

Gregorio Gitti      Daniele Maffeis

## E il conflitto d'interessi?

*Non esiste nel nostro ordinamento una legge in forza della quale Silvio Berlusconi sia in conflitto di interessi. Per molti egli rappresenta la continuità della politica moderata di centro e l'uomo che è stato in grado di costruire una coalizione di centrodestra. Per molti altri, invece, è un pericolo per la democrazia, perché ha usato e usa in politica il suo potere economico e mediatico.*

Silvio Berlusconi, imprenditore attivo con successo in diversi settori industriali, si candida alle elezioni politiche del 1994 e viene eletto in Parlamento nella XII legislatura. Contestualmente rinuncia a tutte le cariche rivestite nelle società del gruppo di cui è azionista di maggioranza. Berlusconi-uomo politico rappresenta qualcosa di dirompente: perché ha interessi in diversi ambiti industriali; perché dispone di un forte potere mediatico; perché viene eletto<sup>1</sup>.

### **L'ambiguità della nozione di «conflitto di interessi»**

«Conflitto di interessi» è sintagma dal significato giuridico non univoco<sup>2</sup> che assume, nell'agone politico, i connotati di una vera e propria vaghezza. Giuridicamente, sul versante politico-istituzionale, il conflitto di interessi è tradizionalmente inteso come la situazione in presenza della quale un candidato ad elezioni politiche (o amministrative), in ragione della carica pubblica o privata che riveste, non dà «garanzia di obiettività e di disinteresse nell'esercizio delle funzioni alle quali aspira»<sup>3</sup>, ed è pertanto ineleggibile – cioè, non può essere eletto, e la sua eventuale elezione è invalida – o incompatibile – cioè, può essere eletto, ma, una volta validamente eletto, deve scegliere tra il mandato parlamentare e l'altra carica incompatibile con quella del mandato<sup>4</sup>.

Ineleggibilità e incompatibilità – che la Costituzione considera distintamente (artt. 65, 122 Cost.) – non sono principi generali, vale a dire che non operano se non nei casi espressamente previsti. Ne è conferma l'art. 65 Cost., che statuisce che «La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore»<sup>5</sup>.

L'assenza di una norma che preveda l'ineleggibilità o l'incompatibilità per chi si trovi nella situazione di Silvio Berlusconi – che ha rinunciato alle cariche rivestite nelle società del suo gruppo, ma resta azionista di maggioranza – spiega il susseguirsi di progetti di legge a partire dalla XII legislatura sino ad oggi; nessuno dei quali, al momento, ha potuto tradursi in legge.

Questi progetti di legge sono diversi l'uno dall'altro, non soltanto per le soluzioni di dettaglio che via via offrono, ma perché sono riconducibili ad almeno due possibili modi, diversissimi l'uno dall'altro, di concepire il «conflitto di interessi». Un primo modello è quello, che deriva dalla nostra tradizione costituzionale, del conflitto di interessi come situazione caratterizzata dal pericolo che il soggetto eletto non persegua l'interesse pubblico, bensì persegua l'interesse privato di cui è portatore. Un secondo modello, riconducibile invece alla nozione del conflitto di interessi propria della materia privatistica, segnatamente contrattuale, è quello del conflitto di interessi inteso come incidenza del proprio interesse sulla cura dell'interesse altrui<sup>6</sup>.

Il primo modello è sotteso ai progetti di legge presentati sia dal centrosinistra sia dal centrodestra – significativamente diversi gli uni dagli altri per i profili che ai fini del nostro discorso consideriamo di dettaglio – nella XII e XIII legislatura ed ancora dal centrosinistra nella XIV legislatura. Si tratta infatti di progetti incentrati sull'incompatibilità della carica di governo con la titolarità di partecipazioni azionarie, che contemplanò diversi possibili strumenti (obbligo di alienazione delle partecipazioni nell'impresa, Mediaset, operante nel settore delle telecomunicazioni; *blind trust*; intestazione fiduciaria) che mirano – più o meno efficacemente; più o meno incisivamente – ad eliminare in radice la situazione di conflitto di interessi, a fare sì, cioè, che il titolare di carica di governo in tanto possa governare in quanto si sia privato dell'interesse potenzialmente in conflitto con l'interesse pubblico.

