

7 ottobre 2013

## Conflitto d'interessi: un tema rimosso dall'agenda politica?

di Alfonso Di Giovine e Fabio Longo

Professore ordinario di Diritto costituzionale comparato, Ricercatore di Diritto pubblico comparato - Università degli Studi di Torino

**Abstract** L'articolo tratta del conflitto di interessi dei titolari di cariche di governo nell'ordinamento italiano e muove dalla convinzione che per civilizzare la democrazia italiana il tema vada ricollocato al centro dell'attenzione politica e culturale. La questione – sostanzialmente irrisolta – degli interessi in conflitto (e della concentrazione di interessi) è inevitabilmente intrecciata con la pesante anomalia italiana, che da quasi venti anni altera l'equilibrio fra i poteri, le modalità della competizione politica e gli ordinari e fisiologici assetti della comunicazione e dell'informazione radiotelevisiva. Nello scritto si evidenziano i molti elementi di debolezza ed inadeguatezza della vigente legge sul conflitto di interessi e la sua distanza dai modelli paradigmatici stranieri, che possono ancora oggi rappresentare ottime fonti di ispirazione per quel legislatore che avesse i numeri (e la volontà) di affrontare il problema in termini più decisi. Sullo sfondo è tratteggiato il problematico conflitto fra denaro e politica: in una prospettiva più ampia va infatti ribadita l'esigenza di riportare il rapporto fra economia e democrazia da forme di subordinazione – della seconda alla prima – ad una fisiologica dialettica. The article deals with the conflicts of interest of members of government in the Italian legal system. The theme should be placed back in the center of the cultural and political debate, in order to “civilize” the Italian democracy. Until now the conflicts of interest were not adequately prevented and hindered by Italian law. Conflicts, as well as the concentrations of interest, are clearly linked to the great Italian anomaly, characterized by the alteration of the balance between the powers, by the irregularity of political competition and by the distortions of the broadcasting system. In this essay we highlight the elements of weakness and inadequacy of the existing law on conflict of interest and its distance from the foreign models. Foreign law may still be an excellent source of inspiration for the Italian legislator, if he will have the political strength and the will to deal with the problem decisively. The conflict between money and politics is outlined in the background: in a broader perspective we affirm the need to reverse the subordination of democracy to the economy.

Fino a qualche anno fa l'espressione (e il tema) *conflitto d'interessi* aveva legittima e non superficiale cittadinanza nel dibattito pubblico italiano: si scrivevano libri e articoli, si organizzavano dibattiti, si presentavano persino proposte di legge. Negli ultimi tempi tema ed espressione sono usciti dai radar della politica, il cui linguaggio si concentra su locuzioni come *agibilità*, *grazia*, *cronoprogramma*.

*macchina delle riforme...*

Una delle questioni cruciali del sistema politico italiano (certo più importante di alcune di quelle affrontate dal Comitato dei 35 meno due saggi) è entrata nel dimenticatoio, non desta più reazioni. È un segno molto grave, se è vero quanto scriveva nel 1927 Croce nella sua *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, riferendosi allo scandalo della banca Romana: «Affaristi, uomini politici poco scrupolosi e poco dignitosi, amministratori fraudolenti, impiegati infedeli o venali, e piccole e grosse rapine, sono cose di tutti i tempi e di tutti i paesi, e in certi tempi e in certi paesi, per effetto di talune circostanze, si addensano e scoppiano in modo grave; ma il male vero si ha quando si addensano e non scoppiano, cioè quando non danno luogo alla reazione della coscienza onesta, e al castigo e alla correzione»[\[1\]](#).

Le pagine che seguono muovono dalla convinzione che per civilizzare la democrazia italiana, per evitare che un ipotetico Moody's per la politica possa sentirsi autorizzato a retrocedere l'Italia tra le democrazie di "serie B" (è l'ipotesi scherzosa – ma non tanto – avanzata da Paul Ginsborg[\[2\]](#)), il tema del conflitto d'interessi[\[3\]](#) vada ricollocato al centro dell'attenzione politica e culturale, l'urgenza derivando anche dalla possibilità che la successione a Berlusconi ed alla *leadership* del centrodestra avvenga per via dinastica.

1) È ormai lontano il tempo in cui l'intellettuale laburista Harold J. Laski, citato da Paolo Sylos Labini all'inizio del libro *Berlusconi e gli anticorpi*, poteva sottolineare nel 1933 la significatività del fatto «che in tutta la storia della democrazia parlamentare non ci sia stato in alcun paese un grande statista che fosse un uomo d'affari... La ragione è semplicemente questa, che l'opinione pubblica non ha mai potuto ammettere la pretesa del capitalista di essere il fiduciario dell'interesse pubblico»[\[4\]](#).

Gli sconvolgimenti degli ultimi trenta-quaranta anni che hanno portato, con la globalizzazione dell'economia, alla rigerarchizzazione del suo rapporto con la politica, alla personalizzazione e verticalizzazione populistica della democrazia, con la conseguente crisi delle grandi narrazioni ideologiche che avevano nei partiti il loro momento di elaborazione, hanno favorito l'ingresso di magnati (in particolare dell'informazione e dunque del settore più sensibile rispetto alla correttezza della formazione del consenso popolare) nell'arena politica, diventata teatro di faraoniche campagne elettorali e di un bombardamento mediatico senza precedenti. Impotente lo sdegno di Dworkin che, scrivendo nel 2001, affermava: «la somma spesa negli Stati Uniti nell'ultima campagna presidenziale e in quella per il Congresso è stata indecente (*obscene*)»[\[5\]](#). E i numeri sono da allora esponenzialmente aumentati, come si evince dai dati relativi alle ultime tornate elettorali: se nel 1960 John F. Kennedy spese poco meno di dieci milioni di dollari per la sua corsa contro Richard Nixon, l'investimento di Barack Obama e dei suoi sostenitori per le presidenziali del 2012 (primarie incluse) ha superato i 930 milioni di dollari[\[6\]](#). Ciò che conta è la pronuncia della Corte Suprema americana: nel 1976 aveva sentenziato, mettendo una pietra tombale sull'autonomia della politica, che *Money is Speech*[\[7\]](#).

Dunque l'opinione pubblica e il consenso elettorale sono una variabile dipendente dal denaro: il nuovo rapporto tra politica e denaro – un tema classico della filosofia politica, da Platone in avanti, che sempre ne mette in luce la capacità distorsiva del secondo sulla prima, il fatto (come di recente ha osservato Massimo Luciani) che logica democratica e logica del denaro sono in posizione di assoluta alterità, perché la prima conta le teste, la seconda pesa il denaro[\[8\]](#) – altera completamente le regole del gioco, soprattutto quando il denaro è in possesso dei tycoon dell'informazione[\[9\]](#). Il potere economico – tradizionale e non disinteressato finanziatore del mondo politico – scende direttamente in campo per comprarsela, la politica; il normale legame fra media e potere economico diventa subordinazione-identificazione al fine di creare una macchina collettiva per la ricerca del consenso (il poker Feltri-Ferrara-Minzolini-Sallusti ne è un esempio, ma anche il TG1 diretto da Clemente Mimun fu definito “degno della Romania di Ceausescu”); il baricentro del problematico equilibrio fra libertà e

potere d'informazione si sposta senza infingimenti sul secondo versante e genera altro potere, quello politico che – secondo la versione liberale della democrazia, come secondo quella “terribile” dei giacobini – dovrebbe nell'informazione trovare un contraltare, non una scala per arrampicarvisi. Pensiamo a Bobbio, che nel 1995 denunciava l'«inversione del rapporto fra controllori e controllati, per cui attraverso l'uso spregiudicato delle comunicazioni di massa, gli eletti controllano gli elettori»[\[10\]](#); ma ricordiamo anche – un po' azzardatamente – Robespierre che nel discorso del 10 maggio 1793 all'Assemblea Nazionale tuonava nel senso che non si deve «mai perdere di vista che spetta all'opinione pubblica il compito di giudicare gli uomini che governano, e non già a costoro di spadroneggiare e di creare l'opinione pubblica»[\[11\]](#). Applicate alla situazione italiana queste distorsioni innestano un corto circuito micidiale che intossica irreversibilmente il funzionamento della democrazia: nelle parole di Ferrajoli la crisi della democrazia politica e del suo rapporto con l'economia «si sta manifestando più o meno apertamente in molteplici aspetti della fenomenologia berlusconiana: nel rapporto sempre più stretto e perverso tra denaro e politica – denaro per fare politica, politica per fare denaro; nello sviluppo esponenziale della corruzione della sfera pubblica; nello svuotamento videocratico della rappresentanza e delle sue sedi istituzionali; nella crisi dei partiti di massa e nella personalizzazione e verticalizzazione della politica; nel primato del mercato e delle molte forme di privatizzazione della sfera pubblica; [...] nel ruolo di governo assunto dalle grandi imprese multinazionali ...»[\[12\]](#).

2) Diceva Indro Montanelli che «Berlusconi non ha idee, ha interessi». Tanti interessi. Troppi interessi. In conflitto fra loro come possono essere quelli che fanno capo a uno sterminato impero mediatico, e quelli che fanno capo al governo dello Stato, o in qualità di presidente del consiglio (per anni) o in qualità di leader dell'opposizione. Ma anche quando si tratta di interessi che in ogni società liberale sono sigillati nel santuario inviolabile della privacy – pensiamo a quelli attinenti alla sfera sessuale – Berlusconi è capace di coltivarli solo assecondando il suo irresistibile istinto a delinquere: prova ne sia la sentenza di primo grado del Tribunale di Milano del 24 giugno 2013 che lo ha condannato a 7 anni di reclusione e all'interdizione perpetua dai pubblici uffici per concussione e prostituzione minorile. Sentenza in qualche modo avvalorata da quella emessa il 19 luglio 2013 sempre dal Tribunale di Milano in primo grado che ha condannato i suoi più sordidi sodali a 7 anni di reclusione per favoreggiamento e induzione alla prostituzione: e intanto incombono altri processi (di cui uno particolarmente distruttivo dei principi della democrazia, l'accusa essendo quella di corruzione dei parlamentari) davanti alle Corti e ai tribunali di mezza Italia. Altro che grazia.

