

Conflitto di interessi: le proposte del centro-sinistra

di Bernardo Giorgio Mattarella *
(18 settembre 2006)

Innanzitutto, un paio di precisazioni per sfatare altrettanti luoghi comuni relativi a legislazioni straniere.

Primo. Esponenti del centro-sinistra affermano a volte che tutti i paesi occidentali hanno severe leggi sul conflitto di interessi. Invece, paesi democraticamente più maturi del nostro, come la Francia (e il Regno Unito, dove vi è solo un codice di comportamento) non ne hanno affatto, proprio perché sono più maturi e non ne sentono il bisogno: in quei paesi, un uomo nella posizione di Berlusconi non sarebbe mai diventato primo ministro (anche perché spesso quei paesi hanno buone leggi sull'informazione e sullo statuto giuridico dei politici).

Il fatto è che il conflitto di interessi non è il principale problema posto da Berlusconi. Come è stato osservato in questi giorni, quello dell'ineleggibilità di chi controlla reti televisive o giornali (e, quindi, del rapporto tra politica e informazione) è un problema diverso da quello del conflitto di interessi. Ma, per dirla tutta, il principale problema è un terzo, quello della concentrazione dei mezzi di informazione. La possibilità di manipolare gli elettori è (soprattutto, ma non solo, se a manipolarli è un *leader* politico) molto più pericolosa della possibilità di arricchirsi mentre si è al governo. Dunque, la cosa più urgente è modificare la legge Gasparri; aggiornare le norme sulle ineleggibilità parlamentari è la seconda; modificare la legge Frattini è solo la terza.

Secondo. Esponenti del centro-destra affermano spesso che la legge statunitense è meno severa delle proposte del centro-sinistra, perché non obbliga l'uomo di governo ad affidare il proprio patrimonio a un *blind trust*. In realtà, in base alla legge (quella federale e quelle di vari stati), il *blind trust* non è l'unica soluzione possibile, semplicemente perché le altre soluzioni sono ancora più radicali: la vendita dei beni o la rinuncia alla carica pubblica. Ovviamente, ci sono casi in cui non si adotta nessuna di queste misure, perché gli interessi privati dell'uomo politico non sono potenzialmente in contrasto con quelli pubblici che egli deve curare: ma, in questo caso, non c'è il conflitto di interessi e il problema non si pone.

La legge statunitense è severa, perché non affronta il conflitto di interessi quando sorge, ma lo previene. Si può anche decidere di rinunciare a prevenirlo e di affrontarlo quando sorge (è ciò che fa, in modo del tutto inefficace, la legge Frattini). Ma, se si decide di prevenirlo, occorre farlo sul serio, con misure che facciano venir meno l'interesse privato contrastante con quello pubblico. Dal punto di vista del conflitto di interessi, separare la gestione privata da quella pubblica è del tutto inutile: occorre separare gli interessi. Ciò è del tutto ovvio ma - sorprendentemente - anche in questi giorni è stata avanzata la proposta di congelare i diritti di azionista del politico in conflitto di interessi: misura che può servire ad altro, ma non certo a risolvere il conflitto di interessi. Il conflitto di interessi non ha a che fare con le cariche e i poteri privati, come quelli del proprietario o dell'amministratore di una società (i quali possono e devono essere esercitati a vantaggio dell'interesse privato), ma con l'esercizio di cariche e poteri pubblici.

Fatte queste precisazioni, si può proporre qualche osservazione sul progetto di legge a firma Franceschini e altri, in esame alla Camera. Esso costituirebbe un indubbio passo avanti rispetto alla legge Frattini, legge votata all'inefficacia. Esso, però, presenta almeno quattro profili problematici.

Il primo è che, rispetto la legge Frattini, la proposta di legge passa all'estremo opposto. La legge Frattini si preoccupa (o finge di preoccuparsi) di risolvere il conflitto di interessi quando esso sorge, ma non si preoccupa affatto di prevenirlo. La proposta Franceschini si preoccupa efficacemente di prevenirlo, ma non di risolverlo quando esso sorge. Di conseguenza essa rischia, da un lato, di imporre strumenti estremi (come la vendita o il *blind trust*) anche per situazioni nelle quali il conflitto di interessi è improbabile (si pensi al ministro della giustizia che abbia una partecipazione in un'azienda agricola: è proprio necessario che la venda?); dall'altro, che essa non offre strumenti per il caso in cui il conflitto di interessi sorga su un singolo atto (si pensi al ministro la cui moglie rischi l'irrogazione di una sanzione per illecito edilizio, quando si discute di un condono).

