

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Nn. 1206, 9, 36, 203, 1017, 1174, 1250 e 1255-A/bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

**(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

(RELATORE PASSIGLI)

Comunicata alla Presidenza il 18 giugno 2002

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi
(n. 1206)

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
e dal Ministro per la funzione pubblica
di concerto col Ministro per gli affari regionali**

(V. Stampato Camera n. 1707)

approvato dalla Camera dei deputati il 28 febbraio 2002

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 1° marzo 2002*

E SUI

DISEGNI DI LEGGE

Norme in materia di conflitto di interessi (n. 9)(*)

d’iniziativa dei senatori ANGIUS, DENTAMARO, FALOMI, GIARETTA, MARINO, RIPAMONTI, VIVIANI, VERALDI, BATTAFARANO, BONAVIDA, BONFIETTI, CADDEO, DE ZULUETA, GRUOSSO, MACONI, MURINEDDU, NIEDDU, PIATTI, PILONI, PIZZINATO e VISERTA COSTANTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 MAGGIO 2001

Modifica all’articolo 10 del testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di ineleggibilità (n. 36)

d’iniziativa del senatore CAMBURSANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MAGGIO 2001

Norme in materia di conflitto di interessi (n. 203)

d’iniziativa dei senatori CAVALLARO, BAIO DOSSI, VERALDI e TOIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 GIUGNO 2001

(*) *Fatto proprio dal gruppo parlamentare DS-U nella seduta n. 78 del 27 novembre 2001.*

Norme in materia di conflitto di interesse (n. 1017)

d’iniziativa del senatore RIPAMONTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 GENNAIO 2002

Norme in materia di incompatibilità e di conflitto di interessi
(n. 1174)

**d’iniziativa dei senatori MALABARBA, MALENTACCHI, SODANO
Tommaso e TOGNI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 FEBBRAIO 2002

Istituzione dell’Autorità garante dell’etica pubblica e della
prevenzione dei conflitti di interessi (n. 1250)

**d’iniziativa dei senatori ANGIUS, BORDON, BOCO, MARINI,
MARINO, DENTAMARO, PASSIGLI, BASSANINI, BRUTTI
Massimo, CAMBURSANO, D’AMICO, DE PETRIS, DI SIENA,
FALOMI, GIARETTA, MACONI, MANZIONE, PAGANO,
RIPAMONTI, TOIA e VIVIANI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MARZO 2002

Disposizioni in tema di ineleggibilità alle cariche elettive parlamentari e di incompatibilità con le cariche di Governo e la carica di Presidente della Repubblica (n. 1255)

d’iniziativa dei senatori VILLONE, SALVI, ACCIARINI, BARATELLA, BATTAGLIA Giovanni, BOCO, BONAVIDA, BONFIETTI, BRUNALE, BRUTTI Paolo, CALVI, CAMBURSANO, DE ZULUETA, DETTORI, FALOMI, FASSONE, FLAMMIA, GAGLIONE, GARRAFFA, LIGUORI, LONGHI, MARINO, MARITATI, PIZZINATO, VERALDI e VICINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 MARZO 2002

*dei quali la Commissione propone l’assorbimento
nel disegno di legge n. 1206*

ONOREVOLI SENATORI. - Per esaminare compiutamente la proposta di legge al nostro esame è opportuno ricordarne i precedenti per valutarne l'adeguatezza a risolvere il problema che si intende affrontare.

Le moderne democrazie si fondano su due presupposti fondamentali: il principio cardine del costituzionalismo liberale, e cioè la separazione ed equilibrio tra poteri; e il postulato essenziale del pensiero democratico, e cioè l'eguaglianza dei cittadini nei diritti politici e la regola della maggioranza che di tale eguaglianza è il logico corollario. Eguaglianza di diritti politici e regola della maggioranza si fondano a loro volta sulla fiducia nella razionalità umana, su quella fiducia nel *common man*, assunto come razionale indipendentemente dal suo stato sociale, dalla sua condizione economica, o grado di istruzione, che è il vero segno distintivo del credo democratico. Solo su queste basi è infatti possibile assumere il volere della *maior pars* come volere della *melior pars* e accettare quale cardine della moderna democrazia la formula *one man - one vote*.