Ma – débauche, penalmente rilevante, a parte, nei confronti della quale è stato assai timido il comportamento della millenaria tutrice della morale sessuale, paga della politica confessionale del governo in materia di valori non negoziabili, di scuola e di regimi fiscali di favore – è l'altro Berlusconi l'oggetto di queste note. Quello che, dopo aver accumulato una fortuna contando su un patrimonio dall'origine unanimemente considerata non trasparente (della serie “chiedetemi tutto, ma non come ho fatto il mio primo milione di dollari”)[\[13\]](#) – in un momento particolarmente difficile della sua professione di imprenditore ammanicato con il peggio della classe politica nazionale: si ricordi il decreto legge emanato nel 1984 dal governo Craxi (e firmato da Pertini, un presidente da sempre sopravvalutato per la sua vena populistico-presidenzialista) per azzerare l'oscuramento delle televisioni berlusconiane disposto da alcuni pretori – per salvare le sue aziende (altissima era l'esposizione finanziaria) e forse la sua stessa libertà personale, entra nel 1994 in politica a capo di una strana coalizione (che ottenne la maggioranza alla Camera, ma non al Senato) composta di due diverse compagini al Nord e al Sud formate da tre partiti, di cui uno (Lega Nord) rissosissimo nei confronti degli altri due (FI e AN), un altro creato in tre mesi su base aziendale (FI) e il terzo (AN) da considerare all'epoca come ancora impregnato di cultura filofascista, tanto da suscitare una risentita presa di posizione del Parlamento Europeo[\[14\]](#).

A questo punto, nonostante l'elezione, sarebbe stato ancora possibile sbarrare l'ingresso di Berlusconi in Parlamento in base all'art. 10 del Testo unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati emanato nel 1957. Così non fu, essendo andato in scena il primo atto di una lunga commedia, segnata da una vera e propria costante registratasi senza soluzione di continuità nel corso del ventennio che ci separa dal 1994[15]. Si tratta della nefasta interpretazione che le Giunte per le elezioni di Camera e Senato hanno reso, in più occasioni (a cominciare dalla “storica” decisione del 20 luglio 1994, sulla quale circolano, ancora oggi, solo resoconti “clandestini”[16], e da quella fotocopia del 17 ottobre 1996, che hanno “assolto” Berlusconi dal suo mostruoso conflitto di interessi e da un accumulo di poteri senza precedenti, che faceva parlare il *Washington Post* del 1 giugno 1994 di “italian queerness”) in merito alle cause di ineleggibilità dei parlamentari. Più in dettaglio, se il citato art. 10 dispone che siano ineleggibili, fra gli altri, «coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private» risultino titolari di particolari rapporti d'affari con lo stato, le Giunte per le elezioni di Camera e Senato – organi la cui composizione rispecchia i rapporti di forza delle due assemblee e che prendono quindi le forme di micidiali strumenti nella piena disponibilità della maggioranza – hanno costantemente interpretato la norma in senso restrittivo, non considerando rilevante la “mera” partecipazione azionaria alle società in questione (l'essere di fatto, cioè, il *padrone* della società stessa) e rendendo «quasi del tutto inoperante la disposizione in parola»[17]: in pratica è stato sufficiente a Berlusconi (che non era il titolare “in proprio” delle concessioni, pur possedendo il maggior gruppo televisivo privato italiano) per potersi candidare nel 1994 e diventare quattro volte Presidente del Consiglio «rinunciare alla rappresentanza legale della Fininvest collocando Fedele Confalonieri al suo posto. È la legge, bellezza»[18]. Da rappresentante legale, quindi, ad *azionista metafisico*[19].

Tranchant il commento di Sartori: «Veniamo al punto centrale, al problema del potere. La mia biblioteca accoglie un centinaio di libri sull'argomento. In tutti si spiega che la proprietà è potere, che dà potere»[20] e lo dà in particolare – aggiungiamo noi – nella competizione democratica quando si è proprietari di un impero mediatico[21]. Ma sono parole al vento. Di fronte a certi ordini dall'alto mirati a dichiarare eleggibile Berlusconi – svelati di recente sul *Manifesto* dall'ex deputato Pds Luigi Saraceni, che ha implicitamente fatto riferimento a D'Alema[22], al tempo coordinatore della Segreteria – che cosa potevano le impeccabili argomentazioni giuridiche di un maestro del diritto costituzionale il quale, muovendo dal n. 3 del primo comma dell'art. 10 che estende l'ineleggibilità ai «consulenti legali e amministrativi, che prestino in modo permanente l'opera loro alle persone, società e imprese di cui ai numeri 1 e 2, vincolate allo Stato nei modi di cui sopra», deduceva che «se è ineleggibile il consulente che lavora “permanentemente” per un dato imprenditore-concessionario, *a fortiori* deve essere considerato ineleggibile chi, dichiaratamente, è, nella sostanza, il “padrone” dell'impresa concessionaria e, quindi, paga le parcelle di chi assiste la sua impresa. In altre parole, per il citato art. 10 comma 1 n. 1 è la sostanza che conta ... e quindi le tempestive dimissioni del “padrone” dell'impresa concessionaria, da rappresentante legale di essa, non valgono a mutare i termini del problema»[23]. Anche per Pizzorusso, un'interpretazione secondo buona fede dovrebbe ispirarsi «alla regola di buon senso secondo la quale nel più ci sta il meno, per cui se è ineleggibile l'imprenditore individuale o il rappresentante o amministratore o consulente di società, a maggior ragione dovrebbe essere ineleggibile il grande boss che controlla una grossa società come la Fininvest (ora Mediaset) e che della soggettività giuridica di essa si serve soltanto come di uno schermo»[24].

Questo sul piano giuridico. Sul piano politico rimane indelebile la vergogna delle dichiarazioni dell'onorevole Violante, ancora recentissimamente disponibile, nella sua battaglia contro l'antiberlusconismo, a fornire *assist* a Berlusconi[25], di certo nella mente di Nanni Moretti fra quei dirigenti con cui “non vinceremo mai”. Il 28 febbraio 2002 rispondendo a un deputato dell'altro schieramento così si espresse: «Onorevole Anedda, la invito a consultare l'onorevole Berlusconi perché lui sa per certo che gli è stata data la garanzia piena – non adesso, nel 1994, quando ci fu il cambio di governo – che non sarebbero state toccate le televisioni. Lo sa lui e lo sa l'onorevole Letta... Voi ci avete accusato di regime nonostante non avessimo fatto il conflitto di interessi e avessimo dichiarato

eleggibile Berlusconi nonostante le concessioni ... Durante il governo di centrosinistra il fatturato di Mediaset è aumentato di 25 volte!»[26].

Dopo queste parole non si deve fare nessuno sforzo per spiegare al lettore l'impressionante sequenza delle pronunce delle Giunte, che di volta in volta hanno richiamato i propri precedenti perseverando in un'erronea, formalista e decontestualizzata lettura della norma (trascurando i potenziali rischi di distorsione delle dinamiche elettorali derivanti dalla "semplice" partecipazione azionaria in società concessionarie), e come mai essa ha attraversato senza significativi scollamenti anche le due legislature segnate da maggioranze di centrosinistra: c'era un'*intelligentissima* strategia alle spalle (il cui maggior artefice va individuato nello "smartest politician" della sinistra italiana), dai risultati, come si sa, disastrosi.

Di fronte alle faziose interpretazioni da parte delle Giunte del 1994 e 1996, sarebbe stato dovere delle sinistre mettere in campo la questione della riforma dell'art. 66 Costituzione seguendo i suggerimenti provenienti dalla migliore dottrina e dall'osservazione comparatistica. In Assemblea Costituente l'on. Mortati propose (senza successo), sull'esempio weimariano, l'istituzione di un *Tribunale per la verifica delle elezioni*; nel 1987 Leopoldo Elia indicava nella Corte Costituzionale il «naturale destinatario» di una riforma dell'art. 66[27]; nel 1997 la debolezza del sistema previsto dall'art. 66 Cost. era stata sottolineata dal Comitato per la trasparenza delle cause d'ineleggibilità parlamentare e dei conflitti d'interesse presieduto da Paolo Sylos Labini[28]; nel 1999 Alessandro Pizzorusso caldeggiava – con riferimento ai lavori della Bicamerale presieduta da D'Alema, che aveva come retropensiero l'idea di legittimare Berlusconi – l'approvazione del pur cautissimo art. 92, almeno per la parte che attribuiva alla Consulta la competenza in via d'appello contro le decisioni adottate sui titoli di ammissibilità da parte di ciascuna delle due Camere nei confronti dei propri componenti[29]. Quanto al diritto comparato, non c'è che da studiarlo: troveremo il *Parliamentary Elections Act* inglese del 1868, sostanzialmente ricalcato dalle leggi successive, che trasferì ai giudici ordinari il giudizio sulle elezioni controverse; l'art. 59 della Costituzione francese, secondo il quale «il Consiglio Costituzionale decide, in caso di contestazione, sulla regolarità delle elezioni dei deputati e dei senatori»; l'art. 41, secondo comma, della Legge Fondamentale tedesca che prevede il ricorso al Tribunale costituzionale federale contro le decisioni del *Bundestag* in tema di verifica delle elezioni.