Il secondo modello è invece sotteso al secondo progetto di legge Frattini, già approvato al Senato nella XIV legislatura in corso. Esso non mira ad eliminare la situazione di conflitto di interessi, bensì mira ad evitare che il pericolo che connota la situazione di conflitto di interessi si traduca in un danno attuale per l'interesse pubblico.

### **I progetti di legge presentati nel corso della XII legislatura**

Nella XII legislatura il Governo di centrodestra presenta un disegno di legge che prevede la facoltà di scelta del titolare della carica di Governo tra la vendita ed il ricorso ad un *blind trust* nonché l'obbligo di astensione dalle decisioni che possano coinvolgere interessi privati del titolare della carica di Governo<sup>7</sup>. Viene inoltre presentato un progetto di legge, su iniziativa del senatore Passigli, che prevede anch'esso il possibile ricorso ad un *blind trust*, ma, che per l'ipotesi del possesso di reti televisive – è il caso di Berlusconi –, prevede invece l'obbligo di vendita.

Accanto ad essi, il senatore Pasquino presenta un progetto di legge che dispone che siano ineleggibili al Parlamento non soltanto coloro che siano rappresentanti legali<sup>8</sup>, ma anche coloro che *controllano* imprese operanti in regime di concessione pubblica.

Dopo il cambio di maggioranza, un ulteriore progetto di legge viene presentato su iniziativa della Lega Nord, anch'esso incentrato sulla previsione di un *blind trust*.

In data 13 luglio 1995 il Senato approva il progetto di legge Passigli, che sancisce l'obbligo di vendita dei beni posseduti in società operanti in settori

particolarmente rilevanti, segnatamente nel settore televisivo. Peraltro varie voci si sono levate, tra i senatori della (nuova) maggioranza di centrosinistra, a favore dell'opportunità che si proceda, anziché con legge ordinaria, con una riforma costituzionale – lo sostiene fra gli altri il Senatore Perlingieri in rappresentanza dei Popolari.

Approvato al Senato, il progetto di legge Passigli non viene tuttavia approvato dalla Camera. Si approssima, infatti, la fine anticipata della legislatura e la maggioranza di centrosinistra preferisce *non* approvare una legge sul conflitto di interessi perché teme che gli elettori premierebbero Berlusconi.

### **I progetti di legge presentati nel corso della XIII legislatura**

Nella XIII legislatura le elezioni politiche sono vinte dalla coalizione di centrosinistra e Berlusconi dichiara subito di volersi riorganizzare per vincere le successive elezioni: pertanto il conflitto di interessi resta all'ordine del giorno.

Non soltanto nel calendario dei lavori parlamentari. Un elettore del collegio uninominale n. 1 di Milano centro, infatti, propone reclamo ai sensi dell'art. 87 del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361 dinanzi alla Camera dei deputati contro la proclamazione dell'elezione del candidato Berlusconi, sostenendo che il candidato Berlusconi sarebbe ineleggibile alla luce di un'interpretazione estensiva del disposto di cui all'art. 10 del d.p.r. 362/1957, il quale, in coerenza con quanto previsto dall'art. 65, comma 1 della Costituzione, dispone che «non sono eleggibili [...] coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica», ma andrebbe interpretato nel senso che l'ineleggibilità operi anche per chi sia azionista di maggioranza di un'impresa concessionaria dello Stato.

Con delibera in data 17 ottobre 1996 la Giunta delle elezioni della Camera respinge il ricorso, considerandolo (a maggioranza) manifestamente infondato e statuendo che «la partecipazione azionaria non può essere considerata alla stregua della titolarità in proprio di una società o impresa»<sup>9</sup>. In Parlamento, il progetto Passigli viene ripresentato all'inizio della legislatura, al Senato, ma non viene esaminato.

In Commissione bicamerale viene proposto anche il *primo* progetto Frattini – il *secondo* progetto Frattini riguarda l'oggi, come stiamo per vedere –, che non prevede alcun obbligo di vendita, bensì l'affidamento del patrimonio del titolare di carica di Governo ad un *blind trust*. Il progetto viene approvato alla Camera, e viene approvato all'unanimità (con una sola astensione, rimasta senza nome), ma non viene approvato al Senato.

