

I titolari di organi politici*

Guido Sirianni

1. *I membri del parlamento*

Nell'ambito degli statuti propri alle differenti tipologie del personale politico, quello dei membri del Parlamento, che dovrebbe assolvere ad una funzione esemplare, è, viceversa il più macroscopicamente sprovvisto di strumenti di protezione della dimensione etica.

Le ragioni di tale vuoto, che vanno ben oltre i vincoli derivanti dal particolare status accordato dalla Costituzione al parlamentare e dalla autonomia organizzativa e regolamentare propria delle Assemblies, affondano, come bene evidenzia F. Pinto nel suo contributo, in un anacronistico affidamento nella attitudine moralizzatrice dei regimi di ineleggibilità e di incompatibilità; affidamento tanto più ingiustificabile dal momento che tali istituti, nel corso dei decenni, non sono stati mai rivisti ed aggiornati, e sono comunque affidati alle cure di una giurisdizione domestica opaca e fortemente politicizzata.

Per superare questo stato di cose, per “cambiare pagina”, come è stato auspicato, non pare sufficiente una opera, ormai tardiva, di revisione delle fattispecie e delle procedure (del tutto insoddisfacenti) della giurisdizione domestica, ma è necessario andare oltre, ritarando i filtri d'accesso alla funzione parlamentare, allestendo strumenti di risoluzione dei conflitti di interesse, imponendo rigorosi obblighi di trasparenza, predisponendo un corpo di regole etiche corrispondente alle peculiarità proprie della attività parlamentare.

Relativamente all'accesso alla funzione parlamentare (ma la stessa considerazione può riferirsi a tutte le cariche elettive) va rimarcato come il rinvio alla legge contenuto negli artt. 51 e 65 Cost., richieda uno stretto bilanciamento tra il diritto all'elettorato passivo, il principio di disciplina ed onore (art. 54 c.2), il principio di imparzialità e buon andamento (art. 97), la regolarità della competizione elettorale. I requisiti di accesso alle cariche elettive, come alle carriere professionali, dovrebbero dunque assolvere ad una adeguata funzione selettiva, escludendo coloro che non possono assicurare che la cura delle funzioni affidate avvenga nei termini costituzionalmente richiesti. Viceversa, nel corso dell'esperienza repubblicana tale selettività, **anziché** rafforzarsi, si è andata diluendo: in ambito legislativo si è assistito ad un processo di lenta riduzione dell'area delle ineleggibilità a favore di quella delle incompatibilità (Long); nella stessa direzione è andata la “giurisprudenza parlamentare”, attraverso la prassi della c.d. “conversione” delle cause di ineleggibilità in incompatibilità sopravvenute e per via di un sistematico appiattimento delle cause di ineleggibilità economiche nelle similari fattispecie di incompatibilità.

* Il saggio è in corso di pubblicazione nel Volume ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010

In un auspicabile ricupero di effettiva attitudine selettiva, la ineleggibilità, nel suo senso originario e più severo di incandidabilità e cioè di vizio che colpisce la candidatura e, se non prontamente rilevato, invalida la stessa elezione, dovrebbe ritrovare centralità, tra i requisiti di accesso, nei termini suggeriti da F.Pinto. Ma anche le incompatibilità meriterebbero un ripensamento che vada oltre il “travaso” più o meno ampio delle fattispecie in ipotesi di ineleggibilità. Le incompatibilità, dettate da una congerie confusa di norme contenute nella stessa Costituzione, in discipline specificamente riferite ai parlamentari (la legge Sturzo ed il T.U.) e in una miriade di disposizioni particolari, assolvono alla funzione di prevenire ora conflitti di funzioni, ora conflitti di interessi, ma hanno sempre carattere speciale: la compatibilità costituisce, per così dire, la norma e l’incompatibilità l’eccezione.

Nell’ambito di una rivisitazione della materia sarebbe opportuno, anche in questo caso, “voltar pagina” ed infrangere un antico tabù, affermando che anche i membri del Parlamento, del pari dei titolari di cariche di Governo, debbano dedicarsi esclusivamente alla cura dell’ufficio ad essi attribuito. Tale principio di esclusività dovrebbe essere accompagnato, secondo il modello della l. 215 del 2004, da un ellittico generale divieto, sanzionato con la decadenza dal mandato parlamentare, di ricoprire cariche, uffici, funzioni in enti di diritto pubblico ed in enti lucrativi o di rilievo imprenditoriale, di esercitare impieghi o lavori pubblici o privati, attività professionali e di lavoro autonomo, e dalla individuazione delle necessarie deroghe (a partire da quelle relative alla assunzione di cariche di Governo).