Il principio di razionalità comporta però un importante corollario in termini di formazione del consenso. Sarebbe infatti impossibile ipotizzare che l'espressione del voto possa essere un atto razionale se il consenso che esprime fosse un consenso «manipolato», fondato cioè su informazioni distorte. Le modalità di formazione del consenso sono insomma uno degli aspetti cruciali per giudicare della democraticità di un sistema. Non a caso il tema del conflitto di interessi diviene particolarmente urgente proprio quando esso investe - come in Italia - il po-

tere che il controllo dei *media* dà sulla formazione del consenso politico.

Ogni sistema che voglia definirsi democratico deve dunque assicurare che non vi sia un'eccessiva concentrazione di potere, e in particolare che potere economico e potere politico restino sufficientemente distinti e che nell'azione di governo non vi sia contaminazione tra l'interesse pubblico e l'interesse privato di chi governa. Ogni sistema democratico deve del pari assicurare che la formazione del consenso avvenga liberamente, senza manipolazioni da parte di chiunque detenga quella particolare forma di potere che discende dal controllo dei mezzi di comunicazione di massa.

Così impostato il problema, è facile comprendere perché pur non essendo problema solo italiano il conflitto di interessi abbia assunto in Italia una rilevanza che ha portato studiosi e commentatori di ogni Paese parlare di «anomalia» italiana. In nessun sistema democratico si era infatti mai data una simile concentrazione di potere economico, mediatico e politico pari a quella realizzatasi con il ritorno al governo dell'onorevole Berlusconi, ed una simile commistione tra interesse pubblico e interessi privati; commistione di cui tutto questo primo anno di governo Berlusconi è costellato: da leggi che modificando il profilo di reati quali il falso in bilancio, o le modalità di formazione delle prove, come fa la legge sulle rogatorie, incidono pesantemente sulla posizione in giudizio del Presidente del Consiglio; a comportamenti del governo quali la soluzione prospettata per il caso Blu, ove la British Telecom ha rilevato il pacchetto di Mediaset ad un prezzo che valuta in oltre 1200 miliardi;

un'impresa che perde 50 miliardi al mese e che a detta del suo amministratore delegato rischia di portare i libri in tribunale.

Come non vedere che l'intervento della società inglese si fonda sulla soluzione ipotizzata dal Governo che accollerebbe a un'azienda di Stato, quale è Wind, e all'Erario quanto pagato agli azionisti privati tra cui appunto Mediaset? Anche senza parlare delle vicende Rai, o della legge sulle successioni, o degli interventi normativi in materia di CSM o di ordinamento giudiziario, vi sono sufficienti esempi per affermare che mai come in questo ultimo anno si è assistito nell'azione dell'esecutivo a una identificazione dell'interesse pubblico con l'interesse privato di chi governa. E ai casi che riguardano il Presidente del Consiglio potremmo aggiungere il conflitto di interessi del ministro Lunardi o il perdurare da parte di membri del Governo o della maggioranza investiti di delicati incarichi parlamentari di un'attività professionale talmente incompatibile con il loro ruolo istituzionale da risultare vietata perfino nella proposta dell'onorevole Frattini, proposta del tutto insufficiente a fronteggiare il fenomeno e che più che intesa a prevenire ogni possibile conflitto di interessi del Presidente del Consiglio e di alcuni Ministri appare mirata a stendere sul *premier* un velo protettivo. Sicché hanno pienamente ragione quanti affermano che con questa proposta si abolisce *ope legis* il conflitto e resta solo una robusta difesa degli interessi.