Anche questa volta il centrosinistra preferisce non approvare la legge, così come aveva fatto al termine della precedente legislatura.

### **Il secondo progetto di legge Frattini**

Nella XIV legislatura il secondo progetto di legge Frattini viene approvato dalla Camera dei deputati in data 28 febbraio 2002, e con modifiche, dal Senato della Repubblica, in data 4 luglio 2002, ed è in attesa di essere discusso alla Camera.

Il progetto Frattini *non prevede alcuno strumento che elimini gli interessi propri del titolare della carica di governo*. Nel progetto si prevede che «sussiste situazione di conflitto di interessi» quando «l'atto o l'omissione» del titolare della carica, consistente anche nella formulazione di una proposta, «ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare [...] con danno per l'interesse pubblico».

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato «esamina, controlla e verifica gli effetti dell'azione del titolare di cariche di governo con riguardo alla eventuale incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare di cariche di governo [...] con danno per l'interesse pubblico secondo quanto disposto dall'art. 3» e «riferisce al Parlamento con comunicazione motivata diretta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati» nella quale «sono indicati i contenuti della situazione di privilegio, gli effetti distortivi realizzatisi sul mercato e, in generale, le conseguenze di tale situazione di privilegio».

La previsione del «danno per l'interesse pubblico», quale requisito della «situazione di conflitto di interessi», svuota di significato la stessa previsione dell'obbligo di astensione. Difatti, mentre il rispetto dell'obbligo di astensione richiederebbe un giudizio *ex ante*, invece il «danno per l'interesse pubblico» richiede un giudizio *ex post*. Lo svuotamento dell'obbligo di astensione è confermato dalla circostanza che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato esamina *gli effetti* dell'azione del titolare di cariche di governo. Dunque, c'è la previsione di un obbligo di astensione, ma, da un lato, l'obbligo di astensione è ricollegato ad una situazione che non è valutabile *ex ante*, dall'altro, non c'è alcuna sanzione che assiste la violazione dell'obbligo di astensione, dal momento che la sanzione presuppone il controllo dell'Autorità garante, e l'Autorità garante non controlla che sia stato rispettato l'obbligo di astensione, bensì controlla *gli effetti* degli atti posti in essere, per verificare se sono «danno(s) per l'interesse pubblico».

È facile pertanto avvedersi che il progetto Frattini non solo non elimina in radice la situazione di conflitto di interessi, ma non predispone neppure un obbligo di astensione da singoli atti di governo, perché l'obbligo di astensione è destinato a rimanere sulla carta. Se la legge sarà approvata così com'è, sarà interessante vedere *come* l'Autorità garante interpreterà il requisito del «danno per l'interesse pubblico».

Invero, o si concepisce come «dannoso» un atto contrario ad un interesse pubblico che si assume ben definito (es.: la partecipazione dello Stato in quell'impresa doveva essere alienata al prezzo di mille; invece è stata alienata al prezzo di 800 perché ha inciso l'interesse di Berlusconi ad avvantaggiare l'impresa acquirente) o si concepisce come «dannoso» un atto contrario ad un interesse pubblico *non* definito, ogni volta che vi sia *il sospetto* che sull'atto abbia inciso l'interesse di Berlusconi (es.: la partecipazione è stata alienata al prezzo di 1.200, ma poiché l'acquirente è un'impresa legata a Berlusconi, Berlusconi deve averla avvantaggiata, mentre, se fosse stato libero dal suo interesse privato, avrebbe potuto alienarla ad un prezzo maggiore).

Certamente nello spirito del progetto Frattini, il requisito del «danno» è

da intendersi nel primo significato, perché chi ritiene che il danno sia da intendersi nel secondo, non predispone una disciplina del conflitto di interessi esplicitamente incentrata sull'effetto dannoso dell'atto, bensì predispone una disciplina incentrata su un reale obbligo di astensione. Ma, ai fini dell'applicazione della legge, *l'intenzione del legislatore non è tutto*.