3) Superato lo scoglio dell'ineleggibilità a deputato (da quel momento mai più tematizzato dagli statisti e dai peones della sinistra), si pose, nella primavera del 1994, l'ancor più pesante problema della nomina di Berlusconi a Presidente del Consiglio[30]. Che si stesse forzando non solo la Costituzione, ma i principi fondamentali del costituzionalismo liberale – che impongono la «dissociazione della potenza economica e sociale da una parte e del potere politico dall'altra»[31] e che «il potere politico non sia un'altra dimensione della ricchezza»[32] – lo si evince dalla palpabile diffidenza che accompagnò quella nomina. Il leader di FI ricevette l'incarico il 26 aprile 1994 e la fiducia del Senato il 18 maggio: oltre alle dichiarazioni di Scalfaro al termine delle consultazioni («vigilerò io stesso sulla Costituzione...»), va segnalata la lettera inviata dal Presidente a Berlusconi poco prima dello scioglimento della riserva. Queste le sue parti essenziali, secondo la sintesi di Manzella: il Capo dello Stato si appellava alla responsabilità del Presidente del Consiglio circa le scelte che si accingeva a fare. Il nuovo ministro degli Esteri avrebbe dovuto «assicurare piena fedeltà alle alleanze, alla politica di unità europea, alla politica di pace». Il nuovo ministro dell'Interno non avrebbe dovuto «assumere posizioni politiche in contrasto con i principi di libertà e di legalità, nonché con il principio dell'Italia una e indivisibile, che sono fondamento ed anima della nostra Carta costituzionale». Complessivamente poi l'intero governo avrebbe dovuto «essere rispettoso del principio di solidarietà sociale, che si sostanzia, innanzitutto, nella tutela dell'occupazione, con particolare riguardo alla possibilità di assicurare il lavoro ai giovani»; a Berlusconi, infine, si chiedeva di «dare ogni personale garanzia circa queste preoccupazioni»[33].

Insomma, un governo della vergogna, ma purtuttavia il *vulnus* della democrazia costituzionale venne consumato: il più grande imprenditore dei media, con interessi (e criticità) ingenti anche in altri settori dell'economia nazionale, si era insediato a Palazzo Chigi, accompagnato da una corte dei miracoli (perfino Giuliano Ferrara nominato ministro, ma poi capimmo che era solo il primo passo per portare Mariastella Gelmini sulla poltrona che fu di Croce e di Omodeo), nonostante il monitoraggio assillante del Capo dello Stato che evitò le nomine più indigeribili (Previti alla Giustizia, per esempio).

Berlusconi volle mostrarsi molto sollecito nei confronti del problema di quello che verrà definito «il laboratorio sperimentale più avanzato al mondo, quello dove ogni giorno si verifica la reale compatibilità del conflitto di interessi con il funzionamento dell'economia, della politica e delle loro istituzioni»<sup>[34]</sup>: nello stesso mese di maggio del 1994 nominò un *Comitato di studio sulla questione del conflitto d'interessi*, formato – manco a dirlo – da tre saggi (il Presidente del Consiglio di Stato e due professori universitari). Si trattava di persone già di per sé molto «sagge», ma Berlusconi pensò bene di aiutarli a trovare la soluzione con una dichiarazione alla Camera del 2 agosto 1994, quando i tre erano ancora al lavoro. «Su un punto – disse – non transigo: la libertà di impresa e la libertà di lavoro non si toccano, perché la Costituzione non consente a nessuno di espropriare o collettivizzare la proprietà privata. Siamo in Italia, per grazia di Dio, e non nella Romania di Ceausescu». Nessuna meraviglia quindi che il documento finale del Comitato, presentato al Presidente del Senato il 7 ottobre 1994 concludesse nel senso che «ogni forma di incompatibilità assoluta fra titolarità dell'impresa e carica di governo od ogni obbligo di dismissione o di alienazione dell'impresa all'atto dell'assunzione della carica di Governo, rischia di incorrere in censure di incostituzionalità».

4) Il centrosinistra ha avuto due occasioni per far diventare l'Italia un paese decente sotto il profilo che interessa queste pagine, conflitto di interessi e assetto dei media: due temi la cui anomalia la Corte Costituzionale già nel 1985 aveva saldato nella loro indissolubilità. Diceva la Corte (sent. n. 162), quando il caimano (copyright Nanni Moretti) era ancora adolescente, che deve bensì essere data la massima attuazione dell'art. 51, primo comma, della Costituzione (che disciplina l'elettorato passivo) «sempreché venga salvaguardato lo svolgimento delle competizioni elettorali in condizioni di parità tra i candidati e la autenticità o genuinità del voto». In termini costituzionali, in effetti, la situazione berlusconiana è tutta racchiudibile nel potenziale contrasto fra gli articoli 41 e 42, da un lato, e l'art. 51 della Costituzione, dall'altro: i primi – come diceva G.U. Rescigno quasi quaranta anni fa<sup>[35]</sup> – garantiscono il profitto e la ricerca del massimo profitto, e quindi l'accumulazione illimitata di proprietà e denaro; il secondo garantisce a tutti di «accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge». *Secondo i requisiti stabiliti dalla legge* (che in qualche modo richiama il secondo comma dell'art. 1, laddove dice che il popolo esercita la sovranità *nelle forme e nei limiti della Costituzione*) significa nei limiti previsti dalla legge: essendo la nostra non una semplice democrazia, ma una democrazia costituzionale, questo vuol dire che essa è una democrazia limitata, dalla presenza della giustizia costituzionale (ne sanno qualcosa gli attendenti di Berlusconi, che si sono visti bocciare i loro spudorati “lodi”), come del potere giudiziario, come di tutte le norme volte a garantire la correttezza delle procedure democratiche, fra le quali rientrano a pieno titolo quelle che riguardano l'accaparramento della popperiana cattiva maestra (che viola le condizioni di parità fra i candidati), che produce il sartoriano *homo videns*, l'elettore cioè non in grado di esprimere *l'autenticità o genuinità del voto*.

Orbene, tornando alle due occasioni cui abbiamo accennato all'inizio del paragrafo, il riferimento è alla tredicesima (1996-2001) e alla quindicesima (2006-2008) legislatura. Decisiva per valutare l'insipienza (travestita da superiore intelligenza) e l'impotenza del centrosinistra è stata in particolare la prima, svoltasi quando il centrodestra non aveva ancora legiferato sugli affari cui sono dedicate queste pagine: lo scialo che si è fatto di quei cinque anni fu scellerato e in parte doloso. Il non aver mosso foglia, nonostante velleitari tentativi, sulle materie che interessavano la posizione di Berlusconi e che

intossicano la democrazia italiana ha, per così dire, santificato il conflitto d'interessi[36], ha ossificato un conflitto che da *endemico* è diventato *epidemico*[37], tale da mettere a rischio – come è stato osservato – quei meccanismi di formazione del consenso politico, e quel libero funzionamento dei poteri dello stato, in cui si sostanziano da un lato una democrazia genuinamente rappresentativa, e dall'altro lo stato frutto del costituzionalismo liberale, con i suoi delicati meccanismi di pesi e contrappesi. Quanto alla televisione, ci si è attenuti al c.d. “patto della crostata” del 1997, cioè al presunto accordo fra Gianni Letta e Massimo D'Alema, che comprendeva anche il salvataggio delle reti berlusconiane[38], non cercando di mettere ordine nel caos televisivo, di cui non piccola colpa va addebitata alla Corte Costituzionale, che ha mantenuto per anni il sistema radiotelevisivo in una condizione di «temporaneità perpetua»[39] e sempre ha fatto sì – come affermato da Pace – che «alla pronuncia di incostituzionalità facesse difetto l'immediato e automatico effetto caducatorio»[40].

Ci si è gingillati con l'istituto del *blind trust* approvato alla Camera nell'aprile 1998 e poi riproposto nel febbraio 2011, sordi alle autorevoli prese di posizione (Sartori, Passigli e altri) che ne dimostravano l'impraticabilità per il caso Berlusconi: lo stesso Frattini nella relazione al suo disegno di legge ammise che «anche il più rigoroso regime di segregazione o di commissariamento dell'impresa non potrebbe offuscarne la visibilità», sicché «occorre abbandonare qualunque impraticabile soluzione di accecamento»[41]. Ma è particolarmente significativo – ci pare – il passo di un documento non molto noto: si tratta del parere *pro veritate* richiesto dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera al Presidente emerito della Corte Costituzionale Vincenzo Caianiello che lo depositò il 16 gennaio 2001. Affermava perentoriamente il parere: «Il metodo utilizzato nell'ordinamento statunitense (e, segnatamente, il requisito della cecità) è radicalmente incompatibile con l'eliminazione del conflitto di interessi. Una gestione cieca (ed occulta per l'interessato) è possibile solo per valori mobiliari e non per la gestione di imprese individuali o per l'esercizio di diritti che il socio vanta rispetto ad una società holding e che non rappresentano solo un valore finanziario, ma identificano una precisa realtà imprenditoriale. La gestione dell'impresa, specie quando si tratta di imprese di notevole rilievo economico, è comunque alla luce del sole: sicché l'interessato ben può conoscerne condizioni ed assetti contingenti. Una gestione cieca è possibile solo per beni fungibili, poiché essi possono alienarsi senza che l'interessato possa conoscere la destinazione della liquidità ricavata e le forme di reinvestimento».

Il centrosinistra, inoltre, fu sordo anche alle sollecitazioni che venivano dalla cultura liberale e liberaldemocratica che non vedeva altra soluzione al conflitto d'interessi che la dismissione delle proprietà di Berlusconi: ecco alcuni esempi.

Scrivendo Sartori sul *Corriere della Sera* del 30 giugno 1999: «ha ragione il senatore Passigli quando propone – in chiave di incompatibilità e non solo di conflitto di interessi – l'obbligo di vendita per chi è il proprietario di strumenti di propaganda e persuasione ... lasciando il *blind trust* per le proprietà che non incidono sul consenso politico».

Sempre sul *Corriere*, il 21 maggio 1998, Sergio Romano (forse memore degli anni passati a Mosca come ambasciatore) affermava che «un uomo che aspira a governare il proprio paese non può essere contemporaneamente proprietario di circa il 50% del patrimonio televisivo nazionale», cinquanta per cento – precisiamo noi – cui si deve aggiungere il controllo dei due terzi della Rai quando Berlusconi è al potere (non al governo)[42].

