



1^a COMMISSIONE

(Affari Costituzionali)

**DOCUMENTO CONCLUSIVO
DEL COMITATO DI STUDIO
SULLA QUESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI
(D.P.C.M. 12 MAGGIO 1994)**

Comunicato alla Presidenza del Senato il 7 ottobre 1994



INDICE

Relazione preliminare	pag. 1
Relazione all'articolato	pag.48
Articolato	pag.92

1. L'INCARICO AFFIDATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E L'AMBITO DELLA PROPOSTA

Agli autori del presente studio è stato affidato dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il consenso del Capo dello Stato l'incarico di individuare, in tema di commistione fra l'interesse pubblico proprio della funzione e l'interesse privato del titolare dell'attività di Governo, possibili integrazioni e aggiornamenti della legislazione vigente: e questo, sia in via generale, sia per quanto concerne in particolare le imprese esercenti mezzi di comunicazione di massa, per le quali, in attesa del riassetto di tale settore, si tratta di delineare "una adeguata formula di garanzia" rispetto ad eventuali abusi.

Così determinata la problematica, si osserva che il fenomeno della commistione fra cariche di Governo e attività private di notevole rilevanza economica e sociale si è recentemente imposto con forza all'attenzione dell'opinione pubblica italiana, in presenza di situazioni di portata politico-istituzionale che sono state definite anormali, ma, più esattamente, potrebbero dirsi eccezionali nella storia del nostro ordinamento. Si è, in tal modo, preso coscienza del fatto che manca o è carente una disciplina non degli abusi, ma del pericolo di abusi derivante da tali situazioni.

Il presente studio, i cui risultati, per comodità pratica, sono stati sintetizzati in uno schema di disegno di legge, tende a riempire tale lacuna, certamente sulla spinta delle contingenti situazioni sopra menzionate, ma nell'intento di predisporre una normativa generale ed astratta, valida per tutti i casi che si possono presentare. Ciò, naturalmente, tenuto conto dello stato

attuale della legislazione in materia di tutela della concorrenza e del mercato e in materia di giornali e trasmissioni radiotelevisive. E' evidente infatti che una riforma di questa ultima disciplina potrebbe coinvolgere anche gli aspetti sopra delineati, e risolvere "in radice" alcune delle problematiche affrontate, in questo delicatissimo campo.

In materia di commistione fra pubblici uffici e attività private, va ricordato che da sempre il governo della cosa pubblica si è intrecciato in vario modo con gli interessi economici dei privati, che tale governo hanno politicamente sostenuto. E sono note, storicamente, le molteplici influenze del potere economico sul potere politico e viceversa, e, in particolare, la pressione a volte determinante dei grandi gruppi finanziari sui membri dei governi o degli organi legislativi. Soggetti, questi ultimi, che - anche se non esercitano in proprio attività private di rilievo economico - o non le esercitano in dimensioni macroscopiche - possono nondimeno risultare collegati a ben individuati centri di interesse ed orientare l'attività legislativa e di governo verso obiettivi ispirati non all'interesse pubblico ma all'utilità privata.

Va osservato poi che nel nostro ordinamento, a differenza di altri, nessuna norma di rango costituzionale prevede appositi rimedi per impedire che l'azione di governo sia turbata dalla commistione di interessi pubblici e privati, mentre le leggi ordinarie sono in proposito frammentarie e carenti. Ciò non significa che un sistema coerente di misure idonee non possa essere studiato e predisposto, come sarà meglio precisato in seguito.

Deve trattarsi di rimedi adeguati allo specifico scopo di fugare il rischio del conflitto fra interessi pubblici e privati. Il che significa che tale conflitto va, di massima, preso in considerazione allo stadio potenziale, prima che esso si converta nella prevalenza dell'interesse privato, e perciò nel sacrificio dell'interesse pubblico. A quest'ultimo evento l'ordinamento già ora risponde con appositi rimedi politici e giuridici, che, al massimo, possono essere resi più rigorosi ed efficaci.

Il regime del conflitto di interessi deve, dunque rispondere

soprattutto al criterio della prevenzione, per acquistare il pregio di un'avanzata e specifica forma di tutela di fronte ad eventuali turbative dei valori sottostanti al canone del buon governo: canone centrale, come insegna l'esperienza, per il funzionamento dello stato democratico.

Non vi sono, come si è detto, norme costituzionali che stabiliscono a questo riguardo specifiche cause ostative all'assunzione delle cariche governative (ovverosia ineleggibilità in senso lato), né incompatibilità, mentre in relazione ad altre cariche, come quella di Presidente della Repubblica, di Parlamentare, di Giudice costituzionale, di membro del Consiglio superiore della Magistratura, ecc., vi sono precise disposizioni di incompatibilità e sono stabilite riserve di legge per una disciplina più dettagliata.

Ciò posto, si tratta di individuare le disposizioni su cui può fondarsi una disciplina tendente a distaccare l'attività di Governo dagli interessi privati di chi quell'attività svolge. Tale esigenza, peraltro, va soddisfatta senza ledere la sfera garantita all'individuo, governante oppure no, da una duplice serie di diritti fondamentali: i diritti di partecipazione politica e quelli di proprietà ed iniziativa economica privata.

In tema di incompatibilità, cioè di vietata coesistenza di posizioni inconciliabili, le cautele rinvenibili nella vigente legislazione riguardano ambiti speciali e circoscritti, e sono giustificate da preoccupazioni specifiche.

L'ampiezza e la quasi onnicomprensività dei compiti inerenti alle cariche di Governo, per contro, potrebbe allargare a dismisura il novero delle incompatibilità di questa specie venendo con ciò stesso ad incidere, massicciamente, senza la copertura costituzionale, sui meccanismi della rappresentanza popolare, dello *jus ad officium*, della libertà di iniziativa economica, ecc.

Si vedrà anche come, in vari ordinamenti dei Paesi occidentali, di cultura e tradizioni simili alle nostre, il problema dei conflitti di interessi che incidono sull'esercizio della funzione di Governo sia stato affrontato a livello

di principi costituzionali. Ed in effetti la disciplina della materia per sua natura si connette, a tacer d'altro, con l'assetto del regime politico, atteso che la posizione dell'esecutivo risulta definita anche in relazione allo status e ai connessi doveri dei suoi membri.

Nella materia, dunque, dovrebbe intervenire il costituente, prima che il legislatore ordinario.

Senonché, l'incarico cui il presente studio si ricollega ha ad oggetto la considerazione di possibili integrazioni ed aggiornamenti della legislazione ordinaria vigente.

A parte ciò, l'eventuale scelta di costituzionalizzare la materia sarebbe nell'attuale congiuntura istituzionale una soluzione forse prematura e di lenta e travagliata attuazione.

Versiamo infatti in una fase di transizione: il sistema politico evolve verso una democrazia di tipo maggioritario; il processo in atto, però, non è ancora sbocciato in un nuovo assetto della forma di Stato e Governo. Dopo quella elettorale, si prospettano riforme di più largo respiro. I dati di riferimento per adeguare opportunamente il regime dei conflitti di interesse al futuro ordinamento di base della democrazia non sono ancora certi. Siamo, dunque, di fronte a più variabili. Basta por mente al rilievo che acquisterebbe nel nostro caso l'eventuale investitura popolare del primo ministro. Introdotto tale criterio nell'assetto del regime parlamentare, il primo ministro accedrebbe alla carica mediante elezione, e ciascun ministro, invece, mediante nomina. La differenza nel titolo dell'investitura potrebbe, a sua volta, riflettersi sul regime da adottare per i conflitti di interesse. Così accadrebbe, per esempio, se si pensasse di considerare una certa situazione nell'ambito delle attività economiche, quale che essa sia, come un caso di ineleggibilità all'ufficio di primo ministro. Qui l'esercizio dell'iniziativa economica, e l'interesse privato che lo motiva, rilevarebbero come disvalori per l'accesso al Governo, nel senso di precluderlo addirittura. Evidentemente, però, tale effetto preclusivo, congegnato in termini di ineleggibilità, potrebbe

concernere soltanto il primo ministro. Per gli altri membri del Governo andrebbero prospettate altre formule. Nessuna ipotetica riflessione del genere è attuale, tuttavia. Né è possibile, allo stato, indagare in quale contesto la disciplina che si tratta di elaborare sarebbe, una volta adottata con legge costituzionale, destinata a collocarsi.

Il solo utile e più immediato criterio di intervento appare essere, in conclusione, quello di elaborare modifiche e integrazioni alla legislazione ordinaria, nella sua consistenza attuale, in attesa di riforme generali.