Quanto alle conseguenze, l'atto di governo adottato in conflitto di interessi resta efficace, mentre la responsabilità del titolare della carica di governo viene rimessa all'apprezzamento del Parlamento.

### Osservazioni critiche

La critica al progetto Frattini viene mossa sul presupposto, proclamato a voce alta, secondo cui si dovrebbe eliminare *in radice* la situazione di conflitto di interessi. Non è, tuttavia, una prospettiva facile.

Gli strumenti a disposizione dovrebbero essere identificati nella *ineleggibilità* o nella *incompatibilità*. In presenza di una legge che estendesse l'ineleggibilità a coloro che controllano imprese operanti in regime di concessione pubblica, Berlusconi non sarebbe eleggibile, sicché non potrebbe esercitare l'ufficio di deputato o di senatore, ma *non* ne deriverebbe l'incompatibilità di Berlusconi con l'esercizio di una carica di governo, ivi compresa quella di Presidente del Consiglio dei ministri, dal momento che membro del governo e Presidente del Consiglio dei ministri può essere anche chi non è deputato o senatore. Inoltre, l'ineleggibilità opererebbe in considerazione del fatto che Berlusconi è proprietario di Mediaset, ma, una volta che Berlusconi alienasse la sua partecipazione (di maggioranza) in Mediaset, la sua eleggibilità sarebbe fuori discussione; sicché si tratterebbe poi di individuare altre partecipazioni che siano tali da implicare un «conflitto di interessi».

Si potrebbe, allora, prevedere che *tutte* le partecipazioni in imprese (sia pure, in ipotesi, di rilevanti dimensioni) debbano essere alienate. Con ciò, però, ci si distaccherebbe in maniera radicale dalla previsione, tutto sommato circoscritta, dell'unica disciplina vigente che detta presupposti di ineleggibilità, e cioè l'art. 10 del d.P.R. 362/1957, che neppure menziona la partecipazione in imprese quale presupposto di ineleggibilità.

Nel corso dei lavori parlamentari a partire dalla XII legislatura è echeggiata ripetutamente nel centrosinistra la tesi per cui, al fine di prevedere una ineleggibilità o una incompatibilità, si dovrebbe procedere con una modifica della Costituzione. In realtà, la pretesa necessità di procedere con una riforma della Costituzione è di facciata: la ragione reale dell'esitazione del centrosinistra è che nel centrosinistra sono pochi a volere una legge che vieti a chi si trova nella situazione di Silvio Berlusconi di poter essere eletto e di governare. Ed infatti né nei due anni in cui ha avuto la maggioranza nel corso della XII legislatura (1994-1996), né nei cinque anni della XIII legislatura (1996-2001) il centrosinistra ha approvato una legge che prevedesse per il «conflitto di interessi» l'ineleggibilità o l'incompatibilità. Altro è, che tutti nel centrosinistra non vogliano che governi *Berlusconi*.

La ragione per la quale anche nella maggioranza del centrosinistra non si vuole una legge come quella che lo stesso centrosinistra proclama come alter-

nativa al progetto Frattini è che il «soggetto portatore di interessi in conflitto» è un *soggetto che ha potere economico*.

Non è affatto probabile che chi ha molto potere economico decida di rivestire *personalmente* una carica di governo. Se ciò accade, si tratta di obbligare questo strano soggetto a scegliere se esercitare l'ufficio o abbandonare il proprio potere economico. Ma è una scelta solo teorica, perché chi sia disposto ad alienare le proprie partecipazioni lo fa spontaneamente, non se vi è obbligato, sicché, prevedere l'alternativa tra alienazione delle proprie partecipazioni ed accesso al *munus publicum* significa sostanzialmente *vietare* a chi ha potere economico l'accesso al *munus publicum*. È una scelta, questa, che lo stesso centrosinistra, nelle precedenti legislature, non ha voluto fare.

Dunque, il progetto Frattini è tale, per la sua ispirazione di fondo, che qualsiasi modifica potrà essere apportata alla Camera non potrebbe trasformarlo in una legge che affronti il problema del conflitto di interessi con la previsione della radicale eliminazione a monte della situazione di conflitto. Ma un'alternativa al progetto di legge Frattini è propugnata solo a parole.