Né vale sostenere che gli elettori hanno con il loro voto assolto Berlusconi dal suo peccato originale: gli elettori votano infatti sulla base di una pluralità di motivazioni e non per pronunciarsi sul tema del conflitto di interessi. Come avverrebbe in un *referendum* abrogativo. Ma vi è di più: contrariamente a quanto ama affermare il Presidente del Consiglio, la maggioranza degli italiani non ha votato per la coalizione da lui guidata ma per le opposizioni. Il centro destra ha vinto in seggi e governa legittimamente perché le opposizioni si sono presentate divise,

ma esse hanno più voti popolari della coalizione di Governo. Nessuna assoluzione elettorale, dunque.

Abbiamo detto che il problema del conflitto di interessi è comune a molti Paesi ma che l'Italia rappresenta una vistosa e pericolosa anomalia perché in Italia il conflitto, lungi dal limitarsi ad essere economico-patrimoniale, investe, grazie al potere mediatico di cui gode il Presidente del Consiglio, - un monopolio che sarebbe davvero indecoroso cercare di negare - in maniera distortiva i meccanismi di formazione del consenso politico. E se è distorto il sistema di formazione delle opinioni politiche dei cittadini, le fondamenta stesse della democrazia rappresentativa, elezioni comprese, ne escono compromesse e delegittimate.

Se questo è il problema davvero cruciale che ci sta dinanzi, legittimo sarebbe stato attendersi una sollecita ed efficace risposta legislativa. Così non è stato, e non perché il centro sinistra non abbia voluto portare risposta al problema negli anni in cui è stato maggioranza, ma perché ogni sua ragionevole proposta è stata contrastata con ogni mezzo dalla coalizione di centro destra. Una succinta ricostruzione di quanto avvenuto nelle scorse legislature lo conferma. La prima proposta di legge venne presentata a mia firma nell'estate del 1994; essa prevedeva numerose incompatibilità, tra cui quella tra cariche di governo e il controllo di imprese operanti nelle comunicazioni di massa. Del tutto fuorviante e menzognera è dunque l'affermazione più volte espressa dal Presidente del Consiglio di essere stato il primo a voler disciplinare il fenomeno. La sua proposta giunse infatti tre mesi dopo e aveva il solo scopo di volere contrastare l'approvazione della proposta avanzata dal centro sinistra, sostituendo - sulla base del parere richiesto a illustri giuristi, i cosiddetti «tre saggi», - alla soluzione delle incompatibilità il ricorso ad un *blind trust*, quello stesso *blind trust* di cui oggi il ministro Frattini e la maggioranza negano la validità; validità

che invece rimarrebbe tale se il suo gestore fosse lasciato libero di disporre, se necessario, anche la vendita di beni conferiti garantendo così l'effettiva cecità del *trust*.

Dopo una discussione di alcuni mesi, il Senato approvò nel luglio del 1995 la proposta da me avanzata, e in seguito fatta propria da tutto il centro sinistra e dalla Lega, sancendo un'incompatibilità tra cariche di governo e controllo dei *media*, che poteva essere rimossa solo con la rinuncia o con la vendita. Una vendita per la quale si dava ampi margini di tempo, prevedendo che le relative disposizioni entrassero in vigore solo con la legislatura successiva. Riprova questa dell'assenza di qualsiasi volontà persecutoria, e riprova che, nelle scorse settimane, la nostra proposta di dar vita a una legge seria, facendone decorrere l'efficacia dalla prossima legislatura, non era proposta peregrina, ma responsabile valutazione della situazione del Presidente del Consiglio.

Il testo varato dal Senato nel luglio del 1995 - presentato alla Camera in pendenza della legge finanziaria 1996 - non venne approvato per l'anticipata fine della legislatura. Resta da notare che se esso fosse divenuto Legge l'onorevole Berlusconi avrebbe avuto ben sei anni di tempo, prima del suo ritorno al governo nel 2001, per sistemare i suoi affari e rimuovere così ogni causa di conflitto. Difficile davvero sostenere che da parte del centro sinistra si sia tentato nei suoi confronti un «esproprio proletario», o altra delle scemenze che poi si sono ascoltate in questi anni. Scemenze, o per meglio dire intenzionali deformazioni propagandistiche della realtà.

