

II

LA NUOVA DISCIPLINA DEL CONFLITTO D'INTERESSI

CARLO CHIMENTI *

La c.d. legge Frattini è, come si sa, quella che ha delineato la via italiana alla soluzione del conflitto di interessi. Forse è il caso di fare preliminarmente qualche accenno di carattere generale riguardo alla nozione di conflitto di interessi, che, nella sua accezione più rudimentale, indica la situazione nella quale viene a trovarsi qualunque soggetto che, risultando contemporaneamente titolare di poteri giuridici da esercitare, alcuni, nell'interesse proprio ed altri nell'interesse altrui, può essere indotto a favorire, qualora i due interessi si contrappongano, il primo a scapito del secondo. E la disciplina di queste situazioni – che nasce in ambito privatistico (a proposito dei rapporti fra rappresentante e rappresentato, come pure di quelli inerenti al diritto societario, e di altri ancora) dove gli interessi in gioco hanno tutti natura privata – mira nel medesimo tempo a prevenire il prodursi delle situazioni stesse, ed a porvi rimedio.

In ambito pubblicistico – che è quello in cui rientra la legge Frattini – le cose cambiano, ma non di molto. Di diverso c'è, in primo luogo, la circostanza che fra i vari interessi facenti capo ad un medesimo soggetto, hanno natura privata solo quelli propri di tale soggetto, mentre quelli altrui sono pubblici (come ad es. gli interessi fatti valere in Parlamento); ragione per cui in ambito pubblicistico il conflitto può anche essere descritto come situazione nella quale un soggetto avente compiti pubblici ha interessi privati capaci di pregiudicare il corretto esercizio di quei compiti. Così dicendo, peraltro, si evidenzia una seconda caratteristica differenziale del conflitto in ambito pubblicistico, consistente in ciò che alla base di tale esercizio si colloca un'esigenza etica, che prescrive il “disinteresse privato” nell'adempimento delle pubbliche funzioni; con la conse-

* Professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Roma Tre.

guenza che le norme giuridiche tenderanno ad evitare, in una stessa persona, non soltanto la manifesta ed attuale contrapposizione fra interessi privati e pubblici, ma anche la mera possibilità di contiguità fra essi, in quanto capace di suscitare nei cittadini il sospetto che il disinteresse privato venga a mancare.

In teoria pertanto una convincente disciplina del conflitto d'interessi dovrebbe prevedere – come del resto accade negli USA, che da tempo hanno regolato la materia – anzitutto la prevenzione del conflitto, poi i rimedi al conflitto insorto, infine congrue misure sanzionatorie. Ed è agevole concludere che, mentre per prevenire il conflitto la strada maestra è quella di vietare l'accesso alla carica pubblica a soggetti aventi interessi privati potenzialmente conflittuali, i rimedi nei confronti di un conflitto insorto possono essere diversi secondo i casi, e vanno dall'obbligo di optare fra carica pubblica e attività privata a quello di astenersi dal partecipare alle deliberazioni pubbliche riflettendosi su tale attività. Quanto infine alle misure sanzionatorie, anche queste possono variare secondo i casi: sicché sono ipotizzabili, oltre all'annullamento di atti deliberati in situazioni di conflitto, sanzioni pecuniarie, misure correttive dell'atto ecc.

Ciò premesso, entrando nel merito della legge Frattini, notiamo subito che, fino alla pubblicazione di essa, il nostro ordinamento ignorava del tutto la figura del conflitto d'interessi in ambito pubblicistico, e suppliva parzialmente a questa mancanza vietando ai parlamentari ed ai consiglieri e amministratori regionali e locali l'esercizio di svariate attività private; senza però fare altrettanto nei confronti dei governanti, i quali così andavano esenti da limitazioni del genere. Da questo punto di vista, dunque, è giusto riconoscere che la legge in esame, recante "Norme in materia di risoluzione dei conflitti d'interesse", provvede a colmare una vera e propria lacuna del nostro ordinamento. Che poi la lacuna sia stata colmata in modo tale da legittimare la domanda se non sarebbe stato meglio lasciare le cose come stavano, è valutazione che faremo più avanti.