2. LO STATO DELL'ORDINAMENTO ITALIANO IN MATERIA DI CONFLITTO DI INTERESSI

Nell'ordinamento italiano non esistono disposizioni rivolte a disciplinare organicamente ed in via preventiva il possibile conflitto fra l'interesse pubblico e quello privato nell'esercizio della funzione di governo.

Ciò non significa però che non sia possibile individuare norme che, sia pure da angolazioni parziali e con effetti circoscritti, sono idonee a colpire o prevenire il fenomeno dell'illecita o inopportuna interferenza dell'interesse privato nell'esercizio delle pubbliche funzioni.

In primo luogo deve tenersi presente che l'attività imprenditoriale (che è quella prevalente nel settore economico) del Presidente o dei membri del Consiglio dei Ministri è sottoposta, già ora, in base alle leggi settoriali, a tutti gli oneri di denuncia, a tutti i controlli e a tutte le sanzioni previste per garantire l'attuazione di effettive condizioni di libera concorrenza fra imprese nei Paesi CEE e per realizzare l'obiettività e il pluralismo delle comunicazioni di massa (divieto dell'abuso di posizioni dominanti, di talune posizioni di controllo, imparzialità e completezza delle informazioni, ecc.).

Inoltre, l'attività amministrativa dei titolari di cariche governative, che al contempo esercitino attività economica privata, è già soggetta, nel

nostro ordinamento, ad una fitta serie di controlli interni ed esterni (diritto di accesso e di partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo che sfocia nel provvedimento definitivo, autotutela amministrativa interna, controllo della Corte dei Conti, tutela giurisdizionale degli interessati contro atti amministrativi lesivi di diritti soggettivi e di interessi legittimi, ivi compresi gli interessi diffusi).

A ciò si aggiunga l'intervento del giudice penale, qualora la posizione o l'attività economica del titolare della carica lo abbiano indotto, nella sua posizione pubblica, a deviare dal perseguimento del fine di interesse generale assegnato per legge, e della Procura della Corte dei Conti nel caso di danno erariale.

Infine, non va trascurato che, sul piano politico, le determinazioni del Consiglio dei Ministri o dei singoli Ministri hanno una tale risonanza nei *mass media*, nel Parlamento, nell'opposizione e negli stessi partiti di coalizione, che è difficile supporre che una qualsiasi anomalia dell'azione governativa occasionata dalla indebita o ingiustificata promozione di interessi privati di un membro del Governo possa sfuggire agli organi ed ai soggetti competenti ad attivarsi sui vari piani di valutazione e di azione (morale, deontologico, politico, giuridico).

Vengono poi in rilievo le disposizioni vigenti in materia di ineleggibilità e incompatibilità. Ci si riferisce, in primo luogo, a quella relativa all'esercizio del mandato parlamentare, ma va tenuto presente che altre norme, sparse in più testi di legge, prevedono incompatibilità relative alle cariche dirigenziali presso vari enti pubblici o autorità amministrative indipendenti, presso imprese a partecipazione pubblica, relativamente ad incarichi di impiego pubblico, ecc.

Ora, ineleggibilità ed incompatibilità sono fuor di dubbio formule di specifica garanzia per il corretto esercizio degli uffici pubblici: e sono largamente sperimentate nella tecnica giuridica della democrazia, anche come rimedi del tipo preventivo sopra descritto, contro l'invadenza degli interessi

privati.

Quanto all'una e all'altra delle normative ora ricordate in materia di ineleggibilità o incompatibilità, non va però perso di vista che l'ambito nel quale esse regolamentano i possibili conflitti di interesse è quello dell'appartenenza ad una Camera parlamentare o della titolarità di una carica in un ente settoriale dell'amministrazione o in altri organismi pubblici. E' quest'altro ordine di funzioni e di cariche, dunque, e non il Governo, che il legislatore ha finora considerato al fine di stabilire quali attività private, in specie economiche, sono con esse compatibili e quali no.

Naturalmente i criteri così dettati per i parlamentari o per gli amministratori di enti pubblici potranno, ai fini del presente studio, assumere qualche rilievo, anche importante e da non trascurare.

Se si guarda alle vicende delle democrazie europee, il regime dell'ineleggibilità ed incompatibilità previsto per i componenti delle Camere ha ispirato le disposizioni in materia di attività e cariche incompatibili, dettate in un secondo momento con riguardo ai Ministri. Storicamente, è la sede della rappresentanza popolare a difendersi per prima dalle indebite ingerenze degli interessi economici e finanziari. Quando il conflitto di interessi si sposta sul piano dell'attività di Governo, si conoscono già le aree in cui il rischio per l'interesse pubblico è avvertito nella coscienza del legislatore e si puntualizzano le previsioni per scongiurarlo.

Nella nostra legislazione vi è una linea di sviluppo che risale al regio decreto n. 1495 del 2 settembre 1919, recante il testo unico della legge elettorale politica con il quale, sulle tracce di remoti precedenti inglesi, era stata prevista l'ineleggibilità degli amministratori ed avvocati di società abilitate a ricevere dallo Stato sovvenzioni a titolo particolare. Da quel momento in poi, si definisce attentamente dove sta il potenziale punto di frizione con l'interesse pubblico: si guarda all'ufficio rivestito dall'aspirante al seggio parlamentare in seno ad imprese e società commerciali e al rapporto in cui queste possano trovarsi con lo Stato; e così la legge tiene in conto

l'intreccio di interessi che può formarsi dove l'attività privata si affida al sostegno della sovvenzione pubblica (così anche l'art. 10, nn. 2 e 3 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, T.U. delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati).

A quest'ultimo criterio la legislazione più recente ne aggiunge un altro: sono ineleggibili alle Camere coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o imprese private "risultano vincolati con lo Stato per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o l'autorizzazione è sottoposta" (art. 10 citato, n. 1).

La *ratio* di tali disposizioni appare essere quella di evitare il ruolo di controllore-controllato in uno stesso soggetto, quando quest'ultimo, investito della funzione di deputato e, quindi, di controllore in senso ampio dell'esecutivo, intrattenga, in proprio o in qualità di rappresentante legale di società o imprese, rapporti a titolo particolare con lo Stato, dai quali derivi l'assunzione di obblighi specifici (contratti, concessioni, autorizzazioni).

Criteri analoghi vengono seguiti dal legislatore per l'elezione con riferimento alle Regioni ed agli enti locali minori.

Merita poi di essere ricordato, con specifico riferimento ai conflitti di interesse derivanti dallo svolgimento di attività economiche, il sistema delle incompatibilità parlamentari sancito nella legge 13 febbraio 1953, n. 60. Sono incompatibili con il mandato parlamentare le cariche e funzioni di amministratore o consulente rivestite dall'interessato in associazioni o enti che gestiscano servizi di qualunque genere per conto dello Stato o della pubblica amministrazione, o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente (art. 2).

La stessa incompatibilità vale, in relazione alle stesse cariche e funzioni sopra specificate, con riferimento agli istituti bancari o alle società per azioni che abbiano per scopo prevalente l'esercizio di attività finanziarie

(art. 3). I membri del Parlamento non possono, inoltre, assumere il patrocinio professionale né prestare assistenza o consulenza a imprese di carattere finanziario od economico in loro vertenze o rapporti di affari con lo Stato (art. 4).

Ratio di queste ultime disposizioni appare essere, anche qui, quella di evitare commistioni di posizioni ed eventuali deviazioni nella gestione di rapporti in cui il soggetto assumerebbe una duplice veste.

La legge del 1953 va addirittura oltre la cerchia del Parlamento e detta norme che toccano immediatamente ed espressamente anche la situazione dei membri del Governo. E' l'unico caso in cui il legislatore si propone una tale prospettiva: ma è solo un frammento di disciplina, isolato e di marginale rilievo per il regolamento di possibili conflitti di interesse. Non si tratta, a ben guardare, nemmeno di incompatibilità nel senso proprio del termine. L'art. 5 della legge si limita a vietare che i membri del Governo percepiscano indennità o compensi quando presiedono o amministrano enti o aziende che dipendono, o possono comunque essere vigilati e controllati, dai loro Ministeri. Non vi è incompatibilità di uffici. Quel che si vieta, semplicemente, è il cumulo di retribuzioni; e a tale riguardo non viene peraltro in considerazione alcun interesse esterno all'apparato statale.