Le ragioni che vengono comunemente addotte avverso questa prospettiva moralizzatrice, già sperimentata in Spagna, ed al centro del dibattito politico in Gran Bretagna – il fatto di avvantaggiare un deteriore “professionismo politico” – appaiono invero superabili: il mandato parlamentare, per essere esercitato adeguatamente, nei termini richiesti dagli artt. 54 c.2 e 97 Cost., richiede un impegno totale e non consente distrazioni e diversioni ed è logico che chi accetta una candidatura ne debba essere ben consapevole; l’entità cospicua della immunità parlamentare si giustifica proprio col carattere assorbente, “a tempo pieno”, dell’impegno richiesto. Né va trascurato che il professionismo politico – cosa del tutto diversa dalla professionalità politica – per un verso non ha trovato, in sessanta anni di storia repubblicana, un valido argine nello status “liberale” riconosciuto ai membri del parlamento, e per l’altro ha cause d’ordine differente (a partire dal *pantouflage*).

Va da sé che la gestione del regime di dedizione esclusiva, ed in particolare la verifica della sussistenza delle condizioni che autorizzano deroghe, la contestazione delle violazioni e la dichiarazione di decadenza in caso di mancata opzione dovrebbero essere affidate, stante il vincolo posto dall’art. 66 Cost., nell’ambito della organizzazione di ciascuna Camera, ad organi e procedure assai più affidabili, in termini di pubblicità, obbiettività, imparzialità, tempestività di quelle che caratterizzano l’attuale disciplina della verifica dei poteri, prendendo in considerazione la possibilità di riservare un ruolo istruttorio ad esperti esterni indipendenti.

Sempre in tema dell’accesso all’ufficio parlamentare, dovrebbe essere valutata la possibilità e la opportunità di introdurre con legge l’obbligo di prestare giuramento, già previsto dallo Statuto albertino, ma non confermato dalla Costituzione repubblicana. Benché la questione sia delicata, non può non apparire singolare, tanto più nel momento in cui il giuramento dei funzionari pubblici,

dopo un periodo di oblio, torna in auge, la circostanza che il giuramento sia imposto per la generalità delle cariche politiche, giurisdizionali, amministrative, ma non per quelle parlamentari.

Il conflitto di interessi è completamente ignorato, rimosso, o addirittura negato dallo statuto dei membri del Parlamento, tanto che non se ne trova traccia nei regolamenti parlamentari. In sostanza, si presume che i membri del Parlamento, per il fatto stesso di essere regolarmente eletti e di non versare in situazioni di incompatibilità non possono mai trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, rilevante sul piano giuridico, relativamente alla deliberazione di uno specifico atto. Tale vuoto normativo risulta tanto più grave dal momento che gli strumenti offerti in via generale dall'ordinamento per sanzionare i conflitti sono, nel caso in cui il conflitto si verifichi nell'ambito della attività parlamentare, del tutto inadeguati. Anche i membri del parlamento, in quanto pubblici ufficiali, sono destinatari dell'obbligo penalistico posto dall'art. 323 c.p., ma ben difficilmente potrebbero essere perseguiti, stante l'immunità accordata dall'art. 68 Cost. per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Tantomeno sussiste, per gli atti delle Camere, la possibilità di una invalidazione dell'atto deliberato in una situazione di conflitto, analoga a quella esistente per gli atti amministrativi.

In effetti, la concreta possibilità di conflitti di interessi nell'ambito della attività parlamentare, (come nell'esercizio di ogni potere pubblico), che è sotto gli occhi di tutti, non può essere celata sotto il velo mitico della rappresentanza parlamentare; neanche è possibile negare a priori che possa sussistere conflitto di interessi relativamente alla partecipazione ad un atto normativo, dal momento che gli atti normativi inerenti alla funzione di governo (decreti legislativi, decreti legge, disegni di legge, emendamenti) opportunamente rientrano già, come conferma l'AGCM, nell'ambito del dovere di astensione sancito, per i titolari di cariche di governo, dall'art. 3 della l. 215 del 2004.

Non paiono dunque sussistere ostacoli insuperabili, di carattere soggettivo o oggettivo, che impediscano l'inserimento, nell'ambito dei regolamenti parlamentari, di un obbligo generale di astensione analogo a quello vigente per i titolari di cariche di governo, per tutti i casi in cui l'atto abbia una incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio e gli interessi del parlamentare, dei familiari, di imprese e società controllate. Le difficoltà riguardano piuttosto l'allestimento, necessariamente all'interno delle Camere, di strumenti che permettano di vigilare adeguatamente sull'effettiva osservanza del dovere di astensione e di sanzionare, sul piano disciplinare, la violazione degli obblighi diretti e strumentali. Un sistema efficace di controllo richiede, in particolare, il coinvolgimento attivo di ciascun membro del parlamento, che dovrebbe segnalare tempestivamente la circostanza di essere portatore di un interesse personale in possibile conflitto, astenendosi dal partecipare all'esame ed alla deliberazione dell'atto, o sospendendo tale partecipazione nei casi dubbi. Le procedure parlamentari, a loro volta, in particolare quelle relative alla assegnazione di incarichi, al giudizio di convalida, annullamento e decadenza, all'esame delle autorizzazioni richieste ai sensi dell'art. 68 Cost. dovrebbero subire i necessari adattamenti.