### **L'ipotesi del referendum abrogativo della eventuale legge Frattini**

Se il progetto Frattini sarà approvato alla Camera, e diventerà legge, il centrosinistra potrebbe lavorare per promuovere un *referendum* abrogativo. Conviene inventariare da subito gli argomenti *falsi* che il centrosinistra potrebbe utilizzare in vista del voto popolare, che sono sostanzialmente tre.

Il primo è che il centrodestra avrebbe il dovere politico, derivante da un dovere etico, di risolvere il conflitto di interessi di Silvio Berlusconi nel modo in cui lo risolverebbe il centrosinistra, e cioè con la previsione dell'ineleggibilità o dell'incompatibilità. Il secondo è che il conflitto di interessi di Silvio Berlusconi incide sull'azione del Parlamento. Il terzo è che il conflitto di interessi di Silvio Berlusconi determina come conseguenza la manipolazione delle coscienze dei cittadini con conseguente illegittimità delle elezioni e delegittimazione del Parlamento.

È noto l'impegno profuso da Giovanni Sartori per spiegare come e perché in qualsiasi «Paese civile» Berlusconi non governerebbe senza prima essere stato costretto ad alienare le proprie partecipazioni; Sartori discorre di «un abuso (potenziale) di potere che non esiste in nessuna democrazia e che nessuna democrazia può accettare»<sup>10</sup> ed auspica che, in caso di approvazione anche alla Camera del secondo progetto di legge Frattini già approvato al Senato in data 4 luglio 2002, il Presidente della Repubblica non promulghi senz'altro la legge, ma chieda alle Camere una nuova deliberazione, «dissociandosi» così, una volta che la dovesse promulgare dopo una seconda approvazione da parte delle Camere, dalla legge medesima<sup>11</sup>. È noto altresì che il centrosinistra invoca spesso gli argomenti di Sartori<sup>12</sup> e pone quale pregiudiziale a qualsiasi discussione in ordine alle cosiddette riforme istituzionali quella che il problema del conflitto di interessi sia risolto con la previsione dell'ineleggibilità o dell'incompatibilità.

Si tratta di un argomento falso, perché *non è vero* che negli altri «Paesi civili» viga una disciplina quale quella che il centrosinistra dichiara essere l'unica possibile, cioè quella che preveda l'ineleggibilità o l'incompatibilità<sup>13</sup>.

Lo stesso argomento secondo cui Berlusconi violerebbe regole etiche è inconsistente, perché anche chi, nel centrosinistra, lo solleva, deve poi riconoscere che in quegli «altri Paesi» la sanzione, per chi viola le regole etiche – e quindi, per un Berlusconi – è una «sanzione elettorale»<sup>14</sup>; il che depone nel senso che una legge sul conflitto di interessi non serve affatto, poiché tocca *agli elettori, se lo vogliono, sanzionare* Berlusconi. È vero che negli altri Paesi non esiste una situazione quale quella italiana attuale, con un Silvio Berlusconi Presidente del Consiglio dei ministri. Ma è il centrosinistra che, quando *poteva*, cioè nel corso della XII e, soprattutto, della XIII legislatura, non ha approvato la legge che ora sostiene essere l'unica possibile.

Ora, pretendere di far credere ai cittadini che il centrodestra avrebbe il dovere etico e politico di approvare una legge che proclami Berlusconi ineleggibile o incompatibile equivale a pretendere di far credere ai cittadini che la coalizione di centrodestra dovrebbe sentire il dovere etico e politico di autodistruggersi. Un'indubbia ingenuità, per usare un eufemismo.

