

Ecco perché il d.d.l. Frattini è incostituzionale.

Sono più di trenta milioni gli italiani in conflitto di interessi (quasi tutti...escluso Berlusconi)

di Franco Bassanini

“E’ pessimo, ma non incostituzionale. Per definire incostituzionale una legge o un progetto di legge bisogna indicare quale disposizione della Costituzione venga violata. E, purtroppo, la nostra Costituzione non contiene alcuna disposizione specifica sul conflitto di interessi”. Ero a fianco di Giuliano Amato, un mese fa, quando diede questa risposta a un giornalista che, all’improvviso, gli domandò se il disegno di legge del Governo sul conflitto di interessi poteva ritenersi incostituzionale. Partecipavamo insieme, Amato, Cesare Salvi ed io, ad una conferenza-stampa indetta per presentare il libro bianco di Astrid sul bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria. Sul momento, la risposta ci parve convincente e incontestabile. E neppure Salvi ed io, da professori di diritto, trovammo nulla da obiettare: non tutto ciò che nuoce alla democrazia e ai diritti dei cittadini è anche incostituzionale.

Nei giorni successivi, mentre cominciava al Senato l’esame del disegno di legge Frattini, ci ho ripensato. Mi è presto apparso del tutto evidente che quella conclusione poteva essere smentita. Ne ho riparlato anche con Giuliano Amato: che, con la consueta onestà intellettuale, ne ha convenuto. Vorrei ora darne conto ai lettori de l’”Unità”.

Il disegno di legge del Governo contiene, già nella sua prima pagina (al primo comma dell’articolo 2), un lungo elenco di “incompatibilità”. Riguardano alcune decine di milioni di italiani: tutti i dipendenti pubblici (dal ragioniere generale dello Stato al bidello della scuola elementare di Rocacannuccia); tutti i dipendenti da aziende private (dal direttore generale della Fiat alla commessa della Rinascente); tutti gli insegnanti, esclusi solo (chissà perché?), i professori universitari non di ruolo; tutti i liberi professionisti (avvocati, notai, geometri, architetti, ingegneri, e via dicendo); tutti gli amministratori di società aventi scopo di lucro; e, infine, tutti gli imprenditori e tutti i lavoratori autonomi, commercianti, artigiani, tabaccai, gommisti, falegnami, elettricisti, bagnini, parrucchieri ed estetisti, ecc. ecc. : su quest’ultimo punto, il testo approvato dalla Camera poteva prestarsi a qualche incertezza interpretativa, ma gli emendamenti presentati da Frattini giovedì scorso eliminano ogni equivoco (sono incompatibili tutti coloro che “esercitano una qualsiasi attività imprenditoriale o qualsiasi tipo di impiego o lavoro, pubblico o privato, anche autonomo”). Tutti costoro sono incompatibili. Non potranno far parte di un Governo, come ministri o sottosegretari, se, **prima**, non rinunceranno a incarichi, attività, posizioni che la legge qualifica come incompatibili.

Lo scopo (la “ratio” come si dice nel nostro gergo di giuristi) della disposizione è chiaro. Perché una legge sui conflitti di interesse comincia con questo lungo elenco di incompatibilità? Perché, a torto o a ragione, il legislatore ritiene che il ministro o il sottosegretario potrebbe essere tentato di utilizzare i suoi poteri per favorire i propri interessi privati, o quelli della sua azienda, della sua ditta, della sua amministrazione. Mentre l’uomo di governo deve decidere avendo come unico obiettivo i diritti di tutti e gli interessi dell’intera collettività. Il lungo elenco di incompatibilità contenuto nell’articolo 2 del testo del Governo è dunque l’espressione di un approccio molto rigoroso al problema della disciplina del conflitto di interesse: sceglie la strada della prevenzione, obbligando a rimuovere **prima** (prima di assumere la carica di governo) le situazioni che potrebbe generare conflitto di interesse; e identifica potenziali conflitti di interessi anche dove questi appaiono infinitamente modesti e improbabili (il caso di bidelli, uscieri, operai e impiegati di livelli non elevati).

Ma nel lungo elenco c'è una lacuna, evidente e vistosa. Mancano i titolari di partecipazioni, azioni o quote, di società aventi fini di lucro: i “padroni” come si diceva una volta. Con effetti paradossali: saranno incompatibili tutti i dirigenti, gli impiegati e gli operai della Fiat mentre non lo sarà Gianni Agnelli, che dunque potrà fare anche il ministro delle attività produttive restando l'azionista di riferimento della Fiat (salvo astenersi quando il Consiglio dei ministri dovesse discutere un disegno di legge sulla rottamazione delle auto); saranno incompatibili tutti i dipendenti di Mediaset, ma non Silvio Berlusconi, che ne è il proprietario (salvo, anche lui, astenersi quando il Governo dovesse decidere in materia di disciplina della radiotelevisione o prendere provvedimenti che possano favorire una delle mille attività nelle quali operano controllate o consociate del gruppo Fininvest).