Il dovere di astensione, quale ipotizzato, potrebbe soddisfare l'esigenza di prevenire e, nel caso sanzionare i soli conflitti di interesse in senso proprio, che si verificano solo nel caso, possibile, ma non certo frequente, in cui l'atto abbia una incidenza sull'interesse che possa qualificarsi specifica e preferenziale. I conflitti di interesse in senso lato, quelli in cui l'interesse non può dirsi specifico e preferenziale, o è potenziale, che costituiscono l'aspetto più rilevante del fenomeno, in senso tanto etico quanto politico, dovrebbero trovare risposte non sul piano propriamente legale, ma piuttosto

all'interno di codici etici, nell'ambito di regole di condotta personale volte ad assicurare trasparenza alle forme in cui si manifesta l'ingaggio tra interessi particolari e personali e l'attività parlamentare.

Tra i doveri propri dello status di parlamentare dovrebbe rientrare quello di dichiarare pubblicamente in modo regolare e fedele interessi, incarichi, redditi e patrimoni, fonti di finanziamento della attività politica e delle campagne elettorali. Si sono già indicate le carenze dei distinti doveri di dichiarazione attualmente prescritti dalla legge n. 441 del 1982 (relativamente alle situazioni patrimoniali) e dai regolamenti delle giunte per le elezioni (relativamente agli incarichi). Per correggere tali deficienze sarebbe opportuno non procedere per aggiustamenti particolari, ma operare piuttosto un riassetto complessivo della materia, nell'ambito di discipline legislative e regolamentari, nel solco delle variegate esperienze consolidate nella generalità degli ordinamenti parlamentari.

In questa sede non è possibile prospettare in termini compiuti come i doveri di trasparenza dei membri del Parlamento dovrebbero essere riformulati in modo unitario. In ogni caso, gli obblighi di dichiarazione dovrebbero essere definiti in termini molto precisi e dettagliati e dovrebbero essere provvisti di adeguate sanzioni; le dichiarazioni dovrebbero essere soggette a controlli e verifiche e rese pubbliche in modo completo e senza reticenze; la gestione delle dichiarazioni dovrebbe essere affidata, in modo unitario, ad organismi appositi, provvisti di una adeguata organizzazione e fortemente caratterizzati in termini di indipendenza ed obbiettività.

Nell' adempimento delle funzioni, i membri del Parlamento dovrebbero conformare la propria condotta ai precetti contenuti in appositi codici etici, come raccomanda (punto 15) la Risoluzione del Consiglio d'Europa (97)24 e, in termini più generici, l'art. 8 c.2 della Convenzione UNCAC del 2003. Tali codici dovrebbero assolvere alla delicata funzione di svolgere, relativamente al mandato parlamentare, i doveri costituzionali di disciplina ed onore richiesti dall'art. 54 Cost. ad ogni funzionario, integrando i doveri di natura legale. L' ampia esperienza maturata in molti paesi di *common law* (USA, Gran Bretagna, Canada, Irlanda, Nuova Zelanda etc.) può costituire un prezioso punto di riferimento per la individuazione e la soluzione dei complessi problemi che la creazione di un codice di etica parlamentare comporta (il procedimento di formazione; la identificazione dei precetti che possono essere inclusi nei codici e di quelli che vanno specificati nell'ambito di regolamentazioni e "guide"; il rapporto tra tali fonti e il sistema delle fonti legali ed interne; la individuazione degli organismi di vigilanza; la definizione delle possibili sanzioni).

e) incarichi successivi

Col venir meno del mandato (per fine legislatura, per dimissioni o per esercizio di opzione) l'ex membro del parlamento riacquista la sua piena legittimazione ad accedere a cariche e funzioni, pubbliche e private. Sotto questo profilo, lo status di parlamentare diverge profondamente da quello di titolare di carica di governo (gli ex ministri sono soggetti ai limiti post mandato stabiliti tanto dalla legge Sturzo, quanto dalla legge Frattini). Tale divario non pare spiegarsi se non opinando che i titolari di cariche di governo, per l'ufficio ricoperto, possano essere esposti più dei parlamentari alla tentazione di esercitare le proprie attribuzioni per aprirsi il varco a carriere future.

Tale giustificazione non è tuttavia condivisibile, sia perché anche le importanti funzioni parlamentari ben possono essere piegate ad interessi personali di carriera, sia perché i divieti post mandato trovano la loro ragion d'essere non solo nell' intento di prevenire possibili conflitti di interesse, ma anche in quello di scoraggiare eccessive concentrazioni personali di potere, tanto sincroniche (divieto di cumulo) quanto diacroniche (passaggi, senza soluzione di continuità da una carica all'altra).

Si dovrebbe dunque valutare l'opportunità di introdurre, anche per i parlamentari, limitazioni post mandato, di durata ragionevole, relative quantomeno ad alcune delle attività, delle cariche e degli uffici assunte come cause di incompatibilità e di incandidabilità, (in particolare, le incompatibilità stabilite a carico dei parlamentari dagli artt. 1,2,3 e 4 della legge Sturzo relativamente a cariche ed uffici di nomina governativa; cariche ed uffici presso soggetti che gestiscono servizi per conto dello Stato o finanziati in modo ordinario o in istituti di credito; attività di patrocinio, assistenza e consulenza di imprese nei loro rapporti o nelle vertenze con lo Stato).