Per intanto cominciamo col ricordare che la legge si apre con l'individuare il proprio ambito di applicazione, costituito da coloro che sono titolari di cariche di governo, e precisamente: Presidente del Consiglio, Ministri, Vice Ministri, Sottosegretari e Commissari straordinari del Governo. Dopodichè, elenca una serie di attività che sono vietate al titolare della carica governativa, la legge identifica il conflitto d'interessi nell'adozione di atti (o nella loro omissione, se si tratta di atti dovuti) compiuta dal governante mentre si trova in situazioni di divieto. Infine, viene stabilito che la vigilanza sul rispetto delle prescrizioni della legge, i relativi accertamenti e le eventuali sanzioni in caso di inosservanza sono demandati all'Autorità garante della concorrenza e, per quanto in particolare riguarda le imprese operanti nel settore delle comunicazioni, all'Autorità di garanzia nelle comunicazioni; organi la cui composizione e nomina tendono – come è noto – ad assicurarne un'azione indipendente dal Gover-

no. Ma va ancora ricordato che la normativa in discorso, siccome esclude dal proprio orizzonte l'istituto della "ineleggibilità" in funzione di prevenzione del conflitto d'interessi (e si tratta di un aspetto qualificante, su cui torneremo), si sviluppa soltanto in chiave di "incompatibilità": vale a dire colpendo la trasgressione dei divieti a cui il governante va incontro. Divieti che sono sei e precisamente: a) ricoprire uffici pubblici, diversi dal mandato parlamentare; b) ricoprire cariche o esercitare compiti di gestione in società private aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale; c) ricoprire cariche in Enti di diritto pubblico; d) esercitare attività professionali in materie connesse con la carica di Governo; e) esercitare qualsiasi impiego pubblico; f) esercitare qualsiasi impiego privato.

A questo punto possiamo rilevare che la prima e più eclatante incongruità della legge si riscontra nel fatto che, mentre viene dichiarato incompatibile con gli incarichi di Governo non soltanto l'esercizio di cariche gestionali in società private aventi fini di lucro, ma anche qualsiasi impiego nell'ambito di queste società, viceversa la nuda proprietà di esse (cioè la proprietà disgiunta da poteri di gestione), come pure la semplice partecipazione al loro capitale, sono considerate perfettamente compatibili. Il che – l'esempio è d'obbligo perché, come si sa, il problema del conflitto d'interessi dei governanti si fa luce da noi soltanto con la c.d. discesa in campo dell'imprenditore Berlusconi, la cui attività, essendo prevalentemente centrata nel settore dei media, evidenziava nel modo più chiaro la possibilità di interferire con la funzione di governo – significa praticamente che mentre Berlusconi può tranquillamente fare il Presidente del Consiglio, ai suoi dipendenti è invece vietata l'assunzione di qualsiasi ruolo governativo. Dunque, una disciplina che sembra fare a pugni con il comune buon senso, prima ancora che con l'art. 3. I.c. Cost.

I fautori della legge sostengono, tuttavia, la piena razionalità di questa soluzione affermando, per un verso, che impedire ai proprietari di imprese la direzione del Governo avrebbe vulnerato sia la loro libertà di iniziativa economica privata, sia il diritto di proprietà, che sono invece garantiti dagli artt. 41 e 42 Cost. a tutti i cittadini. E per un altro verso, che la nuda proprietà non comporta rischi di conflitto d'interessi, per la semplice ragione che essa non abilita al compimento di alcuna attività aziendale, e quindi non dà luogo a situazioni in cui potrebbe insorgere la collisione o la collusione fra interessi pubblici e privati. Senonché basta poco per scoprire che si tratta di due tesi infondate. La prima, perché dimentica che a norma degli artt. 41 e 42 Cost. l'iniziativa privata e il diritto di proprietà sono largamente comprimibili con legge ordinaria a fini di utilità sociale e di interesse generale, quali certamente sono quelli correlati alla prevenzione di conflitti d'interesse. La seconda, perché trascura l'aspetto "oggettivo" del conflitto, costituito dalla posizione giuridica in quanto tale del

