi e perplessità.

Cedo pertanto la parola al professor Cheli per una esposizione introduttiva.

CHELI. Signor Presidente, onorevoli senatori, anche a nome dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni vi ringrazio per questo invito, che mi dà la possibilità di esporre qualche considerazione sulla recente riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Si tratta di una riforma destinata ad incidere profondamente sugli equilibri della nostra forma di Stato, data anche l'ampiezza del riassetto delle competenze fra centro e periferia che con questa nuova disciplina si è inteso realizzare.

Prima di accennare ai profili che più direttamente interessano la sfera delle competenze assegnate all'Autorità che qui rappresento, vorrei svolgere qualche considerazione di carattere generale, traendo spunto dai primi commenti che la riforma ha suscitato, anche in sede scientifica, tra i soggetti che più sono interessati alla sua attuazione. Il primo dato da rilevare è che questi commenti appaiono tutti ispirati ad una grande prudenza, che è facile spiegare ove si pensi all'assoluta novità del modello che con questa riforma si è voluto adottare. A ben guardare, non sembra, infatti che la disciplina introdotta con la riforma possa trovare punti di riferimento sicuri sul piano comparatistico né nella esperienza confederale tedesca – che è quella più richiamata – né nella esperienza regionale spagnola né tantomeno in quella statunitense.

In realtà mi sembra che il modello di Stato di cui oggi disponiamo dopo la revisione del Titolo V si presenti come un modello del tutto inedito, almeno per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché il modello viene a combinare una forma di Stato a regionalismo forte con alcuni elementi molto pronunciati di federalismo, combinazione che tende a collocare il risultato di forma di Governo derivante da questa riforma in una dimensione che non è più regionale né federale, ma che forse potrebbe essere una dimensione intermedia prefederale o quasi federale. In secondo luogo, mi sembra che il modello sia inedito perché non è nato come il frutto di una scelta contestuale e unitaria, ma come il risultato di un lungo processo incrementale che nell'arco di oltre cinquant'anni ha finito per sovrapporre modelli diversi, spesso ispirati ad esperienze diverse. Modelli che partono da quello adottato dalla Carta Costituzionale del 1948 e dagli statuti speciali, passano attraverso l'attuazione del regionalismo ordinario all'inizio degli anni '70 per poi giungere, attraverso una lunga e complessa elaborazione della giurisprudenza costituzionale, alle riforme ordinarie del 1997 e del 1998, per poi approdare alle riforme costituzionali del 1999 e di quest'anno.

Siamo perciò in presenza di un modello che è la risultante di molti modelli che si sono sovrapposti nel tempo e che occorre adesso sforzarsi di combinare e ricomporre in un disegno ordinario. Ma è proprio la complessità di questo percorso storico che induce anche a ritenere che la definitiva messa a regime di questa riforma potrà richiedere tempi non brevi, data la necessità, da un lato, di procedere al varo di varie leggi di completamento previste dalla stessa riforma, dall'altro, di far maturare nuovi indirizzi nella giurisprudenza costituzionale, in grado di accompagnare il processo attuativo.

Da qui anche la preoccupazione che molti manifestano in ordine ai rischi di conflittualità che questa fase di avvio, ove si dovesse prolungare a lungo, potrebbe comportare. Questi rischi indubbiamente esistono, data anche l'assenza di una disciplina transitoria che mai come in questo caso forse sarebbe stato opportuno introdurre; ma sono rischi che potrebbero essere contenuti e limitati ove si adottasse nella prassi una condotta ispirata a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, una condotta diretta a sviluppare, attraverso un confronto costante nelle sedi istituzionali di raccordo tra Stato, regioni e autonomie locali (le cosiddette cabine di regia), un confronto costante sulle modalità attuative della riforma. Ora, mi sembra indubbio che in questo contesto dovrebbe essere valorizzato al massimo il ruolo della Commissione bicamerale per le questioni regionali, da integrare subito, senza indugi, con i rappresentati dei poteri locali, così come previsto dall'articolo 11 della legge della riforma.

Detto questo vorrei solo accennare a quelli che, a mio avviso, possono considerarsi i punti salienti di questo nuovo disegno. Come è stato più volte sottolineato, l'asse centrale della riforma va sicuramente ricercato nel nuovo assetto delle competenze legislative e in particolare nel rovesciamento del principio di residualità relativo all'esercizio di queste competenze fra Stato e regioni, secondo quanto disposto, in base ad un criterio che è tipico degli Stati federali, dal quarto comma del nuovo articolo 117 della Costituzione. Ma, sempre sul piano della legislazione, un rilievo notevole assume anche l'elencazione delle competenze esclusive e concorrenti, che presenta, rispetto al passato, aspetti di notevole novità, e viene comunque a spostare un carico consistente di poteri dalla sfera statale a quella regionale.

Al di fuori di quanto previsto per la funzione legislativa, i profili di maggior interesse della nuova disciplina possono essere a mio avviso individuati, in primo luogo nel riconoscimento di una autonomia di rango costituzionale a favore non soltanto delle regioni, che già ne disponevano, ma anche dei Comuni, delle province e delle città metropolitane. In secondo luogo, nella previsione di una maggiore flessibilità del modello regionale mediante l'individuazione di un *tertium genus* tra regionalismo ordinario e regionalismo speciale: nasce una terza categoria. In terzo luogo, nell'ampiezza del trasferimento del potere regolamentare verso le regioni, regioni che presumibilmente verranno in futuro ad occupare, o per competenze proprie o per competenze delegate, quasi l'intero spazio della normazione secondaria (anche questo è un punto molto significativo della riforma). In quarto luogo, nel superamento del principio del parallelismo dell'esercizio delle funzioni amministrative, che la riforma viene ad incentrare in prevalenza sui comuni, pur nel rispetto dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza già richiamati nella riforma Bassanini. In quinto luogo, nell'attribuzione alle regioni e a tutti gli enti locali di un potere impositivo autonomo, che si affianca alla compartecipazione al gettito erariale riferibile ai rispettivi territori, così da garantire agli stessi enti – anche questo è un profilo di notevole novità – il finanziamento integrale delle proprie funzioni. Infine, nell'eliminazione dei controlli, del controllo preventivo sulle leggi regionali e di tutti i controlli preventivi e successivi sugli atti amministrativi delle regioni e degli enti locali, cui si aggiunge la scomparsa del commissario di Governo. Eliminazione dei controlli peraltro compensata dall'introduzione di un generale potere di sostituzione affidato al Governo nei casi in cui le azioni, o le omissioni, dei soggetti di autonomia possano comportare rischi gravi per gli interessi unitari dello Stato. Quest'ultima previsione, che è contenuta nella nuova formulazione dell'articolo 120, segna a mio avviso un passaggio importante, oltre che nuovo, dal momento che tende a rappresentare la norma di chiusura dell'intero sistema. Da qui l'esigenza che si avverte di procedere rapidamente anche all'approvazione della legge destinata a definire l'attuazione di questo istituto, nel rispetto dei princìpi di sussidiarietà e di leale collaborazione che vengono richiamati dallo stesso articolo 120.

