

La condotta dei politici

di Bernardo G. Mattarella

(da B.G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, in corso di pubblicazione, Il Mulino, 2007)

Vi è un profilo dello statuto giuridico dei titolari di cariche politiche che non è ancora stato affrontato, ma che – come si è riferito all'inizio del capitolo – era stato posto dal programma del Governo Ciampi nel 1993: quello delle regole di comportamento, ulteriori rispetto alla Costituzione, al Codice penale e ai regolamenti parlamentari.

Può il Presidente del Consiglio o un sindaco uscente, prima delle elezioni nelle quali egli è ricandidato, scrivere agli elettori o inviare loro opuscoli o pubblicazioni, magari stampati a spese dello Stato o del comune, per illustrare l'attività svolta durante il suo mandato? Può un candidato alle elezioni comunali accettare un finanziamento da un'impresa concessionaria del comune, o che sia in lite con il comune? Può un ministro organizzare feste e ricevimenti nei saloni e nelle terrazze del palazzo, sede del ministero, magari invitando anche suoi amici? Può utilizzare come alloggio un appartamento di proprietà del ministero? Può chiedere a un agente della sua scorta di intervenire per sedare una rissa, o magari di identificare qualcuno che lo abbia contestato o insultato durante un comizio? Può aderire a un condono fiscale, deciso dal governo di cui fa parte? Può partecipare a una manifestazione di protesta contro un provvedimento emanato o proposto dal Governo di cui fa parte, senza dimettersi? Può un assessore inviare regali costosi, a spese dell'ente, in occasione delle festività natalizie? Può un parlamentare prendere in affitto a un canone inferiore al prezzo di mercato, e poi magari acquistare a condizioni agevolate, un appartamento di proprietà di un ente pubblico? Può accettare l'ospitalità nella villa, nell'albergo o sulla barca di un imprenditore che sia concessionario o appaltatore dello Stato? Può svolgere attività di consulenza a favore di imprese? Può essere

direttore di un quotidiano o di un periodico che riceve finanziamenti pubblici o azionista della società che lo pubblica? Può un assessore regionale dare un incarico alla propria moglie nel proprio gabinetto?

Alcuni politici pongono in essere questi comportamenti, altri li evitano. Li evitano non perché siano vietati dalle norme, ma perché li ritengono poco corretti o poco prudenti o poco consoni all'immagine che essi vogliono offrire di sé agli elettori. Ma queste valutazioni sono ovviamente soggettive, in assenza di regole che indichino i comportamenti convenienti e quelli sconvenienti. Come si è già osservato, nel rapporto tra interessi pubblici e interessi privati i toni di grigio spesso prevalgono sul bianco e sul nero: è difficile valutare l'impatto delle decisioni pubbliche sugli interessi privati, è difficile escludere che le prime siano state influenzate dai secondi, è difficile valutare il rapporto tra una certa situazione o condotta (per esempio, la frequentazione di un certo imprenditore o l'accettazione della sua ospitalità) e le decisioni adottate.

Valutare la correttezza di un comportamento può essere difficile per gli interessati e può esserlo anche per gli elettori, chiamati a rinnovare o non rinnovare la fiducia accordata agli eletti in assenza di parametri certi e sulla base di informazioni incomplete in ordine alle condotte dei singoli e a quelle consuete tra i politici. Regole precise sarebbero utili sia per gli uni, sia per gli altri. Si vedrà nel capitolo successivo che, per i dipendenti pubblici, si è avuta negli ultimi anni una tendenza alla codificazione delle regole di etica pubblica. Le stesse esigenze di precisazione dei doveri, che la hanno determinata, sussistono anche per il personale politico.

Sono diversi gli ambiti che meriterebbero una simile disciplina. In primo luogo, le competizioni elettorali, al di là delle poche regole essenziali poste dalle leggi in materia di finanziamento e di *par condicio* nell'accesso ai mezzi di informazione. Temi come le modalità di raccolta del finanziamento, la scelta dei finanziatori, le promesse elettorali, le forme di propaganda, la partecipazione ai confronti e alle tribune elettorali potrebbero essere utilmente disciplinati in codici di comportamento, per indirizzare il comportamento dei candidati e anche quello degli elettori.