Il centrosinistra imputa, poi, al conflitto di interessi di Berlusconi le scelte del Parlamento. Per Stefano Passigli, «Berlusconi» è il nome non solo del Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche *del legislatore* (infatti, Passigli dice che «Berlusconi» vuole o non vuole questa riforma; che Berlusconi, per la «grande maggioranza parlamentare di cui dispone» ha potuto approvare in tempi record e blindandone il testo i provvedimenti sul «falso in bilancio» e le «rogatorie internazionali») e dei Presidenti delle Camere (infatti, Passigli dice che «Berlusconi» nomina il consiglio di amministrazione della Rai)<sup>15</sup>. La stessa accezione estensiva è fatta propria da Giovanni Sartori, il quale, nell'elogiare Passigli per avere mostrato che il conflitto di interessi può consistere di *omissioni*, oltre che di azioni, si riferisce ad omissioni che riguardano *atti legislativi* (es.: la mancata privatizzazione della Rai) e scrive «a volte Berlusconi userà anche lo strumento legislativo»<sup>16</sup>.

Anche questo argomento è falso, perché l'azione del Parlamento va imputata esclusivamente ai suoi membri, i quali agiscono *legittimamente*, sia che agiscano a favore, sia contro i pretesi interessi privati di Silvio Berlusconi. Poiché è il Governo che deve godere della fiducia del Parlamento, e non viceversa, e il Parlamento è liberamente eletto, il «conflitto di interessi» di Silvio Berlusconi non può avere nulla a che fare con l'azione parlamentare.

Chi dunque ritenga che il centrodestra orienti la propria politica nella direzione della cura degli interessi privati di Silvio Berlusconi non dovrebbe auspicare una legge che rimuova quegli interessi, bensì dovrebbe convincere gli elettori a non votare per la coalizione di Silvio Berlusconi alle prossime elezioni.

Consapevole della debolezza della tesi secondo cui le singole scelte del Parlamento sarebbero viziate in ragione dell'incidenza degli interessi privati di Silvio Berlusconi, il centrosinistra proclama la delegittimazione dello stesso Parlamento. La ragione di questa delegittimazione viene spiegata con il potere mediatico di Silvio Berlusconi, descritto come un potere in grado di manipolare le coscienze degli elettori. È la così detta «videocrazia», la quale viene descritta come l'*aspetto più qualificante* del conflitto di interessi di Silvio Berlusconi.

Il problema del conflitto di interessi di Berlusconi *non sarebbe tanto* quello relativo all'azione di governo – il rischio che sull'azione di governo incidano interessi privati del titolare della carica – *bensì piuttosto* quello che dipende dalla «vera e propria manipolazione dell'opinione pubblica attuata attraverso il suo strapotere mediatico da Silvio Berlusconi, una manipolazione che altera il fondamento ultimo della democrazia: il libero formarsi del consenso politico»<sup>17</sup>; «se non è libero il formarsi delle opinioni politiche dei cittadini, tutto il meccanismo della democrazia rappresentativa, elezioni comprese, ne esce compromesso e delegittimato»<sup>18</sup>. Addirittura, secondo Passigli, Berlusconi non parla ad «elettori», bensì a «telespettatori»<sup>19</sup>. Il tono è grave come impone il terrore di qualcosa che non si vede: «Chiunque affermi il contrario, o non conosce gli studi condotti dalla sociologia e dalla politologia internazionali, o è in mala fede»<sup>20</sup>.

La ragione per la quale il centrosinistra insiste nell'assumere, quale premessa di ogni riflessione in materia, che il problema del conflitto di interessi riguarda non tanto il pericolo insito nell'azione di governo quanto il potere di Berlusconi di influenzare con i *media* la formazione del consenso, è che, senza questo postulato di base, non può assumersi, come invece il centrosinistra vuole, che gli interessi privati di Berlusconi possano incidere, oltre e prima che sull'azione di governo, anche sull'azione parlamentare.

Anche questo argomento è falso, e lo è nonostante che sia verissimo che il potere mediatico di Berlusconi è eccessivo. Il fatto è che il potere mediatico va limitato *per chiunque*, non soltanto per chi ambisca ad esercitare *personalmente* cariche di governo. Per avvedersene, basta ipotizzare che Berlusconi, anziché entrare personalmente in politica lasciando la gestione di Mediaset a Fedele Confalonieri, avesse continuato – o ricominciasse domani – a gestire personalmente Mediaset, favorendo l'ascesa politica di Confalonieri. Il problema sarebbe identico, ma – all'evidenza – non avrebbe nulla a che fare con il conflitto di interessi.