Nella stessa legge si statuisce anche, all'art. 6, che chi abbia rivestito cariche di Governo non può assumere le funzioni e gli uffici previsti come incompatibili con il mandato parlamentare, se non sia decorso almeno un anno dalla cessazione delle funzioni governative. Neanche qui s'incontra quel divieto del simultaneo esercizio di distinte e inconciliabili funzioni o attività, che della nozione di incompatibilità, com'essa è generalmente intesa, costituisce il nucleo essenziale. La preclusione posta dalla legge sussiste - limitatamente, del resto, al periodo in cui essa opera - per il fatto di aver rivestito funzioni di Governo. Chi è stato semplice parlamentare può accedere, anche subito dopo la cessazione del mandato, agli incarichi che gli erano preclusi mentre esercitava il suo ufficio: e alcuni di questi riguardano il

campo dell'attività economica privata. La stessa possibilità è, però, riconosciuta anche a chi è stato ministro, se ha lasciato la carica di Governo da più di un anno.

Il verosimile intento della norma, dunque è solo quello di non consentire che l'interessato metta a profitto l'influenza acquistata al vertice dell'esecutivo per passare immediatamente dalle funzioni politiche ad altra attività. L'utilità di tale previsione per la disciplina di un possibile conflitto di interessi è solo indiretta.

Sulla base del sistema vigente utili indicazioni ai fini che qui interessano possono desumersi dalla normativa che prevede le ineleggibilità e le incompatibilità con riferimento al mandato parlamentare ed al suo esercizio, particolarmente in ordine alla necessaria rilevanza che l'attività privata deve rivestire per far scattare la normativa sul conflitto di interessi.

Infatti, l'attività economica che può ostare al corretto funzionamento del corpo rappresentativo del popolo è stata, in quella sede, definita mediante criteri, imperniati sul riferimento agli uffici rivestiti, alla natura dell'attività svolta, ai vincoli che esistono fra il settore privato e quello pubblico, quando vi è sovvenzione dello Stato, concessione amministrativa, gestione di servizi per conto delle autorità, con chiaro riguardo a situazioni di notevole rilievo.

Conferma di tale indirizzo può rinvenirsi anche nelle incompatibilità dettate a carico di pubblici dipendenti e di amministratori pubblici in generale benchè l'ottica e le finalità siano diverse in ciascuna delle posizioni contemplate.

Alcune norme, con riferimento a pubblici amministratori o a titolari di cariche pubbliche, estendono l'incompatibilità fino a comprendervi la titolarità stessa di interessi e la proprietà di beni.

In queste ipotesi, peraltro, la ragione di tale più ampio divieto appare riconducibile, da un lato, alla funzione di garanzia delle istituzioni in questione (Consob, Autorità garante e Garante, Autorità per l'informatica) e,

dall'altro, al settore limitato di operatività dell'ente interessato ed alla coincidenza di detto settore con gli interessi economici incompatibili (Ente Ferrovie, Anav).

3. I DATI DEL DIRITTO COMPARATO

Per impostare il problema dei conflitti di interesse con adeguato respiro giova tenere presenti i dati offerti dal diritto comparato.

I relativi principi, come accennato, sono in genere contenuti nelle Costituzioni o nelle leggi fondamentali, poichè vengono ad incidere, entro limiti più o meno ampi, sullo "*jus ad officium*" dei vertici dello Stato o, su altro versante, sul diritto di libertà economica e di iniziativa privata dei medesimi.

Alcune disposizioni costituzionali sono drastiche e incondizionate, altre Costituzioni, pur prevedendo in via generale il divieto o l'incompatibilità, ammettono temperamenti e deroghe, da valutarsi caso per caso. L'accento, cioè, è posto su un pericolo di conflitto in relazione alla specifica attività, alle sue dimensioni, alle sue finalità settoriali, e, soprattutto alla attitudine di tale attività ad offuscare l'immagine di obiettività e di imparzialità che un governante deve avere.

In ordinamenti come il Regno Unito, poi, le regole sui conflitti sono inserite in un codice non scritto: in generale, non si avverte l'esigenza di una vigilanza continuativa sull'azione dei membri del Governo che esercitano attività imprenditoriali. Secondo le parole del Presidente del Comitato Ristretto sui Conflitti, Sir Geoffrey Johnson Smith, "quale che sia la differenza politica che ci divide, sappiamo che questo posto dipende dalla fiducia, e che è la fiducia reciproca nella nostra integrità che ci unisce e che prescrive l'affidabilità dei nostri lavori".

~ Sembra questa una significativa presa di posizione contro gli

eccessi del "regime del sospetto".

Quali che siano gli orientamenti adottati nelle varie costituzioni, va rilevato che il fenomeno è tutt'altro che nuovo nell'esperienza dello Stato democratico. L'influenza dell'interesse privato sulla condotta del Governo, specialmente l'interesse che proviene dalla proprietà o dall'esercizio dell'impresa di grandi dimensioni, non è, per vero, mai sfuggita all'attenzione di politici e legislatori, sebbene le soluzioni adottate appaiano spesso generiche e incomplete.

Contro il rischio del conflitto di interessi occorrono specifiche ed efficaci garanzie. Foggiarle è una difficile prova anche per una avanzata democrazia, nella quale l'esecutivo è circondato da limiti e controlli secondo i principi dello Stato di diritto e del regime rappresentativo. Due approcci meritano al riguardo di essere ricordati. Uno è generalmente seguito in Europa. L'altro è tipico del sistema statunitense.

3.1 IL SISTEMA EUROPEO DELLA INCOMPATIBILITÀ STABILITA IN VIA PREVENTIVA E GENERALE

Il primo orientamento si afferma nel vecchio continente fra le due guerre mondiali e serba intatto il suo rilievo ai nostri giorni. Il conflitto di interessi è trattato sul piano giuridico sotto il profilo della incompatibilità, ossia della inconciliabilità della permanenza nel medesimo soggetto di due posizioni (la pubblica e la privata) considerate dal legislatore come confliggenti. Tale tradizionale istituto è stato in parte esteso dalla sfera del Parlamento a quella del Governo. La categoria dell'incompatibilità economica è così venuta ad aggiungersi alle altre già consacrate nei testi fondamentali in ragione della separazione (soggettiva, oltre che funzionale) fra i poteri dello Stato.

Ora, non c'è incompatibilità senza opzione: l'interessato deve

scegliere, in ragione appunto della inconciliabilità delle posizioni al momento coesistenti, fra la carica di Governo e la situazione incompatibile. La formula è vista come risolutiva perchè muove dalla presunzione secondo cui optare significa sciogliere i nodi degli interessi pubblici e privati che possono collidere.

Questo criterio di eliminare il problema in via preventiva è la prima e naturale risposta del legislatore. La logica astratta dell'istituto deve, però, reggere al vaglio della sua concreta applicazione. Il regime delle incompatibilità risulterà adeguato allo scopo di dirimere i conflitti di interessi solo in quanto il legislatore, nel puntualizzare le ipotesi alle quali esso va applicato, abbia saputo correttamente discernere fra quel che nuoce e quel che, invece, non osta al corretto esercizio della funzione di Governo.

Non è una scelta di sola opportunità politica. Dove la materia è regolata dal testo fondamentale, la previsione di quali siano le incompatibilità con la funzione di Governo è immediatamente integrata nel sistema delle norme che riguardano l'esecutivo e lo *status* del ministro. Tale *status* viene definito, con la formula della costituzione rigida, anche in rapporto agli interessi privati di chi riveste la carica, e alle sue situazioni soggettive nel campo in cui tali interessi vengono in rilievo. Il regime dell'incompatibilità comporta, però, la necessaria e congiunta limitazione di queste altre situazioni, che possono anche risultare costituzionalmente garantite, e al tempo stesso del diritto all'ufficio, o più precisamente, alla permanenza nell'ufficio. E' una duplice limitazione, ma in compenso essa è alternativa. L'interessato non può fruire dell'una insieme con l'altra, ma dell'una invece dell'altra delle due situazioni soggettive che cadono nello stretto della disciplina così configurata. L'assetto della materia costituisce quindi, per definizione, un sistema di divieti e conseguenti limiti; ma di limiti posti, anche quando a prevederli è una fonte di rango costituzionale, per circoscrivere, e non per vanificare, la tutela riservata ai diritti fondamentali a cui essi comprimono la sfera. Lo stesso criterio va seguito nel non

ordinamento, evidentemente a maggior ragione, se si pensa di configurare le incompatibilità con la funzione di governo con legge ordinaria. A precisare quest'ordine di rilievi servirà qualche esempio delle disposizioni che si trovano nelle carte costituzionali straniere.