Ralf Dahrendorf, intervistato sul tema ha affermato: «il problema non è se gli uomini politici sono ricchi. Ai ricchi non è preclusa la competizione elettorale. Il problema è se i loro interessi economici riguardano sfere che sono all'interno del dominio pubblico e dunque influenzano il processo democratico. Nel caso di Berlusconi, l'unica soluzione possibile e soddisfacente è la totale dissociazione del leader dal suo interesse imprenditoriale: la vendita totale e la rinuncia ad ogni influenza sull'azienda»[43].

Ricorda Giuliano Amato[44] come negli Stati Uniti, paese certo non assimilabile alla vecchia Romania, vi sia, in talune circostanze, l'obbligo di vendere e riporta il caso di James Baker, Segretario del Tesoro e poi Segretario di Stato, costretto a vendere la sua partecipazione azionaria in una banca, sebbene l'avesse già in un primo momento conferita in un *blind trust*.

Il figlio di uno dei fondatori del Partito d'Azione – partito che ha rappresentato la più intransigente (e ancora oggi la più invisa alla destra) sentinella della moralità pubblica: Calamandrei nel 1947 stigmatizzava coloro che avevano incarichi direttivi o cointeressenze in società in relazione d'affari con lo Stato, come le concessionarie di pubblici servizi[45] – dichiarava il 31 luglio 1994 che vi era «una totale incompatibilità per Berlusconi. Le vie d'uscita sono due: o vende o si dimette» (Giorgio La Malfa, che non seguì le orme del padre ed al quale poi arrise una brillante carriera nella coalizione di centrodestra: Ministro per le politiche comunitarie nel terzo Governo Berlusconi).

Concludiamo con un altro esponente della tradizione azionista: Paolo Barile il quale scriveva che la «proprietà privata non è intangibile»; che «l'impresa è anch'essa assoggettabile a limitazioni, pure previste in Costituzione», e che «l'incompatibilità prospettata non prevede affatto un obbligo di dimissione, bensì solo un onere; chi si trova nelle condizioni previste dalla legge non può, se nominato ministro, mantenere la carica e le proprietà; deve optare per la politica o per il privato. Tutto qui»[46].

5) A “giustificazione” del centrosinistra bisogna dire che esso aveva ben altro da fare nella tredicesima legislatura. Per esempio mettere in piedi – alla faccia della sbandierata anglofonia, divulgata da una agguerrita cultura d'area – ben quattro governi: Prodi, primo e secondo governo D'Alema (che per legittimarsi come statista, dopo essere diventato Presidente del Consiglio come politicante, fece sganciare bombe umanitarie su Belgrado) e Amato, per poi presentare alla sfida elettorale con Berlusconi il belloccio Rutelli, considerato più telegenico (ma non infinitamente più tonto) di Amato.

Fatto sta che il centrodestra vinse le elezioni della primavera 2001 e approfittò alla grande dei cinque anni a disposizione: dopo aver fatto “macelleria messicana” a Genova nel 2001, nel 2004, in meno di tre mesi, sistemò tombalmente gli affari del padrone con la legge Gasparri[47] e con la legge Frattini[48]. Si tratta, come noto, di leggi volte rispettivamente a “riordinare” il settore delle comunicazioni e ad anestetizzare e “normalizzare” i conflitti di interesse per i titolari di cariche di governo: complessivamente considerate, tali norme, lungi dal limitare le commistioni, le hanno piuttosto incancrenite.

E si tratta di norme – come ha notato Pace[49] – da considerare *ad personam*, esattamente come quelle in materia penale di cui ha avuto bisogno il Mackie Messer (copyright di Eugenio Scalfari) di Palazzo Chigi e che hanno affollato la quattordicesima legislatura: l'abolizione della tassa di successione per i patrimoni superiori a 350 milioni di lire del 2001, la legge sul falso in bilancio (mai più toccata dal centrosinistra) e quella sulle rogatorie internazionali dello stesso anno (forse, insieme con la precedente «il caso più macroscopico di provvedimenti viziati da conflitto d'interessi»[50]); la legge sul legittimo sospetto (cd. legge Cirami del 2002), che la Cassazione bistrattò con la sentenza del 28 gennaio 2003; quella sul “patteggiamento allargato” del 2003; il lodo Schifani, sempre del 2003, sull'immunità penal-processuale delle cinque più alte cariche dello Stato (che il covo di comunisti attivo a Palazzo della Consulta dichiarò incostituzionale con la sentenza n. 24 del 2004); la legge Pecorella del 2006, che disponeva la abolizione della possibilità, per pm e parti civili, di ricorrere in appello nel caso di assoluzione o proscioglimento dell'imputato in primo grado (anch'essa dichiarata incostituzionale a più riprese, nel 2007, 2008 e 2009). Il quadro è, per così dire, arricchito dall'adozione del decreto legge n. 352 del 2003, che ha sostanzialmente “salvato” una delle reti televisive Mediaset, altrimenti destinata a migrare sul satellite; in tale circostanza – lo ricordiamo – il Presidente del Consiglio aveva artigianalmente risolto il conflitto di interessi lasciando al momento della deliberazione la sala del



Consiglio dei Ministri, soluzione peraltro già sperimentata per l'avvio del ddl Gasparri (6 settembre 2002), al principio di quella che si sarebbe rivelata «una delle pagine più tristi e misere della storia dei lavori parlamentari»[51].

E l'elenco della «produzione legislativa ad uso personale del presidente del Consiglio»[52] continua con riferimento alle legislature successive: seguono il cd. lodo Alfano (che poi sarà ricompensato nel 2012-2013 con cariche sproporzionate alle sue capacità, anche se ai primi di ottobre è stato scoperto il suo *quid*) del 2008, che ricalcava il lodo Schifani e che un distratto Presidente della Repubblica promulgò, accompagnando la firma con un comunicato nel quale si affermava che la legge aveva tenuto conto dei rilievi della Consulta (non questo fu il giudizio della Corte, che con sentenza del 7 ottobre 2009 ribadì il giudizio di incostituzionalità) e la legge sul legittimo impedimento del 2010, prontamente fatta fuori dalla Consulta nel gennaio 2011[53]. Da questo corpo a corpo fra politica e giurisdizione emerge quanto di vero c'è nell'affermazione di un famoso politologo americano, secondo il quale «the “Western model of government” is best symbolized not by the mass plebiscite but the impartial judge»[54].

La lista è probabilmente incompleta, ma il sommario elenco serve solo per dire che la legge Gasparri e la legge Frattini fanno parte dello stesso letamaio, di un «vero e proprio *corpus iuris ad personam*»[55], di un progetto cioè di *patrimonialismo populista*[56], che ha il crisma della *dittatura proprietaria*[57] e del *peronismo mediatico*[58]: il duplice *unfit to...* dell'*Economist* del 26 aprile 2001 e del 3 maggio 2003 sono parole al vento[59], che non scalfiscono certo lo stile di governo di Berlusconi, fatto di costante disprezzo delle istituzioni democratiche e dell'equilibrio dei poteri.

Si pensi alle esternazioni sul Parlamento inutile e sostituibile dalle conferenze dei capigruppo, umiliato fino all'inverosimile nella votazione della Camera dei deputati del 3 febbraio 2011 che costrinse centinaia di deputati a fingere di credere che una sbandata marocchina minorennе fosse la nipote di Mubarak; sulla Corte Costituzionale covo di comunisti; sulla Costituzione “sovietica”[60]; sul Presidente della Repubblica non imparziale; sulla magistratura cancro della democrazia (un “cancro” del quale lui ha l'irresistibile tendenza a corrompere le metastasi meno presentabili: si pensi ai casi di Renato Squillante, Vittorio Metta, Filippo Verde), non legittimata a giudicarlo, perché i giudici hanno solo vinto un concorso mentre lui è stato unto dal popolo. Esternazioni che mostrano come «l'incontro di Berlusconi con la P2 non ... [sia] stato una pura casualità biografica»[61].

Nell'ambito di tale contesto è nella primavera del 2004, nonostante l'opposizione del centrosinistra, che viene approvata l'autoproclamatasi “legge di sistema” sull'assetto radiotelevisivo italiano: quasi due anni dopo l'inascoltato messaggio alle Camere del Presidente Ciampi sul pluralismo informativo (23 luglio 2002) e a pochi mesi dall'altrettanto inascoltato (nella sostanza) rinvio presidenziale della stessa (15 dicembre 2003), la legge – un presidio eretto apparentemente a tutela della concorrenza e del pluralismo – tradisce lo spirito del rinvio, respingendo di fatto all'autorevole mittente le preoccupazioni da questi espresse sul pericolo di concentrazione dei mezzi di informazione. Quanto al centrosinistra, per la paura «di perdere il proprio orticello... ha lasciato che Berlusconi ingrandisse il suo latifondo, permettendogli di arrivare a controllare, nei periodi in cui è stato al governo, ben cinque canali televisivi»[62].

Il perno del nuovo impianto normativo è costituito dall'estensione (qualitativa e quantitativa) del parametro rispetto al quale da allora in poi si sarebbero valutate le concentrazioni nel settore radiotelevisivo, così che – una volta rapportate al nuovo e onnicomprensivo Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC, disciplinato dagli artt. 14 e 15 della legge), composto da un «irrazionale affastellamento di beni e servizi»[63] – queste sarebbero risultate sostanzialmente irrilevanti: né appare credibile richiamarsi – come pure allora si fece – al progresso tecnologico come elemento capace di determinare il punto di svolta per l'affermazione del pluralismo, almeno per chi crede alla lapidaria affermazione di Lowi, secondo cui «la tecnologia apre le porte, il capitale le chiude». È piuttosto vero che non una delle disposizioni della legge Gasparri – come osservò Pace – avrebbe potuto pregiudicare o

limitare il gruppo mediatico e finanziario del Presidente del Consiglio[64]. Della caterva di critiche che questa legge si attirò, ci limitiamo a proporre al lettore due documenti ufficiali. Il primo emanato il 15 gennaio 2003 (quando le norme erano ancora in gestazione, quindi) dal Parlamento europeo[65], che nel rapporto annuale sulla situazione dei diritti fondamentali nell'UE esprime preoccupazione per la situazione italiana nella quale «gran parte dei media e della pubblicità è controllato, in forme diverse, dalla stessa persona ... Questo potrebbe costituire una grave violazione dei diritti fondamentali a norma dell'art. 7 del Trattato dell'Unione». Il secondo, emanato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato il 16 novembre 2004, nel quale si affermava che «in Italia, nonostante le numerose sentenze della Corte Costituzionale, la normativa di settore non ha impedito che, in presenza di risorse scarse (le frequenze e le relative reti), un unico soggetto potesse esercitare tre emittenti televisive nazionali. Tale situazione risulta unica in Europa, dove a nessun operatore commerciale è stato concesso di diffondere tre canali nazionali in tecnica analogica terrestre».

