

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1082

DISEGNO DI LEGGE

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
(BERLUSCONI)**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 NOVEMBRE 1994

Disciplina in materia di conflitto di interessi

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	18

ONOREVOLI SENATORI. - Si ritiene opportuno fornire una illustrazione analitica degli articoli del presente disegno di legge.

Articolo 1.

L'articolo 1 indica le linee-guida cui è informato il progetto di legge in relazione ai fondamentali doveri dei titolari di cariche di Governo di fronte ai suoi interessi personali.

Le direttrici lungo le quali è prospettato l'intervento legislativo possono essere così delineate, con riferimento altresì alla disposizioni di cui agli articoli 2 e 3:

a) dovere di imparzialità del titolare di cariche di Governo, che può tradursi, all'occorrenza, in dovere di astensione (comma 1);

b) introduzione di un apposito regime di incompatibilità per i titolari di cariche di Governo (articolo 2);

c) sottoposizione a penetranti controlli delle attività economiche di cui il titolare di cariche di Governo risulti essere, direttamente o indirettamente, titolare (articolo 3).

Il testo precisa che la categoria dei «titolari di cariche di Governo», ai sensi del comma 2, comprende il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri e i Sottosegretari di Stato (con inclusione di questi all'interno dell'organo di Governo in considerazione delle funzioni governative che essi svolgono per delega, nonostante sia noto che essi non fanno parte del Governo in senso stretto, quale è descritto nell'articolo 95 della Costituzione).

Il comma 1 impone uno specifico dovere da parte dei governanti di cura esclusiva degli interessi pubblici a cui sono preposti, al quale si affianca funzionalmente il do-

vere di astenersi da ogni atto, deliberativo o propositivo o consultivo, che possa, anche in astratto, incidere sulle proprie attività economiche. Si parla di possibilità di una influenza «specificata», cioè mirata in concreto a favorire gli interessi personali del governante, escludendo così quelle attività di Governo che, avendo una vasta portata di carattere generale, appaiono suscettibili di coinvolgere, di riflesso o marginalmente, anche gli interessi del governante.

In materia troveranno applicazione gli ordinari strumenti predisposti per la sostituzione *ad acta* dei membri del Governo, nella scia del principio generale dell'astensione *in re propria* attuabile nelle forme più varie: delega, assenza dal collegio, omissione di intervento.

La prima finalità alla cui realizzazione tende il disegno di legge è, dunque, quella di evidenziare la piena dedizione del titolare di cariche di Governo alla funzione pubblica a cui è proposto, nel rispetto della fiducia pubblica che in tale funzione e nella persona di chi la ricopre viene riposta. Fiducia che non deve essere in alcun modo affievolita od offuscata da azioni che, toccando l'assetto di interessi personali del governante, possano ingenerare dubbi sulla sua imparzialità.

Se in tal modo viene così delineata la prima finalità perseguita dal disegno di legge, in seno all'articolo 1 è anche presente il nucleo della disciplina che verrà introdotta dalle disposizioni successive, aventi ad oggetto la separazione del titolare di cariche di Governo dalla propria sfera economica privata (in quanto questa, naturalmente, sia rilevante), con riferimento a cariche, uffici, attività ed interessi di carattere economico. Al titolare di cariche di Governo, perciò, è fatto esplicito divieto (la disposizione, naturalmente, ha ad oggetto fattispecie che non siano già giuridicamen-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

te rilevanti, con riferimento in particolare all'ambito penalistico, al quale la norma in questione resta sicuramente estranea) di influenzare l'assetto del complesso dei propri interessi personali. L'influenza presa in esame, naturalmente, consiste in una qualunque forma di attività giuridica, anche operata in via di fatto, che il soggetto possa realizzare in forza della funzione di cui è titolare. La norma, però, qualifica tale forma di influenza sulla base degli effetti da questa prodotti: essa, cioè, deve essere mirata «specificamente» ad alterare le ordinarie condizioni (giuridiche, di mercato, ...) al cui interno si collochi il complesso dei propri interessi economici, attraverso provvedimenti e/o altri atti finalizzati allo scopo.

Articolo 2.

La seconda «linea-guida» cui è informato il disegno di legge consiste, come si è anticipato, nell'istituzione di un apposito regime di incompatibilità per i titolari di cariche di Governo, mirante ad assicurare, primariamente e quasi esclusivamente, il loro impegno verso l'attività pubblica alla quale sono preposti senza possibilità di assolvere ad altri incarichi, pubblici o privati, che sono ritenuti, in sé e per sé, forieri di inammissibili commistioni con la funzione governativa. Da un lato, infatti, si fornisce concreta attuazione a quanto disposto dal precedente articolo 1, comma 1, laddove dispone l'obbligo, per i titolari di cariche di Governo, di «dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici», evitando così dispersioni di sforzi in attività (anche se di matrice pubblicistica) non consistenti in quella di Governo. Dall'altro lato, si elimina (almeno potenzialmente) qualunque commistione fra attività di Governo (e relativi interessi pubblici) e attività lato sensu professionale (con la conseguente sfera di interessi privati, per conto proprio o altrui).

Sono stati così ritenuti incompatibili cariche ed uffici pubblici (ad eccezione del mandato parlamentare, tradizionale appan-

naggio dei membri del Governo), nonché cariche e uffici che, pur non potendosi dire statali, costituiscono *munera* formali presso soggetti aventi legami con l'amministrazione pubblica sia perché ad essa collegati (enti pubblici anche economici e imprese a partecipazione pubblica) sia perché da essa derivano l'esercizio di funzioni oggettivamente pubbliche (concessionari) ovvero subiscono un controllo di legittimità o di merito, in ragione della loro rilevanza nel pubblico interesse. Fra le imprese concessionarie assumono rilievo preminente le imprese esercenti attività di radiodiffusione, operanti in regime concessorio in forza dell'articolo 16 della legge 6 agosto 1990, n. 223. A cariche ed uffici di diritto pubblico e privato sono state affiancate le attività discendenti da qualsiasi rapporto di impiego (anche in tal caso, di diritto pubblico e privato), di cui sia parte il titolare di cariche di Governo (lettera *d*): è quindi precluso a questi l'esercizio di qualsiasi forma di attività che trovi il suo fondamento in un rapporto di impiego; come si nota, l'attenzione è, in tal caso, rivolta, oltre che all'elemento formale della titolarità di una data posizione giuridica (carica, ufficio), al dato sostanziale dell'esercizio di attività presupponenti un preesistente rapporto giuridico (di impiego). Si è stimato, infatti, che il rapporto di subordinazione che lega l'impiegato all'ente non sia conciliabile con la libera esplicazione della funzione governativa, la quale deve potersi svolgere indipendentemente da qualsiasi vincolo formale o sostanziale.

È precluso, inoltre, ai titolari di cariche di Governo lo svolgimento di attività professionali (lettera *c*), nonché di attività attinenti all'esercizio di un'impresa (lettera *e*).

A chiusura dell'ultima previsione è altresì disposta l'incompatibilità tra la carica di Governo e la titolarità di incarichi di amministrazione e controllo in società lucrative.

Per quanto concerne, dunque, imprese e società con fini di lucro, le previsioni in esame ricomprendono l'esercizio delle attività proprie dell'imprenditore e dell'istitutore (qualora questo non sia anche dipenden-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

te del primo ovvero un professionista), nonché la titolarità di incarichi negli organi societari di amministrazione e controllo (la figura del direttore generale dovendosi ritenere compresa nell'ambito del rapporto di impiego con la società).

Per quanto riguarda gli accertamenti in materia di incompatibilità, nonché per l'assunzione delle relative iniziative, che consisteranno prevedibilmente nell'assegnazione al titolare di cariche di governo, che versi in una situazione di incompatibilità, di un termine per l'esercizio dell'opzione fra la carica e la situazione incompatibile, con tutte le ulteriori conseguenze, la relativa competenza è attribuita alla Camera, ciascuna con riferimento ai titolari di cariche di Governo ad essa appartenenti. Il comma 2 attribuisce altresì la competenza residuale sui membri dell'esecutivo che non siano altresì parlamentari al Senato della Repubblica. L'attribuzione della competenza in materia alle Camere comporta la devoluzione ai regolamenti parlamentari della disciplina relativa alla procedura di accertamento delle incompatibilità. Le Camere potranno utilizzare a tal fine le Giunte che attualmente verificano le incompatibilità parlamentari oppure creare nuovi organi con funzioni istruttorie. Saranno le Camere a decidere sul punto, così come su quello, molto delicato, relativo al seguito da dare all'avvenuto accertamento di una situazione di incompatibilità.