Quello dei manifesti e dei volantini elettorali, per esempio, è un argomento a proposito del quale si può dire che c'è un'imaturità non solo dei politici, ma anche degli elettori. L'offerta dipende dalla

domanda: se i candidati alla Camera, al Senato e ai consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali riempiono le strade e le cassette della posta di materiale pubblicitario e coprono le mura dei palazzi e dei monumenti con le loro gigantografie, è perché questi metodi funzionano. Per evitare la sporcizia e lo spreco di carta, basterebbe non premiarli e votare per i candidati che mostrano più educazione e senso civico. L'immatùrità dei candidati e degli elettori si combatte con diversi strumenti, compresa l'applicazione della legge: pochi sanno, per esempio, che c'è una legge che disciplina l'affissione di manifesti elettorali, la quale contempla anche l'arresto per le affissioni abusive¹. Tra i diversi strumenti, i codici di condotta sono particolarmente indicati, proprio per la loro natura di atti di indirizzo piuttosto che di imposizione: più ancora che con la legge e la giustizia penale, il malcostume diffuso si combatte con la chiara identificazione dei comportamenti corretti.

Una seconda materia, bisognosa di regole di comportamento, è – per gli eletti – quella dei rapporti con i titolari e i rappresentanti degli interessi. Anche se non si vuole una disciplina legislativa del *lobbying*, qualche regola di comportamento il Governo e i partiti potrebbero darsela. Si tratta, in primo luogo, di stabilire entro quali limiti un politico può accettare un regalo, un invito o l'ospitalità di terzi: da chi può accettarli? In quali circostanze? Entro quali limiti di valore? Deve dichiararlo? Si tratta, in secondo luogo, di dettare qualche principio relativo agli incontri con i rappresentanti degli interessi: la polemica politica è spesso alimentata dagli incontri degli esponenti della maggioranza o dell'opposizione con imprenditori, banchieri, sindacalisti o rappresentanti di associazioni di categoria. Naturalmente, non c'è niente di male a incontrarli, anzi fa parte del lavoro dei politici, che devono farsi carico degli interessi e delle aspirazioni di tutti i settori della società. Ma ci sono regole, per esempio, sui luoghi nei quali vanno fatti gli incontri? È preferibile che avvengano in luoghi pubblici? È bene che ci siano testimoni?

Un tema sul quale il grigio prevale spesso sul bianco e sul nero, per esempio, è quello delle raccomandazioni o richieste di intervento per situazioni individuali e concrete. Come deve rispondere un politico a una richiesta di raccomandazione? E, soprattutto, quando una

¹ Legge 4 aprile 1956, n. 212, recante "Norme per la disciplina della propaganda elettorale".

richiesta è una raccomandazione? Certamente lo è la segnalazione di un candidato in un concorso pubblico. Ma lo è anche la richiesta di intervento per ottenere una prestazione (per esempio, una pensione) alla quale si ha diritto? Probabilmente non c'è niente di male se un politico si attiva per superare un intoppo burocratico, che impedisce il godimento di un diritto. Ma, se si tratta di un intoppo comune a molti soggetti, tutti aventi diritto nella stessa misura, è giusto che egli si attivi per uno solo di essi? E se il problema deriva dall'insufficienza delle risorse economiche e l'intervento determina la soddisfazione di un diritto di qualcuno e il prolungamento dell'attesa di qualcun altro? E ancora: è giusto sollecitare a un'autorità amministrativa l'adozione di un provvedimento discrezionale?

Come si vede, spesso il comportamento dei politici, pur non violando alcuna legge, può risultare scorretto. Spesso non è facile individuare il comportamento corretto. Lo stesso vale per una terza materia, che riguarda i politici che hanno l'uso di risorse pubbliche di vario genere: in quanto esercitano poteri pubblici, per esempio in quanto ministri, sindaci o assessori; in quanto possono spendere soldi pubblici, per esempio per arredare i loro uffici; in quanto possono assegnare cariche pubbliche, nominando collaboratori e amministratori pubblici; e in quanto hanno la disponibilità di mezzi, come le automobili e gli uffici stampa. È corretto che un ministro emetta un comunicato stampa per polemizzare con gli avversari politici? Che utilizzi soldi o mezzi di trasporto dello Stato per recarsi a un incontro o convegno del partito europeo o transnazionale, al quale il suo partito nazionale aderisca? Che un parlamentare, che faccia l'avvocato, presenti un emendamento o un'interrogazione in una materia che interessa un suo cliente? Che il presidente di un ente, appena insediato, pretenda che l'arredamento dell'ufficio sia cambiato, perché quello scelto dal predecessore non è di suo gusto? E ci sono regole etiche per quei funzionari, come i parlamentari, che stabiliscono il proprio trattamento economico? Forse sarebbe utile che queste regole venissero messe per iscritto: non solo per evitare incrementi indiscriminati delle indennità parlamentari, ma anche per evitare gli atteggiamenti populistici, di chi – dimenticando che la retribuzione dei politici è una conquista della democrazia e delle classi meno agiate – voglia guadagnare una facile popolarità o un ingiusto vantaggio elettorale.