A tali censure vanno accostate quelle della Commissione di Venezia (che con il parere n. 309/2004, richiesto dalla Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, evidenziava l'inadeguatezza del nuovo SIC ed i conseguenti rischi per il pluralismo dell'informazione[66]) e le pesanti pronunce sulla mancata assegnazione delle radiofrequenze ad Europa 7, emanate rispettivamente dalla Corte di Giustizia UE il 31 gennaio 2008 e dalla Grande Chambre della Corte europea dei diritti dell'uomo il 7 giugno 2012 (quest'ultima, in particolare, condannò l'Italia al pagamento di una multa di dieci milioni di euro).

6) A seguito di un lungo e travagliato iter parlamentare, nella stessa legislatura, la maggioranza mette a segno un secondo colpo. Dopo quasi tre anni dalla presentazione del disegno di legge di iniziativa governativa (4 ottobre 2001), viene approvata la legge Frattini, recante le *norme per la risoluzione dei conflitti di interessi dei titolari di cariche di Governo*: la beffa del secolo[67], secondo l'espressione di Sartori, che permette a uno scacchista di giocare con due regine (sempre Sartori). Il pilastro della disciplina – attualmente vigente – coincide con l'obbligo per i destinatari di dedicarsi esclusivamente agli interessi pubblici, affiancato a quello di astenersi dall'adottare atti «in situazione di conflitto di interessi» (art.1). Tale peculiare condizione si verifica quando il titolare di cariche di governo rientri nel regime di incompatibilità fissato dalla legge stessa (la carica di governo è incompatibile con ogni carica o ufficio pubblico, di gestione in società con fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale, con l'esercizio di attività professionali in materie connesse con la carica di governo, e con le altre situazioni soggettive indicate dall'articolo 2 della legge) oppure quando l'atto governativo (o l'omissione) abbiano «un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate ... con danno per l'interesse pubblico» (art. 3). Al membro del Governo è poi fatto obbligo di dichiarare le situazioni di incompatibilità richiamate ed i dati relativi alle attività patrimoniali (incluse le partecipazioni azionarie); tali dichiarazioni sono trasmesse all'Autorità garante della concorrenza e del mercato o (se il conflitto riguarda il settore delle comunicazioni) all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (art. 5), che procedono ai relativi accertamenti e che sono quindi incaricate di vigilare sulla sussistenza o sulla emersione di situazioni di incompatibilità o sulla adozione di atti in conflitto di interessi. I poteri sanzionatori sono tuttavia decisamente spuntati: le autorità non vanno oltre la segnalazione del conflitto e la «promozione» della decadenza dalle cariche incompatibili. Nulla di più che *moral suasion*. In casi particolarissimi, e solo qualora non abbiano nel frattempo adottato misure correttive, alle imprese inadempienti possono essere inflitte sanzioni pecuniarie commisurate nel massimo al vantaggio patrimoniale effettivamente conseguito (artt. 6 e 7). La legge prevede infine che venga trasmessa da ciascuna delle due Autorità una relazione semestrale al Parlamento sullo stato delle attività di controllo e vigilanza (art. 8).

La debolezza della legge è riconducibile a tre distinti ambiti. In primo luogo, la mera titolarità di assetti patrimoniali è esclusa dalle ipotesi che possono generare forme di incompatibilità (la legge. lo ripetiamo.

guarda ai soli compiti di gestione); in secondo luogo, affinché si verifichi il conflitto di interessi, l'impatto dell'atto governativo sul patrimonio deve essere preferenziale e sommarsi al danno per l'interesse pubblico (si tratta di parametri nella sostanza indimostrabili); infine, alla fiacchezza dei poteri di segnalazione affidati alle Autorità ed al fragile impianto sanzionatorio a senso unico – che si rivolge all'impresa ma non al titolare di cariche di governo –, si affianca il fatto che risultano esclusi dall'ambito applicativo della legge «tutti quei comportamenti dei titolari della carica che, pur potenzialmente rilevanti ai fini di un conflitto di interessi, non sfociano nell'adozione di un formale atto di governo»[68]. Un giudizio complessivo può essere tratto da una delle ultime *Relazioni semestrali* (dicembre 2012) dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: «la legge italiana rinuncia, di fatto, a prevenire la situazione di conflitto di interessi e la affronta solo quando sorge, in modo peraltro complesso (sotto il profilo dell'accertamento) e del tutto inefficace (sotto il profilo dell'*enforcement*)».

Ma c'è da fare un passo in più, prendendo atto delle critiche alla legge in questione provenienti da organismi internazionali (la Commissione di Venezia, per esempio, con il citato parere 309/2004) che hanno sottolineato l'improbabilità che la legge Frattini possa spiegare un significativo impatto sulla situazione italiana, e valorizzando la posizione di Pace, secondo cui: «Il vero problema ... non è tanto quello dell'incompatibilità di questa proprietà con l'esercizio delle funzioni di governo, quanto l'abnorme influenza che essa effettivamente determina sul comportamento degli elettori: un'abnorme influenza che non può non essere fatta risalire a chi è sostanzialmente il proprietario di ben tre emittenti nazionali ed è quindi in grado di condizionare, anche per il tramite della scelta dei direttori e dei collaboratori la linea editoriale dell'emittente»[69]. Non è un problema nuovo: già in Assemblea Costituente, il 14 aprile 1947 il deputato comunista Cavallari, subito dopo aver mangiato un bambino, affermò che il «tono del giornale non è infatti tanto dato dal direttore o dai redattori, quanto da chi lo sovvenziona, perché quel giornale rappresenta i suoi interessi ed è l'esponente delle sue idee». Insomma, l'usignolo canta come vuole l'imperatore (forse è un proverbio cinese).

Sul piano della cultura costituzionale è inoltre da constatare come il dibattito sia stato costantemente inquinato dalla logica del voto che *assolve*[70] e che *lava più bianco*[71]. L'argomento "giacobino", anticipato in termini sin troppo chiari nella *Relazione illustrativa* al disegno di legge presentato alla Camera il 4 ottobre 2001, la prima stesura della legge Frattini (testualmente: «le scelte politiche degli elettori si sono espresse nella consapevolezza di tale anomalia»), è stato nuovamente utilizzato da Berlusconi nel gennaio 2003, quando fece trasmettere in televisione una sorta di proclama, che nessuno dovrebbe dimenticare, nel quale dichiarava apertamente che, a suo avviso, «chi governa per volontà sovrana degli elettori è giudicato, quando è in carica ... solo dai suoi pari, dagli eletti del popolo»; così sarebbe in tutte le democrazie liberali, anzi sarebbe così in «tutto il mondo», mentre solo in Italia il Presidente del Consiglio può essere vittima di una «incredibile persecuzione giudiziaria».

7) La XV legislatura (2006-2008) è da archiviare per carità di patria: vinse Prodi con un programma di oltre 270 pagine, compilato da un *brain trust* da inviare in Siberia, in cui mass media e conflitto d'interessi ci sono, ma a buoi già scappati dalla stalla; Fassino pateticamente dichiarò in campagna elettorale che «se andremo al governo affronteremo il conflitto d'interessi con una legge adeguata che si ispira agli Stati Uniti, un Paese sinonimo del rispetto del mercato dove c'è una rigorosa attenzione a distinguere i legittimi interessi privati da quelli pubblici». Ma tutta la legislatura ha il sapore amaro della confusione imperante nel centrosinistra: una coalizione troppo rissosa si sfalda precocemente per volontà di una persona che ha una piscina a forma di cozza e lascia intatti i problemi riguardanti l'*industria pesante*[72] di cui dispone Berlusconi per alterare la competizione elettorale e il conseguente conflitto d'interessi che si determina sia che vinca, sia che perda quella competizione. E proviamo allora a guardare avanti.

Ouali forme di integrazione o correzione alla legge vigente si presentano. oggi. come praticabili? La

linea direttrice per una possibile disciplina può essere trovata nelle esperienze del diritto comparato[73]. Che sia in questione un fondamentale problema di etica pubblica[74] è dimostrato dal fatto che in molti paesi – dove, leggi a parte, si è affermata quella cultura della vergogna pubblica[75] e della morale costituzionale del tutto assente da noi – si siano approntate soluzioni per arginare l’impatto del denaro sui meccanismi di funzionamento della democrazia e più in particolare sullo status e sulle attività degli uomini di governo. Non mancano modelli stranieri che tendono, se non a risolvere, quanto meno ad attutire l’impatto delle menzionate commistioni: è possibile tentare di isolare sinteticamente alcuni casi paradigmatici, a partire dagli elementi ricorrenti. Accanto alla diffusa previsione dell’obbligo, per il titolare di cariche di governo, di trasmettere le dichiarazioni relative al proprio profilo economico e patrimoniale ed ai pregressi impieghi pubblici o privati, il dato comune a molte esperienze straniere – solo debolmente accolto dalla legge Frattini – è rappresentato dai limiti di *post-employment*, volti ad evitare che lo stesso, una volta cessato dalla carica, si trovi ad operare in aziende o società rientranti nella sfera di competenza del precedente incarico pubblico[76].