Una prima formula è quella prevista nell'art. 66 della legge fondamentale di Bonn. Il cancelliere ed i ministri federali non possono esercitare altro ufficio retribuito o mestiere o professione, e non possono appartenere alla direzione né, senza l'approvazione del Bundestag, al consiglio di amministrazione di un'impresa istituita a scopo di lucro. La previsione dell'atto parlamentare in deroga al disposto costituzionale non è solo un criterio per temperare il rigore del regime previsto: esso sta a dimostrare che l'incompatibilità derivante dalla carica dirigenziale occupata nelle imprese lucrative da chi è chiamato a rivestire cariche di Governo non è astratta nel sistema della separazione dei poteri (come se si trattasse della posizione esponenziale di un nuovo potere, quello economico, sorto accanto ai poteri tradizionali). In effetti, non è tanto la separazione intesa come definitivo distacco, quanto la separatezza dell'attività economica, che interessa. La carica societaria può essere mantenuta dal Ministro quando la Camera abbia accertato che a tale risultato non si oppone il sospetto di alcun conflitto di interessi.

Questa impostazione del problema si coglie nitidamente anche nell'art. 19.2 della carta fondamentale austriaca, che autorizza la legge a limitare l'attività economica privata dei ministri e dei titolari delle altre cariche, federali e regionali, contemplate dal primo alinea dello stesso articolo. Il regime delle incompatibilità posto in essere in base a tale disposto è il più antico ed insieme il più completo ed avanzato fra quelli oggi vigenti in Europa, e persegue dichiaratamente un duplice scopo: da un canto garantire la divisione dei poteri, dall'altro assicurare la neutralità dello Stato nei confronti degli interessi economici, non assorbiti nell'interesse generale che si affida alla cura degli organi politici (cfr. la *Unvereinbarkeitsgesetz* del 1983).

14

Ed è sempre l'attività privata a figurare, sebbene con varie definizioni, negli schemi di altre costituzioni. Incompatibili con la carica di governo sono le attività professionali (art. 23 costituzione francese) e, oltre ad esse, le attività commerciali (art. 98.3 della costituzione spagnola).

Radicale è il precetto della costituzione svizzera (art. 97): i membri del consiglio federale, non possono esercitare "qualunque siasi professione o industria". Altrettanto larga, ma formulata secondo un criterio, che si direbbe teleologico e non volto a predeterminare l'ambito sostanziale delle incompatibilità, è la previsione del testo fondamentale svedese (cap.VI-art. 9): i ministri "non possono assumere incarichi o rivestire attività in qualsiasi modo contrastanti con la fiducia pubblica in essi riposta".

Queste le formule. L'incompatibilità sussiste fra la titolarità della carica di Governo e l'esercizio del diritto individuale che rileva nell'ambito economico. Non si fa riferimento alla titolarità delle attività incompatibili, né dunque, alla titolarità dell'impresa, che, con il passaggio dall'economia agricola a quella industriale, è divenuta la più diffusa e dinamica espressione del diritto di proprietà. Tale criterio viene da lontano e non cessa di essere attuale. Le carte fondamentali apparse fra le guerre mondiali avevano fissato gli estremi dell'incompatibilità economica mediante una coppia di nozioni contrapposte: la sfera dello *status*, che si identifica nella titolarità della carica di Governo e quella, per così dire, del negozio, e cioè degli affari, dell'iniziativa ed attività individuale. Gli sviluppi del diritto costituzionale successivo non deflettono, tutto sommato, dall'orientamento di origine. La proprietà è fatta salva. La sua tutela resta connaturata con il sistema della democrazia, pur di fronte alle progredienti ed ineludibili istanze dello Stato sociale.

Comunemente ed in via generale, la proprietà privata è presidiata dal divieto di espropriazione senza equo indennizzo, che le costituzioni oggi sanciscono non diversamente dalle più antiche. Altra ragione di salvaguardia opera, poi, all'interno degli stessi criteri ordinatori dell'incompatibilità. La

disciplina del fenomeno è, come si è avvertito, impostata sul componimento di esigenze confliggenti, ma egualmente degne di tutela. Si tratta in ogni caso di limitare sfere costituzionalmente protette; i limiti possono essere solo quelli indispensabili e devono risultare ragionevolmente congegnati in relazione ai principi del sistema, sia allo specifico valore da tutelare. Se, ai fini dell'incompatibilità, basta limitare l'esercizio dell'attività economica privata durante la permanenza in carica del ministro interessato, questa soluzione va preferita - ed in effetti lo è stata, in tutti gli ordinamenti considerati - rispetto all'altra, che comporterebbe la radicale privazione del diritto di proprietà. Diversamente, il valore tutelato sarebbe compreso oltre ogni giustificata e ragionevole limitazione.

E' presto detto, d'altra parte, quali limiti si prospettano come necessari per quanto concerne il diritto all'ufficio: situazione soggettiva, quest'ultima, sempre coinvolta nel regime dell'incompatibilità. E' logico ritenere che chi opta per l'attività incompatibile, proprio in ragione di tale incompatibilità, decade dalla carica di Governo. Non potrebbe essere altrimenti. Un tale effetto discende dal caratteristico congegno dell'istituto. Quel che importa, se mai, è che le costituzioni straniere abbiano, di fronte al problema del conflitto di interessi, accolto il criterio dell'incompatibilità invece di altri. Così, precisamente, non è stato previsto alcun regime analogo all'ineleggibilità nel campo parlamentare. Le costituzioni sopra ricordate avrebbero potuto prendere in considerazione le cariche direttive in seno alle società commerciali, le attività professionali o imprenditoriali, come altrettante vere e proprie ipotesi di inabilitazione o preclusione dell'accesso alla carica governativa. Così non è stato. E' un dato che dimostra come la formula dell'incompatibilità sia ritenuta ottimale. La ragione decisiva per concludere in tal senso, se la si vuole considerare più attentamente, sta, peraltro, nel fatto che, sotto il profilo del conflitto di interessi, si guarda non tanto al diritto di accedere alla carica, quanto all'ufficio già acquisito: al *munus*, e quindi al potere-dovere di chi ne è investito. Il momento della

doverosità permea la condotta dell'ufficio, ed impone nel nostro caso il distacco del governante dagli affari personali. Quanto al diritto di accedere all'ufficio, i limiti che possono comprimerne la sfera sono, invece, necessariamente pochi. Le costituzioni democratiche configurano tale diritto, in conformità del principio di eguaglianza, con tutta l'ampiezza che merita la fondamentale istanza della partecipazione dell'individuo alla condotta degli affari pubblici. L'elezione dei membri del Governo, negli ordinamenti in cui essa è prevista, non è condizionata che a qualche requisito di ordine personale (età, residenza pluriennale nello Stato, ecc.), in aggiunta a quelli prescritti con riferimento alla capacità politica di qualsiasi cittadino. In nessun caso si tocca la materia degli interessi privati. Prevale una neutrale concezione della democrazia egalitaria, per la quale il censo non rileva a titolo nè di privilegio, nè di disfavore. La verità è che nel sistema della democrazia il modo come si acquista la carica di Governo o la si perde è comunemente definito dalle norme-base tipiche del regime politico, quali esse sono fissate dalla costituzione, formale o vivente: investitura o sfiducia parlamentare, nomina o revoca da parte del Capo dello Stato. A queste regole non se ne sovrappongono altre. Forse per evitare discriminazioni, non sono previsti specifici requisiti o condizioni di eleggibilità o di nomina, connessi al censo, all'attività economica o ad altra situazione personale di chi è chiamato a ricoprire l'ufficio, nemmeno nel caso in cui spetti alle Camere eleggere il Capo del Governo o l'intero esecutivo, come accade, rispettivamente, in Germania e in Svizzera.

Rispetto alle disposizioni che prevedono fatti ostativi alla nomina, il regime dell'incompatibilità ha altri effetti, se si vuole più ridotti, che tuttavia incidono sull'ordinamento in senso lato del Governo. Ed è in ragione di tali effetti, a tacer d'altro, che l'incompatibilità è comunemente stabilita nel testo fondamentale. Sotto il profilo ora considerato vengono in rilievo due aspetti salienti della disciplina che esige la materia. Il regime dell'incompatibilità comporta, infatti, la decadenza dalla carica, una volta,

beninteso, che l'interessato abbia optato nel senso di non permanere nel suo ufficio. Questa è un'ulteriore ipotesi di cessazione dal mandato ministeriale, che si aggiunge alle altre tipizzate dalla Costituzione e che dovrebbe essere, a sua volta, prevista da una fonte di rango costituzionale.