Sulle modalità di comunicazione di dati e notizie rilevanti alle Camere competenti, si veda il successivo articolo 6, comma 1.

Articolo 3.

La terza «linea-guida» del progetto di legge, infine, precisa le finalità a cui è rivolto il meccanismo di controllo riguardante le attività economiche facenti capo ad un titolare di cariche di Governo, in funzione dell'osservanza di doveri particolari che incombono a costoro, se risultano anche titolari di o esercenti attività economiche. Viene, innanzitutto, precisato il criterio di riferibilità di una attività econo-

mica al titolare di cariche di Governo: è necessario, cioè, che egli ne abbia la titolarità (che egli, perciò, sia imprenditore in prima persona, ovvero proprietario di partecipazioni societarie) ovvero abbia il controllo, diretto o indiretto, di diritto o di fatto (quindi, anche attraverso strumenti contrattuali o altre posizioni obbligatorie). Va segnalato che titolarità e controllo rilevano indipendentemente dalla loro riferibilità in prima persona al titolare di cariche di Governo, venendo all'attenzione anche qualora sussistano per interposta persona. È, questo, un campo particolarmente delicato e complesso, nel quale va indagata l'effettiva composizione del complesso di attività, l'esistenza di interposizione di persone, di patti fiduciari, di intese parasociali.

Per le attività economiche rilevanti ai fini del progetto (per la cui qualificazione si veda l'articolo 6, comma 2) i controlli e i limiti legislativamente disposti mirano a garantirne l'indipendenza gestionale dal titolare di cariche di Governo, consistente nell'«effettiva separazione gestionale» di queste. Il comma 1 precisa altresì in cosa debba consistere tale finalità, cioè nell'«evitare qualsiasi ingerenza o influenza di fatto dell'interessato».

In altri termini, una volta che l'interessato, in virtù della incompatibilità, abbia abbandonato la posizione o l'incarico formale rivestito in un determinato ente, si intende evitare che egli continui a gravitare di fatto sulla sfera gestionale delle attività economiche, attraverso collegamenti più o meno occulti con gli organi di amministrazione o con il personale direttivo, o altrimenti.

Nel delicato settore della comunicazione di massa, le cautele sono rafforzate, con specifico riferimento a «pluralismo, (...) obiettività, (...) completezza e (...) imparzialità dell'informazione, (...) apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto della libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione», come sancito dall'articolo 1, comma 2, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (anche se per il solo sistema radiotelevisivo), espressamente richiamato dal comma 2.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le predette cautele debbono, in particolare, essere finalizzate al perseguimento di un obiettivo peculiare alla materia in esame, cioè l'esclusione di possibili espressioni tendenziose di appoggio politico al titolare di cariche di Governo (con le relative ripercussioni sull'opinione pubblica), che si traducono in violazioni dei sovraordinati principi del pluralismo, dell'obiettività e dell'imparzialità dell'informazione.

Si tratta, come si vede, di un tentativo di eliminare i pericoli inerenti alla duplice veste di titolare di cariche di Governo, attraverso una puntuale e continuativa indagine di fatto che, tuttavia, non lo privi definitivamente di una proprietà acquisita legittimamente.

Articolo 4.

La disposizione, per così dire transitoria, contenuta nell'articolo in esame evidenzia la natura intrinseca del progetto di legge, nonché le finalità ed i limiti ad esso inerenti. Il progetto elaborato, infatti, si pone specificamente all'interno del vigente sistema normativo posto a tutela del settore editoriale e radiotelevisivo. In tal senso, dunque, l'attribuzione di specifici poteri (come si vedrà nel prosieguo) alle Autorità amministrative (l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed il Garante per la radiodiffusione e l'editoria), poste a presidio dei relativi «settori» normativi indicati, riveste necessariamente caratteri di contingenza o, *rectius*, di temporaneità, in funzione di eventuali modifiche delle vigenti normative.

Una riforma del sistema *antitrust*, attualmente peraltro in gran parte mutuato da quello vigente nella Comunità europea e ad esso funzionalmente collegato (si veda l'articolo 1 della legge 10 ottobre 1990, n. 287), ovvero una riforma dell'ordinamento in materia di editoria e radiodiffusione, potranno apportare delle sensibili variazioni altresì all'impianto predisposto dal presente disegno di legge, in particolare con riferimento alle Autorità preposte tanto a presidio della concorrenza e del sistema

radiotelevisivo quanto di tale meccanismo di prevenzione e rimozione dei conflitti di interessi.

Quanto alla disciplina, per così dire, sostantiva, in ordine alle effettive attribuzioni di poteri in materia all'Autorità garante ed al Garante, esse vengono specificate nel prosieguo dell'articolato, negli articoli 5 e seguenti. Qui merita qualche approfondimento il confronto tra la disciplina prevista nel progetto e quella vigente nell'ordinamento statunitense, col quale sono ravvisabili taluni (sia pure limitati) punti di contatto.

Nel sistema proposto, infatti, i poteri di controllo relativi alle situazioni di incompatibilità gravanti sui titolari di cariche di Governo vengono suddivisi tra le Camere e due Autorità di natura amministrativa: l'esame, però, dei meccanismi di nomina dei membri dell'Autorità garante e del Garante (rispettivamente, articolo 10, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e articolo 6, comma 2, della legge 6 agosto 1990, n. 223) conduce a rivalutarne la relativa provenienza parlamentare (derivando la nomina, sia pure con talune diversità nei due casi, da una deliberazione adottata d'intesa dai Presidenti delle Camere), con ciò evidenziandosi la prima differenza rispetto all'«omologo» organismo previsto dall'ordinamento statunitense, l'*Office of Government Ethics* (5 CFR § 2600.101 ss.), istituito a seguito dell'emanazione dell'*Ethics in Government Act* del 26 ottobre 1978, modificato, da ultimo, con atto legislativo del 24 ottobre 1992. I caratteri preminentemente amministrativi dell'*Office*, infatti, vengono in risalto direttamente a partire dal procedimento di nomina del suo organo di vertice, il Direttore. Questi è nominato, infatti, direttamente dal Presidente e, solo successivamente, la nomina viene ratificata dal Senato (5 CFR § 2600.103, lettera *b*).

Quanto all'ambito funzionale all'interno del quale operano, rispettivamente, l'Autorità garante ed il Garante e l'*Office of Government Ethics*, sono necessarie talune precisazioni. Mentre le Autorità amministrative italiane sono dotate di compiti di prevenzione e rimozione dei conflitti di

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

interesse producentisi in capo ai titolari di cariche di Governo, con relativi poteri sanzionatori, diversa è la posizione ricoperta dall'*Office*.

Questo è, infatti, dotato di una ampia e generale competenza propositiva in ordine ad una sorta di «pianificazione» della condotta etica nell'azione dell'intero esecutivo, senza limitarsi ai soli organi di vertice. Nel contempo, però, tale maggiore ampiezza si traduce in una minore incisività sull'attività di Governo propriamente detta: ciò dipende, naturalmente, dalla differente disciplina sostantiva operante nei confronti dei membri del Governo negli Stati Uniti, a carico dei quali non esiste alcun obbligo giuridico mirante alla rigida separazione del titolare di cariche di Governo dai propri *financial interests*, ciò che invece rappresenta la finalità principale del presente progetto di legge, alla cui realizzazione presiedono (con appositi poteri sanzionatori) l'Autorità garante ed il Garante.

Dal confronto tra i due sistemi in esame, dunque, emergono talune chiare conclusioni, che concludono ad una netta distinzione delle finalità cui sono preposti, nonchè dei meccanismi operativi funzionali al perseguimento di tali finalità:

a) si tratta in entrambi i casi, di Autorità amministrative indipendenti, ma dai diversi connotati istituzionali, data la radicale differenza attinente ai relativi procedimenti di nomina;

b) differente appare la posizione delle Autorità nell'ambito dei rispettivi ordinamenti;

c) differenti sono, infine, i ruoli ricoperti nei confronti dell'attività dell'esecutivo: miranti alla pianificazione etica ed alla relativa opera di vigilanza dell'attività amministrativa in genere per l'*Office*; al controllo diretto sui singoli membri del Governo, con incisivi poteri, anche sanzionatori, per l'Autorità garante ed il Garante.

Articolo 5.