Perfino nel paese in cui il politico facoltoso è la norma e non certo l’eccezione (il Senato americano è un club di miliardari e la nomina degli ambasciatori è subordinata alla loro “generosità” nel contribuire alla campagna elettorale del candidato vittorioso), si è cercato di prevenire i possibili conflitti mediante una sequenza di opzioni ad intensità progressiva, applicate secondo il criterio del minimo mezzo[77], che vanno dalla astensione (*recusal*), a forme di affidamento fiduciario cieco dei patrimoni (*blind trust*) per arrivare alla dismissione degli stessi (*disvestiture*). Grande eco ebbe, anche sulla stampa italiana, il caso del sindaco di New York Michael Bloomberg, obbligato dal *Conflict of Interest Board* a vendere imponenti pacchetti azionari investendo il ricavato in comuni fondi di investimento[78]. Se i due profili (di Bloomberg e di Berlusconi, ma la lista potrebbe continuare[79]) erano «per curriculum, ricchezze personali e spese elettorali»[80] tutto sommato raffrontabili, molto distanti apparvero – e sono ancora oggi – le contromisure previste nell’ordinamento statunitense rispetto a quelle appena tratteggiate in quello italiano.

Meno drastiche e più frammentarie risultano le legislazioni di Regno Unito e Germania, dove tuttavia la sensibilità in ordine alle questioni di etica pubblica ha raggiunto più solidi livelli di diffusione rispetto all’area mediterranea. Se la Spagna si è dotata nel 2006 di una rigorosa legge sul conflitto d’interessi, lacunoso si è invece rivelato l’impianto normativo francese. Nel marzo 2013 il presidente François Hollande ha annunciato però la presentazione di più progetti di legge volti a correggere l’attuale regime di incompatibilità di parlamentari e membri del governo. Il rapporto predisposto a tal fine dalla Commissione di studio presieduta dall’ex primo ministro Lionel Jospin (*Pour un nouveau démocratique*, 2012) aveva peraltro già suggerito – attraverso una serie di proposte di modifica ed integrazione – di sbilanciare la legislazione in vigore nel senso della *prevenzione* delle possibili commistioni pubblico-privato.

Tornando allo scenario italiano, una prima ricognizione sugli atti parlamentari degli ultimi anni svela un significativo elenco di proposte di disciplina della materia, precedenti e successive alla legge Frattini. Disegni di legge sono stati approvati in prima lettura il 13 luglio 1995 (solo al Senato) ed il 22 aprile 1998 (solo alla Camera); negli anni seguenti all’entrata in vigore della legge, invece, nessuna delle proposte è giunta ad uno stadio avanzato dell’iter parlamentare, complici i rapporti tra le forze in campo, lo scioglimento anticipato del 2008 e la mancata percezione della questione come prioritaria e “pregiudiziale”.

Nel corso della legislatura appena iniziata, infine, al Senato è stato depositato un disegno di legge (primo firmatario Mucchetti, PD, A.S. 853) che pur muovendo da presupposti condivisibili (l’inadeguatezza delle norme sulla ineleggibilità e la necessità di considerare rilevanti anche gli assetti proprietari ed azionari e non soltanto quelli gestionali) approda ad una soluzione insoddisfacente: la *derubricazione* delle cause di ineleggibilità a cause di incompatibilità che, come noto, consentono al parlamentare

neoeletto di esercitare l'opzione tra gli affari privati e quelli pubblici. Ancora una volta è sottovalutata la questione sensibile della formazione del consenso elettorale ed è trascurato lo stridente problema dei vizi non sanabili: il meccanismo previsto dal disegno di legge in corso di discussione potrebbe anche consentire all'interessato «di mantenere un controllo più o meno indiretto sulle sue imprese attraverso un prestanome o un partner occulto»[81].

Più equilibrate e convincenti appaiono invece le altre proposte di legge presentate negli stessi mesi sia alla Camera che al Senato[82], che affrontano con maggiore consapevolezza i nodi centrali della questione: accanto alla previsione di organismi istituiti *ad hoc* per la *prevenzione* dei conflitti di interessi, agiscono sugli assetti proprietari – arrivando ad ipotizzare l'alienazione dei patrimoni –, profilano un impianto sanzionatorio più affilato di quello attualmente vigente e riservano la giusta attenzione al delicato settore delle telecomunicazioni.

Stando alle ultime elaborazioni politiche, sviluppatasi – ancora una volta – sotto il segno del “mito salvifico” della revisione costituzionale[83], non si può che sottolineare la disarmante genericità del paragrafo dedicato al conflitto d'interessi nella *Relazione finale* presentata il 12 aprile 2013 dal gruppo di lavoro istituito il 30 marzo dal Presidente della Repubblica, gruppo che ha sostanzialmente “aperto la pista” alla *incostituzionale* procedura di revisione costituzionale[84] poi predisposta dal governo, nella quale sono stati coinvolti illustri costituzionalisti di sinistra: onore comunque a chi si è dimesso. Al punto 16 (pag. 25) di tale Relazione, dedicato al conflitto d'interessi, i quattro “saggi” (Mauro, Onida, Quagliariello[85], Violante) così scrivono: «La crisi dei partiti politici e la maggiore indipendenza della società dalla politica ha posto fine al monopolio dei partiti sulle cariche pubbliche. Personalità del mondo dell'impresa, della finanza e del credito entrano sempre più spesso nell'agone politico. Si pone perciò il problema di prevenire il conflitto tra interessi privati e interesse pubblico da parte di coloro che sono chiamati a perseguire quest'ultimo. Il Gruppo di lavoro sostiene la necessità di una legge sulla materia costruita non sulle aspirazioni di una o dell'altra forza politica, ma su proposte che non possano essere identificate come mosse da spirito di parte. L'Autorità Antitrust ha ripetutamente formulato valutazioni e proposte di aggiornamento della normativa vigente che qui si intendono richiamate. Esse possono costituire la base per impostare la riflessione che conduce alla riforma».

Ad oggi il tema figura fra quelli colpevolmente irrisolti. Non è affatto scontato che sia questa la legislatura durante la quale si possa pensare di approvare una legge decorosa in materia, ma certo la sentenza del 1 agosto 2013 della Corte di Cassazione – che ha peraltro definitivamente fotografato il gigantesco conflitto d'interessi dell'ex Presidente del Consiglio, il quale, nel corso del mandato, orientava le strategie (fraudolente) del suo impero economico-finanziario – potrebbe essere un incentivo, anche per una classe politica tentennante come quella del centrosinistra, a far stampare sulla *Gazzetta Ufficiale* nuovi e più efficaci strumenti normativi.

Una nuova legge sul tema dovrebbe innanzitutto correggere i difetti dell'impianto vigente: considerando la effettiva titolarità dei patrimoni, rendendo meno ostica la individuazione dei conflitti d'interessi (e sganciandola dalla necessità di ravvisare un danno per l'interesse pubblico), prevenendo un *reale* potere sanzionatorio in capo alle Autorità di vigilanza. Sarebbe inoltre necessario contemplare – pur come *extrema ratio* – l'obbligo di alienazione di quei patrimoni la cui natura o entità rende inefficaci le misure che si ispirano al *blind trust*[86]. In altri termini, prendendo atto del fatto che l'alienazione rappresenta «la necessaria “valvola di chiusura” del sistema»[87] andrebbe finalmente prevista la «dismissione dei beni “inaccecabili”»[88].

Le pagine che precedono dimostrano come la questione degli interessi in conflitto sia strettamente intrecciata a quella del controllo dell'informazione: i tempi sono più che maturi per articolare una legge sul conflitto di interessi che muova dall'esigenza di preservare la libera formazione del consenso elettorale.

Quanto all'informazione – che, in una società democratica, «rappresenta il fondamento della partecipazione del cittadino alla vita del paese e quindi dello stesso corretto funzionamento delle istituzioni»<sup>[89]</sup> – non è mai stata presa in considerazione l'idea forse un po' utopisticamente avanzata, in anni ormai lontani, da un civilista di rango quale Pietro Perlingieri, di garantirne l'esercizio complessivo sottoponendola a un sistema di autocontrollo da parte di un organo rappresentativo autonomo e indipendente, analogo al Consiglio Superiore della Magistratura<sup>[90]</sup>.

È d'altra parte necessario prendere atto della diffusione e della capillarità dei conflitti (e delle concentrazioni) d'interessi, che – al di là del macroscopico e ventennale «caso di scuola»<sup>[91]</sup> – non sono ovviamente circoscrivibili alle sole cariche di governo o di sottogoverno, investendo potenzialmente i titolari di cariche elettive così come i funzionari pubblici, nessuno escluso: si pensi che Leopoldo Elia definì «orribile vedere il passaggio dalle aule giudiziarie di avvocati che svestono la toga per entrare alla Camera e al Senato. C'è un sostanziale conflitto d'interessi tra fare il legislatore, soprattutto in materia penale, e nello stesso tempo fare l'avvocato che difende con leggi che poi è pronto a cambiare. Bisognerebbe senz'altro superarlo. Bisognerebbe rifuggire da tutto questo, altrimenti si degrada sia l'esercizio della nobile funzione dell'avvocatura, sia quello della funzione parlamentare»<sup>[92]</sup>.

In termini più generali è d'altra parte indispensabile che il costituzionalismo, inteso come scienza e tecnica dei limiti e degli equilibri, ritorni a giocare in campo aperto, provando a ripensare Montesquieu, contemplando forme di separazione in grado di arginare i “nuovi” poteri che intaccano pesantemente i principi essenziali dello stato liberaldemocratico<sup>[93]</sup>. Si tratterebbe insomma di riportare il rapporto fra economia e democrazia da forme di subordinazione – della seconda alla prima – ad una fisiologica dialettica, arginando efficacemente lo strapotere del *finanzcapitalismo*<sup>[94]</sup> – «un'economia già provata che per tenersi in piedi ha bisogno del doping della finanza»<sup>[95]</sup> – la cui pervasività ha ormai certificato la sopravvenuta inversione della tradizionale gerarchia fra economia e finanza. Ma se facciamo scorrere davanti ai nostri occhi, come in un film, le facce di questa classe dirigente (miliardari amministratori delegati compresi, anch'essi inclini a non uniformarsi ai principi dello stato di diritto), non riusciamo a toglierci dalla mente una frase ripresa da Luciano Canfora: «non c'è nulla di più inedito dell'edito»<sup>[96]</sup>.