2. I membri del Governo

Accesso alla funzione

La nominabilità a cariche di governo non si presta a preclusioni preventive del genere della incandidabilità e della ineleggibilità, anche se l'importanza dei ruoli sollecita in modo palese la necessità che ad essi possano accedere soggetti che possano adempierle con la disciplina e l'onore costituzionalmente richieste.

Il vaglio di tali qualità è dunque rimesso alla prudenza del Capo dello Stato e del Presidente del consiglio ed al giudizio politico delle Camere.

In una Repubblica parlamentare, nella quale comunemente accedono a cariche governative personalità politiche che sono membri del Parlamento, i filtri che operano per costoro fungono da filtro anche per le cariche di governo. Tali filtri possono risultare tanto più efficaci in una prospettiva di riforma, quale quella che qui si auspica, che ne prevede il rafforzamento attraverso la incandidabilità.

In tale contesto, sarebbe opportuno prevedere, nell'ambito della l. 23 agosto 1988, n. 400 che, all'atto della nomina siano pubblicati accurati curricula del Presidente del Consiglio e dei Ministri, redatti in base a griglie predeterminate, che riportino i dati relativi alle esperienze politiche, culturali, professionali, ai redditi, gli interessi e i patrimoni.

Svolgimento della funzione

Data l'assenza di limitazioni all'accesso, le incompatibilità assolvono ad una funzione essenziale per prevenire ed impedire i conflitti di interesse.

Il regime di incompatibilità delle cariche di governo è disciplinato, in termini solo apparentemente rigorosi, dalla legge 20 luglio 2004, n. 215, art.2. La lacuna più evidente, a tutti nota, è rappresentata dal fatto che, con palese ipocrisia, le incompatibilità sono riferite esclusivamente allo svolgimento di attività lavorative, cariche, uffici, anche di minimo rilievo ed impegno, e non anche alle situazioni patrimoniali o al controllo di imprese e società che per le loro dimensioni quantitative e per le caratteristiche qualitative comportano un rischio elevatissimo di interferenze tra interesse privato e mandato governativo capaci di alterare lo stesso funzionamento del sistema democratico. Non può essere ministro chi eserciti funzioni di gestione in società lucrative, ma può esserlo l'azionista di maggioranza che, di fatto, è il suo datore di lavoro. Tale anomalia è inscindibilmente legata alle particolari vicende politiche degli ultimi venti anni e potrà essere sanata solo quando il protagonista di queste vicende sarà uscito di campo.

Una ulteriore carenza concerne il regime sanzionatorio. La legge infatti attribuisce alla AGCM (art.6) il compito di accertare le situazioni di incompatibilità e di vigilare sul rispetto dei divieti, promuovendo l'adozione di misure di rimozione e decadenza dalla carica e dall'ufficio incompatibili, la sospensione dei rapporti di impiego o di lavoro, la sospensione dall'iscrizione da albi e registri, ma nulla dispone a carico del membro di governo che persista nella situazione di incompatibilità. Logica vorrebbe che, in simili condizioni la situazione di incompatibilità, se non risolta con la opzione (le dimissioni dalla carica di governo o l'abbandono della attività incompatibile) determini *ex lege* la decadenza dalla carica di governo, dichiarata dalla autorità che ha operato la nomina.

Sotto altro profilo, un ulteriore aspetto debole della vigente disciplina è dato dalla scelta di esternalizzare il controllo delle incompatibilità. Tale esternalizzazione, in sé positiva (il controllo per il fatto di essere devoluto alla AGCM acquista un crisma di obbiettività), per la sua drasticità, si risolve nella completa deresponsabilizzazione del Presidente del consiglio dei ministri, nel suo naturale ruolo di garante della qualità del personale della squadra di governo, da esso proposta o nominata, nei confronti del Parlamento e della opinione pubblica: palesemente, il rispetto dei regimi di incompatibilità è affare che investe il governo ed il suo vertice, e non riguarda solo il singolo titolare di carica di governo. Alla vigilanza dell'AGCOM si dovrebbe dunque affiancare una rigorosa vigilanza interna alla istituzione governo.

I doveri di comportamento, l'assenza di una responsabilità disciplinare, i codici etici

I titolari di cariche di governo sono funzionari onorari che non operano all'interno di una relazione di supremazia speciale, ma di relazioni di natura funzionale, secondo gli schemi della direzione e del coordinamento. L'assenza di relazioni gerarchiche o para-gerarchiche ha impedito storicamente la stessa configurabilità di doveri riconducibili o approssimabili alla responsabilità disciplinare caratteristica del pubblico impiego.

Il dovere di fedeltà alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le funzioni nell'interesse esclusivo della nazione richiesto nella formula di giuramento

(art. 1 c.3 L.23 agosto 1988, n. 400) ed il dovere di dedizione esclusiva alla cura degli interessi pubblici (art.1 L. 20 luglio 2004, n. 215), laddove essi non si traducono in obblighi giuridici sanciti da fonti primarie e secondarie e da atti di direttiva, restano imprecisati e sono, nella sostanza affidati alla pressa, al costume politico ed alle sensibilità individuali.