Se dai profili di maggior rilievo si passa poi agli aspetti problematici della riforma, tra i temi caratterizzati da maggiore incertezza vorrei ricordare: in primo luogo, il richiamo agli obblighi internazionali come limite generale contrapposto alla legislazione statale e regionale, limite che va oggi interpretato e coordinato con quanto già espresso nell'articolo 10 della Costituzione; in secondo luogo, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, definizione che potrebbe, se interpretata estensivamente, sottrarre notevoli spazi alla legislazione concorrente regionale; in terzo luogo, il futuro delle leggi di delegificazione e dei regolamenti delegati, leggi e regolamenti sinora limitati alla sola sfera delle fonti statali, ma la situazione qui cambia; in quarto luogo, l'individuazione dei presupposti e delle condizioni per l'esercizio dei poteri sostitutivi assegnati al Governo, come prima si ricordava, dalla nuova formulazione dell'articolo 120.

Al di là di questi punti, che mi pare siano già stati ripetutamente toccati nel corso delle precedenti audizioni, vorrei soltanto accennare a due aspetti destinati, a mio avviso, ad assumere un rilievo preminente proprio nella fase di avvio della riforma che sta iniziando. Il primo aspetto riguarda la legislazione concorrente e

investe, in particolare, il rapporto che corre tra determinazione dei princìpi fondamentali, riservata allo Stato, e formulazione della disciplina attuativa di tali princìpi, riservata alle regioni. Il dubbio che a questo proposito sorge, anche in relazione alla formulazione ora adottata, che è sensibilmente diversa da quella espressa nella precedente formulazione dell'articolo 117, è se i criteri seguiti in passato per individuare il rapporto e la linea di confine tra le due competenze possano ritenersi tuttora validi o siano invece superati, anche alla luce del rovesciamento del principio di residualità. In altre parole, si potrebbe pensare, nel nuovo impianto, che proprio lo spostamento del peso preminente delle competenze normative in direzione regionale, tenda di contro a rafforzare il ruolo e l'importanza dei princìpi fondamentali riservati allo Stato. Il punto viene ad assumere un rilievo particolare in questa fase di avvio, nell'ipotesi in cui lo Stato dovesse tardare ad adottare le leggi quadro e le regioni intendessero invece avviare immediatamente l'esercizio delle loro competenze. In passato, come sappiamo, il problema è stato risolto ricorrendo, in assenza delle leggi quadro, ai princìpi generali desumibili in via interpretativa dall'insieme dalla legislazione statale di settore, ma tale soluzione viene oggi a suscitare dubbi non lievi, proprio con riferimento al nuovo quadro, basti solo considerare l'indeterminatezza della sfera dei princìpi fondamentali rispetto a talune nuove materie richiamate nel terzo comma, quali il governo del territorio, l'ordinamento della comunicazione – di cui poi vorrei parlare –, l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica; ovvero ove si tenga presente il fatto che l'espansione della competenza legislativa regionale in tutte le materie residuali, con il superamento del carattere originario di questa legislazione (da interstiziale a generale), renderà sempre più problematica la ricerca in via di mera interpretazione dei princìpi fondamentali. Dal che la conseguenza che, almeno con riferimento alle materie di nuovo impianto, l'individuazione dei princìpi attraverso specifiche leggi-quadro dovrebbe assumere un rilievo essenziale e forse anche condizionante per l'esercizio effettivo della competenza concorrente. Ma anche questo è un tema che andrebbe affrontato, più che facendo riferimento a parametri astratti, in via pragmatica, distinguendo materia da materia e concordando in via convenzionale, appunto nelle cosiddette cabine di regia, che almeno in talune materie di nuovo impianto il varo della legge-quadro debba ritenersi, per il rilievo e la novità della materia, pregiudiziale all'esercizio e all'avvio concreto della competenza.

Il secondo aspetto che vorrei richiamare riguarda la scomparsa del limite dell'interesse nazionale, che in precedenza risultava enunciato negli articoli 117 e 127 della Costituzione. In conseguenza di ciò è sorta la domanda se questo limite, spesso utilizzato nella giurisprudenza costituzionale, debba ritenersi tuttora in vigore in assenza di un richiamo. La risposta che in prevalenza si tende a dare è che questo limite tuttora sussista, sia pure implicitamente, in quanto strettamente correlato al principio dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, posto dall'articolo 5. Su questo piano si potrebbe anzi rilevare che, in base alla nuova formulazione adottata dall'articolo 120, il limite dell'interesse nazionale abbia finito per assumere un contenuto più preciso, una consistenza maggiore, con il richiamo espresso sia all'unità giuridica sia all'unità economica sia ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Resta comunque aperto il problema, forse il maggiore, se il potere sostitutivo introdotto dal nuovo articolo 120 possa essere riferito, oltre che alle attività amministrative, anche all'attività legislativa regionale. Considerata la natura ed il livello degli interessi richiamati in questa norma, personalmente propenderei per una risposta positiva, pur senza sottovalutare i problemi che tale soluzione può comportare sul piano delle procedure. Anche questo aspetto induce a sottolineare la necessità e l'urgenza di procedere in tempi stretti al varo della legge sulle procedure relative all'esercizio dei poteri sostitutivi.

Per concludere, vorrei infine spendere poche parole sui profili della riforma che maggiormente interessano le funzioni dell'Autorità che qui sono chiamato a rappresentare. Come sappiamo, la nuova formulazione dell'articolo 117 assegna all'ambito della competenza concorrente la materia relativa all'ordinamento della comunicazione. Questa norma pone tre ordini di problemi, cui vorrei in via preliminare soltanto accennare. Il primo concerne la definizione dell'esatto contenuto di una materia che è stata individuata con un'espressione, "ordinamento della comunicazione", mai usata in passato nella nostra legislazione. Per definire tale contenuto, l'esame dei lavori preparatori non sembra d'altro canto offrire risposte sicure, o un aiuto sicuro, mentre dalla legislazione recente si può rilevare che il termine "comunicazione", al singolare, è stato impiegato con riferimento alla comunicazione politica nella legge n. 28 del 2000 e con riferimento alla comunicazione istituzionale nella legge n. 150 del 2000.

Probabilmente in questo vuoto di riferimenti, quello più diretto alla materia che è stata così indicata nella riforma può essere ricercato nella legge n. 249 del 1997. Quest'ultima, nell'istituire l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e nel modificare la denominazione del Ministero delle poste e telecomunica-

zioni in Ministero delle comunicazioni, ha adottato il termine "comunicazioni" al plurale, riferendolo sia al settore delle telecomunicazioni che a quello radiotelevisivo.

Se così è, l'espressione "ordinamento della comunicazione" potrebbe ritenersi coincidente con quel sistema delle comunicazioni che è stato posto ad oggetto della legge n. 249 del 1997 e delle successive modifiche.

Il secondo problema riguarda l'incidenza che possono avere i limiti richiamati nel primo comma del nuovo articolo 117 su questa particolare materia.

È appena il caso di ricordare che una componente molto consistente della disciplina in tema di comunicazioni (e precisamente di telecomunicazioni) passa oggi attraverso l'attuazione di norme comunitarie e internazionali. La stessa presenza, nel settore, di un'autorità di regolazione indipendente discende – com'è noto- da un vincolo imposto da una direttiva comunitaria, segnatamente dall'articolo 7 della direttiva n. 388 del 1990. A ciò si aggiunga che la materia della comunicazione viene ad incidere direttamente nell'esercizio di due diritti fondamentali di natura civile, quali quelli enunciati negli articoli 15 e 21 della Costituzione. Profilo questo che pone in gioco anche l'individuazione di quei livelli essenziali di godimento di tali diritti che l'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, riserva alla competenza dello Stato.