<sup>[1]</sup> B. Croce, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Laterza, Bari, 1928, pp. 200-201 della dodicesima edizione (1959).

<sup>[2]</sup> P. Ginsborg, *Berlusconi. Ambizioni patrimoniali in una democrazia mediatica*, Einaudi, Torino, 2003, p. 83. L. Ferrajoli (*Dei diritti e delle garanzie. Conversazione con Mauro Barberis*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 154), d'altra parte, ricorda come l'Italia sia crollata sino al 73° posto della classifica elaborata da *Freedom House* relativa alla libertà di informazione.

<sup>[3]</sup> Una chiara definizione di conflitto d'interessi si legge in F. Rimoli, *Le riforme*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 48, secondo il quale con tale locuzione «si intende indicare la sovrapposizione, in un unico soggetto, di interessi pubblici e privati, tra loro contrapposti, e tali da condizionare inevitabilmente le decisioni del soggetto stesso, ove questo venga a essere titolare di cariche pubbliche di rilievo e di altrettanto rilevanti attività economiche».

<sup>[4]</sup> P. Sylos Labini, *Berlusconi e gli anticorpi. Diario di un cittadino indignato*, Laterza, Roma-Bari, 2003. La citazione di H. J. Laski è tratta da *Democracy in crisis*, George Allen & Unwin Ltd., Londra, 1933.

<sup>[5]</sup> R. Dworkin, *Two Conceptions of Democracy*, in R. Viale (cur.), *Knowledge and politics*, Physica-Verlag, Heidelberg-New York, 2001, p. 146.

<sup>[6]</sup> M. Revelli, *Finale di partito*, Einaudi, Torino, 2013, pp. 85-86.

[7] Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 1976.

[8] M. Luciani, *Danaro, politica e diritto*, in «Quaderni del Dottorato di ricerca in Diritto ed economia», 3, Jovene, Napoli, 2006, p. 32.

[9] L'anomalia italiana era in questi termini ricordata nel rapporto annuale UNDP (United Nations Development Program), *Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world*, Oxford University Press, New York-Oxford, 2002, p. 78: «In a few countries families of influential politicians are major owners of the media; the most well-known case is Silvio Berlusconi and his family in Italy».

[10] N. Bobbio, *L'utopia capovolta*, Editrice La Stampa, Torino, 1995, p. XIX.

[11] Il discorso è riprodotto in M. Robespierre, *Sul governo rappresentativo*, Manifestolibri, Roma, 1995; la frase è citata nel testo a p. 31.

[12] L. Ferrajoli, *Il berlusconismo e l'appropriazione della sfera pubblica*, in «Democrazia e diritto», 2003, n. 1, p. 34. G. Zagrebelsky è tornato sul ciclo denaro-potere-denaro, sia nella *Postfazione* a S. Bonsanti, *Il gioco grande del potere*, Chiarelettere, Milano, 2013, pp. 227 ss., che nell'articolo *Politica e nichilismo. Quel mostro antico e nuovo che uccide la democrazia*, su «la Repubblica» del 28 settembre 2013.

[13] In F. Pinotti – U. Gümpel, *L'Unto del Signore*, BUR, Milano, 2009, p. 59, si leggono queste considerazioni: Berlusconi «ha intuito sin da giovanissimo la naturale alleanza che esiste tra speculazione edilizia, sanità privata e potere politico: un connubio esplosivo generatore di tangenti, mazzette, corruzione, soldi facili e posti di potere, da distribuire con generosità». Gli stessi Autori, a p. 84, ricordano come un'ampia base documentale abbia permesso di ricostruire i contatti intercorsi a metà degli anni Settanta fra Berlusconi e i vertici della mafia.

[14] Si vedano i quotidiani del 3 e 4 maggio 1994.

[15] Si veda, per una documentata ricostruzione delle pronunce della Giunta per le elezioni, e per la genesi di quello che sarebbe diventato l'art. 10 del Testo Unico, G. Incorvati, *Svolta e rimozione. Le norme della Costituente sull'ineleggibilità politica*, in «Critica liberale», vol. XX, n. 209, marzo 2013, pp. 73 ss.

[16] Cfr. sul punto A. Fabozzi, *Vent'anni fa un ordine salvò Berlusconi*, Intervista a Luigi Saraceni, su «il manifesto» del 3 aprile 2013 e G. Incorvati, *Svolta e rimozione*, cit., pp. 73 ss.

[17] A. Pertici, voce *Conflitto di interessi*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Vol. II, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1284.

[18] S. Rizzo, *La cricca. Perché la Repubblica Italiana è fondata sul conflitto d'interessi*, BUR saggi, Milano, 2010, p. 70.

[19] D. Taino, *Il Cavaliere al "Time": soluzione all'americana per il mio impero*, sul «Corriere della sera» del 6 aprile 1994. Ricorda M. Luciani (*Danaro, politica e diritto*, cit., pp. 13-14): «Tanto l'interdizione antica quanto l'ineleggibilità moderna hanno prodotto risultati assai modesti: i senatori romani esercitavano bellamente il commercio in barba a qualunque divieto grazie a intermediari e teste di legno; gli odierni imprenditori aggirano la preclusione legislativa scindendo la proprietà e la gestione dell'impresa»; ed ancora (p.14): «la politica tenta di porsi al riparo dall'inquinamento delle scelte pubbliche da parte di interessi privati; il danaro reagisce travolgendo gli argini faticosamente eretti a

difesa della “purezza” della politica».

[20] G. Sartori, *Quella vedetta è un po' miope*, sul «Corriere della sera» del 2 marzo 2002.

[21] Dunque, se «è vero che denaro è potere, sono i segreti economici e finanziari i veri *arcana imperii* dell'età della globalizzazione» (L. Ferrajoli, *Dei diritti e delle garanzie*, cit., p. 153).

[22] A. Gilioli, *Chi ha suicidato il PD*, Imprimatur Edizioni, Reggio Emilia, 2013, p. 40.

[23] A. Pace, *Ineleggibilità, incompatibilità e conflitto di interessi dei parlamentari e dei titolari di organi di governo*, in S. Cassese - B.G. Mattarella (cur.), *Democrazia e cariche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1996, pp. 54-55.

[24] A. Pizzorusso, *Intervento in Una democrazia anomala: conflitto d'interessi e ineleggibilità parlamentare* (tavola rotonda), in «il Ponte», 11-12, 1999, p. 50.

[25] Cfr. D. Gorodisky, *Violante: Legittimo rivolgersi alla Consulta*, sul «Corriere della sera» del 26 agosto 2013 e C. Maltese, *Chi crede ai trucchi del Cavaliere*, su «la Repubblica» del 2 settembre 2013.

[26] Si vedano sul punto il fondo di Giovanni Sartori (*Due tipi di partito*, sul «Corriere della sera» del 13 marzo 2009) e la replica di Luciano Violante, sempre sul *Corriere*, il giorno seguente.

[27] L. Elia, voce *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1987, pp. 747 ss.

[28] A. Pertici, *Spunti per una migliore regolamentazione ed una più completa trasparenza delle cause di ineleggibilità e delle situazioni di conflitto d'interessi*, in «Foro italiano», 1999, IV, p. 310, nota (3).

[29] A. Pizzorusso, *Intervento*, cit., p. 51.

[30] Questa la sintesi di L. Ferrajoli (*Dei diritti e delle garanzie*, cit., pp. 155-156): «Occhetto dichiarò che Berlusconi aveva l'onere di governare e così, dopo questa brillante trovata del capo dell'opposizione, il presidente Scalfaro non poté fare altro che incaricare Berlusconi di formare il governo».

[31] R. Aron, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, 1965, trad. it. *Teoria dei regimi politici*, Comunità, Milano, 1973, p. 125.

[32] R. Dworkin, *Sovereign Virtue*, Cambridge-London, 2000, trad. it. *Virtù sovrana*, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 228.

[33] Si può leggere la cronistoria riportata nel testo in A. Di Giovine, *Dieci anni di presidenza della repubblica*, in M. Luciani – M. Volpi (cur.), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 45, nota (24).

[34] G. Rossi, *Il conflitto epidemico*, Adelphi, Milano, 2003, p. 17.

[35] U. Rescigno, *Costituzione italiana e stato borghese*, Savelli, Roma, 1975, p. 78.

[36] E. Mauro, *Conflitto d'interessi. Un effetto valanga*, su «la Repubblica» del 10 maggio 2002.

[37] G. Rossi, *Il conflitto epidemico*, cit., p. 23.

[38] A. Gilioli, *Chi ha suicidato il PD*, cit. p. 30.



[39] G. Azzariti, *La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1995, pp. 3037 ss.

[40] A. Pace – M. Manetti, *Rapporti civili. La libertà di manifestazione del pensiero* (commento all'art. 21, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso), Bologna-Roma, 2006, p. 706.

[41] Camera dei deputati, XIV Leg., A.C. 1707, ddl. recante *Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*, presentato il 4 ottobre 2001.

[42] Sulla anomala capitalizzazione del Gruppo Mediaset, che persiste nei giorni della decadenza del suo capo, si veda V. Vita, *Mediaset, Il conflitto è permanente*, su «il manifesto» del 18 settembre 2013.

[43] Il passaggio è citato in A. Manzella, *L'unica soluzione al conflitto d'interessi*, su «la Repubblica» del 18 giugno 2002.

[44] G. Amato, *Saggi a volontà*, su «La Voce» del 25 ottobre 1994.

[45] P. Calamandrei, *Patologia della corruzione parlamentare* (1947), ora in *Scritti e discorsi politici*, I,1, La Nuova Italia, Firenze, 1966, p. 336.

[46] P. Barile, *Il conflitto di interessi*, su «la Repubblica» del 10 novembre 1994, ora raccolto in P. Barile, *Tra Costituzione e riforme. Scritti e interviste a cura di Renzo Cassigoli*, Passigli, Firenze, 2001, pp. 139 ss.