La storia della XIII legislatura è storia recente che è inutile ripercorrere, se non per sfatare l'affermazione che il centro sinistra non abbia voluto approvare una legge per mantenere sotto ricatto l'onorevole Berlusconi, e per mostrare che a un'approvazione non si è giunti a causa della tenace opposizione del centro destra a qualsiasi soluzione proposta.

Nella prima fase della legislatura il centro sinistra si ripropose di trovare una soluzione al problema nell'ambito degli esiti istituzionali della Bicamerale. Venendo meno quest'ultima per volontà del centro destra, a riprova che l'allora maggioranza non aveva una volontà persecutoria e intendeva portare a soluzione il problema, il centro-sinistra votò alla Camera la proposta di legge Berlusconi-Frattini (la chiameremo la *Frattini I*), domandando al Senato due sole ma essenziali modifiche, a correzione di due aspetti inaccettabili della legge. La legge prevedeva infatti la possibilità per chi si fosse trovato in conflitto di ricorrere ad un *trust* di diritto estero, e di eludere così qualsiasi tassazione sui guadagni di capitale in caso di vendita. Nel caso di Fininvest ciò avrebbe portato a un'elusione nell'ordine di oltre 7000 miliardi. Osservai, quale relatore al Senato, che non poteva tollerarsi che a un uomo di governo in conflitto di interessi fosse consentito di eludere una tassazione che avrebbe colpito qualsiasi altro imprenditore, e che la volontà di non penalizzare Silvio Berlusconi non poteva spingersi fino a beneficiarlo con un gigantesco *bonus* fiscale. La legge prevedeva inoltre per il gestore del *trust* un obbligo di rendicontazione che lo sottoponeva a probabili azioni di responsabilità, con il risultato che egli non avrebbe compiuto alcuna operazione sui beni conferiti, negando così il principio stesso del *trust*: l'assoluta autonomia del *trustee*, un'autonomia che cercammo di ristabilire. Illustrai queste richieste del centro sinistra a autorevoli esponenti di Forza Italia, ricevendone, dopo le necessarie esplorazioni e riflessioni, apprezzamenti ma anche un deciso «*non possumus*». Non ci si accusi dunque di non aver voluto o ricercato attivamente il varo di una legge giusta ed efficace. Se ad essa non si è giunti ciò è interamente da imputare al centro destra. L'approvazione da parte del Senato, a fine legislatura, di modifiche al testo della Camera fu così voluta dal centro sinistra solo per impedire che il testo della Camera, con le sue

palesi insufficienze, potesse divenire nella attuale legislatura il testo di riferimento.

Ho delineato i precedenti della proposta al nostro esame e i problemi ai quali essa doveva trovare risposta. Aggiungo subito che essa è del tutto e volutamente inadeguata, a conferma che l'attuale maggioranza non ha mai inteso disciplinare veramente il fenomeno. La proposta mostra anzi un grave arretramento rispetto alle precedenti proposte del centro destra: il progetto dei tre saggi e la *Frattini 1*. Entrambe queste proposte sposavano infatti l'ottica della prevenzione del conflitto di interessi, attraverso l'identificazione di *status* incompatibili con cariche di governo. Tale scelta discendeva dalla necessità - esplicitamente riconosciuta dal parere dei tre saggi - di prevenire ogni conflitto anche potenziale, stante l'impossibilità di controllare a posteriori ogni possibile occasione di conflitto e di portarvi a posteriori rimedio, specie considerando che il conflitto può manifestarsi non solo attraverso l'adozione di atti, ma anche attraverso omissioni intese a non modificare rendite di posizione (quali ad esempio una posizione dominante nei *media* televisivi o nella raccolta pubblicitaria), o a non rimuovere ostacoli che penalizzino concorrenti attuali o potenziali (e basti - per restare all'esempio televisivo - pensare alla distribuzione delle frequenze, penalizzanti un tempo Tmc e oggi La 7 o Europa 7).

