

# Un conflitto in attesa di legge

**LUCIANO VIOLANTE**

Ripetiamo di seguito una sintesi del documento di Luciano Violante sul conflitto di interessi.

**U**na buona legge sul conflitto di interessi è una necessità democratica anche nel nostro Paese, come in tutte le altre democrazie avanzate. Le sue finalità devono essere la tutela della trasparenza e della credibilità dell'azione di governo, la prevenzione di posizioni dominanti nel mercato, l'integrazione del sistema di regole che garantiscono la libera concorrenza. Lo spirito con il quale sarebbe proficuo affrontare il tema non è quindi quello dell'intervento su una tabula rasa, ma quello dell'integrazione e del perfezionamento della legge esistente, sulla base dell'esperienza applicativa, dei suggerimenti delle due Autorità, dell'esperienza di altri Paesi, delle indicazioni degli organismi internazionali. (...) L'attuale normativa dichiara incompatibili con le cariche di governo tutti i dipendenti di un'impresa mentre lascia pienamente compatibile il proprietario; restano alcune gravi indeterminazioni nei rami alti dell'amministrazione, mentre sono imposte a tutti i pubblici dipendenti, attraverso il Codice di comportamento (approvato nel 1994), severe restrizioni ogni qualvolta possa configurarsi anche solo in apparenza un conflitto di interessi. Sono incoerenze che vanno superate. Nel lavoro avviato in commissione Affari costituzionali occorrerà individuare un punto di equilibrio lontano tanto da un clima inaccettabile di caccia alle streghe, che questi problemi possono scatenare, quanto da una forma di cinico disinteresse che nasconde a volte l'intento di consentire un uso privato e distorto dei pubblici poteri.

In Italia dagli scontri sul tema è nata una miscela di avversioni personali, utilizzazioni improprie delle cariche pubbliche, pregiudizi ideologici, che rende ancora oggi difficile il confronto. Confido però che un prudente metodo di lavoro possa a questo punto sfondare la nostra discussione da conflitti improduttivi. (...) Una buona normativa sul conflitto di interessi non deve avere lo scopo di dissuadere chi proviene da un'esperienza di mercato dal-

la partecipazione attiva alla vita politica, che è un fatto in sé positivo. Ma deve far sì che anche questa partecipazione sia ispirata ai criteri costituzionali della imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione. D'altra parte una democrazia che pone regole per una migliore trasparenza e affidabilità dei propri governanti perciò stesso si apre ad una maggiore partecipazione della società civile alle responsabilità di governo del Paese. La proposta all'esame della commissione è stata presentata da tutti i presidenti di gruppo della maggioranza ed ha quindi un particolare peso politico. Ripropone, in pratica, la proposta di legge presentata nel corso della legislatura scorsa a prima firma Rutelli e sostituisce integralmente la legge oggi in vigore, della quale dispone l'abrogazione. Le categorie dei destinatari coincidono con quelle della legge vigente, quindi nulla è previsto per gli amministratori regionali e degli enti locali. Le incompatibilità invece sono più rigide: è prevista una generale incompatibilità con qualunque altro tipo di attività, pubblica o privata, senza eccezioni. Fra le altre cose, è poi prevista l'istituzione di un'Autorità indipendente denominata «Autorità garante dell'etica pubblica e della prevenzione dei conflitti di interessi» che deve: accertare

le situazioni di incompatibilità disciplinate dalla legge; vigilare sul rispetto dei divieti e degli adempimenti cui sono tenuti i titolari di cariche di Governo; promuovere l'esercizio dell'attività sanzionatoria prevista dalla legge stessa, fatte salve in ogni caso le eventuali conseguenze penali o disciplinari delle relative violazioni. Nella pdl non è prevista una definizione di conflitto di interesse; ma dal contesto della proposta risulta in modo chiaro che finalità della proposta è prevenire non reprimere possibili situazioni di coesistenza tra interesse pubblico ed interessi privati. È mia opinione che sia comunque necessario definire esplicitamente il conflitto di interesse soprattutto se dovessimo accedere ad una funzione preventiva della legge e ad un sistema sanzionatorio efficace. Sulla base di questa proposta, credo che sia necessario sviluppare alcune specifiche di lavoro per giungere a un testo finalmente in grado di regolare questo delicato tema. a) Valutare l'idoneità dell'attuale nozione legislativa di conflitto di interessi e decidere se conferire un carattere preventivo a tale nozione; b) rendere rilevanti ai fini del conflitto di interessi ogni atto del governo o del singolo ministro, anche se firmato dal diretto-