Le regole non scritte di deontologia nella condotta dei membri del governo assolvono, nella generalità degli ordinamenti, ad una funzione estremamente rilevante, per il buon funzionamento della vita democratica, e dunque ben si comprende come allorché le prassi divengono malferme ed il costume politico scade, emerga la aspirazione a ricostituire una cornice di certezze.

Anche per il Governo della Repubblica si propone dunque, in analogia a quanto realizzato nell'ordinamento di altri paesi, e come oggetto di una specifica raccomandazione (XV) del Rapporto GRECO (2009) sull'Italia, la necessità di costituire un corpo, per quanto possibile chiaro e completo, di regole di condotta etica che vadano a colmare l'amplessissima area grigia compresa tra liceità ed illiceità.

La fissazione di un codice etico, capace di guidare la condotta dei membri del governo, postula la soluzione di delicati problemi (il suo fondamento legale, la sua forma, i contenuti, la individuazione dei soggetti incaricati di vigilare sulla sua osservanza e di adottare eventuali sanzioni) che esulano dalla portata di queste note. Il percorso è sicuramente stretto (il codice etico non può istituire una sorta di responsabilità disciplinare incompatibile col disegno costituzionale della organizzazione del Governo; il codice non può risolversi in una trasmutazione di precetti etici in obblighi legali).

Spunti di grande interesse possono essere tratti dal *Codigo de buen gobierno* spagnolo, approvato nel 2005 (che si indirizza anche alle alte cariche dello Stato) e soprattutto dal Ministerial Code britannico del 1997, recentemente rivisto e ampliato dal nuovo governo Cameron-Clegg, che propone una accurata specificazione dei principi cui deve conformarsi la condotta dei Ministri: principio di collegialità; dovere di rispondere e di essere chiamati a rispondere in Parlamento delle proprie politiche, decisioni ed atti; obbligo di fornire al Parlamento informazioni complete e veritiere e di correggere prontamente ogni inavvertito errore, sanzionato con le dimissioni; il dovere di massima apertura nei confronti del Parlamento e dei cittadini, nei limiti della legge; il dovere di chiedere ai funzionari di dare alle Commissioni parlamentari attente, complete e veritiere informazioni, nel rispetto dei doveri e delle responsabilità stabiliti dal Codice del *Civil Service*; il dovere di impedire che alcun conflitto sorga, o possa apparire, tra doveri pubblici ed interessi personali; il divieto di ricevere doni o ospitalità che possano compromettere o possano apparire compromettenti; l'obbligo di non operare indebite confusioni tra la funzione governativa e quella parlamentare; il divieto di utilizzare le risorse di governo per finalità di partito; il rispetto della imparzialità dei pubblici funzionari ed il divieto di chiedere ai funzionari qualsiasi condotta che possa configgere con i doveri imposti del Codice del *Civil Service*.

Doveri di trasparenza

Tanto l'accesso alla carica, quanto lo svolgimento della funzione dovrebbero essere accompagnati da precisi obblighi legali di trasparenza, essenziali strumenti di contrasto delle incompatibilità e dei conflitti di interesse.

Luci ed ombre dei doveri di dichiarazione prescritti dalla l. 20 luglio 2004, n. 215 ai membri del governo sono state già rappresentate in un precedente contributo al presente volume. Tale disciplina potrebbe essere emendata con qualche limitata ma ben mirata correzione, e cioè allargando effettivamente (con la previsione di sanzioni) l'obbligo di dichiarazione alle situazioni patrimoniali del coniuge e dei familiari, e prevedendo parimenti sanzioni serie (fino alla decadenza) a carico dei membri del governo che non ottemperano agli obblighi di dichiarazione. E' tuttavia prioritario disporre che le dichiarazioni presentate alla AGCM, anziché rimanere coperte dal segreto d'ufficio, siano rese pubbliche e messe a disposizione dei cittadini, del Parlamento e del Governo nella loro integralità.

Doveri di astensione

I membri del governo, del pari di ogni pubblico funzionario, sono soggetti ai doveri di astensione imposti da precetti penalistici ed amministrativistici. Ad essi si aggiunge lo specifico dovere (art. 1 della l. 20 luglio 2004, n. 215) di astenersi dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto di interessi (art.1), sul quale vigila l' AGCM.

L'esperienza attuativa, come le stesse relazioni semestrali inviate dalla AGCM al Parlamento rilevano, conferma la fondatezza dei gravi dubbi emersi già nel corso dell'iter formativo della legge. In particolare, la legge (art.3) richiede, perché possa integrarsi una situazione di conflitto di interesse, non solo una incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare della carica, ma anche un "danno per l'interesse pubblico" che l'Autorità non è per sua natura in grado di riscontrare. Nota sul punto la III Relazione semestrale della Autorità alle Camere: "Resta irrisolto il problema di stabilire a chi spetta la configurazione dell'interesse pubblico la cui lesione fa scaturire i poteri sanzionatori. La legge sembra delegare questa competenza alla Autorità, ma ci siamo chiesti se si tratti di area tradizionalmente riservata al potere politico".