La vastità degli interessi economici del *premier*; la sua ferma intenzione di non rinunciare al controllo del suo impero televisivo, poderosa macchina creatrice di consenso; la sua volontà - ampiamente dimostrata anche recentemente - di intervenire per «normalizzare» la Rai; e infine l'andamento del dibattito in materia di conflitto di interessi e soprattutto la proposta dell'Ulivo di adottare il «modello americano», di prevedere cioè un'Autorità indipendente dotata, sulla falsariga di quanto avviene negli Stati Uniti, del potere di imporre ai Ministri, caso per caso, un obbligo di vendita o il ri-

corso a un *blind trust* il cui gestore non fosse soggetto ai vincoli di gestione cari al centro destra; tutto questo deve aver convinto l'onorevole Berlusconi della necessità di «sparigliare», di sconfessare i suggerimenti dei suoi tre saggi cui aveva prestato fede per otto anni, di buttare alle ortiche la logica della *Frattini 1* che pur lo aveva visto primo firmatario, e con uno spettacolare *revirement* abbandonare la prospettiva delle incompatibilità di *status* cui si attengono tutte le democrazie occidentali per abbracciare la via dell'esame a posteriori dei singoli atti di governo. Una via che - come vedremo tra poco - consente al *premier* molte comode difese, e nessun reale rischio di vedere messa in questione la sua posizione dominante nell'informazione. Il Governo ha così confezionato una proposta di legge tagliata su misura per le esigenze dell'onorevole Berlusconi.

Ministro Frattini, per molti anni ha lavorato a Roma un grande sarto, Caraceni, del cui mitico taglio si diceva che riusciva a far apparire diritto un gobbo: ebbene il ministro Frattini non ha voluto essere da meno; ha cercato di eguagliare Caraceni; ha cucito per l'onorevole Berlusconi un abito legislativo su misura che cerca di nascondere tutti i difetti.

Il fatto appare in tutta la sua evidenza ove si consideri che la proposta - la odierna *Frattini 2* - non abbandona affatto la logica delle incompatibilità di *status* per tutti i lavoratori pubblici e privati, dipendenti o autonomi, per tutti gli imprenditori individuali, per tutte quelle piccole e medie imprese ove l'imprenditore è parte attiva nella gestione dell'impresa, per le imprese artigiane o familiari, e infine per qualsiasi professione liberale o mestiere. L'abbandona solo per gli azionisti di controllo delle grandi imprese. Per poche, pochissime persone che pur non partecipando direttamente agli organi di amministrazione di tali imprese, pur non compiendo direttamente atti di gestione, ne controllano la vita nominando il consiglio di amministrazione, approvando i bilanci, stabi-

lendo la destinazione degli utili, selezionando i *managers* al vertice dell'impresa, stabilendone le strategie di lungo termine. Non si vorrà certo negare che Enrico Cuccia a suo tempo, o l'avvocato Agnelli, «meri presidenti onorari», o Silvio Berlusconi che non è nemmeno «mero» presidente onorario, abbiano svolto e svolgano tale ruolo complessivo: formalmente non presenti nella gestione delle rispettive imprese, in realtà essi rappresentano il vero *dominus* dell'impresa, il vero imprenditore. Ebbene, solo per queste poche, pochissime persone, la proposta del Governo abbandona la logica delle incompatibilità di *status*, la logica della prevenzione del conflitto anche potenziale, per affidare il controllo del conflitto a un impossibile esame, caso per caso, degli atti del governo, di migliaia e migliaia di atti di governo, e a un impianto sanzionatorio di cui il presidente Tesauro, e cioè il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, principale istituzione cui è affidato l'esercizio dell'attività sanzionatoria, ha affermato: «Gli stessi poteri normalmente esercitati dall'Antitrust a tutela della concorrenza appaiono anomali nel quadro della disciplina sul conflitto di interessi. Appare in particolare improprio il rinvio, operato dall'articolo 4, alla nozione di abuso di posizione dominante. (...) Una siffatta previsione... rischia pertanto d'essere inutilizzabile».