re generale, che vantaggi in modo specifico e preferenziale il responsabile politico dell'atto o un altro componente del governo; c) definire chiaramente i doveri pubblici dei destinatari della legge (come fa l'art.1 della legge vigente), sulla base delle previsioni costituzionali relative alla pubblica amministrazione e a chi esercita pubbliche funzioni; d) estendere l'applicabilità della legge anche agli amministratori regionali e dei grandi enti locali; e) rendere pubbliche le dichiarazioni patrimoniali dei destinatari della legge, come oggi accade per i parlamentari; f) istituire un'Autorità autonoma, con irrobustimento dell'organico in relazione ai compiti; g) attribuire alla nuova Autorità gli stessi poteri sanzionatori che hanno oggi le due Autorità che gestiscono la materia, con le correzioni proposte dalle stesse Autorità; h) fare dell'Autorità un organo capace di fornire anche consulenza preventiva e di determinare insieme all'interessato le misure più opportune per prevenire conflitti di interessi; i) prevedere l'obbligo di comunicare gli atti di governo anche all'Autorità, che avrebbe poi il dovere di informare il presidente del Consiglio (o il presidente di regione e di Provincia ovvero il sin-

daco) in ordine ai possibili casi di conflitto di interesse; j) preferire la categoria della incompatibilità a quella della inelleggibilità; k) dedicare un apposito approfondimento al tema dei mezzi di comunicazione tenendo conto delle innovazioni e delle continue trasformazioni che riguardano il settore; l) guardare con la necessaria prudenza alla tipologia delle procedure preventive e delle sanzioni successive al fine di tipizzare misure efficaci e non esorbitanti rispetto allo scopo. Sarà compito del confronto parlamentare valutare caso per caso le soluzioni più opportune, più congrue, più eque, costituzionalmente corrette. La legge deve garantire insieme il massimo accesso possibile all'attività politica e la massima trasparenza dell'attività di chi esercita funzioni pubbliche ed è perciò stesso al servizio esclusivo della Nazione. Lo Statuto della città di New York dice che un'efficace regolazione dei conflitti di interesse deve «conservare la fiducia nei funzionari pubblici, promuovere l'affidamento dei cittadini verso il Governo, preservare la non influenza dei processi decisionali dell'esecutivo, accrescere l'efficienza». Sono finalità che potremmo sforzarci di conseguire attraverso il nostro lavoro.

## Lo spirito del '93

**BENIAMINO LAPADULA**

SEGUE DALLA PRIMA

**E** ha permesso all'Italia di sedere tra i Paesi fondatori della moneta unica. Il valore del metodo della concertazione consiste nella partecipazione e nella condivisione degli obiettivi: il governo Berlusconi sin dal suo insediamento ha mortificato questo valore trasformando il confronto con le parti sociali in mera ricerca di soluzioni tecniche per il raggiungimento di obiettivi determinati in modo unilaterale dall'esecutivo. Si è consumato in questo modo un vero e proprio «crimine» contro quella cultura della stabilità nella politica economica e nelle relazioni sindacali a cui il Paese era pervenuto dopo un lungo e faticoso cammino. Un governo responsabile si sarebbe ben guardato dal rimettere in discussione prassi e comportamenti virtuosi interiorizzati con tanta difficoltà dagli attori dell'economia. Si sarebbe posto l'obiettivo di sfruttare a fondo il quadro di stabilità sociale assicurato dalla politica di redditi, per riposizionare in avanti la struttura produttiva del Paese che dopo l'euro, non poteva più competere affidando sul deprezzamento della moneta. Non è stato così, il governo delle destre ha demolito la concertazione e ha portato avanti una politica fiscale iniqua a danno dei lavoratori dipendenti e dei pensionati. Per lungo tempo la maggioranza del mondo imprenditoriale ne ha approfittato pensando di poter continuare a competere soltanto sul terreno dei costi, invece di riposizionarsi sulla «via alta alla competitività». Gli imprenditori così non hanno utilizzato il forte aumento dei margini di profittabilità assicurato dalla moderazione salariale per aumentare gli investimenti e rendere più concorrenziali le nostre produzioni, cullandosi nell'illusione di poter continuare a fare profitti senza innovare. Questo spiega la crescita insufficiente e, infine, lo stallo della produttività. Questo stallo, come ha sottolineato Padoa-Schioppa, così come la bassa crescita economica, non è dovuta ai redditi dei lavoratori che, non solo non sono cresciuti troppo, ma che hanno faticato a difen-

dersi dall'inflazione. La difficoltà in cui si trova il nostro apparato produttivo è da ricondursi, invece, al mondo degli imprenditori che ora sono finalmente chiamati a fare fino in fondo la loro parte, scommettendo sugli investimenti. Rispetto al 1993 molte cose sono cambiate, sia nel contesto economico, con la globalizzazione e l'apertura dei mercati, che nella strumentazione che può essere messa al servizio della politica dei redditi. Questa, oltre alle politiche fiscali, include il contenimento dei prezzi amministrati e delle tariffe. Il peso percentuale dei prezzi controllati sul totale dei prezzi al consumo, rispetto agli inizi degli anni '90 è sceso dal 17,3 all'11,4 per cento e nella politica tariffaria si è ridotto il ruolo del governo centrale, mentre è aumentato quello di competenza delle Autorità indipendenti e degli enti locali.