Il terzo ed ultimo problema investe la definizione dei princìpi fondamentali della materia "ordinamento della comunicazione". L'assenza in materia di una legge quadro o, comunque, di una disciplina organica recente (i vecchi codici postali ormai li abbiamo lasciati alle spalle) riferita all'intero comparto della comunicazione (comprendente telecomunicazione e radiotelevisione) rende oggi particolarmente complessa e delicata la soluzione del problema dell'individuazione dei principi fondamentali. È vero che sia la legge n. 249 del 1997 (la cosiddetta legge Maccanico) sia il decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 1997 pongono alcuni princìpi di carattere generale sia per la radiotelevisione sia per le telecomunicazioni; princìpi che, tra l'altro, sono l'esatta traduzione di quelli enunciati nelle direttive comunitarie di settore. Ma – ripeto – l'assenza di una legge quadro, unita alla naturale mobilità di questa materia (che è in continua evoluzione sotto la spinta delle nuove tecnologie), rende oggi veramente difficile individuare in via interpretativa (cioè prescindendo da una specifica legge) la linea di confine tra norme di principio e norme di dettaglio. Certo è che in una materia come questa i principi fondamentali tendono in gran parte a coincidere con i vincoli comunitari. Esiste, infatti, una sostanziale sovrapposizione tra il vincolo comunitario e il principio fondamentale.

Emerge, dunque, ancora una volta in questo settore la necessità di una legge quadro o di sistema (vi erano molti motivi per affermarla e questo è solo l'ultimo) in grado di ricomporre, secondo princìpi unitari ispirati a processi di convergenza in atto tra i vari mezzi, l'intero comparto delle comunicazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cheli per la sua esposizione. Tra l'altro, egli ci ha dimostrato come, partendo da un'analisi generale della legge, si arrivi a prospettare (sebbene in maniera problematica), se non la soluzione, quanto meno l'approccio a problemi specifici in tema di ordinamento delle comunicazioni.

FISICHELLA *(AN)* Ringrazio, innanzi tutto, il professor Enzo Cheli per le lucidissime considerazioni offerte alla riflessione della Commissione affari costituzionali.

Intendo porre, in una prospettiva essenzialmente logica, una questione riferita al tema dell'interesse nazionale. Se ho ben inteso è stato affermato che, in fondo, il riferimento all'interesse nazionale permane, in qualche modo anche richiamato dai concetti di unità giuridica ed economica citati in un altro articolo della Costituzione. Però mi chiedo, anzi chiedo ad un eminente giurista quale è il professor Cheli, se di fronte ad una manifestazione di volontà espressa del legislatore, il quale in ben due passaggi ha cancellato il riferimento all'interesse nazionale, si possa ancora leggere come presente il riferimento all'interesse nazionale nei due articoli sopra richiamati. Tutto questo – ripeto – a dispetto della duplice cancellazione, derivante da una manifestazione di volontà legislativa ben precisa. D'altra parte, se è vero che il tema dell'unità giuridica ed economica attiene anche alla nozione di interesse nazionale, mi chiedo se, tuttavia, esso la esaurisca. Non vi è dubbio, infatti, che il riferimento esplicito a quei due momenti unitari costituisce un fattore che ci permette di riferirci ad esso anche sotto il profilo interpretativo; ho l'impressione, però, che la nozione di interesse nazionale sia più ampia, includendo il riferimento all'unità, ma non esaurendosi in essa. Vale a dire che altre materie possono costituire oggetto dell'interesse della nazione. Allora, in questo contesto la cancellazione espressa del riferimento all'interesse nazionale in due passaggi forse ha un significato tale da rendere difficile una lettura in via interpretativa che faccia sussistere questo riferimento.

MANCINO *(Mar-DL-U)*. Saluto il presidente Cheli e lo ringrazio per le acute riflessioni svolte poc'anzi.

Tratterò un argomento un po' per derivazione, per così dire. Mentre non è stato per caso che il legislatore, nell'esercizio di un suo potere costituente, abbia cancellato il riferimento all'interesse nazionale, siamo di fronte ad un sistema che dovrebbe essere organizzato in modo tale che l'uno possa influenzare l'altro, sia in senso ascendente che in senso discendente. Il sistema avrebbe bisogno di un punto di equilibrio sia nel caso in cui il legislatore nazionale si renda responsabile di omissioni o ritardi sia in quello in cui il legislatore regionale, soprattutto nella distinzione delle attività amministrative, non esplichi le sue funzioni. Il punto di equilibrio dovrebbe essere ricavato dalla tempestività dell'intervento del legislatore nazionale. Se, soprattutto nella legislazione concorrente, il legislatore nazionale non detta i princìpi attraverso leggi quadro, non possiamo immaginare che il legislatore regionale se ne stia con le braccia conserte, perché certamente interverrà e non ne potrà fare a meno. Del resto, non è inutile richiamare il precedente, anche se questo non aiuta a risolvere completamente la questione: sia prima che durante l'attuazione delle regioni, soprattutto negli anni 1970-1972, si è sempre parlato delle leggi quadro, delle leggi cornice, che non ci sono state o sono state poche e comunque irrilevanti. Nell'ipotesi di assenza di un criterio dettato dal legislatore nazionale, a cosa fa riferimento il legislatore regionale? Fa riferimento alla prudenza, a una legislazione del buon padre di famiglia – se si può coniugare – in tema di produzione legislativa; o sempre ai princìpi generali della legislazione?

Credo che l'interesse nazionale prevarrà e, poiché per prevalere c'è bisogno di una legislazione in positivo, anche in quelle leggi in materia di legislazione concorrente il vincolo deve diventare di carattere generale per rendere omogeneo il sistema. Però tutto dipende dalla volontà del legislatore nazionale e dalla persuasione da parte della maggioranza – qualunque essa sia – che esercita sempre un ruolo produttivo costituente.

Seconda questione: il legislatore regionale non distingue fra le attività amministrative che deve lasciare alle regioni – diciamo l'alta amministrazione – e quelle che devono essere attribuite a comuni e province; in che modo ai comuni, in che modo alle province. Ho forti dubbi sul fatto che il legislatore nazionale possa sostituirsi, in assenza di una legislazione regionale, alla legislazione regionale stessa. In questi casi, ci possiamo trovare di fronte a regioni che legiferano e diversificano da ente a ente le funzioni amministrative e a regioni che non le attribuiscono affatto, per inerzia, per carenza di volontà, per decisioni di carattere politico, per paralisi dell'attività politica sul piano generale. Cosa avverrà in questa "pelle di leopardo" che verrebbe a realizzarsi nell'ordinamento regionale rispetto ai comuni, alle provincie, alle aree metropolitane che non hanno alcuna colpa proprio in relazione all'inerzia regionale?

MAGNALBÒ *(AN)*. Anch'io ringrazio il professor Cheli per la sua lucidissima relazione. Alcuni dubbi sono simili a quelli espressi dal presidente Mancino per quanto riguarda il rovesciamento del principio di residualità, ossia se lo Stato potrà o meno sostituire le regioni in determinate materie che non siano quelle proprio dell'incolumità e sicurezza, trattati internazionali, affari comunitari, unità giuridica ed economica, quindi quelle materie che riguardano l'interesse nazionale cui lei ha fatto riferimento.