In conclusione, contrariamente a quanto affermato dal Governo, la proposta al nostro esame non abbandona affatto la logica dell'incompatibilità di *status*, che continua ad applicarsi a tutta la popolazione attiva salvo che ai grandi imprenditori per i quali essa inventa un regime particolare, in aperta violazione - come bene chiariranno i senatori Villone e Bassanini - del principio di eguaglianza affermato dall'articolo 3 della Costituzione. Venticinque milioni di italiani sono soggetti - nella proposta del Governo - ad incompatibilità di *status*; l'onorevole Berlusconi no. Il consiglio di amministrazione di

Mediaset o della Mondadori, o di Mediolanum; ogni lavoratore di Mediaset o di Mondadori e di Mediolanum, ogni giornalista di Mediaset e di Mondadori, insomma ogni dipendente di Berlusconi è soggetto a incompatibilità di *status*, l'onorevole Berlusconi no.

Ministro Frattini, il taglio dell'abito non nasconde la gobba e la rivoluzione copernicana che Ella ha tentato non è riuscita: la sua legge è sì un vestito su misura, ma così apertamente disegnato per una sola persona, da risultare in aperta violazione del principio costituzionale dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla Legge.

Anche tralasciando il non trascurabile aspetto della sua incostituzionalità, questa proposta di legge risulta inaccettabile e inefficace anche all'interno della logica che essa propone per identificare i casi di conflitto nell'ambito degli atti di governo. Mi sia consentito di citare nuovamente il presidente Tesauro che sostiene che la proposta del Governo contiene una «definizione restrittiva del conflitto di interessi, richiedendo la contestuale sussistenza di tre condizioni: una "incidenza specifica sull'assetto patrimoniale del titolare", ... un "danno per l'interesse pubblico"; la circostanza che il provvedimento in questione non "riguardi la generalità o intere categorie di soggetti". Oltre all'accertamento del danno per l'interesse pubblico - prosegue Tesauro - si richiede dunque anche la specialità e specificità dell'impatto di una misura governativa sul titolare di cariche di governo ... il che porta ad escludere la configurabilità di situazioni di conflitto di interessi rispetto ad atti aventi forza di legge, che per definizione hanno portata generale».

Vedo che la fondatezza di queste obiezioni di Tesauro ha portato il Governo a proporre oggi un nuovo emendamento che rinuncia a ritenere necessario che l'atto riguardi intere categorie di soggetti. Attendiamo adesso che il Governo rinunci anche al requisito del danno dell'interesse pubblico, concetto

quanto mai indefinito - e all'incidenza specifica sull'assetto patrimoniale dell'interessato, altro concetto giuridicamente impreciso e suscettibile di interpretazioni eccessivamente discrezionali.

Non sono queste peraltro le sole obiezioni di Tesauro che nel corso dell'audizione alla Commissione Affari costituzionali ha aggiunto: «Né va sottaciuto che scelte in grado di favorire le imprese collegate ai titolari di cariche governative non debbono necessariamente tradursi in atti formali di Governo, potendo consistere per esempio, nella stessa inerzia».

Ed ancora: «Quanto, poi, all'accertamento della "eventuale specifica incidenza" di un atto governativo sullo stato patrimoniale del titolare della carica di governo... Tale accertamento resta di difficile attuazione. All'Autorità di controllo verrebbe infatti richiesto di valutare preventivamente, senza tuttavia specificare in base a quali criteri, lo specifico impatto di una misura governativa sul patrimonio di un esponente del governo...».