governante/proprietario, e si concentra invece esclusivamente su quello “soggettivo”, ossia sui singoli atti da lui compiuti. Il che appare palesemente irrazionale, se si considera che in realtà al profilarsi di una situazione di conflitto non occorre l’esercizio, da parte del governante/proprietario, di poteri aziendali, ma è sufficiente la sua qualità di proprietario; essendo la proprietà – come osserva Sartori (*La Repubblica* 15/07/04) – di per se stessa potere, e pertanto capace, al pari di una rendita di posizione, di produrre vantaggi all’infuori di qualsiasi azione. Senza contare poi che, in genere, il proprietario partecipa alla scelta degli amministratori aziendali, e per questa via conserva quanto meno la possibilità di influenzare la gestione dell’impresa.

Una seconda incongruità della legge si manifesta a proposito dei rimedi previsti nei confronti delle situazioni di conflitto. Fra questi rimedi, infatti, non sono inclusi né la vendita dei beni del governante, ancorché siano essi a causare l’incompatibilità, né il loro affidamento ad un “*blind trust*” – cioè ad un’amministrazione fiduciaria di cui il governante/proprietario ignora intenzioni e decisioni, e che reciprocamente ignora quelle del governante/proprietario – rimedi che pur fanno parte della strumentazione fondamentale della disciplina statunitense (la più accreditata in materia). E se è vero che l’omessa previsione di misure analoghe al *blind trust* può avere qualche giustificazione – perché se i beni in questione sono costituiti da imprese, il loro affidamento alla gestione di un *blind trust* non riuscirebbe ad evitare il sospetto che il governante, sapendo di conservarne la proprietà, possa agire per favorirle –, viceversa è chiaro che nessuna valida giustificazione può essere addotta per la mancata previsione della vendita dei beni stessi. Non è un motivo valido, in effetti, anche se ripetuto fino alla noia, quello secondo cui l’obbligo di vendere i propri beni imposto al governante ne avrebbe violato i diritti di cittadino, calpestando inoltre la sua eguaglianza con gli altri cittadini. Con riserva di tornare su questo punto, basta adesso sottolineare che il c.d. obbligo di vendere si sarebbe configurato, in realtà, come semplice “onere”: vale a dire, come evento subordinato alla volontà del governante, al quale nulla e nessuno avrebbe imposto di privarsi delle sue imprese all’infuori della libera scelta, da lui stesso compiuta, di entrare nel Governo. Il che già lascia capire che la mancata inclusione della vendita dei beni tra i modi per risolvere il conflitto ha motivazioni ben diverse dalla asserita violazione di diritti, e che sono facilmente intuibili nella volontà di lasciare indenne il patrimonio di Berlusconi.

Del resto negli USA – dove i diritti del cittadino sono costituzionalmente tutelati non meno che da noi – il 30/8/2002, mentre in Italia ferveva la discussione sulla legge Frattini, è stata pubblicata la decisione del *Board* comunale competente in ordine al conflitto d’interessi del Sindaco di New York Bloomberg (imprenditore mediatico plurimiliardario con partecipazioni azionarie in

un centinaio di società) al quale è stata imposta una serie di misure – dall’obbligo di estraniarsi dalla gestione della propria azienda, alla vendita di alcune partecipazioni azionarie – graduate in rapporto alla finalità di sterilizzare il conflitto con la carica di Sindaco; misure le quali confermano come l’onere di alienare alcuni beni non comporti, necessariamente, lesione dei diritti di cittadinanza.