Ove pure l'Autorità superasse lo scoglio di una *probatio diabolica*, l'accertamento non produrrebbe comunque, secondo quanto dispone la legge (art. 6 comma nono), nessun effetto sanzionatorio concreto: non si prevedono infatti misure a carico di chi abbia operato in conflitto di interessi, e neanche nella forma minimale della pubblicazione degli esiti dell'accertamento, che devono essere invece comunicati dalla l'Autorità unicamente ai Presidenti delle Camere.

Per risultare più credibile ed applicabile la legge 215 (una legge "finta" secondo la giusta definizione di G.B. Mattarella) richiederebbe una profonda revisione (ad es. rendendo pubbliche le dichiarazioni degli interessi, oggi coperte dal segreto d'ufficio; prescrivendo che gli atti dei

procedimenti di controllo della AGCM siano pubblicati; sanzionando la violazione del dovere di astensione, nei casi più gravi, con la decadenza dalla carica; rimettendo alle sole Camere il potere di giustificare la condotta in ragione dell'interesse pubblico, secondo lo schema previsto dalla disciplina dei reati ministeriali).

Il miglioramento del controllo "esterno", affidato alla AGCM, non esclude comunque la necessità di allestire anche all'interno del Governo, controlli e procedure volte a prevenire l'insorgere di conflitti di interesse. Se il dovere di astensione, come è evidente, non investe solo responsabilità individuali, ma coinvolge l'intero apparato di Governo, occorre colmare una grave lacuna normativa (nel corpo della disciplina della attività di Governo e la organizzazione della Presidenza del Consiglio dettata dalla l.400 del 1988 non si trova neanche un accenno ai conflitti di interesse), istituendo un regime di vigilanza che assicuri sia la pronta e completa estraniamento dall'atto e dal procedimento deliberativo di chi sia o possa essere in conflitto, sia l'individuazione del soggetto o dell'organo al quale la funzione deve essere devoluta.

Nell'ambito di tale vigilanza interna, dovrebbero rientrare anche i conflitti di interesse potenziali.

I vincoli post-mandato

I divieti post-mandato riguardanti i titolari di cariche di governo sono oggetto di una confusa e carente disciplina risultante dalla sovrapposizione della legge n. 60 del 1953 (art.6) e della legge n. 215 del 2004 (art. 2 comma quarto).

La c.d. legge Sturzo vieta a coloro che abbiano rivestito funzioni di governo, entro un anno dalla cessazione, di assumere cariche o funzioni in associazioni ed enti che gestiscono servizi per conto dello stato o della pubblica amministrazione, o finanziati ordinariamente, in modo diretto o indiretto dallo Stato.

Tale divieto, in sé drastico (esso è generale e prescinde da qualsiasi collegamento alla natura effettiva delle funzioni di governo già esercitate), oltre che non assistito da controlli e da sanzioni, ha una portata limitata, non estendendosi né alle cariche ed agli uffici in enti pubblici o privati, per nomina o designazione del Governo o di organi della Amministrazione dello Stato, né alle cariche e le funzioni in enti privati che, sebbene non rivestenti la veste di gestori di servizi, o di beneficiari di finanziamento ordinari, operino in stretto collegamento con l'Amministrazione (es. imprese appaltatrici di opere e servizi).

Tali deficienze sono solo parzialmente corrette dalla legge 215, la quale proroga infatti ai dodici mesi successivi alla cessazione dalla carica le incompatibilità previste per i titolari di carica di governo, con l'effetto di estendere i divieti a situazioni ulteriori rispetto alle assunzione di cariche e le funzioni presso soggetti che gestiscono servizi o sono finanziati in modo ordinario (e cioè cariche ed uffici in enti pubblici, anche commerciali; cariche ed uffici in società lucrative o di rilievo imprenditoriale; esercizio di attività professionali o di lavoro autonomo a favore di soggetti pubblici e privati). Le incompatibilità, nel corso della proroga, restano inalterate quando si riferiscono a

rapporti con enti pubblici, anche economici, mentre subiscono un sostanziale depotenziamento nel caso di rapporti (cariche, uffici, prestazioni professionali) con società con fine di lucro: la legge prescrive infatti che il divieto scatti, in questo caso, solo se le società operano in misura *prevalente* in settori *connessi* con la carica ricoperta.

In sostanza, le norme della l. 215 determinano un raffreddamento effettivo del *pantouflage* nei passaggi da cariche di governo a cariche o incarichi professionali presso enti di diritto pubblico, anche economici, ma non nei passaggi da cariche di governo a cariche o prestazioni presso imprese private, se non nei casi in cui si possa verificare (con tutte le difficoltà interpretative che ciò comporta) che l'impresa opera, in una misura che possa essere considerato prevalente, in un settore già affidato alle cure dell'ex titolare della carica di governo.

I divieti post-mandato stabiliti dalla legge 215, a differenza di quelli disposti dalla legge Sturzo, sono affidati al controllo della AGCM. Si tratta però di un controllo disarmato, sia perché agli ex titolari di carica non è fatto obbligo di segnalare gli incarichi e gli uffici alla Autorità (come notato nella sua II Relazione semestrale alle Camere), sia perché non sono previste sanzioni (salvo l'invalidabilità degli incarichi, che può riguardare solo quelli presso enti pubblici).