Nel nuovo contesto per contenere la dinamica dei prezzi assumono, quindi, rilevanza maggiore misure di liberalizzazione che favoriscano la concorrenza. Anche il profilo di uno dei tre protagonisti della politica dei redditi, lo Stato, risulta profondamente modificato: con il decentramento amministrativo e il nuovo Titolo V della Costituzione, la concertazione non può funzionare senza un ruolo protagonista di Regioni e Autonomie locali. Non a caso, quindi, per la prima volta a Palazzo Chigi, insieme a Confindustria e sindacati sono stati invitati i rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali. Per risolvere oggi i problemi economici del Paese e rilanciare la competitività occorre, quindi, una molteplicità di impegni congiunti, di sforzi comuni: c'è dunque bisogno, appunto, di concertazione, intesa, in primo luogo, come condivisione di obiettivi. La politica dei redditi è necessaria anche negli anni 2000. Non è vero che con la creazione dell'Unione monetaria europea sia venuta meno la necessità di garantire un governo coordinato delle dinamiche salariali che in Italia è garantito, in primo luogo, dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Per cogliere meglio gli andamenti della produttività ci vuole certamente un maggiore decentramento contrattuale, ma ciò si può fare aggiornando il Patto del 1993 e incentivando la contrattazione di secondo livello. Abbandonare quel modello porterebbe invece alla disarticolazione delle relazioni industriali e a rincorse salariali dannose. È per questo che occorre ancora la politica dei redditi come ingrediente decisivo di una politica economica capace di migliorare insieme il potere d'acquisto dei lavoratori e la competitività delle nostre imprese. La prossima Finanziaria, a partire dalla riduzione selettiva del cuneo contributivo e fiscale per imprese e lavoratori, rappresenterà un primo importante banco di prova. Una prima cornice, appunto, entro cui rilanciare una nuova stagione di concertazione per riportare stabilmente il Paese sul sentiero della crescita.



## ONU Lo «sbarco» in Libano dei caschi blu spagnoli

**SOLDATI SPAGNOLI** ispezionano la spiaggia del Rest Hotel Resort a Tiro, nel sud del Libano, sotto l'attenta supervisione dei bagnanti. La Spagna, con 570 militari il cui invio verrà completa-

to oggi, è il terzo Paese europeo della missione per numero di soldati.

(AP Photo/Francois Mori)

## Risposte trasparenti

**PIER CARLO PADOAN**

SEGUE DALLA PRIMA

**P**er accrescere la competitività e rispondere alla pressione del regolatore, per accrescere la flessibilità finanziaria e accrescere la presenza internazionale del gruppo. Se sugli obiettivi si può concordare, rimane non del tutto chiaro perché una strategia non dissimile aveva consigliato, poco tempo fa, di percorrere la strada opposta, quella che portava alla messa assieme di telefonia fissa e mobile. Come è noto non c'è accordo tra gli esperti del settore se in questa fase dell'industria delle telecomunicazioni sia in atto una «convergenza» tra piattaforme e se comunque questa sia la strada da seguire. Vista da fuori una strategia potrebbe essere efficace quanto l'altra posto che sia perseguita con coerenza e non per fini diversi, di natura finanziaria. Ma possiamo essere certi che gli interessi prevalenti siano di natura industriale piuttosto che finanziaria? Ce lo auguriamo vivamente perché, come espe-

rienza di molti altri grandi gruppi insegna, se la logica finanziaria prevale essa porta alla chiusura delle attività industriali, non al loro sviluppo. 2) Posto che si sceglia una strategia industriale, quale deve essere il mercato di riferimento? Non può essere naturalmente solo il mercato nazionale, ma neanche solo una serie di diversi mercati nazionali. Negli anni recenti Telecom ha effettuato investimenti in molti Paesi emergenti, in alcuni casi con successo in altri meno. Si pone ora il problema di come muoversi nel mercato globale, non quale è adesso ma quale sarà presumibilmente tra qualche anno, un mercato globale molto integrato in cui i confini nazionali avranno sempre meno significato. Un passaggio intermedio (quasi) obbligato è la costruzione di un mercato europeo come, per esempio, recentemente auspicato dal commissario Reding. Non è detto che questo sia dietro l'angolo, vista anche la tendenza dei regolatori nazionali in Europa a continuare a seguire vie nazionali. Un «salto in avanti» istituziona-