Andrebbe inoltre stabilito come si sanziona l'eventuale infrazione degli obblighi di condotta ai quali i membri dell'esecutivo, accertata l'incompatibilità, risultano sottoposti. Le inadempienze all'obbligo di dismettere l'attività incompatibile possono essere configurate come illeciti costituzionali, e sanzionate di conseguenza con la cessazione della carica, solo in forza di previsioni poste o comunque autorizzate dallo stesso testo fondamentale. Le costituzioni straniere provvedono anche a regolare la procedura secondo la quale tale sanzione è comminata. Alcune si limitano a prevedere l'intervento degli organi parlamentari; altre consentono il ricorso alla Corte Costituzionale.

Quest'ultimo criterio è accolto in Austria. La perdita della carica governativa per violazione dell'obbligo di astensione dalle attività incompatibili è così disposta, in ultima istanza, dal giudice che vigila sul rispetto della costituzione.

In mancanza di espresse previsioni costituzionali in tal senso, si può solo pensare che la declaratoria dell'illecito comportamento del ministro sia accertata e sanzionata in sede politica: e questo, o all'interno dello stesso Governo, con le conseguenti dimissioni dell'interessato, o addirittura ad opera delle Camere, con l'attivazione delle procedure proprie del rapporto Parlamento-Governo e, nei casi più gravi, con l'eventuale voto di sfiducia. Così è stato inteso, per esempio, l'art. 66 della costituzione tedesca.

Più in generale, la disciplina dell'incompatibilità riflette l'atteggiamento del legislatore di fronte alla figura dell'uomo di Governo, ai requisiti personali che si richiedono per la condotta degli affari di Stato. Stabilire quel che è incompatibile con la carica di ministro significa definire, per converso, quel che vi è di essenziale nei doveri connessi con tale ufficio:

ed è una scelta che può, talvolta, incidere profondamente nell'ordinamento della democrazia. Così, venendo al nostro caso, è evidente il rilievo della disciplina che regola il conflitto di interessi. Se una certa situazione di proprietà - per segnalare un'ipotesi fin qui non contemplata nei testi fondamentali - fosse annoverata fra i fatti impeditivi della permanenza nelle cariche ministeriali, verrebbero in sede di incompatibilità sensibilmente modificate le condizioni di parità garantite a tutti i cittadini per l'accesso al vertice dell'esecutivo. Nell'ottica della costituzione rigida, e alla stessa luce del diritto comparato, una previsione così radicale dovrebbe ritenersi necessariamente riservata al legislatore, che può porre o alterare le norme fondamentali, modellando in un senso o nell'altro il sistema dei diritti politici.

3.2 IL SISTEMA STATUNITENSE: IL REGIME DELL'INCOMPATIBILITÀ "CONCRETA E CONTROLLATA"

Diverso, rispetto a quello comunemente adottato in Europa, è il regime dei conflitti di interesse nell'ordinamento statunitense. La risposta che il problema ha ricevuto in tale sistema risulta da vari corpi normativi, federali e statali, apparsi dopo che gli eventi della vita politica avevano suscitato accesi dibattiti sull'etica nella condotta degli affari di Stato. Per quanto importa in questa sede, può farsi riferimento all' *Ethics in Government Act* che è una legge federale del 1978 (*Public Law 95.121*).

Il sistema è ancora quello dell'incompatibilità economica: ma è un'incompatibilità che funziona, diciamo, caso per caso. I rimedi previsti variano secondo le ipotesi di conflitto; vi è una gamma di regole, dalla quale può attingersi la soluzione meglio adatta alla specie. È altro schema dall'incompatibilità che si presume risolta, una volta per tutte, con l'opzione esercitata dall'interessato all'atto di assumere la carica, com'è nella logica degli ordinamenti europei. Negli Stati Uniti l'incompatibilità economica è

distingue dall'incompatibilità derivante dalla separazione dei poteri, occorre avvertire, anche quanto alle fonti di disciplina. La prima categoria è regolata dalla legge, la seconda consacrata come celebre e fondamentale principio della costituzione di quel Paese. La distinzione, penetrata solo di recente nel diritto positivo, scaturisce da una scelta di fondo. La separazione dei poteri serve a razionalizzare il sistema politico e ad ordinarlo nella forma di una democrazia costituzionale. La disciplina dell'incompatibilità economica, per parte sua, è volta a moralizzare l'esercizio delle funzioni pubbliche in genere.

Il sistema normativo predisposto a tale ultimo fine prescinde dalla separazione dei poteri, anche se evidentemente la presuppone: pone obblighi per i titolari (e gli stessi dipendenti) degli uffici pubblici, non importa di quale branca dell'organizzazione statale: governanti, amministratori, legislatori, giudici. La cerchia dei soggetti interessati è intesa nella larga accezione americana del *government*, che non è il solo esecutivo, ma l'intero apparato istituzionale. Così è stato positivizzato un generale, per non dire uniforme, codice etico di condotta della funzione pubblica. Ed il funzionario cade sotto il regime moralizzatore in un'ottica che, a ben guardare, è quella propria della legge penale - il comportamento di chi non si svincola dal conflitto di interessi è, infatti, sanzionato come reato - piuttosto che del diritto costituzionale in senso stretto.

Si spiega, di conseguenza, che la disciplina dell'incompatibilità economica, posta sul piano della legge ordinaria, non stabilisca, come invece accade in Europa, requisiti o condizioni soggettive per l'appartenenza al Governo: questa materia è regolata esclusivamente dal testo fondamentale.

Le regole sui conflitti di interesse poggiano su due caposaldi. Uno è il principio della *public disclosure*: il primo obbligo dell'interessato è quello di comunicare all'autorità competente i dati relativi ai redditi o alle passività che lo concernono, puntualmente come prescrive lo stesso testo normativo. Il secondo criterio è correlato al primo, e consiste nell'istituzione di un apposito organo presso gli uffici coinvolti nell'applicazione della legge. L'*Office of*

Government Ethics, previsto nella legge del 1978, verifica le dichiarazioni rese dal funzionario sullo stato delle attività economiche e degli interessi finanziari di sua pertinenza; lo stesso ufficio ha anche poteri di controllo continuo, ispezione, consulenza, normazione regolamentare e altre competenze occorrenti per la messa in opera del regime dei conflitti. La disciplina, per quanto dettagliata, funziona pur sempre senza automatismi. La scelta del rimedio applicabile è rimessa alla discrezionale competenza dell'*Office of Government Ethics*. L'intera legge tende, d'altronde, a compensare divieti e permessi. La sfera degli obblighi e dei mezzi idonei ad assicurarne l'osservanza è opportunamente delimitata col prevedere possibili deroghe od eccezioni (*exemption*) o provvedimenti di totale dispensa dall'applicazione della normativa sul conflitto di interessi al caso in esame (*waiver*).

Una notissima eccezione all'obbligo di denuncia vale per l'ipotesi in cui l'interessato abbia costituito un *trust* per il futuro impiego degli *assets* ed interessi finanziari di sua pertinenza. L'*Ethics in Government Act* prescrive lo schema per l'eventuale adozione di tale strumento. Il requisito essenziale è la "cecità" in cui versa chi si giova del regime fiduciario. Il *trustor* - nel nostro caso, il funzionario interessato - non può disporre dei propri *assets* e nemmeno conoscere come vi provvede il *trustee*; questi lo sostituisce pienamente, in assoluta indipendenza e riservatezza; la proprietà finisce, dunque, per sdoppiarsi: il risultato è consentito dalla peculiarità del diritto anglosassone. Qui il *trust* è significativamente definito dal legislatore come *qualified e blind*. Le attività economiche coperte dal rapporto fiduciario così congegnato non sono possibile oggetto di conflitto di interessi e rimangono necessariamente escluse dall'ambito della *public disclosure*. Senonché, questa del *qualified blind trust* è una formula costosa e complessa. La legge prevede altre vie di uscita dalle situazioni conflittuali, che sono essenzialmente due: o il *recusal* - e cioè l'astensione, inabilitazione o riconsuazione del funzionario, quando vi sono ragioni di interesse o incompatibilità personale per impedirgli

di intervenire in alcun caso altrimenti riservato alla sua competenza - o la *divestiture*. In questa seconda ipotesi, è disposta la dismissione dalle attività economiche private che possono produrre conflitto di interessi, sempre nel concreto contesto in cui viene ad esplicarsi la funzione pubblica. Tutti e due i rimedi richiamati si sono rivelati efficaci, ma incontrano limiti quanto alle relative possibilità di applicazione. Il *recusal* non risulta di massima adatto al livello della funzione pubblica al vertice, almeno nei casi in cui il governante è chiamato a decidere senza facoltà di delega. Il ricorso a tale rimedio solleva, infatti, il problema del *reassignment*; occorre che il superiore gerarchico sostituisca chi si astiene con altro funzionario. La *divestiture*, poi, è il più invasivo dei mezzi prefigurati per dirimere il conflitto. Di fronte alla garanzia costituzionale della proprietà, che in America ha antiche e robuste radici, l'obbligo di dismettere le attività economiche deve essere pienamente giustificato dalle circostanze in cui esso vien fatto operare, sia pure come *extrema ratio*. E qui si vede tutto il rilievo dell'incompatibilità concreta, come la intende il legislatore statunitense. Negli Stati Uniti, a differenza che in Europa, lo stesso diritto di proprietà può essere sacrificato per le ragioni dell'etica nel Governo: ma la regola che così dispone vale per il solo caso in cui il concreto atteggiarsi del conflitto d'interessi non consenta altra soluzione.