Dunque, l'eccessivo potere mediatico *deve* essere limitato, ma deve esserlo con un'adeguata politica *antitrust* in materia di telecomunicazioni. Non si tratta di un problema di conflitto di interessi.

### Conclusioni

Il problema del conflitto di interessi dei parlamentari o dei titolari di cariche di governo non nasce con Silvio Berlusconi. L'art. 65 Cost. ce lo ricorda; ce lo ricorda l'art. 10 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361. Con Berlusconi il problema diventa *diverso* – perché Berlusconi è *proprietario* di grandi imprese, non ne è *legale rappresentante*; perché Berlusconi detiene un rilevantissimo potere nel settore delle telecomunicazioni – e *più intenso* – perché Berlusconi *viene eletto*, ed è la persona *in grado di tenere unita una coalizione di governo* che si trova ad essere, dopo la «fine della Prima Repubblica», *la* coalizione alternativa a quella del centrosinistra.

Il rimedio idoneo a risolvere il problema del conflitto di interessi di Silvio Berlusconi, l'unico compatibile con la Costituzione, è quello di *estendere* i casi di inleggibilità e di incompatibilità *sia* con l'ufficio di deputato o di senatore



sia con l'esercizio di una carica di governo: il progetto di legge Frattini che giungerà all'esame della Camera, già approvato al Senato, non risolve il problema del conflitto di interessi.

L'ineleggibilità o l'incompatibilità rappresentano, però, una scelta politica *forte*, che richiede una convinzione *diffusa*. Questa forza e questa convinzione sono ripetutamente mancate al centrosinistra, che non ha adottato una simile legge né nei due anni di maggioranza nella XII legislatura (1994-1996), né nella XIII legislatura (1996-2001). Oggi, proclamare che sia il centrodestra a doversi fare carico di una scelta *forte e convinta*, che il centrosinistra non ha fatto, è, da parte del centrosinistra, innanzitutto un grave errore sul piano della credibilità.

Né giova al centrosinistra lamentare che il conflitto di interessi di Berlusconi sarebbe vietato in qualsiasi altro Paese, perché così non è; né lamentare che il conflitto di interessi di Berlusconi vizierebbe la stessa azione parlamentare o falserebbe le elezioni e la democrazia; perché così non è. Questi strali contribuiscono soltanto a diluire il concetto del conflitto di interessi sino a confonderlo del tutto con l'antagonismo politico.

Se il progetto di legge Frattini diventerà legge, e il centrosinistra promuoverà un referendum abrogativo, è facile prevedere – in questa situazione – che si tratterà di un referendum pro o contro Berlusconi: non soltanto perché il centrodestra avrà interesse a farlo apparire come tale, ma perché a farlo apparire come tale ha contribuito il passato atteggiamento parlamentare del centrosinistra e la sostanziale equivocità degli argomenti che esso continua a sollevare. E, ove fosse raggiunto il *quorum*, il centrodestra lo vincerebbe.

## note

<sup>1</sup> Immediata la reazione, che ha avuto subitanee epifanie giudiziarie. È del 30 marzo 1994, successiva alla costituzione di Forza Italia e precedente alle elezioni, l'ordinanza con la quale il Tribunale civile di Milano rispolvera un uso politico del dovere di buona fede contrattuale statuendo che il versamento di un premio assicurativo a Mediolanum Vita S.p.A. integrerebbe una lesione della libertà di associazione politica dell'assicurato (Trib. Milano, 30 marzo 1994 (ord.), in *Contratti*, 1994, pp. 641 ss., con nota di D. Maffeis). Si legge nell'ordinanza: «l'avvenuto affiancamento, allo scopo economico tipico, dello scopo politico, trasformando le imprese facenti capo al Berlusconi in "imprese-partito", comporta la partecipazione coatta del contraente, in funzione di supporto economico, ad una organizzazione partitica ed alla sua attività [...] L'anomala trasformazione appena descritta è rilevante sul piano civilistico come inadempimento dell'impresa contraente. Quest'ultima, infatti, in contrasto con il principio di buona fede nell'esecuzione del contratto (art. 1375 c.c.), ha posto e pone l'assicurato nella situazione di dover subire comunque una lesione dei propri diritti: rimanendo vincolato a termini di contratto, il [cliente] sarebbe, nel contempo, coattivamente associato [...] al partito "Forza Italia"; e ciò in violazione del diritto costituzionale alla libertà di associazione (art. 18 Cost.)» (p. 642).