La mia domanda è un'altra, professor Cheli, su un aspetto ancor più inquietante in questo territorio delicatissimo. La lettera *a)* dell'articolo 117 fino a che punto incide sulla potestà di legislazione concorrente e sul rovesciamento del principio di residualità? Quasi tutta la nostra legislazione oggi trae fondamento dai rapporti dello Stato con l'Unione europea, dai rapporti internazionali dello Stato. Anche le parole "rapporti dello Stato con l'Unione europea" vanno lette come "comunicazione"-"comunicazioni", cioè con questa delicatezza, oppure riguardano tutto quello che proviene dalla Comunità europea? In questo caso l'intera disposizione dell'articolo 117 subirebbe un ripiegamento all'indietro. Se la lettera *a)* viene applicata, se non si stabilisce bene in una legge quadro, in una legge di sistema, la terminologia "rapporti dello Stato con l'Unione europea", praticamente tutto ritorna nella potestà legislativa dello Stato. Questo è il dubbio che chiedo di chiarire.

VILLONE *(DS-U)*. Aggiungo a quello dei colleghi il mio ringraziamento al presidente Cheli, che mi pare abbia illustrato con molta efficacia il quadro di quella che è una innovazione importante e complessa che abbiamo prodotto con questa riforma, certo non priva di elementi di difficoltà per l'interprete. Probabilmente dovremo sviluppare anche qualche nuova categoria, come lo stesso presidente Cheli suggeriva.

Vorrei riprendere alcuni concetti da lui illustrati. Intanto vorrei sottolineare che condivido l'analisi del processo lungo ed articolato che ha prodotto questa riforma e riprendo uno dei quesiti che ho già posto in precedenza ad alcuni nostri ospiti, considerata la giusta notazione che in realtà noi non avremmo più due cate-

gorie, non più solo le regioni speciali e quelle ordinarie, ma anche un *tertium genus*. Probabilmente è vero, perché vi è la possibilità del regionalismo differenziato che è uno dei punti significativi della riforma.

La domanda che pongo è la seguente: non c'è una peculiarità in questo *tertium genus*? Le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale sono definite e costituzionalmente garantire nella loro dimensione, mentre, per quanto concerne il regionalismo differenziato (almeno questo è il punto cui non riesco ancora a dare una risposta), mi chiedo se abbia la stessa garanzia di rigidità degli altri due tipi. Una volta che una regione – questa è la domanda che ho posto anche ad altri ospiti – si è avviata sulla strada del regionalismo differenziato, quest'ultimo, quale che sia la sua entità e la sua qualità, viene ad avere la pienezza della copertura costituzionale, quindi diventa un elemento non reversibile a favore di quella regione, oppure (considerando che il limite a quel regionalismo differenziato si rinviene nell'articolo 119, che è invece un elemento chiaramente di immobilità nel sistema perché attiene alla realtà socio-economica del Paese, in sostanza alle condizioni nel momento storico) dobbiamo ritenere che non sia così, chè quindi l'elemento di diversificazione di quel *tertium genus* sia non più assimilabile alla copertura costituzionale, e quindi alla rigidità degli altri due, ma diventi un elemento in qualche modo elastico, che può essere acquisito in un certo momento e può essere anche perduto in un momento successivo, in relazione alle condizioni definite con riferimento all'articolo 119?

Mi pare una questione importante in quanto penso che qualche regione farà dei passi in quella direzione e quindi noi concretamente avremo il problema se, come e fino a quando quei passi sono compatibili con i princìpi di solidarietà e di perequazione di cui all'articolo 119, che sono princìpi intrinsecamente mobili in relazione alla condizione socio-economica del Paese. Questa è la prima domanda che pongo al presidente Cheli.

Anche sull'interesse nazionale condivido l'impostazione del presidente Cheli. Mi pare di capire che il collega Fisichella ritenga invece che l'interesse nazionale sia scomparso.

FISICHELLA (AN). Vi è stata una manifestazione di volontà nel senso della sua cancellazione.

VILLONE *(DS-U)*. Ma le categorie elaborate dai giuristi sono talmente numerose che possiamo anche sostenere che non sia così.

FISICHELLA *(AN)*. Tuttavia, quando si determina il conflitto interpretativo, di fronte ad una manifestazione espressa di volontà da parte del legislatore mi chiedo cosa prevalga. Questo è un dato che va considerato.

Ho posto un quesito perché mi sembrava che dietro una manifestazione espressa di volontà, pur conoscendo abbastanza bene le capacità dei colleghi giuristi di elaborare categorie concettuali in grado di offrire interpretazioni di vario ordine a diverse norme, fosse evidente l'esistenza di determinate forze. La cancellazione di quel principio non è avvenuta senza alcuna ragione, ma perché dietro vi sono delle forze che poi si faranno sentire sul terreno dell'interpretazione.

VILLONE *(DS-U)*. Probabilmente la mia lettura di questo punto coincide con quella del presidente Cheli. Certamente qualcosa è cambiato, ma cosa? Probabilmente non soltanto non possiamo più sostenere che esiste implicitamente l'interesse nazionale – come è stato riferito – ma nemmeno possiamo più dare una lettura gerarchica dell'interesse nazionale stesso. Tuttavia se guardiamo allo Stato come ad un elemento inserito in un sistema equiordinato, come al più grande degli enti territoriali, non c'è alcun dubbio che presupposto ultimo della statualità sia l'esistenza di un interesse nazionale, altrimenti per quale ragione esisterebbe lo Stato?

Non credo quindi sia possibile ritenere che non vi sia l'interesse nazionale semplicemente perché non può non esserci. Infatti, capovolgendo l'argomento, si perviene ad una conclusione che è palesemente assurda.

FISICHELLA *(AN)*. È una logica debole. In questo caso perché non hanno mantenuto il principio?

VILLONE *(DS-U)*. Nei miei interventi ho esplicitamente affermato che è stato un errore aver cancellato l'interesse nazionale. Non sostengo tale cancellazione, che giudico erronea in quanto crea più problemi di quanti ne voglia risolvere.

In ogni caso quella lettura dell'articolo 120 – e anche su questo sono d'accordo con il presidente Cheli – è utile in via di semplificazione, ma non necessariamente esaustiva per la strumentazione che noi possiamo collegare all'interesse nazionale. Anch'io tendo a ritenere che vi sia un'implicita e necessaria previsione dell'esistenza di questo interesse ed anche una sua capacità espansiva. Mi sembrano elementi di sistema senza i quali il sistema stesso non tiene e quindi dobbiamo ritenere che sia necessariamente così. Poi la questione dovrà essere affrontata tenendo conto dei rapporti tra legislazione statale, regionale e della Corte costituzionale. Probabilmente si dovrà avviare un processo non breve di assestamento di questa realtà. Si scriveranno monografie e ne discuteremo con il collega Fisichella in una serie di convegni.

FISICHELLA *(AN)*. Lei sa bene, senatore Villone, che una delle ragioni per le quali è stata cancellata la nozione di interesse nazionale è proprio il fatto che la Corte costituzionale vi faceva riferimento con una certa frequenza.

VILLONE *(DS-U)*. La Corte costituzionale dava una lettura del principio di interesse nazionale coerente con quel sistema. Tuttavia, già allora il principio veniva criticato. Oggi quella lettura non è più possibile, ma ciò non significa che non ve ne possano essere delle altre.