La conclusione di Tesauro è che: «Resterebbe dunque la sola possibilità di intervento attraverso la segnalazione al Parlamento».

Ma quale sanzione politica è possibile attendersi, ministro Frattini, da una maggioranza parlamentare controllata da chi essa dovrebbe sanzionare? Come pretendere che il controllato possa effettivamente controllare il suo controllore? Tutto l'impianto della sua legge, onorevole Ministro, naufraga miseramente. La maggioranza potrà ben votarla con bulgara unanimità, ma essa resta logicamente carente persino all'interno della logica incostituzionale che l'ha ispirata.

Fin qui la legge così come è stata trasmessa al Senato dalla Camera; e queste alcune tra le principali obiezioni da noi mosse alla proposta. Sarebbe stato lecito attendersi, al di là dei ripetuti annunci di disponibilità, una reale volontà del Governo ad introdurre modifiche. Il Governo, invece, ha rifiutato ogni emendamento dell'opposizione, prendendone anzi spunto per introdurre propri

emendamenti che hanno ulteriormente peggiorato la legge. È questo il caso, ad esempio, della soppressione della lettera *d*) del comma 1, nonché del comma 2, dell'articolo 2: l'aver omesso di considerare incompatibile l'esercizio di attività imprenditoriali nasce dalla preoccupazione, chiaramente manifestata dall'onorevole Frattini in Commissione, di proteggere il Presidente del Consiglio da una possibile sua identificazione in sede giurisdizionale come partecipe, nella sua veste di azionista di controllo, dell'esercizio di attività imprenditoriali, quelle attività di imprenditore che egli rivendica a suo merito ad ogni piè sospinto. È una modifica che rafforza il carattere discriminatorio della legge. Parimenti, l'aver cassato il riferimento alla «mera proprietà», nasce dal timore di vedere stabilita una differenziazione di trattamento tra il «mero proprietario», che si limita a godere del frutto dei beni posseduti (ad esempio incassa i dividendi) ma non partecipa alla vita dell'impresa e la cui posizione è compatibile con cariche di governo, e l'azionista di controllo che esercita tutti i diritti connessi alla proprietà e che partecipando alle assemblee, eleggendo gli organi sociali, approvando i bilanci eccetera, interviene da proprietario esercitando la propria influenza, e la cui posizione è chiaramente incompatibile con cariche di governo. Lungi dal rappresentare una concessione alla opposizione, l'aver cassato la distinzione equiparando piccoli azionisti e azionisti di controllo nega proprio una delle proposte della opposizione la cui accettazione avrebbe consentito un nostro diverso giudizio sulla legge. Ancora una volta, onorevole Frattini, voi e solo voi avete impedito un'ampia convergenza su di una legge, che senza essere punitiva, fosse seria ed efficace. I vostri emen-

damenti blindano ulteriormente la posizione del Presidente del Consiglio, e – come ho detto – accentuano le caratteristiche di legge *ad personam* del provvedimento e la sua palese incostituzionalità.

Della scarsa rilevanza dell'impianto sanzionatorio ho già detto. O meglio ha già detto il Presidente dell'Autorità Antitrust... Né si dica che il più incisivo ruolo sanzionatorio riconosciuto in legge all'Autorità per le comunicazioni – un'Autorità che sino ad oggi non ha certo brillato per capacità di far osservare la sostanza delle norme sulla *par condicio* – modifica significativamente la portata della proposta del Governo. Si ricordi inoltre che la attuale modalità di nomina dei membri dell'Autorità non ne garantisce a sufficienza l'indipendenza, che – specie in regime di sistema maggioritario – potrebbe essere assicurata solo da un'elezione parlamentare con voto limitato, e dalla, nomina, di un Presidente da parte del Consiglio scelto tra gli appartenenti a categorie di particolare autorevolezza ed indipendenza quali, ad esempio, come da noi proposto, gli ex giudici costituzionali.