In tema di poteri attribuiti all'Autorità garante ed al Garante per l'esercizio delle

loro funzioni, il comma 1 richiama le rispettive discipline ordinariamente operanti per i due organismi, con l'esplicita previsione di un ampio potere di acquisire informazioni da parte di soggetti pubblici e privati, oltre che, più specificamente, degli organi facenti parte della Pubblica amministrazione in senso lato.

Fra le disposizioni a cui corre il richiamo contenuto nel comma 1, vanno menzionati l'articolo 6, comma 11, della legge 6 agosto 1990, n. 223 e l'articolo 12 della legge 10 ottobre 1990, n. 287. Si tratta, nel complesso, di un *corpus* normativo che prevede penetranti poteri di indagine (come sono esplicitamente qualificati dalla rubrica dell'articolo 12 della legge n. 287 del 1990), fra i quali è ricompreso il potere, per il Garante, di adire l'autorità giudiziaria, sia pure in assenza di una *notitia criminis* (come si ricava dall'articolo 9, comma 4, della legge 5 agosto 1981, n. 416, richiamato dall'articolo 6, comma 11, della citata legge n. 223 del 1990).

Il comma 2 specifica la possibilità di collaborazione, nello svolgimento di indagini e verifiche, fra le Autorità e la Pubblica amministrazione, nonchè enti pubblici ed esperti di diversa provenienza.

Sono, questi, strumenti indispensabili nella delicata azione affidata alle Autorità indipendenti, che richiedono la piena e pronta collaborazione della Pubblica amministrazione nelle sue varie articolazioni.

Articolo 6.

Il regime delle incompatibilità relative ai titolari di cariche di Governo, enunciato nelle sue linee di principio nell'articolo 2, trova il completamento della propria disciplina nel presente articolo.

La procedura relativa all'accertamento delle predette incompatibilità si avvia, quindi, ai sensi del comma 1, con la pubblica denuncia da parte degli interessati dei propri incarichi, uffici e attività.

In capo ai titolari di cariche di Governo si configura così uno specifico obbligo di *disclosure* relativo ad incarichi e uffici

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ricoperti ed attività svolte, ai sensi del precedente articolo 2. L'obbligo di denuncia sorge al momento dell'assunzione della carica di Governo e va adempiuto entro quaranta giorni a decorrere da essa. Destinatari delle comunicazioni sono gli organi parlamentari competenti, i quali possono procedere autonomamente ad accertamenti e verifiche anche in assenza di comunicazione da parte dell'interessato. Un nuovo obbligo di denuncia sorge, in capo ai soggetti interessati, ogni qualvolta si verifichi una modificazione rispetto al contenuto delle comunicazioni già effettuate.

Il meccanismo della *full disclosure* relativa agli interessi personali del titolare di cariche di Governo, qui con riferimento ad incarichi, uffici ed attività (anche di natura imprenditoriale) facenti capo all'interessato, trova numerosi punti di collegamento con la disciplina disposta nell'ordinamento statunitense, sia in ambito penale, con riferimento ai soli pubblici funzionari (18 USC § 208, lettera *b*), sia in ambito più generale, in relazione anche ai vertici dell'Esecutivo (5 USC § 101 s. e CFR § 2634.201 ss.).

Il sistema predisposto nel testo di legge, all'articolo 6, comma 1, scinde in due momenti logicamente differenti la *full disclosure* del complesso dei *financial interests* riferibili al titolare di cariche di Governo: da un lato, gli «interessi» attinenti alle eventuali situazioni di incompatibilità in senso stretto, come delineate all'articolo 2; dall'altro, invece, gli «interessi» relativi alle attività economiche riferibili ai membri del Governo, non rientranti, in assenza di incarichi specifici, nel regime delle incompatibilità, ma rilevanti ai fini della separazione della gestione dal titolare.

La *ratio* comune ad entrambe le *disclosures* in esame, che si attuano attraverso la comunicazione dei dati rilevanti agli organi competenti, consiste nella trasparenza di ogni interesse privato potenzialmente confliggente con la cura degli interessi pubblici, tale da consentire la piena verifica del rispetto delle condizioni dettate nel presente disegno di legge.

Il secondo «momento» della disciplina mirante alla realizzazione del pieno distacco del titolare di cariche di Governo dalla sfera di interessi economici privati, si attua attraverso l'adozione di specifici controlli e limiti a carico delle attività economiche estranee alla sfera delle incompatibilità in senso stretto.

Il constatato contrasto con il vigente ordinamento costituzionale della soluzione «espropriativa», mirante cioè all'eliminazione del potenziale conflitto fra le due sfere di interessi attraverso l'ablazione coattiva al titolare delle proprie attività economiche, ha condotto a privilegiare la scelta di eliminare le possibilità per il conflitto di verificarsi, attraverso il distacco materiale del titolare di cariche di Governo dalle attività economiche ad esso facenti capo. Si tratta, come è facile rilevare, della medesima *ratio* sottesa al regime che sancisce l'incompatibilità con la carica di Governo della titolarità e dell'esercizio di cariche, uffici od attività facenti capo a quella che più sopra è stata definita la sfera degli interessi privati del soggetto. Ma, mentre lì la soluzione della *full disclosure*, con i relativi provvedimenti di provenienza parlamentare, appare strettamente legata alla natura degli interessi privati in questione (attività professionale o imprenditoriale), è invece più variegata e più complessa la gamma delle soluzioni applicabili alle attività economiche riferibili al titolare di cariche di Governo, data la possibilità per queste di atteggiarsi concretamente nelle forme più varie (si pensi, infatti, alle diverse modalità di realizzazione del controllo societario, di diritto e di fatto, nonché alla differente natura che possono rivestire le singole attività economiche, in relazione alla quale diversa può essere l'efficacia delle misure d'intervento previste).

Data questa premessa, dunque, la disciplina prevista per il conseguimento di un efficace distacco tra il titolare di cariche di Governo e le attività economiche ad esso riferibili, prende avvio necessariamente da tre considerazioni:

a) la prima riguarda la necessità di attuare un sistema di pubblicità per tali

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

attività, attraverso un meccanismo di *disclosure* del tutto analogo a quello attuato in tema di incompatibilità;

b) la seconda concerne l'introduzione di apposite cautele giuridiche che garantiscono, immediatamente dopo l'assunzione della carica di Governo e, attraverso un adeguato meccanismo di controllo, anche successivamente per tutta la durata dell'incarico, l'effettiva separazione delle attività economiche da colui che ne è titolare o comunque vi esercita il controllo;

c) l'ultima considerazione, invece, riguarda l'estensione dell'intervento di tali misure di distacco: esso non deve risultare così vessatorio da costituire concreto elemento discriminante per l'accesso alle cariche di Governo, dovendo riguardare pertanto solo quelle attività economiche che, sia per loro intrinseca natura, sia per le dimensioni rivestite, appaiono tali da poter produrre effetti sull'attività istituzionale demandata al titolare di cariche di Governo, lasciando adeguato spazio, almeno propositivo, all'autonomia privata.

Sulla scorta di quanto esposto, si può passare ad interpretare il meccanismo proposto, mirante a realizzare le suindicate finalità, e così sommariamente articolato:

I) *disclosure* relativa ad ogni attività economica direttamente o indirettamente riferibile al titolare di cariche di Governo (articolo 6, comma 1);

II) accertamento da parte dell'Autorità garante della rilevanza delle attività economiche predette (articolo 6, comma 2);

III) sottoposizione, in caso di accertamento positivo, delle attività economiche ai controlli e limiti di cui agli articoli 7 e seguenti.

Riprendendo più puntualmente l'analisi della disciplina, viene in esame l'obbligo di *disclosure* gravante, alla stessa stregua che in materia di incompatibilità, sul titolare di cariche di Governo: questi, entro quaranta giorni dall'assunzione della carica, è tenuto alla comunicazione dei dati relativi alle attività economiche ad esso facenti capo, idonei a consentire l'accertamento della rilevanza delle attività stesse (comma 1).

L'obbligo di comunicazione sorge in relazione a quelle attività, dotate di caratteristiche economiche:

1) di cui il soggetto comunicante sia il titolare direttamente; ovvero,

2) su cui eserciti il controllo, attraverso ogni strumento (di diritto o di fatto, contrattuale od obbligatorio in genere) idoneo allo scopo, anche per interposta persona.