Vi è infine una terza incongruità della legge, che inerisce ai suoi congegni di funzionamento. Circa i quali infatti si può notare che, dopo avere identificato le situazioni di conflitto d’interessi nella partecipazione del governante all’adozione (o all’omissione) di un atto che abbia incidenza “specificata e preferenziale” sul patrimonio del governante stesso (o di suoi stretti parenti), con danno per l’interesse pubblico, la legge demanda all’Autorità garante della concorrenza la vigilanza sul rispetto delle prescrizioni normative, l’accertamento di eventuali violazioni e la conseguente adozione di sanzioni. Per quanto riguarda in particolare le imprese mediatiche, è l’Autorità per la garanzia nelle comunicazioni che deve accertare che le imprese facenti capo al governante non forniscano al governante stesso un “sostegno privilegiato”, ed applicare le eventuali sanzioni. Ne viene che se l’atto non danneggia l’interesse pubblico pur avendo un’incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del governante, o se all’opposto danneggia l’interesse pubblico ma non ha incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del governante, l’Autorità competente non può eccipire alcunchè, pur trattandosi in entrambi i casi di atti sicuramente riprovevoli e nocivi, in un modo o nell’altro, per la collettività e le istituzioni. In concreto, poi, appare fin troppo facile configurare un provvedimento governativo – legge o decreto che sia – in termini tali da poterne estendere i benefici anche ad altri cittadini, oltre al governante interessato; così come è agevole ipotizzare trasmissioni di un’emittente radiotelevisiva che avvantaggino il governante/titolare, pur senza fornirgli un “sostegno privilegiato”. Per cui gli accertamenti delle Autorità sembrano destinati ordinariamente a lasciare il tempo che trovano. Ad ogni modo, le due Autorità sono abilitate, se riescono ad accertare qualcosa di contrario alla legge, non già ad annullare l’atto o a bloccare le trasmissioni, ma ad emettere sanzioni meno drastiche (in genere pecunarie) a carico dell’impresa in questione, ed a riferire ai Presidenti delle Camere in vista di un dibattito parlamentare. E certamente l’eventuale condanna politica derivante da un voto delle Camere sarebbe sanzione assai più consistente di quelle irrogate dalle Autorità. Ma sulla possibilità che in un parlamentarismo maggioritario, quale è diventato il nostro, le Camere riescano a pronunciare giudizi di condanna nei confronti del Governo, cioè del comitato direttivo della maggioranza parlamentare, è ragionevole nutrire profondo scetticismo. Se si vuole costruire una vera garanzia, in un contesto maggioritario, occorre collocarla

fuori dal circuito politico.

E veniamo adesso alla già accennata esclusione dall'orizzonte della legge dell'istituto della ineleggibilità. In teoria, come è noto, mentre l'incompatibilità mira a proteggere il buon andamento della cosa pubblica sotto il profilo della correttezza delle scelte che governanti e amministratori sono chiamati a compiere, l'ineleggibilità si prefigge invece di salvaguardare la regolarità della competizione elettorale per accedere alla carica pubblica. Di fatto, però, l'ineleggibilità si rivela agevolmente utilizzabile anche a fini di salvaguardia del corretto esercizio della carica pubblica, in quanto riesce a prevenire l'insorgere di conflitti d'interesse a cui determinati soggetti potrebbero andare incontro: e prevenire può essere più conveniente che porre rimedio. In pratica, quindi, stabilire se vietare certe situazioni includendole nella categoria delle incompatibilità o in quella delle ineleggibilità si rivela spesso questione di politica legislativa, da risolvere con riferimento soprattutto ai termini riguardanti la rimozione delle cause del divieto, dato che l'ineleggibilità esige che esse siano rimosse prima dell'elezione, l'incompatibilità dopo. Ed ecco allora ad es. che, nella normativa sugli Enti locali, a parte le ipotesi di "ineleggibilità sopravvenuta" (che vengono sottoposte al regime giuridico delle incompatibilità), vediamo che taluni soggetti – come i membri di organi che esercitano poteri di controllo sull'amministrazione locale, o i rappresentanti di s.p.a. con capitale maggioritario dell'Ente locale, ed altri simili – quali andrebbero reputati incompatibili (in quanto non suscitano preoccupazioni per la regolarità della competizione elettorale, ma pericoli di *mala gestio* a causa di conflitti d'interesse) sono invece trattati da ineleggibili, e pertanto obbligati a lasciare la carica contestata prima dell'elezione, così da prevenire l'eventuale conflitto.