<sup>2</sup> Per una sintetica esposizione dei diversi significati del conflitto di interessi nei vari ambiti dell'ordinamento si rinvia a D. Maffeis, *Conflitto di interessi nel contratto e rimedi*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 18 ss.

<sup>3</sup> In questi termini la Corte Costituzionale, 11 luglio 1961, n. 42, «Giur.costit.», 1961, p. 1965.

<sup>4</sup> Si veda V. Di Ciolo, voce *Incompatibilità (dir. costit.)*, in *Enc. dir.*, s.d. ma Milano, Giuffrè, 1971, p. 43.

<sup>5</sup> Giovanni Sartori dichiara che «L'incompatibilità è un principio generale del diritto» («Corriere della Sera», 27.9.1999); ma è verosimile che si tratti di un'affermazione volutamente non tecnica, tesa a dimostrare che la previsione *de iure condendo* di una causa di ineleggibilità o di incompatibilità per chi si trovi nella situazione di Silvio Berlusconi non sarebbe contraria né alla Costituzione, né alla legge ordinaria.

<sup>6</sup> Per la nozione del conflitto di interessi in materia contrattuale si veda D. Maffeis, *Conflitto di interessi*, cit., *passim*, in part. pp. 138 s.

<sup>7</sup> La successione dei lavori parlamentari a partire dalla XII legislatura è esposta analiticamente e con ampio corredo di citazioni e documenti da S. Passigli, *Democrazia e conflitto di interessi. Il caso italiano*, Milano, Ponte alle Grazie, 2001, *passim*, la cui attenta e documentata raccolta ha consentito di ripercorrere i lavori parlamentari di seguito esposti nel testo.

<sup>8</sup> L'art. 10 d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 dispone che «Non sono eleggibili [...] coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta».

<sup>9</sup> Segue un giudizio dinanzi alla Commissione europea dei diritti dell'uomo, che culmina con il rigetto (decisione 19 gennaio 1998, in *Foro it.*, 1998, IV, coll. 306 ss.), così motivato: «la legittimità di un'elezione riguarda l'esercizio di un diritto politico e non comporta la definizione di un diritto civile o di un'accusa penale, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; è pertanto inammissibile il ricorso dell'elettore a tutela del proprio diritto ad un giudice terzo e imparziale nella disciplina del reclamo avverso elezioni svolte in modo ritenuto non regolare».

<sup>10</sup> G. Sartori, *Il conflitto non risolto*, «Corriere della Sera», 10.12.2001.

<sup>11</sup> G. Sartori, *Tutti i poteri del Presidente*, «Corriere della Sera», 15.1.2002; Id., replica a L. Elia, «Corriere della Sera», 30.1.2002; Id., *La parabola di Giove e del bue*, «Corriere della Sera», 5.7.2002.

<sup>12</sup> Secondo Massimo D'Alema quella di cui al secondo progetto Fratтини approvato dal Senato in data 4 luglio 2002 «è una situazione non accettabile in un Paese democratico. Rimane un grande problema irrisolto» («Corriere della Sera», 4.7.2002).

<sup>13</sup> Del resto quando passa in rassegna i modelli di disciplina di conflitti di interessi presenti in altri Paesi, lo stesso Passigli (*Democrazia e conflitto di interessi*, cit., pp. 28 ss.) evidenzia che nessun ordinamento sancisce l'obbligo del titolare di carica di governo di alienare i propri beni e afferma che la ragione di ciò risiede nel senso etico presente in altri Paesi, che *di fatto* induce ad alienare.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 68 s.

<sup>16</sup> G. Sartori, *Il conflitto non risolto*, «Corriere della Sera», 10.12.2001.

<sup>17</sup> S. Passigli, *Democrazia e conflitto di interessi*, cit., pp. 7 s.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 25.