A tal proposito assumono particolare rilievo le posizioni di controllo societario, così come definite all'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, *ratione materiae*, dall'articolo 37 della legge 6 agosto 1990, n. 223. L'obbligo di comunicazione è altresì esteso a tutte le situazioni di titolarità o controllo che abbiano fatto capo all'interessato nei tre mesi antecedenti l'assunzione della carica di Governo: l'estensione mira, quindi, a ricomprendere nel complesso di cautele giuridiche in esame anche quelle attività che il soggetto possa avere dismesso in forma simulata, nell'intento di evitare l'applicazione del regime di pubblicità conseguente alla *disclosure* ed il meccanismo di controlli e limiti posto a carico delle attività rilevanti degli articoli 7 e seguenti.

L'obbligo di *disclosure* grava sul titolare di cariche del Governo per tutto il periodo di permanenza di questi nell'incarico, ma con riferimento naturalmente alle sole variazioni del proprio patrimonio (come definito al comma 1) intercorrenti in tale periodo. Le finalità cui presiede il meccanismo di *disclosure* sono, anche in questo caso come per le incompatibilità, essenzialmente due: da un lato, si attua quel meccanismo di pubblicità degli interessi privati del titolare di cariche di Governo che consente la più ampia forma di realizzazione del controllo pubblico sul membro del Governo; dall'altro, la comunicazione è direttamente funzionale al potere di accertamento di cui è titolare l'Autorità garante e dal cui esercizio discende la sottoposizione delle attività economiche in questione all'apposito penetrante regime di controllo di cui agli articoli 7 e seguenti.

La *disclosure* di cui qui si discorre trova agganci sistematici, più consistenti che nella materia delle incompatibilità in senso stretto, con l'ordinamento statunitense, sia pure con una importante precisazione, che discende da quanto appena riferito: la comunicazione all'Autorità garante svolge la citata doppia funzione (l'una, funzionale alla costituzione dei presupposti per far valere la responsabilità politica del membro dell'Esecutivo, l'altra, invece, strumentale all'applicazione del regime di controlli e limiti alle attività economiche); la *full disclosure* del diritto statunitense, invece, adempie prevalentemente alla prima delle due funzioni. Ciò che vale come primario strumento di controllo è la conoscenza, da parte dell'opinione pubblica, degli interessi privati di cui sia titolare il membro del Governo, e delle variazioni (quantitative e qualitative) che tali interessi subiscano durante la permanenza in carica del membro stesso.

La seconda funzione realizzata dalla comunicazione in parola è, come si è detto, quella di consentire l'accertamento della rilevanza delle attività economiche. Il comma 2 (in adempimento di quanto sopra rilevato *sub c*) attribuisce all'Autorità garante il potere di accertare tale rilevanza sulla base di due indici (quantitativo e qualitativo, rispettivamente). Il primo concerne le attività di natura imprenditoriale, il cui relativo patrimonio netto superi la soglia dei cinquanta miliardi di lire (rivalutati *ex art.* 16, comma 1, della legge n. 287 del 1990); il secondo, invece, riguarda le attività economiche che abbiano ad oggetto l'esercizio di qualsiasi mezzo di comunicazione di massa, senza riguardo alla relativa dimensione (comma 2, lettera *a*) e *b*).

Con l'accennato sistema, si è inteso raccordare la verifica a parametri certi, eliminando valutazioni discrezionali di difficile riscontro. In particolare, si è stimato che il mezzo di comunicazione di massa, quali che siano il suo valore e la sua dimensione, sia sempre rilevante per la collettività, in ragione del suo particolare potere di influenza e di formazione psicologica.

Articolo 7.

L'obbligo della *disclosure*, si è detto, è direttamente finalizzato alla sottoposizione delle attività economiche, di cui sia accertata la rilevanza, ai controlli e ai limiti di cui agli articoli 7 e seguenti.

L'articolo 7, in particolare, pone, da un lato, le finalità cui tale regime deve tendere (cioè la gestione delle attività «secondo criteri e in condizioni di effettiva indipendenza»), dall'altro, fornisce la gamma degli strumenti giuridici (che compongono il piano di distacco) funzionali al perseguimento di tali finalità.

Il distacco delle attività economiche dal soggetto interessato consiste, ai sensi del comma 1, nella realizzazione di una gestione delle stesse in piena indipendenza da ogni forma di influenza (anche meramente fattuale) che possa essere esercitata dal titolare di cariche di Governo. Volendo ricorrere ad un termine derivante da un'analogia esperienziale statunitense, si potrebbe dire che la gestione delle attività economiche dotate di rilevanza è, per certi versi, *blind* nei confronti del titolare delle attività stesse, il quale non è in alcun modo legittimato ad influire sulla gestione. Questa, dunque, deve svolgersi come se il titolare (che in ragione della sua carica, potrebbe orientarsi in relazione a determinate congiunture e previsioni privilegiate) non esistesse.

Dell'altra «faccia» della questione, cioè della eventuale influenza non privatistica sulle attività economiche (che, a ben vedere, si traduce in una sorta di influenza «rovesciata» delle attività economiche private sui compiti istituzionali del titolare di cariche di Governo) si occupa l'articolo 10, comma 1.

Descritte così le finalità poste dalla legge, si può procedere all'analisi degli strumenti messi a disposizione per realizzare il distacco fra le due sfere di interessi (pubblici e privati) incidenti sul medesimo soggetto. Il comma 2, in particolare, parte dalla già constatata evidenza della variegata gamma di forme che le attività economiche in esame possono assumere. Si rende, quindi,

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

necessario predisporre un sistema con molteplici opzioni di intervento, che si possono modellare sulla tipologia delle attività economiche svolte.

A tale fine, una volta accertato il carattere di rilevanza delle attività comunicate all'Autorità garante questa dispone un termine entro il quale i soggetti interessati devono presentare un proprio piano mirante a realizzare l'«effettivo distacco della gestione delle attività economiche dalla loro influenza». In particolare, tale piano può disporre o l'alienazione delle attività economiche o il trasferimento fiduciario (anche ad un *trust*) della relativa proprietà o del godimento.

Il piano, si è detto, proviene dal soggetto interessato ma, per la evidente sovraordinazione degli interessi pubblici coinvolti nella materia in esame, per divenire efficace deve essere approvato dall'Autorità garante, previa acquisizione del parere (obbligatorio) del Garante per la radiodiffusione e l'editoria qualora le attività economiche concernano l'esercizio di mezzi di comunicazione di massa. L'Autorità può, se necessario, integrare il piano dell'interessato: esso può, infatti, disporre che sia scelto un fiduciario provvisorio nelle more della realizzazione del piano, qualora questo preveda delle dimissioni, ipotesi che può richiedere tempi lunghi per l'integrale realizzazione (comma 4). L'approvazione dell'Autorità, naturalmente, deve basarsi sulla valorizzazione degli effetti che il piano produrrebbe in ordine alle finalità cui esso è preordinato, cioè il più volte citato distacco delle attività economiche dal titolare.

In particolare, il comma 3 indica i criteri ai quali deve attenersi l'Autorità garante nel procedimento di approvazione del piano: essi concernono la valutazione degli effetti degli atti di alienazione o di trasferimento fiduciario, nonché delle caratteristiche degli aventi causa o dei fiduciari. Se, in relazione agli aspetti appena citati, risulti la mancanza di un effettivo distacco delle attività economiche rispetto al membro del Governo dante causa o fiduciante, l'Autorità negherà l'approvazione del piano, ponendo

in evidenza gli aspetti soggettivi od oggettivi che lo rendano inaffidabile. Il rifiuto di approvazione, che dovrà essere motivato ai sensi dell'articolo 10, comma 3, dovrà riportare altresì i criteri ai quali deve attenersi l'interessato in sede di adeguamento (o rielaborazione) del piano, nonché il nuovo termine entro cui questo dovrà essere ripresentato.

In caso di inottemperanza del titolare di cariche di Governo ai provvedimenti dell'Autorità (mancata presentazione o ripresentazione del piano), questa potrà intervenire d'ufficio, ad esempio ordinando all'interessato la tempestiva nomina di un fiduciario e, in ulteriore ipotesi, nominando essa stessa. Fra gli spazi riservati all'Autorità all'interno del sistema, vi è sicuramente la facoltà di rendere edotti della situazione i vertici istituzionali (Presidente della Repubblica, Presidenti delle Camere, Presidente del Consiglio; si vada in proposito: articolo 10, commi 1 e 2). La segnalazione circa l'inadempimento del titolare di cariche di Governo mira a farne valere, nelle sedi competenti, la responsabilità, *in primis* politica.