[47] Legge 3 maggio 2004, n. 112.

[48] Legge 20 luglio 2004, n. 215.

[49] A. Pace – M. Manetti, *Rapporti civili. La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., pp. 626 ss.

[50] S. Passigli, *Democrazia e conflitto d'interessi: il caso italiano*, Ponte alle Grazie, Milano, 2001, pp. 68-69.

[51] C. Rognoni, *Inferno TV. Berlusconi e la legge Gasparri*, Marco Tropea Editore, Milano, 2003, p. 24.

[52] S. Rizzo, *La cricca*, cit., p. 162.

[53] Alle leggi citate andrebbe infine accostata l'apposizione del segreto di stato sugli illeciti paesaggistici a Villa La Certosa, ricordata in A. Pace – M. Manetti, *Rapporti civili. La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 628.

[54] F. Zakaria, *The Future of Freedom*, New York-London, 2003, p. 20.

[55] L. Ferrajoli, *Dei diritti e delle garanzie*, cit., p. 17.

[56] L. Ferrajoli, *Poteri selvaggi*, Laterza, Roma-Bari, 2011, pp. 28 ss., che a tal proposito parla di una «forma singolare di regressione premoderna allo stato patrimoniale, per di più contrassegnata da connotati populistici» (p. 29).

[57] P. Flores d'Arcais, *Fascismo e berlusconismo*, in «MicroMega», 1/2011, pp. 5 ss.

[58] M.G. Losano, *La politica nell'era multimediale: verso il peronismo mediatico?*, in «Teoria politica», 3/1995, pp. 3 ss.

[59] Il primo dei due editoriali ha fruttato all' «Economist» una causa per diffamazione a mezzo stampa (P. Ginsborg, *Berlusconi. Ambizioni patrimoniali in una democrazia mediatica*, cit., p. 61), persa da Berlusconi nel settembre del 2008 (F. Giugliano – J. Lloyd, *Eserciti di carta. Come si fa informazione in Italia*, Feltrinelli, Milano, 2013, p. 84).

[60] Del resto nella *Carta dei Valori* di Forza Italia si dice che la Costituzione non è un «totem inviolabile», in particolare per quel che riguarda «alcuni principi di fondo contenuti nella sua prima parte, in specie quelli relativi alle filosofie sociali e lavoristiche», i quali risentono «del tempo in cui sono stati scritti, ispirandosi più a valori collettivistici e corporativi, estranei alle tradizioni liberali e democratiche, che al primato della persona fondamento di ogni società autenticamente libera». Questo brano dimostra che Forza Italia, alla quale ben si adatterebbe il celebre epitaffio di Mino Maccari «nacque, nocque», fin da bambina programmava la riforma dei principi fondamentali della Costituzione.

[61] F. M. Biscione, *Il sommerso della Repubblica*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003, p.153.

[62] F. Giugliano – J. Lloyd, *Eserciti di carta*, cit., p. 56.

[63] A. Pace – M. Manetti, *Rapporti civili. La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 717.

[64] *Ibidem*, p. 629.

[65] Soltanto qualche mese dopo (luglio 2003) gli europarlamentari saranno definiti da Berlusconi dei «turisti della democrazia». L'episodio è ricordato in F. Pinotti – U. Gümpel, *L'Unto del Signore*, cit., p. 230, nota (14).

[66] A. Pace – M. Manetti, *Rapporti civili. La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p 632.

[67] G. Sartori, *Conflitto d'interessi*, in F. Tuccari (cur.), *Il governo Berlusconi*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 29.

[68] M. Argentati, *La disciplina italiana del conflitto di interessi in una prospettiva di diritto comparato*, in «Diritto pubblico», 3/2009, p. 957.

[69] A. Pace, *La proprietà di emittenti televisive determina ineleggibilità parlamentare, non solo incompatibilità nelle cariche di governo*, 11 marzo 2002, in Rivista AIC, <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/conflitto/pace.html>.

[70] G. Sartori, *Conflitto d'interessi*, cit., pp. 26-27.

[71] S. Passigli, *Democrazia e conflitto d'interessi: il caso italiano*, cit., p. 114. In questi termini la questione è sintetizzata da L. Ferrajoli, *Poteri selvaggi*, cit., pp. 32-33: «da un lato i conflitti d'interessi, e in particolare il controllo dei media, valgono a conquistare e a rafforzare il consenso elettorale; dall'altro il consenso maggioritario viene a sua volta invocato per legittimare i conflitti d'interessi, al pari del resto di qualunque altro tipo di devianza, e per delegittimare qualunque vincolo o critica proveniente da poteri o soggetti non elettivi».

[72] I. Ramonet, *Il quinto potere*, su «Le Monde Diplomatique», ed. italiana, ottobre 2003.

[73] Un quadro aggiornato sulla disciplina prevista in alcuni ordinamenti contemporanei si può leggere

in C. Marchetta, *La legislazione italiana sul conflitto di interessi*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 41-69, ed in M. Argentati, *La disciplina italiana del conflitto di interessi in una prospettiva di diritto comparato*, cit., pp. 929-952.

[74] In questi termini, F. Rimoli, *Le riforme*, cit., p. 49: «Quello del conflitto di interessi è anzitutto un problema di etica politica, sia per i potenziali candidati che per gli elettori». Secondo l'Autore, al di là dei divieti normativi, dovrebbe essere lo stesso rispetto dei principi dello stato di diritto «a indurre chi si trovi in posizioni eminenti sul piano economico-finanziario a evitare di candidarsi, e comunque chi è chiamato a scegliere i propri rappresentanti a diffidare di chi abbia interessi privati troppo evidenti».

[75] G. Rossi, *Il conflitto epidemico*, cit., p. 138.

[76] Non a caso, negli Stati Uniti, le restrizioni poste in relazione agli impieghi ed incarichi successivi al termine del mandato «sono da sempre state considerate un elemento particolarmente importante nella disciplina del conflitto d'interessi e non a caso rappresentano la parte su cui si è più frequentemente inciso con progressive revisioni, seguendo un *trend* di sempre maggiore severità» (A. Pertici, *Il conflitto di interessi*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 258).

[77] A. Pertici, voce *Conflitto di interessi*, cit., p. 1282.

[78] Il *report* della Commissione americana sui conflitti di interesse fu pubblicato su «l'Unità» del 9 settembre 2002

[79] Sulle altre figure, «emerse di recente ... dal mondo della finanza, dell'intrattenimento e delle telecomunicazioni, e che si proiettano con vigore nella sfera pubblica», si veda P. Ginsborg, *Berlusconi in prospettiva storica comparata*, in G. Santomassimo (cur.), *La notte della democrazia italiana*, il Saggiatore, Milano, 2003, pp. 48-49.

[80] P. Ginsborg, *Berlusconi. Ambizioni patrimoniali in una democrazia mediatica*, cit., p. 59.

[81] G. Valentini, *Il salvacondotto dell'incompatibilità*, su «la Repubblica» del 20 luglio 2013.

[82] Si tratta, rispettivamente, dell'A.C. 275, d'iniziativa del deputato del PD Gianclaudio Bressa e dell'A.S. 840, prima firmataria la senatrice Linda Lanzillotta, di Scelta Civica

[83] Sul punto, e sulla rottura *una tantum* del procedimento di revisione costituzionale, sia concesso rinviare ad A. Di Giovine, *Dalla Resistenza alla Bicamerale*, in «Il presente e la storia», n. 52, dicembre 1997, pp. 13 ss.

[84] In senso conforme al testo: A. Pace, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. cost. 813*, in *Questa Rivista*, fasc. 1/2013; Id., *Dal potere di revisione a quello costituente*, su «la Repubblica» del 30 agosto 2013; S. Settis, *I custodi della Carta*, su «la Repubblica» del 28 luglio 2013. Di «riserve di principio sulla derogabilità dell'art. 138» scrivono M. Dogliani e F. Pallante, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, 28/06/2013, p. 7. Forse la più dura critica alla procedura di revisione in corso di approvazione è quella di Luigi Ferrajoli (*Dei diritti e delle garanzie*, cit., p. 166), che la definisce «l'attacco più grave portato in questi anni alla Costituzione», interamente viziata da «eccesso di potere». Contra, M. Ainis, *Chi ha paura delle riforme*, sul «Corriere della sera» del 12 settembre 2013.

[85] Del presidente onorario della Fondazione Magna Carta è rimasto indimenticabile il grido «Eluana non è morta, Eluana è stata ammazzata!». Era il 9 febbraio 2009; l'episodio è ricordato in F. Pinotti – U.

Gümpel, *L'Unto del Signore*, cit, p. 173.

[86] Al *blind trust* è stato per molto tempo affezionato l'on. Luciano Violante, aspramente criticato in G. Sartori, *Conflitto d'interessi*, cit., p. 28.

[87] A. Pertici, *Il conflitto di interessi*, cit., p. 361.

[88] G. Sartori, *Conflitto d'interessi*, cit., p. 25.

[89] P. Perlingieri, *Informazione, libertà di stampa e dignità della persona*, in «Rassegna di diritto civile», 1986, p. 624.

[90] P. Perlingieri, *Diritto comunitario e legalità costituzionale. Per un sistema italo-comunitario delle fonti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1992, p. 22 e Id., *Informazione, libertà di stampa e dignità della persona*, cit., p. 638.

[91] C. Marchetta, *La legislazione italiana sul conflitto di interessi*, cit., p. 4.

[92] S. Rizzo, *La cricca*, cit., 2010, p. 116.

[93] Cfr. sul punto L. Ferrajoli, *Dei diritti e delle garanzie*, cit., pp. 145-146.

[94] L. Gallino, *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Torino, 2011.

[95] S. Fiori, *Bisogna sentire lo scandalo della diseguaglianza sociale. Intervista a Marco Revelli*, su «la Repubblica» del 8 agosto 2013.

[96] L. Canfora, *Ecco le carte che assolvono l'archeologo*, su «la Repubblica» del 12 agosto 2004.