3.3 PUNTI DI CONTATTO TRA GLI ORDINAMENTI EUROPEI E QUELLO STATUNITENSE

Il sistema d'oltreoceano presenta caratteristiche a prima vista lontane dal regime preferito nel vecchio continente. L'esperienza depone, tuttavia, in altro senso.

L'incompatibilità economica è definita nei testi fondamentali europei solo a larghi tratti. Il dettato costituzionale è stato successivamente

sviluppato dalla normativa di attuazione. Tra le disposizioni dettate in quest'ultima sede, ve ne sono alcune che si possono segnalare per l'affinità o in qualche caso per evidenti richiami al modello statunitense. Il punto è importante e va meglio considerato.

L'incompatibilità fissata in relazione ai requisiti soggettivi dell'appartenenza al Governo costituisce il presupposto di altre specifiche regole, che valgono per la condotta dei Ministri in carica. Chi abbia optato per il mantenimento dell'ufficio incorre nel divieto di esercitare le attività incompatibili, e l'osservanza di tale obbligo deve essere assicurata. In attuazione dei disposti costituzionali è stato, dunque, creato un regime, che potrebbe dirsi di incompatibilità controllata. Resta il fatto, tuttavia, che gli ordinamenti europei si accostano a quello statunitense, ciascuno nei limiti delle proprie esigenze. L'uno o l'altro caratteristico schema di quest'ultimo ordinamento è stato adattato ad altri ambienti giuridici e talvolta utilizzato in nuove versioni. Alcune di queste meritano di essere richiamate in rapida sintesi.

a) Il principio della pubblicità patrimoniale (*public disclosure*) è accolto nella legge federale austriaca. E' stato previsto anche l'organo - in questo caso costituito presso ciascun ramo del parlamento nazionale - al quale spetta di verificare i dati che l'interessato ha l'obbligo di fornire all'inizio e nel corso del mandato. Il medesimo organo vigila sull'osservanza del regime dell'incompatibilità. Altra analogia con la formula americana: l'obbligo di trasparenza vale non solo per i membri del Governo, ma anche per i titolari di diverse cariche pubbliche, inclusi i Parlamentari.

Non dissimile è il regime pubblicitario introdotto con riferimento agli interessi finanziari dei componenti l'organo di governo del Banco di Spagna. La conoscenza di tutti i dati soggetti a pubblicità fornisce il quadro di riferimento per l'esercizio dei controlli che concernono le operazioni finanziarie degli interessati, e più in generale la loro attività negoziale, quando essa è considerata dalla legge come rilevante ai fini del conflitto di

interessi.

b) La previsione del *blind trust*, come strumento per escludere alcune attività economiche della sfera applicativa del principio di trasparenza patrimoniale o sotto altro riguardo, non risulta formalizzata in alcun ordinamento riguardante incompatibilità ministeriali. Due dati, tuttavia, dimostrano un certo, incipiente favore per l'utilizzazione dell'istituto. Il regime disposto per il Consiglio di governo del Banco di Spagna si ispira anche qui a nuovi criteri, mutuando dal *blind trust* l'idea centrale del rapporto "cieco". Gli interessati affidano contrattualmente ad un ente finanziario, registrato presso la Commissione nazionale del mercato dei valori l'amministrazione dei valori o attività finanziarie negoziabili di cui essi sono titolari. L'ente amministratore è vincolato solo dalle direttive generali in materia di impiego produttivo e rischio stabilite dal contratto, non riceve istruzioni dall'interessato né lo informa degli investimenti operati. Ai membri del Consiglio è inoltre vietato di "acquistare e possedere" beni e diritti, se da ciò può derivare pregiudizio per l'imparziale esercizio delle loro funzioni. La gestione degli interessi personali attraverso l'ente finanziario esterno è obbligatoria, diversamente da come è previsto per il *blind trust* americano. E' un rigoroso ordinamento, ma soltanto, va detto, settoriale; nessuna delle sue speciali previsioni è stata estesa ai titolari delle funzioni di Governo o di altre cariche.

Proprio i Ministri, invece, sono interessati dalla prassi applicativa dell'art. 9 della costituzione svedese, sopra menzionato. Il Gabinetto, che in quell'ordinamento funziona in modo rigidamente collegiale, è ricorso, come risulta dai rapporti annuali del competente comitato parlamentare, ad una serie di misure per l'opportuna attuazione di tale disposto. Qui ci limitiamo a segnalare i vincoli sotto i quali è posto il Ministro-azionista, che deve affidare la gestione dei propri interessi ad un ente esterno, mediante *blind trust* o altro similare mezzo di distacco fra titolarità e condotta degli affari economici. L'adozione di questa ed altre cautele è intesa a sollevare i Ministri, e l'intero

collegio da essi composto, dal rischio del conflitto di interessi. Così il *blind trust* si affaccia sulla prassi di un ordinamento che - si ricordi la formula del disposto costituzionale - vuol salvaguardare la "fiducia" riposta nei membri del Governo, con riguardo al loro comportamento e dunque anche con riguardo alla corretta gestione dei loro interessi personali.

c) Infine, s'incontrano norme destinate, almeno per qualche verso, alla stessa funzione di garanzia, cui adempie il *recusal* nell'ordinamento americano. In Svizzera i membri del Consiglio federale devono astenersi dagli affari di governo che concernono un loro diretto e personale interesse (art. 12 L. 172.016 del 19 settembre 1978, che rinvia alle norme sulla ricusazione nella procedura amministrativa quando si tratti di "prendere decisioni e statuire su ricorsi"). Analogo obbligo è sancito nell'art. 9 della legge spagnola 5N 33855 27 dicembre 1983 sulle incompatibilità con le alte cariche dello Stato, che impone ai ministri di astenersi anche dalle decisioni riguardanti società o imprese in cui essi abbiano rivestito certe cariche. In Svezia, l'astensione dei ministri, quando si prospetti alcun loro interesse personale, è prevista nella prassi che si ricordava. E ancora: la Gran Bretagna conosce, in regime di costituzione flessibile e sovranità parlamentare, l'istituto della *disallowance*. Si tratta, in sostanza, di un'auto-esclusione dal voto - che dev'essere resa nota in anticipo e consegnata in un verbale a disposizione del pubblico - non del ministro in quanto tale, ma di qualsiasi membro del corpo legislativo.

Le ipotesi di *disallowance* per incompatibilità personale sono predeterminate con risoluzione della Camera, sempre in ragione del *pecuniary interest* del parlamentare: attività professionale, cariche societarie, posizione di azionista, proprietà immobiliare, *sponsorship* finanziaria.

Del resto, astensione e ricusazione sono, con riguardo all'esercizio della funzione amministrativa e giurisdizionale, istituti noti da sempre allo Stato di diritto. Per quel che qui importa si tratta, però, semplicemente di vedere se la materia sia stata regolata con puntuale riferimento alle funzioni

di Governo, e con quali specifici criteri. I limiti in cui, come si accennava, è adoperato l'istituto statunitense del *recusal* ci mostrano che il problema non è di agevole soluzione. Si spiega, dunque, che di esso costituenti e legislatori si siano espressamente occupati solo in qualcuno degli ordinamenti europei.