L'ultima considerazione che svolgo è in parziale dissenso rispetto al presidente Cheli. Egli sostiene che alcuni punti possano essere superati soltanto mettendo insieme delle persone di buona volontà, per dirla con parole molto semplici. Temo purtroppo che non ci troviamo in un contesto che favorisca questo tipo di soluzione e che invece ci dobbiamo preparare ad un'ipotesi nella quale una certa misura di conflittualità sarà inevitabile. Quindi, dobbiamo pensare piuttosto ai modi in cui detta conflittualità potrà essere riassorbita (dalla Corte costituzionale all'elaborazione di categorie giuridico-formali utili a consentire il funzionamento del sistema).

L'unica cosa che oggi si può ragionevolmente sostenere in materia di princìpi è che in ogni caso questi devono poter essere desumibili, salvo poi vedere l'interpretazione data dalla Corte costituzionale, altrimenti il sistema non si chiude. Non credo sia possibile fornire risposte di altro genere, perché non mi pare che il contesto attuale favorisca ipotesi di soluzioni più efficienti per il sistema nel suo complesso.

CHELI. Tentare di dare risposta ai molti quesiti posti non è assolutamente facile. Vorrei pertanto usare quel criterio di prudenza, richiamato all'inizio, che tutte le persone audite in questa Commissione hanno giustamente adottato.

Seguendo l'ordine delle domande, rilevo che il primo tema toccato è stato quello dell'interesse nazionale. Certamente non va sottovalutato il fatto che il richiamo specifico all'interesse nazionale è stato intenzionalmente cancellato in sede di approvazione della riforma. Questa cancellazione ha certamente una spiegazione storica, vale a dire che è da ricercare nel fatto che in passato lo strumento dell'interesse nazionale è stato utilizzato per determinare dei *vulnus*, anche consistenti, nell'ambito dell'autonomia regionale.

Questo però non significa che la categoria sia scomparsa. È scomparso un richiamo letterale che aveva legittimato un uso improprio del mezzo, ma il principio dell'interesse nazionale è un principio sotteso a qualunque forma di decentramento statale o di tipo regionale o di tipo federale. Anche nelle forme più avanzate di federalismo esiste un principio di unità, di indivisibilità che, nella nostra Costituzione, è espresso all'articolo 5, il quale, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, è un principio supremo sottratto alla revisione costituzionale.

Quando si afferma un principio di unità, un principio di indivisibilità, che è sotteso a qualunque forma di decentramento (anche la più avanzata), emerge l'elemento dell'interesse nazionale. Il fatto che tale elemento abbia un'enunciazione espressa ovvero soltanto implicita certamente conta.

Credo che tale cancellazione vada letta nel senso di una censura storica al modo in cui questo strumento è stato usato in passato. Ciò comporta l'esigenza, specialmente in sede di giustizia costituzionale, di ricostruire il principio alla luce del nuovo sistema, ma non di considerare l'impossibilità di utilizzare questo strumento. A tal fine, il richiamo all'articolo 120 della Costituzione è utile per fornire alcuni elementi di contenuto, anche se certamente questi non possono esaurire gli strumenti attraverso cui realizzare il principio di unità e indivisibilità.

La caratteristica dell'interesse nazionale, implicito o esplicito che sia, sta proprio nell'impossibilità di prevedere in anticipo tutte le possibili forme di manifestazione, che possono mettere in discussione il principio stesso.

Perciò, l'articolo 120 è utile come prima pista per individuare alcune categorie riferibili all'interesse nazionale, in particolare l'unità giuridica o quella economica, ma certamente non le esaurisce. Per forza di cose, queste dovranno essere messe a regime, in quanto implicite, ma a mio avviso ineliminabili, attraverso gli svolgimenti futuri della giurisprudenza costituzionale.

Un secondo aspetto toccato dal presidente Mancino riguarda le possibili omissioni. Ho citato quelle dello Stato che non emana le leggi quadro; c'è l'ipotesi inversa, delle omissioni delle regioni che non approvino leggi che consentano di decentrare poteri amministrativi a livello comunale o di altri enti locali.

In questo caso, è possibile configurare un intervento dello Stato che si sostituisca alla regione? Anche se, come dicevo nell'intervento introduttivo, personalmente sono favorevole alla lettura dell'articolo 120 non limitata ai soli aspetti amministrativi ma in grado di incidere anche su quelli legislativi, salvo però una legge di completamento che preveda procedure adeguate, che per il momento non ci sono; credo comunque che un potere sostitutivo dello Stato nei confronti di regioni che non decentrano poteri amministrativi non sia configurabile, almeno nell'attuale modello.

Una situazione di questo genere, che possa dar luogo a diversità di livelli di decentramento amministrativo, può essere censurata a livello politico, nelle cabine di regia di cui si diceva, nelle sedi di raccordo tra Stato e regioni, nella Commissione parlamentare, ma una censura specifica che porti la legge dello Stato a scendere negli aspetti organizzativi di distribuzione delle funzioni tra Stato e poteri locali, con tutta la cautela che la risposta deve avere, come dicevo all'inizio, è molto problematica, quasi impossibile.

Credo di avere già accennato una risposta, con riferimento alla domanda del presidente Mancino, circa l'analogo quesito del senatore Magnalbò su come comportarsi se le regioni non fanno quel che devono, se può intervenire lo Stato.

Il senatore Magnalbò ha posto un'altra domanda riguardante i limiti comunitari previsti dal primo comma dell'articolo 117: sono così ampi da azzerare la competenza concorrente? Come ho già detto, penso che tali limiti vadano presi sul serio. Nel momento in cui si raddoppia il carico dei poteri normativi decentrati, devono funzionare e devono essere considerati seriamente, però un conto è il limite, un conto è il principio di adeguamento. Il primo opera esternamente rispetto alla competenza, non si sostituisce ad essa o la cancella.

Perciò, nonostante questi limiti siano seri, più ampi e precisi di quelli della precedente formulazione dell'articolo 117, sono però esterni, non sono obblighi di adeguamento rispetto ai contenuti. Questo è un punto su cui forse la futura giurisprudenza costituzionale si dovrà soffermare.

A parte l'interesse nazionale, su cui credo di avere fornito una sia pure sommaria risposta, il senatore Villone ha posto una domanda sul *tertium genus* regionale. Esso esiste, ma a mio avviso non ha la stessa garanzia costituzionale del regionalismo speciale e di quello ordinario; non ha la stessa rigidità, come dimostra il modello introdotto. È un elemento di flessibilità all'interno di due forme di autonomia con piena garanzia costituzionale, ma ha la sua base in una legge rinforzata. La norma costituzionale legittima il meccanismo di attivazione del *tertium genus* ma, una volta attivato, non vedo una copertura costituzionale equivalente per la regione che si è collocata nel *tertium genus*.

VILLONE *(DS-U)*. Questo è un punto delicato. Poiché il tornare indietro è condizionato al consenso delle regioni, può accadere che ciascuna regione, una volta avuto di più, eserciti un potere di veto su tutte le altre. Infatti, in questo si sostanzia il meccanismo.

CHELI. E' vero, però bisogna tener conto che, almeno in base alla teoria delle fonti, una distinzione tra fonti costituzionali e leggi rinforzate in questo caso è evidente. Naturalmente, possono cambiare le situazioni regionali per cui, un consenso che non era configurabile in una fase storica, lo può diventare in un'altra.