L'ultimo periodo del comma 3 prevede, infine, che fino all'approvazione del piano ogni dimissione ed ogni trasferimento fiduciario siano privi di qualsiasi effetto, restando così le attività economiche soggette ad una sorta di vincolo di indisponibilità, funzionale alla verifica, da parte dell'Autorità garante, dell'effettivo distacco delle attività economiche dal titolare di cariche di Governo. È, questa, del resto, una normale conseguenza della mancata approvazione da parte di una Autorità pubblica di controllo, essendo l'approvazione una condizione di efficacia del negozio.

Il modello predisposto nel disegno di legge prosegue con la disciplina della seconda delle ipotesi di piano di distacco (trasferimento fiduciario a persone fisiche o ad un *trust*).

La nomina del fiduciario (la locuzione comprende anche il *trustee*) è ancora atto proveniente dal soggetto interessato e deve costituire parte integrante del piano, soggetta, insieme a questo, all'approvazione

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dell'Autorità, sulla base dei requisiti di cui al comma 3.

Il fiduciario rappresenta una sorta di *alter ego* del soggetto interessato per quanto concerne l'esercizio dei poteri derivanti dall'essere questo imprenditore ovvero socio. Il sistema che ne discende, perciò, consiste nella rimozione, nei confronti del titolare di cariche di Governo, proprietario di o controllante attività economiche «rilevanti», di ogni posizione soggettiva diversa dal mero diritto patrimoniale agli utili. Gli è invero conservata la facoltà di modificare il piano (salva l'approvazione dell'Autorità: comma 7) al fine di realizzare, fra l'altro, dismissioni, integrali o parziali, delle proprie attività. È, perciò, precluso l'esercizio di qualsiasi altro diritto o potere, che viene invece automaticamente attribuito al fiduciario.

Per quanto concerne la previsione del comma 5, essa riguarda il caso della perdita dei caratteri di rilevanza delle attività economiche in questione: specularmente a quanto avviene per l'accertamento di cui all'articolo 6, comma 2, anche la avvenuta perdita del carattere di rilevanza viene accertata dall'Autorità garante. Dato, però, che il regime cui sono sottoposte tali attività economiche determina il pieno distacco di queste dal titolare, si è reso necessario attribuire un'apposita legittimazione aggiuntiva al fiduciario a richiedere all'Autorità garante di verificare il venir meno di tale rilevanza.

Il combinato disposto dei commi 2 e 6 definisce i criteri ai quali deve attenersi il fiduciario nello svolgimento del proprio incarico:

I) piena ed effettiva indipendenza dal titolare di cariche di Governo (comma 2);

II) corretta gestione dell'impresa (comma 6).

Il primo criterio è, naturalmente, funzionale al conseguimento del pieno distacco, rappresentando sostanzialmente il riscontro, in fase di esecuzione dell'incarico, della valutazione operata dall'Autorità al momento dell'approvazione del piano (e, quindi, anche della scelta del fiduciario). Pari-

menti, il rispetto dei principi di corretta gestione dell'impresa costituisce altro criterio al quale il fiduciario deve attenersi nell'esplicazione dell'incarico. Così delineati i criteri direttivi cui si deve attenere il fiduciario, va rilevato che gravi e ripetute violazioni degli obblighi gravanti su di lui e relativi al rispetto di tali criteri comportano la revoca dello stesso ad opera dell'Autorità, eventualmente su segnalazione del titolare. Va sottolineato in proposito che si tratta di un caso di legittimazione esclusiva dell'Autorità garante, in sostituzione del soggetto (titolare di cariche di Governo) da cui proviene la scelta del fiduciario, non diversamente, peraltro, da quanto avviene nell'ordinamento statunitense, in tema di *qualified trusts* (sui quali si veda più avanti; 5 CFR § 2634.503).

A tale potere di revoca si aggiunge uno specifico potere d'intervento d'urgenza dell'Autorità garante, finalizzato alla prevenzione di ulteriori violazioni dei criteri di legge ed al ripristino delle condizioni di legittimità nella gestione delle attività economiche.

Al titolare di cariche di Governo, come si è accennato, è conservata la possibilità di apportare modifiche al piano già approvato dall'Autorità (comma 7), il che si traduce, prevalentemente, nella possibilità di realizzare dismissioni di attività già affidate in fiducia a persone fisiche o ad un *trust*, ovvero nell'inserimento nel piano di nuove attività rilevanti acquisite successivamente e denunciate *ex* articolo 6, comma 1.

Al termine dell'analisi del regime normativo descritto, appare di immediata comprensione la finalità cui esso presiede: realizzare un adeguato (*rectius*, pieno) distacco tra la sfera dei compiti istituzionali affidati al titolare di cariche di Governo e quella degli interessi privati, in particolare quelli attinenti alle attività economiche ad esso comunque riferibili. Tale distacco, naturalmente, non presenta ragione d'essere se non in quanto preordinato ad evitare l'insorgenza di conflitti di interessi appartenenti alle due sfere citate. A differenza, cioè, che in altri ordinamenti nazionali (si vedano quello austriaco e quello spagnolo),

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

si è cercato di realizzare il fine predetto in una fase antecedente al potenziale esprimersi del conflitto ed avendo di mira altresì la necessità di non penalizzare, oltre il ragionevole, le imprese (con gli annessi interessi di rilevanza generale, quali quelli relativi alla conservazione del posto di lavoro ...) comunque facenti capo al titolare di cariche di Governo. A soluzioni, dunque, che dispongono il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione a carico di imprese a cui partecipino membri del Governo, come avviene nell'ordinamento austriaco, ovvero che dispongano l'incompatibilità con la carica di Governo della partecipazione qualificata in imprese che abbiano contrattato con la pubblica amministrazione, come si riscontra in quello spagnolo, è stata prescelta una soluzione non «espropriativa» che elimini alla radice la possibilità del cosiddetto conflitto di interessi, anziché prenderne in esame, a fini sanzionatori, le conseguenze (come dispone invece la normativa austriaca nell'attribuire alla Corte costituzionale la giurisdizione in caso di violazione del divieto di cui sopra).

Al sistema di incompatibilità in senso stretto, ai sensi dell'articolo 2, si aggiunge un apposito regime di cautele giuridiche a carico delle attività economiche (purché rilevanti) facenti capo al titolare di cariche di Governo. Al proposito, come si è detto, si lascia un'ampia gamma di scelta all'interessato per l'elaborazione di un piano adeguato a realizzare compiutamente il suo distacco dalle attività economiche. Ogni scelta, però, è oggetto di valutazione ed approvazione da parte dell'Autorità garante (con intervento nel procedimento del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, *ratione materiae*), che ha la funzione precipua di verificare la realizzazione degli interessi pubblici a cui è funzionale la normativa in esame.

Fra le varie soluzioni prospettabili nel piano, merita ulteriore approfondimento, proprio per essere ipotesi legislativamente tipizzata, il «modello del fiduciario», col quale, cioè, si realizza l'abbandono (quasi integrale) da parte del titolare di cariche di

Governo dei poteri discendenti dall'essere imprenditore o titolare di partecipazioni societarie.

L'ipotesi si ricollega a fattispecie già note al nostro ordinamento: in particolare modo, il negozio fiduciario ed il *trust*, oggetto, quest'ultimo, della Convenzione dell'Aja del 1985 di cui alla legge 16 ottobre 1989, n. 364. Al fiduciario, infatti, è trasferito, per effetto di legge e a decorrere dal momento dell'approvazione da parte dell'Autorità della scelta effettuata dal titolare di cariche di Governo, ogni facoltà «proprietaria» a questi precedentemente spettante, con eccezione del solo diritto agli utili e del potere di disposizione (che comporta una modifica del piano). Ma la connotazione strettamente privatistica, di fronte alla tutela di preordinati interessi pubblici, cede il posto a talune compressioni e modifiche della disciplina di indole pubblicistica: l'approvazione da parte dell'Autorità garante della scelta del fiduciario; il suo esclusivo potere di revoca; la possibilità di diffidarlo al compimento di atti predeterminati (articolo 8).