In questo ordine di idee, viene spontaneo osservare che la legge Frattini ben avrebbe potuto, almeno in qualche caso, ricorrere all'ineleggibilità anziché all'incompatibilità. Senza dimenticare peraltro un ulteriore suggerimento ricavabile dalla normativa degli Enti locali: nel cui ordinamento infatti, sulla considerazione che l'ineleggibilità, pur scoraggiando la partecipazione di alcuni soggetti alla competizione elettorale, non impedisce la partecipazione stessa (mentre questa potrebbe di per sé alterare la regolarità della competizione), è prevista un'altra figura, quella dell'incandidabilità, che è destinata appunto ad evitare alterazioni del genere. Incandidabilità che anch'essa risulta evidentemente utilizzabile a fini di prevenzione dei conflitti d'interesse. Anzi, a guardare bene, appare preferibile all'ineleggibilità, perché la differenza fra ineleggibilità e incandidabilità non si limita al profilo testé accennato (partecipare o no alla competizione elettorale), ma si estende al sistema sanzionatorio: nel senso che l'ineleggibilità è dichiarata, ad elezione avvenuta, dallo stesso organo nel quale il soggetto ineleggibile è stato eletto (dunque da una sorta di giurisdizione

apposita e sostanzialmente politica), mentre l'incandidabilità viene dichiarata dalla giurisdizione ordinaria. Differenza per misurare la quale basta pensare che, ad es., qualora si fosse trattato di incandidabilità anziché di ineleggibilità, difficilmente nel '94 il candidato Berlusconi sarebbe entrato in Parlamento, perché, alla stregua del T.U. 361/57 (che nega la possibilità di diventare parlamentari ai beneficiari di concessioni amministrative come quella occorrente all'utilizzazione di canali televisivi), qualsiasi giudice ordinario ne avrebbe verosimilmente impedito la candidatura; mentre la maggioranza di centrodestra della Camera non si peritò, ad elezione avvenuta, di assicurare al suo *leader* la convalida dell'elezione stessa. Dopodiché, nel '96, la nuova maggioranza di centrosinistra ebbe a confermare quella decisione nel timore che, altrimenti, sarebbe stata accusata di voler colpire l'avversario con un'arma impropria (perché purtroppo molti italiani hanno imparato a pensare che l'applicazione della legge nelle vicende politiche sia un'arma impropria). E il colmo è che, nel corso della legislatura, quella stessa maggioranza non ha neppure – presumibilmente per analoghi motivi – provveduto a forgiare, mediante un'interpretazione autentica del citato T.U., lo strumento normativo che, una volta per tutte, avrebbe impedito ad un magnate dei media come Berlusconi di tornare in Parlamento. Cioè egli vi è puntualmente tornato nel 2001.