Spesso è stato adottato il criterio di affidarsi alla prassi, e alla sottintesa convenienza di estendere ai titolari delle cariche di Governo le regole per l'astensione, o ricusazione, dei titolari di uffici pubblici che non abbiano superiori gerarchici. Va comunque ricordato che, nel nostro ordinamento e generalmente negli altri, i titolari di un dicastero possono delegare le proprie attribuzioni a sottosegretari, o astenersi dalle delibere collegiali del Governo o anche, in caso d'impedimento, non partecipare alle riunioni di quest'ultimo organo. Queste stesse possibilità sono riconosciute anche al capo del Governo.

Vi è un chiaro ed utile risultato al quale il diritto comparato ci conduce. Il criterio di disciplina adottato in Europa può conciliarsi con l'altro, di cui l'ordinamento statunitense ci offre l'esempio. Quel che distingue i due criteri è lo schema, non lo scopo sostanziale della disciplina. Secondo lo schema adottato in Europa, il conflitto di interessi dovrebbe presumersi regolato dalla sola astratta e generale previsione concernente l'esercizio delle attività economiche incompatibili con l'appartenenza al Governo. Il divieto di esercitare tali attività è, infatti, assoluto, fuori dalle rare ipotesi in cui esso può essere derogato con delibera parlamentare. Si direbbe che il legislatore intenda, con un sol colpo di penna, allontanare dal titolare della funzione pubblica ogni sospetto di dipendenza dagli interessi privati. In realtà, il divieto assoluto funziona solo se sono poste le regole di condotta che occorrono per renderlo concretamente operante e se l'interessato le osserva. Nel sistema americano queste regole di condotta sono state emanate pur in assenza, e perciò senza previa necessità, di un generale regime delle incompatibilità, del tipo previsto in Europa. Il legislatore è, pragmaticamente, subito sceso sul terreno in cui devono operare gli obblighi di condotta del

funzionario. Questo stesso criterio di pragmatismo lo ha poi guidato nel prevedere non il radicale divieto, ma varie ipotesi di restrizione delle attività incompatibili: le regole si adeguano all'entità del conflitto di interessi, com'esso si delinea nella specie.

Diverso, in Europa ed in America, è dunque il modo come il legislatore interviene nel regolamento della materia. Guardando oltre questo dato, si vede però che, a parte le analogie sopra segnalate, ve n'è un'altra di ordine più generale. Lo scopo funzionale assegnato alla disciplina del fenomeno, nell'uno e nell'altro sistema, è infatti, caratterizzato dal criterio di privilegiare la prevenzione rispetto alla sanzione *ex post* del conflitto di interessi.

Non diversamente dai regimi europei dell'incompatibilità, l'*Ethics in Government Act* funziona, anch'esso, come un sistema di rimedi preventivi: di salvaguardie contro il pericolo che, con il conflitto di interessi, risultino offesi i valori etici tradotti dal legislatore in precetti cogenti. Certo, a rilevare sarà solo un pericolo grave ed attuale: il *clear and present danger*, direbbero i costituzionalisti americani; ma il fine della normativa resta quello di prevenirlo.

La stessa legge penale incrimina l'inosservanza delle regole che prefigurano il conflitto allo stadio potenziale. Non a caso, è rigorosamente definito il campo di applicazione dei mezzi costrittivi, ai quali soggiace la condotta del funzionario.

Quando la tutela della libertà o dei diritti del funzionario è inderogabile, la legge non gli impone obblighi, ma semplici oneri, e gli consente di scegliere la via in cui si previene il conflitto.

Questo è il quadro tipico delle soluzioni previste. Se si scende ad esaminarlo più da vicino, risulta, poi, un altro dato: l'assetto della materia incide sia nella sfera dell'attività privata, sia in quella della funzione di governo. L'attività economica privata non può essere né svolta né influenzata da chi ricopre cariche di Governo. Ma va anche visto come impedire che il

governante eserciti il suo potere per favorire ingiustificatamente gli interessi privati e addirittura i suoi interessi personali.

L'ingegneria normativa è così chiamata a misurarsi con un problema complicato sui due versanti in cui esso si pone.

In una costituzione rigida com'è la nostra, i margini di scelta del legislatore ordinario sono - occorre dirlo ancora una volta - necessariamente limitati. Gli stessi legislatori costituzionali di altri Paesi hanno, del resto, utilizzato solo gli schemi di controllo e disciplina sopra descritti, che non invadono il campo in cui si esercita la funzione di Governo, tolto il caso in cui è espressamente configurato l'obbligo di astensione del Ministro. Anche gli ordinamenti in cui la cosiddetta "razionalizzazione giuridica" del potere è molto spinta non conoscono procedure o congegni di controllo preventivo o interdizione nei confronti di atti e comportamenti dei Ministri, o del Governo, sui quali gravi il sospetto di calcoli o interessi privati. Funziona, se mai, la regola della responsabilità e del controllo politico dell'esecutivo. Appositi limiti e controlli sono, invece, disposti, come si è detto, per l'esercizio delle attività economiche, di cui il governante risulta titolare all'atto di assumere la carica. Il regime dell'incompatibilità controllata comporta logicamente che la gestione di tali attività sia vigilata anche dopo l'accesso del governante all'ufficio, e per tutto il periodo in cui egli lo ricopre.

3.4 CONFLITTO DI INTERESSI E REGIME SETTORIALE NEL *BROADCASTING ACT* 1990 (GB)

I dati dell'esperienza straniera, qui raccolti e esaminati, vanno visti sempre in relazione all'ordinamento generale delle incompatibilità governative. Era questo il tema da considerare. Dalla visuale dell'indagine svolta esula, quindi, il caso in cui talune incompatibilità, non previste in via generale, sono, invece introdotte nell'ambito di un ordinamento settoriale.

L'ipotesi può concernere lo stesso comparto dei mezzi di comunicazione di massa, nei limiti, sopra precisati, in cui tale settore forma oggetto del presente studio. Ora, una cosa è la garanzia che può essere prevista nel generale assetto dell'incompatibilità con le funzioni di Governo, di cui ci si deve qui occupare; altro sarebbe una garanzia governata dalla logica di una disciplina settoriale. Spetta al legislatore stabilire l'uno e l'altro ordine di garanzie, che rispondono a diverse esigenze e possono, dunque, essere differenziate. Si consideri, per esempio, il caso della Gran Bretagna. Il regime dei conflitti di interesse con le funzioni politiche è in sostanza quello sopra richiamato con riferimento all'istituto parlamentare della *disallowance*. Ed è un regime generale. Disposizioni settoriali valgono, invece, per la gestione privata delle comunicazioni di massa. Il *Broadcasting Act* del 1990 esclude dalla titolarità di concessioni taluni soggetti (definiti come *disqualified*): fra questi figura l'"officer" di un "body whose objects are wholly or mainly of a political nature" (Schedule I, Part II, sub 1.1 lett. f). Tale figura può essere indifferentemente rivestita dal capo o da un membro del Governo, dal *leader* o da un esponente dell'opposizione, da altri soggetti politici. Se il fine della normativa è quello di isolare il delicato settore della comunicazione di massa dagli interessi personali dei governanti, il legislatore non lo ha certo perseguito con alcuna specifica previsione, dal momento che la cerchia delle *disqualified persons* è estesa ad altri soggetti, diversi dai membri dell'esecutivo, ed anche non politici quali, per esempio, i religiosi e gli extra-comunitari. Il *Broadcasting Act* pone, così, la gestione del mezzo televisivo al riparo di tutta una possibile serie di interferenze. Le categorie dei soggetti inabilitati alla titolarità della concessione sono definite in relazione ai requisiti prescritti per la corretta conduzione del servizio: imparzialità, indipendenza, laicismo. Le situazioni in cui versano le *disqualified persons* costituiscono altrettanti casi di incompatibilità. In questo senso, le disposizioni sopra richiamate sono poste, si può dire, in prevenzione di un possibile conflitto di interessi. Le incompatibilità sono state però stabilite

esclusivamente in relazione alle esigenze del servizio e senza alcun intento, nemmeno indiretto, di regolare in quella sede gli obblighi di condotta dei membri del Governo. A parte ciò, sta di fatto che a ricadere sotto l'incompatibilità settoriale è l'intera categoria di quanti esercitano funzioni e controllano attività di natura politica, e non i membri del Governo in quanto tali. Se vi è una regola per il potenziale conflitto di interessi, essa è, allora, proprio questa della separazione fra la gestione del mezzo di comunicazione e la cerchia soggettiva corrispondente all'intero complesso dei "corpi", quindi degli organi politici, nonché dei partiti in essi rappresentati. Sul filo di tale logica, si finisce per negare anche al corpo parlamentare, proprio nel paese in cui esso dovrebbe ancora vestire i panni del sovrano, ogni titolo giustificativo di controlli o altra interferenza nella condotta del servizio di informazione. Questa è, però, un'ottica, prima che settoriale, peculiare all'ordinamento britannico, in cui regna una tradizione di gelosa indipendenza nella stessa emittenza pubblica, ma il collegio che la dirige è nominato dall'esecutivo. Il settore è diversamente regolato in altri ordinamenti. Nel nostro, si tratta, per quel che qui importa, di configurare idonee garanzie riguardo al caso del titolare della carica di Governo che sia al tempo stesso titolare di un'impresa esercente mezzi di informazione. Così posto, il problema va necessariamente risolto non con un regime settoriale, ma con le disposizioni di ordine generale che si adottano per regolare le incompatibilità relative alle funzioni di Governo. Se lo ritiene opportuno, il nostro legislatore può prendere in considerazione il sistema del *Broadcasting Act* e la tipologia della *disqualified persons* in esso prevista, quando provvede alla riforma del settore.