Merita un cenno anche l'analisi dei punti di contatto della disciplina sinora esposta con quella vigente nell'ordinamento statunitense in tema di *qualified trusts* (5 CFR § 2634.401 ss.). Questi ultimi rappresentano strumenti giuridici atti a porre una presunzione assoluta di assenza di conflitto di interessi fra l'attività pubblica affidata al soggetto e i *financial interests* conferiti in un *blind* o in un *diversified trust*, purché questi siano tali a tutti gli effetti, cioè siano certificati (cioè approvati) dall'*Office of Government Ethics* (5 CFR § 2634.405). Ciò premesso, è subito chiara la differenza di estensione soggettiva delle discipline in esame. Ma anche per quanto concerne il regime sostantivo che regola gli istituti statunitensi e il regime qui ipotizzato si rinvengono numerose divergenze.

Mentre, infatti, il modello del fiduciario (ma altresì qualsiasi piano che abbia l'approvazione dell'Autorità garante) assume ad oggetto ogni attività economica comunque riferibile al titolare di cariche di Governo, con particolare attenzione a quel-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le dotate di natura imprenditoriale (in forma societaria e non), nessuno dei *qualified trusts* consente una tale ampiezza operativa.

Perchè vi sia sufficiente diversificazione del patrimonio conferito nel *diversified trust*, infatti, è necessario che esso consista (al momento del conferimento ed anche successivamente, a seguito di operazioni di *diversiture*) in un complesso di titoli o altri strumenti di pronta negoziabilità, in assenza di concentrazione degli stessi con riferimento ad un settore merceologico o geografico o ad un singolo emittente (5 CFR § 2634.404, lett. b, n. 2).

Non diverse sono le considerazioni da svolgersi a proposito del carattere di *blindness*, tipico del *blind trust*. In particolare, esso consiste nell'assenza di comunicazioni (salvo quelle strettamente prescritte a fini fiscali) fra *trustee* e soggetto conferente, il quale attribuisce il più ampio mandato gestorio (anche a vendere) al primo, al fine di costituire un patrimonio la cui nuova composizione sia ignota all'effettivo titolare.

Come si comprende, dunque, la diversità di ambiti applicativi degli istituti esaminati conduce alla diversità di disciplina, rispettivamente vigente negli Stati Uniti e proposta nell'ordinamento italiano.

Resta di certo, però, comune la *ratio* sottesa agli istituti esaminati: eliminare alla radice la probabilità del verificarsi di conflitti di interessi, attraverso il già più volte esaminato strumento del distacco del soggetto dalle proprie attività economiche. Ciò che varia, in primo luogo, è proprio la natura delle attività economiche prese in considerazione e che nel disegno di legge in esame appare di portata generale.

Dal punto di vista prettamente disciplinare, meritano segnalazione talune convergenze: una rilevante presenza dell'Autorità indipendente di controllo (*l'Office of Government Ethics* e l'Autorità garante); l'approvazione delle scelte di *trustee* e fiduciario; l'assenza di qualsiasi ingerenza del membro del Governo (ma sulla diversa portata soggettiva si veda quanto precisato più sopra) nella gestione delle attività economi-

che. È invece diretta conseguenza della scelta di campo operata nella redazione del disegno di legge la assenza del potere di disposizione in capo al fiduciario, potere che invece rappresenta lo strumento essenziale per la costituzione di un patrimonio diversificato ovvero dotato del carattere di *blindness* nella disciplina statunitense (5 CFR §§ 2634.403, lett. b, n. 1, e 2634.404, lett. c, n. 1).

Articolo 8.

L'articolato complesso di controlli e limiti si chiude, con riferimento alle attività economiche in generale, con la previsione delle misure adottabili dall'Autorità garante, in via *lato sensu* sanzionatoria, qualora la gestione delle attività si riveli, potenzialmente o in atto, contrastante con i criteri sinora enunciati. Va subito eseguito un primo raccordo con la previsione contenuta all'articolo 7, comma 6, laddove si prevede la legittimazione esclusiva dell'Autorità garante alla revoca del fiduciario che abbia commesso «gravi e ripetute violazioni dei suoi obblighi di condotta». Se questa, dunque, è una misura adottata direttamente nei confronti del fiduciario e che solo indirettamente riverbera i suoi effetti sulle attività economiche in questione, le misure previste dall'articolo 8 producono i loro effetti anche con efficacia sulle attività stesse.

Qualora, infatti, sussista il rischio («grave ed attuale») che l'esercizio di queste avvenga in violazione dei criteri di legge (ed, in particolare, di quello della piena ed effettiva indipendenza dal titolare di cariche di Governo), sia sulla base di un accertamento d'ufficio, sia sulla base di una segnalazione proveniente dal fiduciario, l'Autorità garante diffida quest'ultimo all'adozione delle «misure occorrenti per rimuovere tale rischio».

Quanto al contenuto di tali misure, è conferita ampia discrezionalità all'Autorità garante, data la varietà di forme in cui tale rischio si può manifestare.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In caso di persistente inottemperanza del fiduciario alla diffida proveniente dall'Autorità garante, questa può adottare la misura della revoca nei suoi confronti, configurandosi così una specificazione dell'ipotesi generale di cui all'articolo 7, comma 6, nonchè può esercitare i poteri generali d'urgenza attribuiti dalla medesima disposizione.

In caso di imprese esercenti mezzi di comunicazione di massa, è prescritta anche la obbligatoria consultazione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria; ma, qualora si versi in una situazione d'urgenza e sia decorso il breve termine del caso senza che il Garante abbia espresso il suo parere e le sue proposte, l'Autorità garante provvede autonomamente in via provvisoria.

Gli atti adottati dall'Autorità hanno carattere di provvedimenti di alta amministrazione, definitivi, esecutivi ed esecutori. Essi, ovviamente, sono soggetti a tutela giurisdizionale ai sensi degli articoli 24 e 113 della Costituzione.

Articolo 9.

Prima di procedere all'analisi del testo dell'articolo in esame, appare opportuno svolgere talune precisazioni intorno al regime previsto nel disegno di legge per le attività economiche aventi ad oggetto l'esercizio di un mezzo di comunicazione di massa (stampa e radiodiffusione).

Va innanzitutto precisato che:

1) le attività economiche nel settore della comunicazione di massa sono, «indipendentemente da qualunque parametro dimensionale», sempre rilevanti (articolo 6, comma 2);

2) tali attività sono sottoposte al medesimo regime delle attività economiche rilevanti di tipo, per così dire, ordinario, potendo essere in particolare adottato, a loro riguardo, uno qualsiasi dei piani di distacco di cui all'articolo 7, comma 2, previa naturalmente l'approvazione dell'Autorità garante, nonchè le misure di cui all'articolo 8.

Quanto appena rilevato, però, non toglie che lo specifico settore nel quale si esplicano le attività economiche possa, a taluni effetti, assumere rilievo. Ciò appare evidente all'articolo 3, comma 2, dove vengono tracciate le linee guida della normativa sinora esaminata, qualora essa abbia ad oggetto attività economiche concernenti «mezzi privati di comunicazione e diffusione delle notizie e del pensiero». I criteri ivi precisati assumono, dunque, pregnante rilievo proprio quando vengono in esame modalità e condizioni di gestione delle attività riferibili al titolare di cariche di Governo, nonchè quando sono oggetto di valutazione gli eventuali profili di illegittimità di tale gestione, come nelle disposizioni dell'articolo in esame.

La riferibilità delle attività al settore della comunicazione di massa assume altresì rilevanza in tema di realizzazione della fattispecie del controllo societario, disciplinata dall'articolo 37 della legge 6 agosto 1990, n. 223, come avviene all'articolo 6, comma 1.

Merita, infine, taluni cenni di approfondimento anche la scelta di fondo operata in relazione alle attività economiche nel settore della comunicazione di massa: anche in tal caso, infatti, appare evidente l'opzione per una soluzione non «espropriativa», condotta lungo due direzioni entrambe convergenti verso il fine di sottrarre spazio alla possibilità di verificarsi di un conflitto di interessi. La prima direzione è quella delle incompatibilità in senso stretto, in base alla quale sono interdetti al titolare di cariche di Governo l'esercizio di ogni attività imprenditoriale nonchè la titolarità di cariche ed uffici in imprese private operanti in regime di concessione, come sono le imprese di radiodiffusione, ovvero comunque incarichi societari di amministrazione o controllo. Per i casi non compresi dalla normativa appena citata (si pensi alla titolarità di partecipazioni societarie in imprese siffatte), opera il regime di controlli e limiti sinora descritto, che trova ulteriori restrizioni proprio in forza della maggiore rigidità dei criteri direttivi che informano la delicata materia.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il comma 1, infatti, attribuisce al Garante per la radiodiffusione e l'editoria il compito di verificare la rispondenza dell'esercizio gestionale delle attività economiche riguardanti mezzi di comunicazione di massa ai criteri dettati in proposito dall'articolo 3, comma 2, del testo proposto, che rinvia a sua volta all'articolo 1, comma 2, della legge 6 agosto 1990, n. 223.