Proprio questa circostanza, peraltro, offre lo spunto per alcune considerazioni conclusive. La prima è che, evidentemente, vietare a Berlusconi di entrare in Parlamento non gli avrebbe impedito – né nel '94, né dopo – di diventare Presidente del Consiglio. Anzitutto perché nulla prescrive che i membri del Governo debbano essere parlamentari, e poi perché è da pensare – soprattutto a seguito della modifica tacita della legge elettorale intervenuta nel 2001, con l'indicazione sulle schede elettorali dei candidati alla guida del Governo proposti dai vari schieramenti in competizione – che, avendo il suo schieramento trionfato nelle urne, Berlusconi sarebbe divenuto Presidente del Consiglio, anche se fosse stato espulso dal Parlamento. Ne discende che, nel quadro del nostro attuale parlamentarismo maggioritario, una disciplina relativa specificatamente all'eleggibilità del Presidente del Consiglio si rendeva quanto mai opportuna, al duplice scopo di garantire e la regolarità della competizione elettorale e il corretto esercizio della funzione di governo. Da questo punto di vista, dunque, la legge Frattini, col suo silenzio in proposito, è stata un'occasione mancata.

C'è tuttavia da aggiungere che, volendo non mancare tale occasione, la soluzione di limitare il discorso all'eleggibilità dei grossi imprenditori mediatici sarebbe stata uno sbaglio. È vero, infatti, che un magnate dei media rappresenta un pericolo macroscopico sotto entrambi i profili accennati – competizione elettorale e gestione del Governo – a causa della, diciamo così, polivalenza dei media, i quali sono in grado di influenzare abusivamente sia le campagne eletto-

rali, sia l'azione governativa: e quest'ultima non solo nel settore dei media, ma in ogni settore. Non c'è dubbio però che un pericolo non minore avrebbe rappresentato, sotto gli stessi profili, un magnate della finanza, che attraverso l'uso del denaro può in pratica ottenere risultati simili a quelli conseguibili con l'impiego dei media (anche perché per avere il supporto dei media non è indispensabile possederne la proprietà o la gestione, basta pagarne i servizi). Più in generale, anzi, senza avventurarsi in distinzioni che potrebbero rivelarsi fallaci, appare plausibile ritenere che è la disponibilità di grossi patrimoni – quale che ne sia la composizione – ciò che rende pericoloso chi li possiede, vuoi come competitore di battaglie elettorali, vuoi come governante.

Vero è che ad operare distinzioni in questo campo si potrebbe essere spinti dal desiderio di limitare ai minimi termini l'ambito delle restrizioni all'elettorato passivo, sulla scorta di una certa giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale dalla quale c'è chi – ad esempio Azzariti (*Quaderni costituzionali* 4/2002) – trae addirittura la convinzione che «l'universalità dei diritti politici certamente esclude la possibilità di ostacolare lo svolgimento di funzioni di governo da parte dei "ricchi"». Al riguardo però valgono anche altre considerazioni, in base alle quali è contestabile l'opinione che ai "ricchi" non possa legittimamente essere ristretto l'esercizio di alcuni diritti politici. Se, infatti, l'art. 51 Cost. stabilisce che "tutti" senza eccezioni – e dunque anche i "ricchi" – hanno diritto di accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive non bisogna d'altro canto sottovalutare la portata della precisazione contenuta nello stesso art. 51, e cioè che tale diritto va esercitato "in condizioni di eguaglianza". Precisazione rilevante soprattutto agli effetti della opportunità di distinguere fra le cariche destinate a "rappresentare" la collettività (o suoi settori), per le quali appare davvero irragionevole fare eccezioni alla libertà di accesso, e quelle finalizzate a "governare", dove viceversa simili eccezioni sarebbero tutt'altro che irragionevoli; anche perché, mentre la democrazia dei moderni è fondata sul presupposto della spartizione del potere – «tutto il potere a nessuno», è stato scritto – il problema centrale degli ordinamenti contemporanei, in cui la sfera di competenze della politica deve difendersi dalla pervasività del potere economico, è divenuto quello di assicurare la sopravvivenza della democrazia mediante il perseguimento non già di egualitarismi radicali, ma dell'equilibrio «fra disegualitanze temperate e non massimizzate» (FISICHELLA, *Denaro e Democrazia*, Mulino 2000). Altrimenti, in conseguenza «dell'idolatria per il mercato e del darwinismo economico» dominanti ai giorni nostri, nonché della «perdita di sovranità popolare» sull'economia, causata dalle tendenze attuali verso un governo di essa «guidato di fatto da esperti non elettivi» (Banche centrali, World Trade Organization, ecc.), il rischio imminente consiste nella degenerazione della democrazia in plutocrazia, la cui essenza è costituita giustappunto