Di un sistema di sanzioni basti comunque dire che esso è efficace se è efficace e ben definita l'ipotesi di illecito che esso è chiamato a contrastare: se si evita accuratamente di identificare come fattispecie da sanzionare i casi più eclatanti ed evidenti di conflitto di interesse, quali sono quelli che investono l'onorevole Berlusconi, il livello quantitativo delle sanzioni è del tutto irrilevante. Si può prevedere che un ciclista che transiti a 100 km/h nelle vie cittadine venga duramente sanzionato, ma nessun ciclista correrà mai a 100 km/h. E soprattutto, si può prevedere che i limiti di velocità si applichino a pedoni e ciclisti, ma esentare gli automobilisti e lasciarli liberi di delinquere. È quanto fa questa legge che aggiunge al danno la beffa; una legge che alcuni – anche oggi – vogliono presentare al Quirinale come migliorata sensibilmente rispetto al testo approvato alla Camera: non è così, onorevole Ministro,

e Lei lo sa bene; non è così onorevoli senatori: la legge è sensibilmente ed ulteriormente peggiorata. Se i consulenti giuridici del Quirinale hanno occhi per vedere ed orecchie per intendere non mancheranno di rilevarlo. A meno che non si preferisca fermarsi alle apparenze, e scambiare una foglia di fico per una soluzione efficace e soddisfacente. In ogni caso, ci si risparmi almeno il peana mediatico sul rispetto dell'impegno elettorale assunto dall'onorevole Berlusconi di risolvere entro cento giorni il suo conflitto di interessi: questa legge non lo risolve; anzi lo sublima, innalzando intorno ad esso una invalicabile muraglia protettiva. Invalicabile, salvo che per il popolo in sede di eventuale referendum abrogativo, e salvo che per la Corte costituzionale, quella Corte di cui molti nella maggioranza vogliono modificare la composizione non per amor di federalismo, ma per proseguire in quell'opera di smantellamento dell'autonomia e dell'equilibrio tra poteri che sembra essere un tratto distintivo della politica istituzionale di questo Governo e di questa maggioranza. Far discendere la legittimità di ogni potere dal voto popolare – come spesso si sente affermare nella maggioranza – è, come ricordavo all'inizio di questa relazione, la negazione di un principio fondamentale del liberalismo, ed è indice di una marcata deriva verso il cesarismo plebiscitario, pericolosa sempre ma specie in un sistema maggioritario ove chi vince in seggi è spesso minoritario – è il vostro caso signori della maggioranza – in termini di voto popolare.

In conclusione, signor Presidente e onorevole Ministro, una pessima legge, ulteriormente peggiorata dagli emendamenti che il Governo ha introdotto in Senato, inefficace nell'impianto e nel sistema sanzionatorio, ma soprattutto pensata non per risolvere il problema del conflitto di interessi ma per rimuoverne il caso più evidente, tagliata insomma su misura per le esigenze del Presidente del Consiglio, gravemente discriminatoria, e quindi incostituzionale. Una legge

che un'Assemblea che fosse effettivamente libera e non vincolata nella sua capacità di giudizio rifiuterebbe di approvare. Una legge farsa abbiamo più volte detto. Forse, se si ha riguardo alla situazione italiana - e se la si considera indice della qualità della classe politica di Governo - una legge che avremmo dovuto definire non farsa ma tragedia. Una legge che ci isola dal consesso di quelle libe-

raldemocrazie che al conflitto di interessi portano risposte efficaci a prevenirlo ed in linea con una corretta etica pubblica, anziché dare vita a leggi come questa che sono solo una furbesca difesa dell'esistente, solo una furbesca difesa degli interessi di chi ci governa e del suo «particolare».

PASSIGLI, *relatore di minoranza*