Il senatore Villone ha avanzato una critica sulla necessità di ricorrere all'applicazione continua del principio di ragionevolezza, cioè, più che regole rigide, ci vuole pragmatismo e bisogna trovare la soluzione dei problemi giorno per giorno, nella prassi. Ho accennato a questo aspetto non per buttare tutto in politica, un modello costituzionale di questo genere non si può risolvere solo quotidianamente, ma va trattato con la serietà e l'importanza di ogni modello costituzionale, ma perché, in assenza di norme transitorie e di fronte alla straordinaria novità del modello, anche rispetto a quelli che si possono rinvenire sul terreno del diritto comparato, la inevitabile lunghezza del processo attuativo (basti solo pensare alle leggi di completamento, alla giurisprudenza costituzionale) può essere sopperita non tanto dalla trattativa politica pura, quanto dalla costruzione, nelle sedi di raccordo, di norme convenzionali integrative del disegno costituzionale. Le abbiamo

usate molte volte a livello di organi e di sedi istituzionali per cui è previsto il confronto tra sfera statale, sfera regionale e sfera dell'autonomia: si tratti di Commissioni bicamerali o di Conferenza Stato-Regioni. Non escluderei la possibilità di accordi di carattere politico, ma con una traduzione in norma convenzionale, cioè direttamente integrativa, attraverso l'interpretazione del testo costituzionale.

VILLONE *(DS-U)*. Una forma di intesa.

CHELI. È così. Una categoria intermedia come ne abbiamo sviluppate tante, ad esempio per Presidenza della Repubblica, in mancanza di alcuni istituti; nel corso di cinquant'anni sono emerse varie norme, anche a livello parlamentare.

Si tratta di regole che hanno una sostanza politica, perché nascono da un accordo tra soggetti politici, ma che hanno una valenza che non è meramente politica bensì integrativa di una normazione di tipo costituzionale, perciò una valenza che, almeno, i costituzionalisti tendono ad assimilare alle norme costituzionali.

In attesa che il modello sia messo a regime attraverso il giusto sviluppo, che richiede tempo, di una giurisprudenza costituzionale, il ricorso allo strumento dell'intesa, della norma convenzionale nelle sedi opportune (ad esempio, per individuare le materie di legislazione concorrente che comunque richiedono prima la fissazione dei princìpi fondamentali, altrimenti la situazione diventa a rischio), credo sia materia che possa trovare risposta proprio con riferimento a quel principio di pragmatismo che richiamavo, che va orientato e pilotato nelle sedi istituzionali appropriate.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il professor Cheli, anche perché in qualche modo ha prospettato un modello verso il quale ci stiamo avviando, per colmare le lacune della normativa costituzionale attraverso prassi e norme di prima attuazione che abbiano a fondamento soprattutto il principio della ragionevolezza, in un sistema che indubbiamente ha subìto delle modifiche di grande rilievo.

La ringrazio ancora una volta, professor Cheli, anche a nome della Commissione per la chiarezza espositiva, per avere toccato tutti i temi e per avere risposto a tutte le domande. Invito i colleghi a tener sempre presente i temi trattati, con i quali avremo a che fare in ogni momento dei lavori della nostra Commissione.

Oggi ci è stata prospettata un'importante visione delle problematiche costituzionali, e di questo, professor Cheli, le siamo grati.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,40.

Senato - I Commissione - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni

Indagine conoscitiva

Seduta di lunedì 28 gennaio 2002

Audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Enzo Cheli

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 presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Enzo Cheli.

Ringrazio, personalmente e a nome della Commissione, il professor Cheli che ha chiesto di essere accompagnato da due collaboratori, il dottor Franco Angrisani e il dottor Dino Basili. Non essendovi obiezioni, possono essere presenti. Do la parola al professor Cheli.

ENZO CHELI, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ringrazio la Commissione per l'invito che mi è stato rivolto e che mi onora. Ho esaminato con molta attenzione i progetti di legge in tema di conflitto di interesse, che sono all'esame di questa Commissione, nonché il parere reso dal professor Caianiello. Dico subito che penso di dovermi astenere dal compiere valutazioni sul merito politico di tali progetti. Ciò anche in ragione del dovere di riserbo che, quale componente di un organo di garanzia, sono tenuto a rispettare. Mi limiterò pertanto a formulare alcune osservazioni di ordine generale, che spero possano risultare utili ai fini dell'impostazione dei problemi che sono ora all'esame della Commissione.

La prima osservazione da cui vorrei muovere è che la disciplina del conflitto di interesse, o di quella che più in generale viene qualificata "l'etica" nei comportamenti di Governo, ha assunto negli ultimi anni, in tutte le democrazie contemporanee, un rilievo crescente, con il progressivo attenuarsi del carattere di professionalità delle funzioni politiche. Dobbiamo però constatare che tale problema, almeno sul terreno giuridico, non ha sinora trovato soluzioni veramente soddisfacenti in nessun paese. Alcune nazioni, come gli Stati Uniti o il Regno Unito, valorizzando al massimo il criterio della flessibilità nell'esame dei singoli casi, e la presenza di un controllo diffuso e penetrante da parte dell'opinione pubblica, sono riusciti a mettere a punto modelli di intervento che hanno dato, nel complesso, buoni risultati. Può dunque essere utile tenere presente, almeno per alcuni aspetti, tali modelli, pur senza sottovalutare il fatto che il rapporto tra politica ed economia tende a configurarsi, nella realtà dei diversi paesi, con forme non sempre comparabili.

Svolta questa premessa, vorrei rapidamente accennare ai nodi di fondo che la disciplina del conflitto di interesse si trova a dover affrontare.

Un primo aspetto investe la stessa nozione di conflitto. Nei suoi termini elementari, la forma più evidente di conflitto è quella che si manifesta su un percorso che va dal pubblico al privato, quando cioè il titolare della funzione pubblica adotti comportamenti o compia atti in grado di favorire, per la loro incidenza specifica, l'interesse patrimoniale del titolare della carica o dei suoi familiari. Per le imprese di un certo tipo, cioè per quelle che in ragione della loro dimensione o della natura, sensibile o strategica, delle attività esercitate, siano in grado di assumere oltre che un rilievo economico, anche uno politico, può valere l'ipotesi inversa del conflitto, che muove dalla sfera privata verso quella pubblica. In questo caso il conflitto può nascere dal fatto che l'impresa, per le sue particolari caratteristiche, viene a offrire vantaggi di natura politica al titolare della carica, alterando le regole proprie della competizione democratica, cioè la *par condicio* in tale competizione. Allora più che di conflitto di interesse, in cui il percorso va dal privato al pubblico, sarebbe forse il caso di parlare di "convergenza impropria degli interessi", pubblici e privati, che fanno capo al titolare della carica. In tale seconda ipotesi, la situazione da evitare non investe tanto il rischio di arricchimento indebito di un patrimonio privato, quanto il condizionamento improprio di una funzione pubblica attraverso l'esercizio di un'attività privata.

Sempre riguardo alla questione della nozione di conflitto di interesse, un altro rilievo necessario è dato dalla considerazione che il conflitto, quando esiste, esprime di per sé un rischio che va superato, indipendentemente dalla sua misura (che può essere presa in considerazione al fine della graduazione delle possibili sanzioni). Non pare quindi accettabile, dal momento che il conflitto o esiste o non esiste, la limitazione della disciplina ai soli conflitti caratterizzati da una particolare entità.