dalla «capacità della ricchezza di trascendere i proprio confini» naturali «per arrivare a controllare anche la politica ed il governo» (PHILLIPS, *Ricchezza e democrazia*, Garzanti, 2004).

Ora, sembra evidente che l'anzidetta precisazione costituzionale, nel quadro di in una Carta «egualitaristica» – ossia che mira, come scrive Bobbio (*Destra e sinistra*, Donzelli 1994), a dare maggiore importanza a ciò che rende eguali gli uomini piuttosto che a ciò che li rende diseguali e che pertanto enuncia l'eguaglianza dei cittadini fin dall'art. 3, includendola fra i “principi fondamentali” dell'ordinamento, quelli cioè da rispettare in ogni circostanza –, non si rivela, nell'art. 51, come una superflua e ridondante ripetizione soltanto a condizione che all'eguaglianza stessa venga attribuito, nel contesto delle regole riguardanti l'accesso alle cariche pubbliche, uno specifico valore. E questo specifico valore parrebbe consistere, alla luce del quadro sopraccennato, nel far prevalere l'eguaglianza fra i vari beni costituzionali (compresi i diritti politici individuali) da prendere in considerazione allorché occorre addivenire a quel ragionevole bilanciamento dei beni stessi in cui si risolve la disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche.

D'altra parte, è chiaro che l'eguaglianza richiamata nel citato art. 51 Cost. non è soltanto quella “formale” di cui al I c. dell'art. 3, ma anche quella “sostanziale” di cui al II c. E l'eguaglianza sostanziale esige, testualmente, che la Repubblica rimuova «gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'effettiva partecipazione», ecc. Rimozione in vista della quale sono state escogitate – come è risaputo – le c.d. “azioni positive” o discriminazioni alla rovescia, cioè i trattamenti preferenziali a favore di categorie sociali svantaggiate, che da noi hanno iniziato tempo addietro a farsi strada sull'esempio di ordinamenti non certo collettivistici, ma di sicura impronta liberista come quello USA. Ebbene, questi trattamenti preferenziali, per quanto riguarda l'accesso delle donne alle cariche pubbliche, hanno ricevuto una espressa copertura costituzionale – forse non indispensabile, ma resa opportuna dalla citata giurisprudenza della Corte – attraverso il nuovo art. 117, VII c. Cost. che (nel 2001) ha demandato la suddetta rimozione di ostacoli e la promozione della parità tra uomini e donne alle leggi regionali; ed un'ulteriore copertura l'hanno avuta (nel 2003) attraverso la modifica dell'art. 51, I c. Cost., che prevede provvedimenti attuativi delle cd. “pari opportunità” (i quali peraltro, in quanto non configurando vere e proprie «azioni positive», ma – come nota Frosini (*Queste istituzioni*, 130/131, 2003) – semplici norme antidiscriminatorie, non avrebbero avuto bisogno di coperture aggiuntive, essendo chiaramente imposti dall'art. 3, I c. Cost.). Invece, per quanto riguarda l'accesso dei «ricchi» alle cariche pubbliche, se si riconosce nell'art. 3, II c. Cost. non già il grimaldello capace di scardinare il nostro sistema e di dar vita ad una Repubblica sovietica