Particolarmente problematico, poi, è il rapporto tra politica e amministrazione: qui si tratta di tradurre un principio introdotto dalle recenti riforme amministrative, quello della distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, in regole di comportamento individuali, relative per esempio alla formulazione delle direttive e alla valutazione dei dirigenti. Può un politico suggerire al dirigente il contenuto di un certo atto, caldeggiare una promozione di un suo subordinato, chiedergli di designare una persona come componente di una commissione di gara o di concorso?

Su tutti questi temi, regole chiare sarebbero utili, anche per evitare che quelle esistenti, rigide ma di applicazione limitata, possano essere facilmente aggirate o che i cittadini possano avere questa impressione. Come nel 2005, quando il ministro dell'istruzione del Governo Berlusconi, Letizia Moratti, stipulò una convenzione per la consegna dei libri di testo alle scuole e agli studenti, del quale beneficiò una società partecipata dallo stesso Berlusconi, scelta senza alcuna gara o meccanismo competitivo: l'Autorità *antitrust*, dopo avere esaminato la questione, stabilì che la legge non era stata violata, perché l'accordo era stato concluso dal ministro Moratti senza l'intervento del Presidente del Consiglio. Ma, anche volendo escludere interventi di quest'ultimo, e anche volendo concedere che egli non ne fosse stato preventivamente informato, non si può ritenere che un ministro sia naturalmente indotto a compiacere il Presidente del Consiglio? È giusto che ceda a questa tentazione?

Chi potrebbe emanare codici di condotta per i politici, secondo il programma del Governo Ciampi? La materia è molto delicata, perché – a livello nazionale – investe lo *status* dei parlamentari, che è oggetto di varie garanzie costituzionali, e lo stesso principio democratico, che è il principio più fondamentale della Costituzione. Di conseguenza, la soluzione migliore sembra quella dell'autoregolazione, ma assistita da una forte dose di trasparenza.

Per quanto riguarda i componenti e i candidati al Parlamento e alle altre istituzioni assembleari, simili codici potrebbero essere elaborati dagli stessi partiti politici o dalle loro proiezioni all'interno delle istituzioni rappresentative, cioè i gruppi parlamentari e consiliari. Si tratterebbe di una soluzione rispettosa della libertà di associazione in partiti politici e della particolare tutela che l'articolo 49 della Costituzione attribuisce a questi ultimi. Ma anche di una soluzione

tutt'altro che irrilevante sul piano pratico, soprattutto se ai relativi testi fosse assicurata un'adeguata pubblicità, che consentirebbe agli elettori di valutare i partiti e i singoli esponenti politici anche in base alle regole che essi si impegnano a rispettare e al loro effettivo rispetto. Proprio sul fronte dell'informazione del pubblico, le istituzioni pubbliche – per esempio, la Presidenza della Camera e del Senato – potrebbero svolgere un ruolo di stimolo, per esempio dedicando ai codici di comportamento dei partiti politici e dei gruppi parlamentari apposite sezioni dei relativi siti *internet*. In questo modo, potrebbe svilupparsi una competizione virtuosa tra le forze politiche.

Anche per quanto riguarda gli organi esecutivi – Governo e giunte – si potrebbe pensare a più stringenti corpi di regole emanati o continuamente aggiornati dagli esecutivi stessi, anche in questo caso con la possibilità, per gli elettori, di valutare le regole introdotte, soppresse o modificate: se gli elettori potessero verificare, sul sito *internet* della Presidenza del Consiglio, gli *standards* di comportamento che i ministri dei vari governi si sono dati, ciò potrebbe aiutarli a farsi un'opinione su chi li ha governati.

Naturalmente, simili meccanismi richiederebbero un minimo di controllo, magari affidato a un organo o a una personalità indipendente e prestigiosa, anche designata dai partiti stessi e dal Governo stesso: anche in questo, potrebbe svilupparsi una sana competizione tra le forze politiche. Un simile controllo, da esercitare anche nella forma di pareri sul rispetto delle norme di condotta, trarrebbe la sua efficacia proprio dalla pubblicità delle relative pronunce. Si tratterebbe ovviamente di un controllo blando, ma il presupposto è che le regole in questione non sarebbero giuridicamente vincolanti o penalmente sanzionate, ma criteri di condotta volontariamente accettati dagli interessati.