Per scegliere i rimedi e le sanzioni, bisogna innanzitutto individuare i problemi. Al riguardo, nel dibattito politico si registra una certa confusione: si afferma che "ci vuole l'ineleggibilità" o che "è sufficiente l'incompatibilità", come se la

differenza tra i due istituti fosse di intensità, mentre essi servono a risolvere problemi diversi; si affacciano idee stravaganti, come quella di usare il termine "incandidabilità" invece che quello "ineleggibilità", nell'illusione di sfuggire alla giurisdizione domestica di cui all'art. 66 della Costituzione.

Come il congelamento dei beni dell'azionista, l'ineleggibilità e l'incandidabilità non hanno nulla a che fare con il conflitto di interessi (ma con la libertà del voto, con la parità di accesso alle cariche elettive e con l'indegnità a ricoprirle). L'incompatibilità può servire a prevenire il conflitto di interessi o ad altro (ad assicurare l'adeguato impegno nell'adempimento della funzione pubblica).

Una buona disciplina del conflitto di interessi richiede di dosare attentamente i diversi rimedi: un uso parsimonioso di strumenti radicali, come l'incompatibilità, la vendita forzata e il *blind trust*; un uso più ampio dell'obbligo di astensione; un uso abbondante della trasparenza (che è del tutto ignorata sia dalla legge Frattini, sia dalla proposta Franceschini).

Il secondo problema riguarda l'ambito soggettivo di applicazione. Come la legge vigente, la proposta di legge fa riferimento solo ai membri del Governo nazionale. Nei giorni scorsi, si è ipotizzato di estendere la disciplina in questione, da un lato, ai titolari di cariche politiche negli enti territoriali; dall'altro, agli alti funzionari delle amministrazioni pubbliche e delle autorità indipendenti.

Sarebbe bene tenere presente che per alcune di queste categorie di funzionari le norme esistono già e, spesso, sono migliori di quelle della legge Frattini. Lo sono, in particolare, le norme di principio relative alle regioni poste, ai sensi dell'art. 122 della Costituzione, dalla legge n. 165 del 2004: legge approvata a poche settimane di distanza dalla legge Frattini, ma ben più convincente e rigorosa (che prevede, tra l'altro, l'ineleggibilità di chi possa influenzare gli elettori). Lo sono anche quelle relative ad alcune autorità indipendenti. Occorrerebbe anche tenere presente che, per tutti i dipendenti pubblici (compresi i dirigenti), vi sono le norme del testo unico del pubblico impiego e quelle del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

È sorprendente che, invece, nessuno abbia proposto di dettare norme sul conflitto di interessi per i parlamentari. Eppure, per questa categoria la disciplina è veramente lacunosa: nessuna norma vieta ai parlamentari di svolgere attività professionale e neanche di partecipare a discussioni o votazioni che coinvolgano gli interessi dei loro clienti (o di loro stessi). La legge spagnola stabilisce che il mandato dei parlamentari si esercita in regime di *dedicación absoluta*, essendo esclusa ogni attività lavorativa, professionale o imprenditoriale: ai parlamentari italiani si può, almeno, chiedere un po' di imparzialità?

Il terzo difetto della proposta riguarda l'autorità di controllo. La legge vigente, come è noto, attribuisce le funzioni di controllo all'Autorità *antitrust*. La proposta di legge in esame (conformemente al programma dell'Ulivo) prevede, invece, di istituire una nuova Autorità garante, dal nome piuttosto lungo.

In generale, la scelta di affidare funzioni relative a organi di governo a un'autorità amministrativa, indipendente o non, è discutibile, perché queste autorità funzionano bene quando si tratta di regolare mercati e vigilare sui comportamenti di imprese, mentre sembrano meno adatte a regolare il comportamento dei politici (anche per un problema di separazione dei poteri). Se proprio si vuole un'autorità indipendente, comunque, forse si dovrebbe tener conto che l'Autorità *antitrust* ha cominciato a svolgere le relative funzioni, ha potuto assumere nuovo personale per svolgerle e ha sviluppato una certa *expertise* (come dimostrato dal regolamento da essa emanato, che riesce quasi a far funzionare una legge inapplicabile, e dalle tre relazioni semestrali finora pubblicate).

A parte l'esigenza di limitare la proliferazione di uffici pubblici, poi, i caratteri dell'Autorità ipotizzata lasciano veramente perplessi. In primo luogo, essa non presterebbe garanzie di indipendenza superiori a quelle dell'*Antitrust*, dato che anche quattro dei suoi cinque membri sarebbero nominati dai presidenti delle Camere. Il quinto, poi, nel caso di mancato accordo tra i primi quattro, sarebbe sorteggiato tra i giudici costituzionali in carica. Ciò solleva una folla di problemi di legittimità e di opportunità, tra i quali spicca il seguente: perché mai un giudice costituzionale dovrebbe accettare di trasferirsi alla nuova Autorità? L'unica risposta possibile è: per pigrizia. Infatti, i cinque alti funzionari e i loro prevedibili assistenti e impiegati avrebbero - tutto sommato - ben poco da fare: è vero che i ministri e i sottosegretari tendono a rappresentare una percentuale sempre più consistente della popolazione italiana, ma la maggior parte di essi normalmente non pone alcun problema di conflitto di interessi. Insomma, quella ipotizzata sembra una grande macchina costituita per svolgere un piccolo lavoro.