in luogo di quella parlamentare, ma semplicemente la fonte di interventi normativi a carattere riequilibratore, il problema dei trattamenti preferenziali non sta certamente nel fornirli di espressa copertura costituzionale, quanto nel chiarire che tale precetto – interpretato nell’ottica dei risultati – consente che l’azione positiva si possa talora convertire in azione negativa: nel senso di ostacolare l’accesso a certe cariche per chi sarebbe avvantaggiato dalle proprie condizioni economiche, e quindi pervenire anche per questa via, oltre che attraverso la rimozione degli ostacoli che incontrano gli economicamente svantaggiati, al riequilibrio che si persegue. Senza contare poi che se, in ossequio all’art. 48 Cost., il voto dei cittadini deve essere “libero” (e non solo ovviamente in senso fisico), il modo più sicuro per sottrarlo ad impropri condizionamenti di ordine economico è quello di sterilizzare i grandi patrimoni rispetto alle competizioni elettorali, come accadrebbe escludendo i loro titolari dalle competizioni stesse.

Cosicché, tirando le somme, appare tutt’altro che scontata l’impossibilità di penalizzare, al fine di rispettare non solo a parole l’eguaglianza dei cittadini, l’accesso dei “ricchi” alle cariche di governo, nella misura necessaria a rendere effettiva la partecipazione dei “non ricchi” alla direzione politica del Paese. Al contrario, simile penalizzazione potrebbe ritenersi addirittura doverosa, fermo restando, naturalmente, il criterio del “minimo indispensabile” riguardo all’entità della penalizzazione stessa. E allora, relativamente alla competizione per la conquista della Presidenza del Consiglio, una legge che dichiarasse ineleggibile o – meglio ancora – incandidabile il titolare di patrimoni di grandi dimensioni, indipendentemente dalle componenti (industriali, commerciali, professionali, ecc.) dei patrimoni stessi, potrebbe certo essere osteggiata sul piano dell’opportunità politica – perché sgradita a quanti (forse la maggioranza) pensano che non è peccato “avere fatto tanti soldi” (ma semmai “come” sono stati fatti) –, non però condannata sul piano della legittimità costituzionale.

Non meraviglia, dunque, e così concludo, che vi sia chi, come Sartori, ritiene che la legge Frattini – grazie soprattutto alla “furbata” di escludere la nuda proprietà di imprese dall’ambito del conflitto d’interessi (furbata che fa il paio con l’invenzione, nella c.d. legge Gasparri sull’ordinamento televisivo, del SIC, ossia del sistema integrato di comunicazioni, avente dimensioni tali da rendere praticamente impossibile l’individuazione di posizioni dominanti nel campo della raccolta pubblicitaria) – sia una legge estremamente vantaggiosa per il Presidente del Consiglio in carica e per la maggioranza che lo sostiene; ma che sia anche una legge dannosa tanto per la generalità dei cittadini, poiché li lascia alla mercé di governanti in conflitto d’interessi, quanto in particolare per l’opposizione. La quale, in mancanza di questa legge, potrebbe almeno conti-

nuare a denunciare lo scandalo del conflitto d'interessi di Berlusconi; mentre ora, dopo che quel conflitto è stato in pratica legislativamente abrogato, non può farlo più. Resterebbe da chiedersi come mai l'opposizione, anziché adoperarsi per evitare in tutti i modi l'approvazione della legge Frattini, si sia battuta invece, ad un certo punto, per sollecitarne la discussione ad una maggioranza governativa che tergiversava. Ma su questo punto io – che condivido il giudizio negativo di Sartori e quindi avrei preferito nessuna legge ad una brutta legge – non mi sento in grado di dare una risposta passionata: in effetti, quale appartenente al novero di coloro che vedono nelle attuali manifestazioni del nostro bipolarismo una ripresa della guerra civile del '43-'45 con mezzi pacifici, ossia – secondo un'efficace definizione giornalistica – una specie di guerra civile fredda, non avrei mai rinunciato ad alcuno di quei mezzi per combatterla. Anche perché dubito che una rinuncia sporadica, unilaterale e non pattuita ad essi possa riuscire a trasformare quella guerra civile fredda in civile competizione bipolare.