Il comma 2, a conferma dell'organicità di fondo della disciplina relativa a tutte le attività economiche del titolare di cariche di Governo, conferisce al Garante un vero e proprio potere sanzionatorio, il quale si aggiunge ai poteri dell'Autorità garante, contemplati negli articoli 7, comma 6, e 8, previa acquisizione del parere del Garante. Il Garante può, perciò, irrogare sanzioni pecuniarie il cui ammontare è rapportato alla fondamentale (talvolta unica) fonte di reddito dell'impresa esercente il mezzo di comunicazione: la pubblicità. Il Garante è stato altresì dotato di un potere d'intervento in via d'urgenza (del quale, peraltro, è sprovvisto nell'esercizio delle sue funzioni, per così dire, ordinarie), rapportato alla natura del pregiudizio recato al «pluralismo, all'obiettività e all'imparzialità dell'informazione»: esso può, infatti, comminare la sanzione pecuniaria in parola anche in via d'urgenza.

A ciò si aggiunge, al fine di ottenere la maggiore conoscenza pubblica dell'eventuale illegittimità commessa, la diffusione sulla stampa e sui mezzi radiotelevisivi della notizia delle misure adottate, tanto dall'Autorità garante, ai sensi dell'articolo 8, quanto dal Garante stesso, ai sensi del presente articolo. Si chiude così il sistema di «pubblicità» delle vicende attinenti alle attività economiche del titolare di cariche di Governo, che trae il proprio avvio dall'obbligo di *disclosure* delle stesse attraverso la comunicazione all'Autorità garante.

Il comma 4, infine, stabilisce opportunamente un coordinamento fra le due Autorità amministrative (Autorità garante e Garante) nell'esercizio delle funzioni di loro competenza, con riferimento anche ad altre Autorità amministrative, laddove siano interessate.

Articolo 10.

Il comma 1 dell'articolo affronta la problematica, simmetrica rispetto a quella sinora esaminata, di quelle che potrebbero essere definite le ingerenze esercitate dalla sfera degli interessi privati su quella degli interessi pubblici. Il fenomeno di cui si discorre consiste, dunque, nella presenza di trattamenti preferenziali, operati in sede legislativa od amministrativa, a favore delle attività economiche facenti capo al titolare di cariche di Governo.

Nell'evidente impossibilità di attuare uno specifico regime vincolistico nei confronti dell'attività di Governo, la scelta rappresentata dal disegno di legge consiste unicamente nella segnalazione da parte dell'Autorità garante e del Garante per la radiodiffusione e l'editoria di ogni trattamento, discendente da leggi, regolamenti o provvedimenti amministrativi, che risulti essere preferenziale per le attività economiche di un titolare di cariche di Governo (articolo 10, comma 1).

Il compito affidato dal disegno di legge alle due Autorità, dunque, consiste nello svolgimento di un'attività di vigilanza nei confronti di quei provvedimenti legislativi, regolamentari od amministrativi, entrati in vigore successivamente all'assunzione della carica di Governo da parte del soggetto interessato, che possano determinare, a favore delle attività economiche di questo, dei trattamenti preferenziali. Nel caso in cui provvedimenti di tale specie siano rinvenuti, il fatto è oggetto di segnalazione ai vertici istituzionali, affinché sia rimossa, se non altrimenti giustificata, l'indebita situazione di privilegio riscontrata a favore di attività economiche appartenenti ad un membro del Governo.

La previsione in esame, quindi, realizza, ma con maggiore ampiezza di applicazione, lo stesso scopo cui tende il dovere di astensione di cui all'articolo 1, comma 1: quest'ultimo ha ad oggetto i soli provvedimenti di matrice governativa in via di emanazione, e purchè possano incidere specificamente sugli interessi del titolare di cariche di Governo; si tratta, quindi, di

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

un'incidenza qualificata e non meramente generica. La previsione del comma 1 del presente articolo, invece, si estende ad ogni provvedimento normativo, non solo di provenienza governativa, purchè si registri l'iniziativa o la partecipazione del titolare di cariche di Governo.

Oltre al potere di segnalazione ora esaminato, alle due Autorità amministrative competenti spetta altresì un apposito potere consultivo, di cui possono fare uso su sollecitazione del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero d'ufficio. Tale potere consultivo concerne gli emanandi provvedimenti legislativi, regolamentari ed amministrativi incidenti sulla materia riguardata dal disegno di legge.

Il comma 2 attribuisce loro, inoltre, un ulteriore potere di segnalazione, anche in tal caso, come al comma 1, rivolta ai vertici istituzionali, in relazione ad esistenti lacune legislative, regolamentari od amministrative nella materia oggetto del disegno di legge.

Il comma 3, infine, dispone l'obbligo di specifica motivazione di ogni decisione presa dall'Autorità garante, secondo l'ormai consolidato modello amministrativo vigente.

Non è, infine, presa in esame l'ipotesi di una specifica relazione sull'attività svolta da parte delle due Autorità nella materia oggetto del disegno di legge, data la già vigente previsione di un'apposita relazione sulla generalità delle attività svolte dalle stesse (articolo 6, comma 13, della legge 6 agosto 1990, n. 223; articolo 23 della legge 10 ottobre 1990, n. 287), all'interno della quale specifica attenzione sarà naturalmente dedicata agli atti compiuti in adempimento delle prescrizioni del testo che si propone.

Articolo 11.

L'articolo in esame dispone talune norme in materia di regime transitorio, concernenti la decorrenza dei termini nel caso di prima applicazione della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. I titolari di cariche di Governo, nell'esercizio delle loro funzioni, devono dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e devono astenersi da ogni atto idoneo ad influenzare specificamente, in virtù dell'ufficio, l'assetto dei propri interessi personali.

2. Ai sensi della presente legge sono titolari di cariche di Governo il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri ed i Sottosegretari di Stato.

Art. 2.

1. I titolari di cariche di Governo non possono:

a) ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare e non inerenti alla carica di Governo;

b) ricoprire cariche o uffici in enti di diritto pubblico, anche economici, o in imprese a prevalente partecipazione pubblica, o in imprese concessionarie di pubbliche amministrazioni o in enti soggetti al controllo pubblico;

c) esercitare attività professionali;

d) esercitare attività di impiego pubblico o privato;

e) gestire attività imprenditoriali private o ricoprire comunque incarichi di amministrazione o controllo in società aventi fine di lucro.

2. L'accertamento delle situazioni di incompatibilità di cui al comma 1 spetta alla Camera cui appartiene il titolare di cariche di Governo. Qualora il titolare di cariche di Governo non appartenga al Parlamento è competente il Senato della Repubblica.

Art. 3.

1. Le attività economiche di cui il titolare di cariche di Governo, anche per interposta persona, ha la priorità o il controllo, se risultano rilevanti per l'economia nazionale ai sensi dell'articolo 6, comma 2, debbono essere esercitate secondo criteri e in condizioni di effettiva separazione gestionale, in modo da evitare qualsiasi ingerenza o influenza di fatto dell'interessato.

2. Le attività economiche che concernono i mezzi privati di comunicazione e diffusione delle notizie e del pensiero, di cui il titolare di cariche di Governo, anche per interposta persona, ha la proprietà o il controllo, sono sempre soggette al regime di cui al comma 1. Esse, inoltre, debbono essere gestite in conformità dei principi stabiliti dall'articolo 1, comma 2, legge 6 agosto 1990, n. 223, nonché dalla presente legge, in modo che non sia favorito l'interesse del titolare di cariche di Governo mediante forme di appoggio privilegiato e lesivo del pluralismo, dell'obiettività e dell'imparzialità dell'informazione.

Art. 4.

1. Sino all'adozione della riforma del sistema normativo concernente la tutela della concorrenza e del mercato o le comunicazioni di massa, il controllo delle situazioni previste dall'articolo 3 e l'adozione delle misure consequenziali sono attribuiti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e, per quanto di ragione, al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, nei casi e con le modalità di cui alla presente legge.

Art. 5.

1. Le Autorità di cui all'articolo 4, secondo le rispettive competenze, possono richiedere a qualsiasi organo della pubblica amministrazione o soggetto pubblico o privato, nei limiti consentiti dall'ordina-

mento, tutti i dati e le notizie concernenti la materia oggetto della presente legge, avvalendosi dei medesimi poteri ad esse già attribuiti per l'esercizio delle rispettive funzioni.