In conclusione, la materia delle incompatibilità post mandato dei titolari di cariche di governo meriterebbe, per la sua importanza una disciplina, non solo univoca, ma anche più accurata e completa. La durata dei divieti, perché si possa determinare un reale effetto di raffreddamento nei passaggi di carica, dovrebbe essere almeno biennale; le cariche assunte nel corso del biennio dovrebbero essere obbligatoriamente comunicate alla AGCM (o assoggettate a preventiva autorizzazione); gli esiti delle procedure di accertamento della AGCM dovrebbero essere resi pubblici; le violazioni dovrebbero comportare serie sanzioni pecuniarie, rapportate all'entità degli emolumenti conseguiti.

3. *Gli amministratori regionali e locali*

Gli enti locali e le regioni, per la loro prossimità ai cittadini, e per la natura delle funzioni sono naturalmente sovraesposti al condizionamento, degli interessi, delle clientele, del familismo ed al pericolo di infiltrazione da parte di organizzazioni criminali.

Le notazioni che seguono suggeriscono alcune possibili misure volte a migliorare la resistenza ai fenomeni corruttivi del personale politico locale. Si tratta, beninteso, di indicazioni di larga massima, che dovrebbero trovare svolgimento nell'ordinamento regionale e locale, facendo salve le esigenze sia di autonomia, sia di integrazione in una strategia di contrasto alla corruzione coerente, unitaria ed estesa all'intero ordinamento repubblicano.

Accesso alla funzione

Relativamente all'accesso alle cariche elettive, appare opportuno valorizzare lo strumento della incandidabilità, per le ragioni di semplificazione e di efficienza già evidenziate nel contributo di F. Pinto. Conseguentemente alcune situazioni, che nella vigente legislazione comportano la ineleggibilità o la incompatibilità dovrebbero essere ascritte alla incandidabilità, mentre le ineleggibilità e le incompatibilità residue dovrebbero essere oggetto di una attenta revisione, con cancellazioni ed integrazioni.

L'accesso alle cariche politiche regionali e locali dovrebbe essere subordinato alla prestazione di giuramento di fedeltà alla Repubblica, con una generalizzazione del dovere di giuramento che, allo stato, riguarda inspiegabilmente solo i consiglieri delle regioni differenziate, i sindaci ed i presidenti delle giunte provinciali.

Esclusività

Gli ordinamenti regionali e l'ordinamento degli enti locali opportunamente dovrebbero disporre, sul modello della l. 215/2004, che, analogamente alle cariche di governo nazionale e, come qui si propone, a quelle parlamentari, anche quelle di presidente della giunta, di assessore regionale, di sindaco di grandi città o presidente di provincia richiedano una dedizione esclusiva alla cura degli interessi pubblici, e siano dunque incompatibili in via generale con ogni carica, ufficio, professione. Regioni ed enti locali, nella loro autonomia statutaria, potrebbero estendere l'ambito di applicazione della esclusività.

L'esclusività dell'impegno richiesto, a garanzia della piena dedizione e della imparzialità, comporterebbe ove si seguisse il modello offerto per i titolari di cariche di governo dall'art. 2 della legge Frattini, il divieto di

- ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato politico o non inerenti al medesimo;
- ricoprire cariche o uffici e svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche commerciali;
- ricoprire cariche o uffici o altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo commerciale;
- esercitare attività professionali o di lavoro autonomo, anche gratuite;
- esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro pubblico;
- esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro privato;
- l'imprenditore individuale deve nominare uno o più institori ai sensi dell'art. 2203 e ss c.c.

a) codice etico

Nello svolgimento delle funzioni, i titolari degli organi politici delle regioni e degli enti locali dovrebbero conformare la propria condotta ai precetti di appositi codici etici.

Ciascuna regione e provincia autonoma dovrebbe deliberare un proprio codice etico, in conformità a linee-guida fissate dalla Conferenza Stato-Regioni, sentita la Commissione per la valutazione, la trasparenza e la integrità delle amministrazioni pubbliche.

Comuni e provincie dovrebbero deliberare e pubblicare propri codici etici, in conformità a disposizioni di legge emanate ai sensi dell'art. 117 c.2, lett. p Cost, sentite l'ANCI, l'UPPI e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e la integrità delle amministrazioni pubbliche.

La vigilanza sul rispetto del codice etico dovrebbe essere affidata ai capi delle amministrazioni ed ai presidenti degli organi consiliari, affiancati da una commissione bipartisan integrata da un esperto esterno di comprovata integrità. La attività di vigilanza dovrebbe essere annualmente resocontata al Consiglio e resa pubblica.

Nella applicazione del codice etico dovrebbe trovare applicazione il principio del contraddittorio; le eventuali controversie interpretative potrebbero essere devolute alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e la integrità delle amministrazioni pubbliche.