Questa lacuna non è costituzionalmente irrilevante. Al contrario: i costituzionalisti sanno bene che il più frequente vizio di incostituzionalità rilevato dalla Corte costituzionale è proprio la violazione del principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione. Tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge, dice l'articolo 3. E la legge non può, ha stabilito la Corte costituzionale in centinaia di sentenze, introdurre discriminazioni non giustificate e non ragionevoli tra i cittadini italiani. La disposizione costituzionale violata dal disegno di legge del Governo è proprio l'articolo 3 della Costituzione. Sotto il profilo del conflitto di interessi, il proprietario di un'azienda è certamente più a rischio (più a rischio di operare per tutelare l'interesse proprio anziché l'interesse pubblico) di un dipendente qualunque o di un dirigente. Al più, si può ritenere che il suo interesse a favorire la propria azienda sia uguale a quello di un dirigente, se il dirigente ha diritto a rilevanti stock options o se ha uno stipendio legato ai risultati aziendali. Ma è certamente e irreparabilmente incostituzionale escludere Agnelli e Berlusconi (e tutti gli altri “meri proprietari” di imprese) da un così vasto elenco di soggetti incompatibili, come fa invece, per l'appunto, il d.d.l. Frattini.

Si rivela qui la debolezza intrinseca dell'unico argomento che il Governo invoca ad ogni piè sospinto per respingere le critiche e le proposte alternative dell'opposizione. Dice Frattini: stabilire una incompatibilità, e dunque obbligare il proprietario di imprese a scegliere tra la carica di governo e la sua posizione di proprietario sarebbe incostituzionale, perché l'articolo 51 della Costituzione garantisce a tutti, anche ai “padroni”, il diritto di accedere a cariche pubbliche; e perché la proprietà è un diritto riconosciuto dalla Costituzione.

Tutto vero: ma l'articolo 51 riconosce anche agli operai e agli impiegati, ai commercianti e agli artigiani, ai maestri elementari e ai professori d'università il diritto di accedere a cariche pubbliche. E anche il diritto al lavoro, il diritto all'insegnamento, il diritto all'impresa sono riconosciuti dalla Costituzione (articoli 4, 33 e 41): anzi, sono riconosciuti in forma più ampia e illimitata di quanto la Costituzione non faccia per il diritto di proprietà (art. 42). Dunque, se costringere l'operaio e l'impiegato, il commerciante e l'artigiano, il maestro elementare e il professore universitario, l'avvocato o l'architetto a optare tra la carica di governo e il proprio lavoro o professione (e il proprio stipendio) non è incostituzionale, perché dovrebbe esserlo per il titolare di azioni o quote di una società?

Si obietta: ma Berlusconi, o Agnelli, finito il loro mandato di governo, recupererebbero bensì le loro ricchezze, ma non è detto che potrebbero facilmente ricomparsi le loro aziende, ormai caratterizzate da nuovi assetti proprietari. Ma anche questa non è un'anomalia. Altri potrebbero trovarsi nella stessa condizione. Se divenisse ministro il rettore di una Università, è ovvio che l'Università non gli terrebbe il posto in caldo fino alla fine del suo mandato governativo. Se Fresco o Cantarella accettassero un incarico ministeriale, Agnelli sarebbe costretto, probabilmente a sostituirli; non potrebbe infatti trovare facilmente validi sostituti se a questi dovesse promettere solo il ruolo di “tappabuchi”.

Altri profili di incostituzionalità possono essere considerati. Sartori, per esempio, ha più volte sottolineato che la straordinaria concentrazione in capo ad un protagonista della competizione politica della proprietà di importanti mezzi di comunicazione o di poteri di influenza sui mezzi di informazione attraverso la raccolta pubblicitaria altera quella libera formazione delle scelte politico-elettorali dei cittadini che è il fondamento del sistema politico liberaldemocratico sancito dalla nostra carta costituzionale (vedasi, per esempio, il riferimento alla competizione democratica fra i partiti per determinare la politica nazionale nell'articolo 49). Anche questa obiezione appare assai solida. E tuttavia la violazione del principio di uguaglianza mi pare così plateale e smaccata da non consentire, davvero, alcun dubbio o alcuna incertezza.