2. Le predette Autorità svolgono le indagini e le verifiche che reputano opportune, anche con la collaborazione della Pubblica Amministrazione, di enti pubblici e, se necessario, di esperti estranei all'apparato pubblico.

Art. 6.

1. Entro quaranta giorni dall'assunzione della carica di Governo, gli interessati comunicano ai competenti organi parlamentari quali siano gli incarichi e gli altri uffici da loro ricoperti e le attività svolte, agli effetti dell'articolo 2. Entro lo stesso termine comunicano del pari all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, agli effetti dell'articolo 3 e del comma 2 del presente articolo, tutti i dati concernenti le attività economiche di cui essi siano titolari o di cui controllino, anche indirettamente, la gestione, ovvero di cui siano stati titolari o abbiano controllato, anche indirettamente, la gestione nei tre mesi precedenti l'assunzione della carica, ivi compresi quelli relativi alle posizioni di controllo di imprese o gruppi di imprese, ai sensi dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, o, se si tratti di imprese esercenti mezzi di comunicazione di massa, ai sensi dell'articolo 37 della legge 6 agosto 1990, n. 223. Essi sono tenuti ad analoghe comunicazioni per ogni successiva variazione dei dati in precedenza forniti.

2. L'Autorità garante accerta, tenendo conto delle eventuali precisazioni degli interessati e di ogni altro elemento, se le attività economiche di loro pertinenza siano rilevanti ai sensi della presente legge. Dette attività sono rilevanti qualora:

a) il patrimonio relativo alle attività economiche a carattere imprenditoriale del titolare di cariche di Governo sia almeno pari a cinquanta miliardi, aumentati degli incrementi disposti dall'Autorità garante

della concorrenza e del mercato, in applicazione dell'articolo 16, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

b) si tratti di impresa esercente mezzi di comunicazione di massa, indipendentemente da qualunque parametro dimensionale.

Art. 7.

1. L'attività economica di cui è accertata la rilevanza ai sensi dell'articolo 6, comma 2, è gestita secondo criteri e in condizioni di effettiva indipendenza da direttive del titolare di cariche di Governo interessato o da ogni altra influenza che lo stesso possa, anche in via di fatto, esercitare.

2. A tal fine gli interessati presentano, entro un congruo termine fissato dall'Autorità garante, un piano che, entro determinati tempi e con adeguate modalità, assicuri l'effettivo distacco della gestione delle attività economiche dalla loro influenza. Il piano dovrà prevedere o la dismissione, totale o parziale, delle attività economiche, o anche la stipulazione di contratti o atti che abbiano ad oggetto il trasferimento fiduciario della titolarità o del godimento delle attività economiche a persone fisiche o ad un *trust*, a norma della convenzione sulla legge applicabile ai *trusts*, e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1° luglio 1985, di cui alla legge 16 ottobre 1989, n. 364. Il fiduciario o il *trustee*, di seguito indicati come «fiduciari», devono essere indicati nel piano e sono tenuti alla piena ed effettiva indipendenza dal titolare di cariche di Governo.

3. Il piano è sottoposto all'approvazione dell'Autorità garante. Esaminate in particolare le modalità degli atti di dismissione o di trasferimento fiduciario, nonché le qualità degli aventi causa o dei fiduciari, l'Autorità garante valuta se il piano assicuri il pieno distacco delle attività economiche dalla influenza, anche di fatto, del titolare di cariche di Governo. Qualora tra le attività economiche riferibili al titolare di cariche di Governo, ve ne siano talune di cui all'articolo 6, comma 2, lettera b), l'Autorità garante deve preventivamente

acquisire il parere del Garante per la radiodiffusione e l'editoria. In caso di mancata approvazione del piano, l'Autorità garante detta gli indirizzi ed il termine per la modifica ovvero l'elaborazione di un nuovo piano. In difetto, provvede d'ufficio. Fino all'approvazione del piano, le dimissioni e le nomine fiduciarie sono inefficaci.

4. L'Autorità garante, qualora il piano approvato preveda dimissioni, può disporre che, fino alla integrale realizzazione dello stesso, siano scelti dagli interessati uno o più fiduciari provvisori.

5. L'interessato o il fiduciario possono richiedere che l'Autorità garante accerti se l'attività economica riferibile al titolare di cariche di Governo abbia cessato di rivestire rilevanza ai sensi della presente legge.

6. Il fiduciario agisce nel rispetto dei principi di cui alla presente legge e dei criteri di corretta gestione dell'impresa. L'Autorità garante ha il potere di revocarlo, se accerta gravi e ripetute violazioni dei suoi obblighi di condotta. Per la sostituzione del fiduciario si procede come per la nomina. Indipendentemente dalla revoca, l'Autorità garante può adottare misure urgenti per impedire il reiterarsi della violazione e per il ripristino della legalità.

7. Il titolare di cariche di Governo può modificare il piano. In tal caso si applicano le disposizioni dei commi 2 e 3.

Art. 8.

1. Se sussiste il grave ed attuale rischio che l'esercizio delle attività economiche non si svolga secondo i criteri stabiliti dalla presente legge ed in condizioni di effettiva indipendenza dal titolare di cariche di Governo, l'Autorità garante diffida il fiduciario ad adottare le misure occorrenti per rimuovere tale rischio. In caso di persistente inosservanza, l'Autorità garante può revocare il fiduciario, informandone l'interessato, fermi restando i poteri di cui all'articolo 7, comma 6. Se si tratta di imprese esercenti mezzi di comunicazione di massa, l'Autorità garante deve preventivamente acquisire il parere e le proposte

del Garante per la radiodiffusione e l'editoria in ordine alle misure da adottare; in caso di urgenza, trascorso un breve termine, provvede autonomamente in via provvisoria.

Art. 9.

1. Quando le attività economiche di cui agli articoli precedenti concernono il settore delle comunicazioni di massa, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria accerta se i criteri e le condizioni di effettiva indipendenza gestionale risultano soddisfatti, anche in riferimento ai principi stabiliti dall'articolo 3, comma 2. A tal fine utilizza i propri uffici nonchè i Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi e i Circoli delle costruzioni telegrafiche e telefoniche.

2. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 8, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria nei casi di violazione dei principi stabiliti dalla presente legge, può irrogare all'impresa esercente il mezzo privato di comunicazione di massa una sanzione pecuniaria amministrativa, commisurata all'entità e alla durata dell'infrazione, fino ad un ammontare massimo corrispondente al dieci per cento dell'introito proveniente dalla vendita di spazi pubblicitari nell'ultimo mese. Qualora dalle predette violazioni possa derivare un immediato pregiudizio al pluralismo, all'obiettività e all'imparzialità dell'informazione, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria può irrogare la sanzione pecuniaria in via d'urgenza.

3. Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria può disporre che la notizia delle misure adottate sia pubblicata dagli organi di stampa e inserita nei notiziari delle emittenti radiotelevisive pubbliche e private; in tal caso, la pubblicazione e la trasmissione sono gratuite.

4. In ogni fase dei procedimenti previsti dalla presente legge, le attività di competenza dell'Autorità garante e del Garante per la radiodiffusione e l'editoria debbono essere coordinate fra loro, ed eventualmente con quelle di altre Autorità amministrative indipendenti.

Art. 10.

1. L'Autorità garante ed il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ciascuno secondo la propria competenza, segnalano al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri i casi nei quali l'adozione, su iniziativa o con la partecipazione del titolare di cariche di Governo, di norme di legge o di regolamenti o di provvedimenti amministrativi, che non siano giustificati da esigenze di interesse generale, possa determinare trattamenti preferenziali di qualsiasi genere a favore di attività economiche facenti capo, ai sensi della presente legge, all'interessato.

2. L'Autorità garante ed il Garante per la radiodiffusione e l'editoria esprimono pareri, su richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri o d'ufficio, su iniziative legislative o regolamentari o amministrative riguardanti la materia oggetto della presente legge e segnalano al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri le problematiche connesse alla materia oggetto della presente legge che richiedano interventi legislativi, regolamentari o amministrativi.

3. Ogni determinazione delle Autorità di cui al comma 2, nella materia di cui alla presente legge, deve essere motivata ed è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Art. 11.

1. Le comunicazioni di cui all'articolo 6, comma 1, sono effettuate entro quaranta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.