Il codice etico dovrebbe prevedere sanzioni (ammonimento, censura, sospensione dalle funzioni fino a tre mesi) graduate secondo la gravità dell'addebito.

b) registro degli interessi

Ogni ente territoriale politico, senza eccezioni, dovrebbe istituire e regolamentare, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, un registro pubblico unico degli interessi dei soggetti titolari dei propri organi politici, accessibile a tutti i cittadini e pubblicato in modo idoneo (internet).

La tenuta del registro degli interessi dovrebbe essere affidata ad una commissione bipartisan, integrata da un esperto di comprovata integrità.

Una funzione di garanzia andrebbe comunque riconosciuta al presidente della giunta regionale, al presidente della provincia, al sindaco ed ai presidenti dei rispettivi consigli.

I piccoli comuni potrebbero curare la tenuta del registro attraverso forme associative e di collaborazione.

Gli obblighi di registrazione dovrebbero comunque comprendere:

- la situazione reddituale propria e dei familiari e conviventi,
- le attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie, e le attività patrimoniali detenute nei tre mesi precedenti l'assunzione della carica;
- gli impieghi ed il lavoro pubblico e privato
- le cariche e gli uffici, pubblici e privati,
- le attività professionali e di lavoro autonomo.

Gli obblighi di registrazione dovrebbero essere più severi per i titolari di organi di governo.

L'obbligo di registrazione degli interessi dovrebbe essere adempiuto al momento dell'accesso alla carica e rinnovato annualmente, ad ogni significativa variazione ed alla scadenza della carica.

L'obbligo di registrazione dovrebbe essere assistito da sanzioni (ammonimento, censura, sospensione dalle funzioni fino a tre mesi) graduate in ragione della gravità dell'addebito.

c) dovere di astensione

L'ordinamento degli enti locali impone agli amministratori un espresso obbligo di astensione per i conflitti di interesse intesi in senso stretto (art.78 c.2 TUEL). Ove non espressamente previsto, un obbligo analogo, con opportuni adattamenti, dovrebbe essere prescritto nell'ambito dell'ordinamento delle regioni e delle province autonome.

I codici etici dovrebbero prescrivere doveri di astensione più ampi, dettati da criteri di prudenza, di correttezza, di buona immagine, relativamente alle situazioni nelle quali, pur in assenza di un interesse diretto o preferenziale, possa ravvisarsi la potenzialità o un dubbio di conflitto.

Al fine di assicurare un accurata vigilanza sul rispetto del dovere di astensione, resa più agevole dalla disponibilità dei dati contenuti nel registro pubblico degli interessi, e dei parametri di comportamento fissati nel codice etico, potrebbe essere opportuno:

- conferire espressamente al presidente della giunta regionale, della provincia, al sindaco ed ai presidenti dei rispettivi organi consiliari la responsabilità di vigilare sul rispetto dell'obbligo di astensione da parte di assessori e consiglieri;
- procedimentalizzare l'esercizio del dovere di astensione, nei termini già suggeriti, imponendo agli amministratori regionali e locali l'obbligo di segnalare la possibilità di un conflitto;
- prescrivere sanzioni, quali la censura e la sospensione, nel caso di mancata segnalazione delle situazioni di possibile conflitto ed in quello di violazione del dovere di astensione.

Divieti particolari. Il divieto fatto ai componenti della giunta comunale competenti in materia di urbanistica, edilizia e lavori pubblici di esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica (art. 78 c.3 TUEL) dovrebbe riguardare il territorio della provincia e non quello comunale.

d) incarichi successivi

Appare essenziale introdurre divieti post-mandato, allo stato del tutto assenti, per scoraggiare scambi corrotti e per limitare il *pantouflage*.

Le limitazioni post-mandato potrebbero riguardare la possibilità di accedere a determinati impieghi pubblici ed a determinate funzioni pubbliche (le situazioni potrebbero coincidere con quelle che, secondo le norme vigenti, determinano la ineleggibilità: magistrati che esercitano le loro funzioni nel territorio; i dipendenti del comune e della provincia; direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario a.s.l. sono, secondo la normativa vigente incandidabili)

Il divieto per degli amministratori locali di ricoprire incarichi o di assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti e comunque sottoposti al controllo e alla vigilanza dei relativi comuni e provincie (art. 78 c.5 TUEL) potrebbe essere utilmente esteso oltre il termine di cessazione della carica, per la durata di un triennio;

Limitazioni post mandato ulteriori potrebbero riguardare la possibilità di ricoprire funzioni che, secondo le norme vigenti, comportano ineleggibilità o incompatibilità “di affari” (cariche di rappresentante legale e dirigente di strutture convenzionate al servizio sanitario; cariche di amministratore o dirigente in imprese appaltatrici di lavori e servizi con partecipazione di minoranza comunale e provinciale; titolarità, cariche di amministratore o dirigente in enti ed imprese che percepiscano sovvenzioni in tutto o in parte facoltative, che superino il 10% delle entrate annuali).

La possibilità di accedere ad incarichi e consulenze presso il comune e la provincia, o presso enti ed imprese controllate, partecipate, finanziate, dovrebbe essere preclusa, per un biennio, ai candidati non eletti.