Il quarto profilo problematico riguarda le sanzioni. Anche a questo riguardo, la proposta di legge compie qualche passo

in avanti rispetto alla legge Frattini, ma presenta qualche limite.

La legge Frattini prevede una serie di incompatibilità a carico degli uomini di governo, ma sanziona in modo incompleto le violazioni: in particolare, non è sanzionato l'illecito svolgimento di attività d'impresa. La proposta di legge aggiunge, alle sanzioni già previste, la revoca dell'autorizzazione o concessione amministrativa, sulla base della quale l'attività d'impresa sia svolta. È indubbiamente una previsione utile, ma può trattarsi di una sanzione eccessiva per violazioni che coinvolgano singoli dirigenti o funzionari. Sarebbe utile prevederne altre, da irrogare in alternativa o in aggiunta: la sospensione dell'autorizzazione o concessione; sanzioni pecuniarie; decadenza dell'interessato dalla carica eventualmente ricoperta nella società.

Discutibile, poi, è la previsione - contenuta nella proposta di legge - secondo la quale, nel caso in cui un ministro o sottosegretario violi la legge, viene disposta «la rimozione o la decadenza dalla carica o dall'ufficio da parte del Presidente della Repubblica, del Presidente della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica, dell'amministrazione competente, dell'ente o dell'impresa». Il problema è che, in base alla Costituzione vigente, nessuno di questi organi ha né può avere il potere di rimuovere o far decadere un membro del Governo. Ma non sarebbe più semplice prevedere sanzioni penali, che negli Stati Uniti funzionano benissimo? E non si potrebbero prevedere sanzioni civili, come la nullità dell'atto adottato in conflitto di interessi e la responsabilità civile di chi lo ha emanato? In entrambi i casi, ciò risolverebbe anche il problema dell'autorità di controllo, che sarebbe ovviamente il giudice.

Se, poi, si vuole fare in modo che il componente del Governo che viola la legge decada, occorre farlo in modo da rispettare la Costituzione: considerando che la maggioranza parlamentare potrebbe non volerlo costringere alle dimissioni, l'unico organo che potrebbe svolgere un simile ruolo è la Corte costituzionale. Meritano considerazione, dunque, le proposte volte ad attribuire una funzione di controllo o di risoluzione delle controversie alla Corte. Ciò richiederebbe ovviamente una revisione costituzionale. Ma forse si può pensare anche a meccanismi che consentano un suo intervento a Costituzione vigente: per esempio, se la decadenza fosse una sanzione accessoria per un reato ministeriale; o in sede di conflitto di attribuzione (Governo contro giudice; o minoranza parlamentare contro Governo).

Per concludere. Vi è chi osserva che non si può fare una legge che metta di fatto fuori gioco il capo dell'opposizione, già presidente del Consiglio. Vi è chi risponde che Berlusconi avrebbe tempo fino alla prossima legislatura per mettersi in regola (ma questa risposta perderebbe incisività se la legge riguardasse, come qui suggerito, anche i parlamentari). È vero che l'approvazione di una legge che modifica le regole del gioco, a danno di uno dei giocatori, è una faccenda delicata, anche se le regole migliorano. Ciò può indurre a una certa cautela, per esempio nel definire l'entrata in vigore delle varie norme. Ma non può indurre a fare o a tenersi una cattiva legge: il fatto che un'anomalia si sia verificata nel passato non significa che essa debba essere accettata per il futuro. In realtà, anche qui il principale problema non è la legge sul conflitto di interessi, ma quella sull'informazione e, in secondo luogo, la disciplina delle ineleggibilità parlamentari.

Una seria legge sul conflitto di interessi non serve al centro-sinistra, ma alla democrazia. La maggioranza, quindi, non deve cercarne un tornaconto politico ma, al contrario, essere pronta a pagare un prezzo politico per approvare la legge. Se il prezzo è troppo alto o le priorità sono altre, è meglio rinviare la questione - magari sperando che tra un anno o due il quadro politico consenta di affrontarla in modo meno traumatico - che approvare una legge che non risolva il problema. Ma è bene ricordarsi che la cosiddetta legge sul conflitto di interessi, attualmente vigente, non è da imputare solo al centro-destra, dal quale non ci si poteva realisticamente aspettare una legge che mettesse in difficoltà Berlusconi; ma anche al centro-sinistra, che non approvò una legge seria quando poteva farlo.

* Straordinario di diritto amministrativo nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Siena - mattarella@unisi.it