Il secondo nodo da affrontare riguarda le categorie soggettive alle quali riferire la disciplina dei conflitti. Si può andare da un'ipotesi minimale, riferita soltanto agli organi del Governo centrale, a un'ipotesi più estesa, riferita a tutti coloro che svolgono funzioni pubbliche di rilevanza politica. Su questo terreno la discrezionalità del legislatore è la più ampia, anche se un'ipotesi ragionevole potrebbe essere quella di riferire la disciplina sul conflitto, alla luce del dibattito svoltosi nel nostro paese in questi anni, in sede politica e scientifica, a tutti gli organi dotati di funzioni di governo, sia a livello centrale che locale. L'individuazione potrebbe essere riferita alle funzioni di governo, senza distinzione tra centralità e località.

La terza questione da affrontare investe gli strumenti destinati a prevenire o a reprimere i conflitti. Tali strumenti comprendono, in ordine di importanza: l'ineleggibilità, l'incompatibilità, la verifica preventiva delle posizioni soggettive di potenziale conflitto, l'astensione dal compimento di determinati atti, il controllo caso per caso degli atti e dei comportamenti attraverso i quali il conflitto può realizzarsi. Non vi è dubbio che le forme più efficaci e incisive di controllo restano quelle preventive, riferite alla posizione dei soggetti interessati, che sono le sole in grado di evitare, prima che accada, il danno collegabile all'esistenza del conflitto.

Il quarto nodo riguarda gli apparati attraverso i quali esercitare il controllo: o preventivo sulle posizioni dei soggetti, o successivo sugli atti compiuti. Il problema è quello di stabilire se convenga utilizzare apparati di controllo già esistenti, come la magistratura (ordinaria o amministrativa) o le autorità amministrative indipendenti già operanti, oppure istituire un apparato *ad hoc*, specificamente incaricato della vigilanza su questa materia. Anche per quanto riguarda tale nodo, la scelta poggia su una valutazione di mera opportunità politica, che va peraltro adattata al rispetto del quadro costituzionale di cui oggi disponiamo. Di conseguenza, andrebbe a mio avviso esclusa, per motivi di costituzionalità, la previsione di una nuova autorità che fosse suscettibile di sovrapporsi o di doppiare funzioni di controllo politico o di garanzia giurisdizionale già affidate dalla Costituzione ad altri apparati costituzionali (penso, in particolare, al Parlamento e alla Corte dei conti).

Un ultimo nodo concerne il quadro delle misure adottabili al fine di eliminare o sanzionare il conflitto di interessi. Tali misure possono articolarsi attraverso una gamma molto vasta di possibilità: dalla semplice segnalazione (o denuncia) di un soggetto controllante agli organi politici o agli organi giudiziari, investiti di competenze rilevanti in questa materia, alla diffida a provvedere rivolta al soggetto; alle sanzioni economiche di tipo amministrativo, che possono essere commisurate all'entità della violazione o alle dimensioni dell'impresa sanzionata; all'imposizione dell'obbligo di separazione tra gestione e proprietà dell'impresa (che può essere attuata attraverso una gestione fiduciaria o attraverso la figura anglosassone del *blind trust)*; fino a giungere alle ipotesi più radicali dell'obbligo di dismissione della proprietà (o dell'impresa) o della dichiarazione di decadenza dalla carica del soggetto coinvolto nel conflitto di interessi.

Il problema è dunque quello di valutare quali di queste misure risultino compatibili con la disciplina costituzionale attualmente in vigore, che risulta tracciata negli articoli 41, 42, 43 e 51 della Costituzione. In tali norme si regola il diritto di accesso alle cariche pubbliche (anche elettive) di tutti i cittadini, nonché il diritto di proprietà e quella di libertà di impresa.

Ai sensi di tale disciplina costituzionale - considerata sia nei singoli articoli che nell'interpretazione sistematica del complesso normativo -, tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti fissati dalla legge, mentre la libertà di impresa o il diritto di proprietà possono subire limitazioni in presenza di fini di utilità sociale o di interesse generale. In determinati casi, che sono coperti da una riserva di legge, sia la proprietà sia l'impresa possono essere sottratte al loro titolare, salvo indennizzo, ma sempre per motivi di carattere generale che attengono alla natura dei beni e non alla particolare condizione del soggetto che viene espropriato. Tale condizione soggettiva, a maggior ragione, non dovrebbe assumere rilevanza ai fini dell'esproprio quando la stessa condizione discenda o si colleghi all'esercizio di un diritto fondamentale, qual è quello connesso all'elettorato passivo o alla copertura di una carica pubblica.

Entro questa cornice costituzionale si può quindi ritenere che, in sede di disciplina del conflitto di interessi, sia pienamente consentita al legislatore ordinario la possibilità di adottare misure di tipo limitativo, più o meno intense, quali quelle dirette a garantire la separazione temporanea tra proprietà e gestione, ma non siano consentite misure di tipo ablativo, quali quelle dirette a imporre il definitivo abbandono della proprietà o dell'impresa. Almeno questo sembra desumersi dalla lettura delle norme richiamate.

Esclusa quindi la possibilità di prevedere un obbligo di dismissione della proprietà o dell'impresa, introdotto successivamente all'investitura nella carica, mi sembra che la possibilità di imporre una separazione definitiva tra l'esercizio di una carica pubblica e l'esercizio di una certa attività economica, nell'attuale con-

testo istituzionale, non possa essere ricondotta altro che alla definizione preventiva delle cause di ineleggibilità o di incompatibilità. Tale definizione "a monte" viene a correlarsi a quei requisiti legislativi di cui parla l'articolo 51 della Costituzione per l'accesso alle cariche pubbliche e che, proprio per il suo carattere preventivo (oltre che generale e astratto), non viene ad assumere un connotato specificamente ablativo. La previsione di una condizione di incompatibilità o ineleggibilità non può mai avere contenuto ablativo, dal momento che consente al soggetto interessato di esercitare una piena libertà di scelta rispetto all'ingresso nella competizione elettorale.

Questo in estrema sintesi è, dunque, il quadro delle alternative che emergono in tema di disciplina del conflitto di interessi e che vengono rispecchiate nell'articolazione dei vari progetti, attualmente all'esame della vostra Commissione. Si tratta di un quadro che offre al legislatore una gamma molto ampia di scelte e di possibilità, ma che deve in ogni caso tenere conto dei parametri fissati dalle norme costituzionali, appena ricordate, in tema di diritto di accesso alle cariche pubbliche, di imparzialità, correttezza e fedeltà nell'esercizio di tali cariche e in materia di proprietà e di libertà di impresa.

Salvo questi confini costituzionali, che restano invalicabili, la discrezionalità del legislatore - anche alla luce dell'esperienza dei paesi che meglio hanno regolato questa materia - potrà poi tener conto del fatto che il controllo preventivo sulle posizioni dei soggetti risulta in generale più incisivo del controllo successivo sugli atti; che all'organo di controllo deve essere in ogni caso assicurata una condizione di effettiva indipendenza sia dal sistema economico sia dal sistema politico; infine, che le misure da adottare possono essere graduate a seconda della gravità delle violazioni, ma devono in ogni caso assumere un valore deterrente che sia vero e non fittizio.

Vorrei ora richiamare un aspetto essenziale: la trasparenza degli assetti proprietari e finanziari dei soggetti chiamati a esercitare cariche di Governo. Questo aspetto della disciplina risulta, a mio giudizio, il più rilevante ai fini della definizione di una vera "etica" nell'esercizio delle funzioni pubbliche, dal momento che mette in gioco il controllo che in ultima istanza rimane più incisivo, quello cioè legato al giudizio che l'opinione pubblica viene a dare sulla correttezza del comportamento dei propri governanti. Obiettivo che si raggiunge attraverso la trasparenza.