le verso un mercato Europeo potrebbe anche essere quello della creazione di una Agenzia Europea delle Frequenze, che permetterebbe agli operatori di mercato di scegliere nell'ambiente europeo le tecnologie per sfruttare le frequenze medesime. Se la via europea è questa allora anche i governi nazionali devono farsene carico con una tipica azione di «cessione di sovranità» già adottata in altri campi. Se questa, invece, non sarà la strada allora è facile prevedere che l'integrazione avverrà per vie bilaterali in cui il partner di riferimento difficilmente sarà europeo e che difficilmente sarà tale da lasciare al partner europeo la guida strategica. 3) Se la via europea è quella da perseguire come va interpretata la richiesta di «difesa dell'italianità» in questo campo? Ancora più che nel sistema finanziario nel settore delle telecomunicazioni si pone il problema di come mettere al servizio della competitività di un sistema quella che è una «general purpose technology», una tecnologia generale e orizzontale, che per essere sfruttata deve es-

sere associata ad altri investimenti specifici. In altri termini, le telecomunicazioni sono importanti perché rappresentano il terreno comune in cui far fruttificare nuove specializzazioni in cui servizi generali, servizi avanzati e nuovo prodotti materiali e di contenuto si combinano assieme per definire nuovi modelli di specializzazione e quindi nuove fonti di profitto, che sono generate (e tassate) in Italia. Non è questo il senso profondo del «modello Wimbledon»? 4) Se lo Stato deve fare di tutto per promuovere il modello Wimbledon (da cui esso stesso trae benefici) può forse cedere nella tentazione di intervenire direttamente a sostegno di una impresa in nome della competitività e della difesa dell'occupazione? E può forse permetterselo? 5) Detto questo, alla luce delle vicende delle ultime ore (il Corriere della Sera e il Sole 24 Ore che pubblicano uno studio commissionato da Angelo Rovati, consigliere economico di Prodi, sulla situazione di Telecom e nel quale si suggerisce,

tra l'altro, lo scorporo della rete fissa da Telecom Italia) non ci si può che augurare che decisioni che riguardano l'interesse del Paese siano caratterizzate dalla maggiore trasparenza possibile.

<p>Direttore Responsabile <b>Antonio Padellaro</b></p> <p>Vicedirettori <b>Pietro Spataro</b> (Vicario) <b>Rinaldo Gianola</b> <b>Luca Landò</b></p> <p>Redattori Capo <b>Paolo Branca</b> (centrale) <b>Nuccio Cicante</b> <b>Ronaldo Pergolini</b></p> <p>Art director <b>Gabio Ferrari</b></p> <p>Progetto grafico <b>Paolo Residori &amp; Associati</b></p>		<p><b>EU</b></p> <p><b>CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE</b></p> <p>Presidente <b>Mariolina Marcucci</b></p> <p>Amministratore delegato <b>Giorgio Poidomani</b></p> <p>Consiglieri <b>Raimondo Becchis, Francesco D'Ettore</b> <b>Giancarlo Giglio, Giuseppe Mazzini</b></p> <p><b>NUOVA INIZIATIVA EDITORIALE S.P.A.</b></p> <p>Sede legale via San Marino, 12 00198 Roma</p> <p>Iscrizione al numero 243 del Registro nazionale della stampa del Tribunale di Roma. Quotidiano dei Gruppi parlamentari del Democrazia di Sinistra - l'Unità. Certificato n. 5534 del 18/12/2005. Iscrizione come giornale murale nel registro del Tribunale di Roma n. 4555</p>	
<p>Stampa</p> <p>Fac-simile</p> <p>● <b>Litosud</b> Via Aldo Moro 2 Pessano con Bornago (MI)</p> <p>● <b>Litosud</b> Via Carlo Parenti 130 Roma</p> <p>● <b>Unione Sarda S.p.A.</b> Viale Elmas, 112 09100 Cagliari</p>		<p>● <b>STB S.p.A.</b> Strada 56, 35 (Zona Industriale) 95030 Piano D'Arce (CT)</p> <p>Distribuzione</p> <p>● <b>A&amp;G Marco S.p.A.</b> 20126 Milano, via Fortezza, 27</p> <p>● <b>Publikompass S.p.A.</b> Via Carducci, 29 20123 Milano tel. 02 24424712 fax 02 24424490 - 02 24424550</p>	
<p>La tiratura del 14 settembre è stata di 134.969 copie</p>			