A tal proposito, non si dimentichi che la legislazione statunitense, che sinora si è dimostrata la più efficace tra tutte quelle che conosciamo, trova il suo perno fondamentale proprio nella *public disclosure*, cioè nella pubblicità delle situazioni patrimoniali dei soggetti chiamati a esercitare le principali funzioni pubbliche (negli Stati Uniti sappiamo che l'applicazione della disciplina non è limitata alle sole cariche di Governo, bensì riguarda anche i giudici della Corte suprema, nonché tutte le maggiori cariche pubbliche).

Un'attuazione rigorosa del criterio della trasparenza dovrebbe comportare, sulla scia del più evoluto modello statunitense, una dichiarazione completa e dettagliata sullo stato patrimoniale e finanziario del titolare della carica e dei suoi familiari, con un aggiornamento periodico, che metta in luce le variazioni intervenute anno per anno nella situazione economica e finanziaria durante l'incarico. Occorre inoltre l'iscrizione della dichiarazione e degli aggiornamenti in un pubblico registro (come avviene in Spagna e nel Regno Unito) e la previsione di un potere di controllo su tale pubblicità, affidato a un'autorità indipendente al fine di sanzionare le dichiarazioni incomplete o mendaci.

Vorrei concludere richiamando le cinque proposte contenute nel parere del professor Caianiello, che muovono da un'attenta ricognizione dell'attuale impianto costituzionale. Se il Parlamento ritenesse di dover percorrere la strada indicata in questo parere, gran parte della disciplina da adottare verrebbe a collegarsi, a mio avviso, alla natura e ai contenuti di quei controlli "speciali e qualificati" - cito testualmente - che a giudizio del professor Caianiello andrebbero riferiti da un lato, per il controllo dall'alto, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e per il controllo dal basso, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Per quanto concerne il ruolo che, secondo il professor Caianiello, potrebbe essere assegnato a tale seconda autorità, vorrei ricordare che l'Autorità per le garanzie nella comunicazioni già dispone di alcuni poteri di intervento, diretti a verificare il funzionamento delle imprese di informazione sotto il profilo del rispetto del pluralismo, sia con riferimento alla correttezza e alla imparzialità dell'informazione resa dal servizio pubblico radiotelevisivo (il quale ha dei parametri particolari) sia con riferimento ai programmi di comunicazione politica, attuati su tutti i mezzi di comunicazione, pubblici e privati, fuori o nel corso delle campagne elettorali (e mi riferisco alla legge n. 28 del 2000).

La disciplina esistente, se prevede già tali strumenti, che sono di natura affine, non appare peraltro idonea a coprire anche l'area del conflitto di interessi che presenta caratteri e presupposti del tutto particolari, non compresi nelle norme richiamate.

Tale disciplina andrebbe pertanto completata e adattata, come lo stesso professor Caianello suggerisce, anche con riferimento alla possibile trasposizione del principio del pluralismo interno - il cosiddetto pluralismo interno all'impresa - dalla sfera del servizio pubblico, dove oggi è esclusivamente riferita, a quella dell'impresa privata.

Su tale punto non intendo aggiungere altro, ma soltanto concludere, assicurando la Commissione che, qualunque saranno le decisioni che verranno adottate in sede legislativa, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni si sentirà, come sempre, impegnata nella loro attuazione con scrupolo ed obiettività.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi per eventuali domande o richieste di chiarimento.

MICHELE SAPONARA. La relazione del professor Cheli è stata chiara e rassicurante. Premesso che ha dichiarato all'inizio che nessun paese ha trovato una soluzione idonea al problema del conflitto di interessi, ho l'impressione che il professore ci stia indirizzando verso una soluzione che, a mio avviso, potrebbe essere più che soddisfacente.

Ha composto un quadro istituzionale che può essere di aiuto per risolvere il problema, e, laddove precedenti relatori hanno privilegiato l'articolo 51, il presidente Cheli ha considerato tutti gli articoli citati sullo stesso piano, essendo peraltro norme di rango costituzionale.

Si domanda, inoltre, se debbano essere adottati strumenti già esistenti oppure altri nuovi, escludendo che un nuovo soggetto sia preferibile a quelli già esistenti. Riallacciandomi, ora, a quanto detto al termine della sua relazione, gli strumenti già esistenti sarebbero in grado di rispondere al problema, purché rafforzati adeguatamente. Così dicendo, mi pare che lei abbia privilegiato la soluzione, di cui al parere del professor Caianiello, rispetto alle altre, che sarebbero ablative laddove quella del professor Caianiello sarebbe rispettosa sia dell'articolo 51 sia degli articoli 41, 42 e 43.

Orbene, lei conferma che le *authority*, già esistenti ed eventualmente rafforzate, sono in grado di operare (assicurando, come precedentemente ha affermato, il vostro impegno)? E quali integrazioni, specialmente dal punto di vista sanzionatorio, possono risolvere il problema nel modo più efficace ed equilibrato possibile?

MARCO BOATO. Vorrei astenermi dalla tentazione di dire, come ha fatto il collega Saponara, che cosa pensi il professor Cheli. Sono d'accordo con il collega Saponara sul fatto che sia una relazione di grande interesse e molto chiara, però il nostro compito, in una fase di ascolto, è sollecitare gli approfondimenti delle Autorità. Nel suo caso, poi, la parola autorità ha un significato anche tecnico.

In premessa, come ricordava anche il collega Saponara, lei ha detto che, in una situazione di complessiva insoddisfazione sugli strumenti approntati dalle democrazie moderne, i migliori risultati si sono registrati negli Stati Uniti d'America e nel Regno Unito. La pregherei, quindi, sapendo che nessun paese è identico all'altro e che non può esserci un'operazione meccanica di riproposizione, di approfondire tale aspetto, ripreso nella parte finale della sua relazione.

Elencando i nodi di fondo e parlando delle forme di conflitto, lei ha usato un'espressione che mi ha colpito: mentre in diverse proposte si opera una distinzione, lei ha detto che il conflitto o c'è o non c'è, non importando se sia grande e piccolo. Le chiedo, quindi, una maggiore specificazione al riguardo, avendosi posizioni differenti nelle varie proposte.

Desidero tralasciare la questione delle categorie soggettive, trattandosi di una scelta politica ed istituzionale; comunque, mi pare che, in coerenza, lei privilegi la terza ipotesi, riguardante tutti gli organi dotati di una funzione di governo sia nazionale sia locale. Esiste un problema concernente l'autonomia delle regioni: non so se lei abbia esaminato la possibile sovrapposizione tra la responsabilità del Parlamento e la sfera di autonomia delle regioni, sia a statuto ordinario sia speciale, e delle province autonome. Solo su tale argomento le chiederei un approfondimento.

Sul terzo nodo relativo agli strumenti, lei ha detto esplicitamente che le forme più efficaci sono quelle preventive e, poi, ha fatto riferimento alla questione dell'ineleggibilità, dell'incompatibilità e così via. Affrontiamo una situazione, conclamata e riconosciuta dai diretti interessati, in cui il Parlamento è chiamato a legiferare su un conflitto di interessi potenziale, in precedenza non regolamentato, ed in presenza di persone coinvolte in tale materia che hanno già avuto un mandato diretto o indiretto dagli elettori (indiretto perché siamo in una forma di Governo parlamentare) e che stanno già esercitando funzioni di Governo. Da tale punto di vista di-