4. IL QUADRO COSTITUZIONALE DELLA MATERIA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

4.1 RILEVANZA DEI DATI COMPARATIVI PER LA POSIZIONE DEL PROBLEMA

Le ipotesi che saranno avanzate per integrare e aggiornare il vigente sistema normativo restano affidate all'impiego della legge ordinaria. Si tratta, allora, di vedere quali dati del nostro ordinamento costituzionale possano giustificarle. Questa è la sede per apprezzare l'utilità delle indicazioni offerte dagli ordinamenti stranieri.

Diversamente dalle altre sopra viste, la nostra Costituzione si limita a prevedere che con legge ordinaria siano determinati i casi delle incompatibilità (ed ineleggibilità) parlamentari. L'ipotesi da considerare è che anche da noi si introduca un corrispondente regime con riguardo alle cariche di Governo. Se, in mancanza di una riserva prevista espressamente dalla costituzione, si vuol disciplinare la materia con legge ordinaria, il problema sarà quello di appurare quale titolo giustificativo di tale scelta si rinviene nella costituzione stessa. La necessità di un adeguato fondamento costituzionale delle incompatibilità è, in effetti, il primo dato messo in luce dal diritto comparato.

Altri dati degli ordinamenti stranieri appaiono utili in ordine ai limiti entro i quali l'incompatibilità può essere prevista. Il regime da adottare può, come si diceva, essere configurato nel senso dell'incompatibilità "astratta" o in quello dell'incompatibilità "concreta" o coniugando i due criteri. Quale che sia lo schema preferito, il divieto delle attività incompatibili è generalmente caratterizzato dall'esigenza di conciliare le rinunzie imposte a chi riveste la carica con il massimo possibile riconoscimento dei diritti garantiti al governante come a qualsiasi altro individuo. Qui sta il punto fermo di ogni risposta data dai legislatori stranieri al problema. Il regime

delle incompatibilità non ha mai comportato rotture del sistema, anche quando esso è stato posto con norme costituzionali che avrebbero potuto derogare agli altri precetti del testo fondamentale. La formula dell'incompatibilità costituzionalizzata è anzi quella che meglio garantisce le situazioni soggettive del governante. E' vero che è messa in gioco la permanenza dell'interessato nell'ufficio; non vi sono effetti graduati secondo la gravità del caso, come prevede l'ordinamento statunitense.

Senonchè, appunto per questo, i costituenti europei hanno sempre improntato il regime delle incompatibilità al principio di eguaglianza, che veniva stabilito nello stesso testo fondamentale. Non risultano in alcun caso previste irragionevoli e ingiustificate discriminazioni nel trattamento di chi è vincolato dalle incompatibilità previste per il suo ufficio, rispetto alla situazione invece riservata a chi può pienamente godere dei diritti costituzionalmente garantiti. E' così che la disciplina integrata nel sistema delle fonti costituzionali ha composto doveri d'ufficio e diritti individuali del governante. Il legislatore ordinario ha dovuto solo emanare le relative norme di attuazione. Nel nostro ordinamento, però, il legislatore ordinario non verrebbe chiamato soltanto a dettare le disposizioni occorrenti alla messa in opera delle incompatibilità, ma dovrebbe anzitutto prefigurare quali sono i fatti impeditivi dell'appartenenza al Governo.

Ecco perchè in questa scelta appaiono utili i dati delle costituzioni straniere. Il fatto di dover porre con lo stesso atto normativo sia il regime generale delle incompatibilità, sia la disciplina concernente il controllo sulle attività economiche del governante, conferisce, poi, maggiore utilità ai risultati dell'indagine comparatistica: il sistema statunitense e quelli europei vanno, l'uno e gli altri, tenuti in conto nel formulare un possibile schema di intervento del legislatore ordinario.

4.2 FONDAMENTO E LIMITI DELLA DISCIPLINA DELLA MATERIA SECONDO LA COSTITUZIONE ITALIANA

Il rilievo costituzionale della materia, di cui si è già detto fin dall'inizio, e i richiami del diritto comparato sopra precisati impongono una attenta riflessione sul fondamento che una legge ordinaria può rinvenire in principi e norme della Costituzione, ma anche sui limiti che essa trova nei medesimi od in altri disposti della nostra carta fondamentale.

Quanto al possibile fondamento della disciplina da adottare, varie sono le norme costituzionali che vanno prese in considerazione. Innanzitutto, l'art. 97, che impone all'amministrazione (la cui disciplina è significativamente ricompresa nell'ambito del Titolo III riguardante il Governo) l'imparzialità ed il buon andamento. Orbene, le incompatibilità tendono, in relazione alle diverse situazioni, ad allontanare il pericolo, presumibilmente serio e concreto, che il pubblico funzionario sia indotto a deviare dalla obiettività e dalla correttezza. Nella stessa ottica possono essere, poi, contemplati gli istituti della astensione e della ricusazione dei pubblici amministratori, i quali tendono ad impedire l'adozione di provvedimenti, che, data la particolare situazione del soggetto agente, corrono il rischio di non essere imparziali ed ispirati esclusivamente al bene pubblico. Il principio di imparzialità, infatti, non concerne solo la corretta sintesi degli interessi pubblici e privati sottoposti all'esame dell'amministratore pubblico, ma, ancor prima, la garanzia dell'impossibilità di perseguire da parte dell'amministratore interessi di parte o addirittura propri. In altri termini si riflette sul buon andamento dell'Amministrazione non soltanto il risultato di una gestione obiettiva e corretta, ma anche l'eliminazione di qualsiasi pericolo di deviazione.

Altra e specifica base costituzionale viene in rilievo per l'ipotesi di contrasto di interessi, connessa all'esercizio da parte di un membro del

Governo di attività economiche nel campo dell'informazione, manifestazione e diffusione del pensiero.

In tal caso, la disciplina della materia potrebbe trovare un ancoraggio, non solo nell'art. 97, ma anche nell'art. 21 e in altre disposizioni della Costituzione.

La libera manifestazione del pensiero è infatti garantita con ogni mezzo ed è presupposta dai diritti di partecipazione alla vita civile e politica in posizione di uguaglianza (artt. 3 e 48, secondo comma, Cost.). Occorre dunque circondare di opportune cautele la manifestazione del pensiero ad opera di chi, trovandosi in posizione di vertice governativo, disponga altresì di un potente strumento di diffusione a fini ideologici o propagandistici.

Invero, solo la circolazione non unilaterale delle idee può garantire la formazione di una opinione critica nei membri della collettività, essenza stessa dei principi democratici a base della Costituzione, con particolare riguardo allo svolgimento e allo sviluppo della persona umana (artt. 2 e 3 Cost.).

In materia di conflitti di interessi va considerato anche l'art. 51 Cost. Tale disposizione stabilisce il diritto di accesso di tutti i cittadini agli uffici pubblici e alle cariche elettive, in condizione di uguaglianza, precisando che l'accesso avviene "secondo i requisiti stabiliti dalla legge". Anche le cariche governative possono essere considerate "pubblici uffici" ai sensi di tale norma. Al riguardo, si può ricordare che il testo dell'art. 51, approvato dalla Prima sottocommissione della Commissione dei Settantacinque dell'Assemblea Costituente faceva uso dell'onnicomprensiva espressione "cariche politiche" in luogo di quella poi adottata in Assemblea, che distingue gli uffici dalle cariche elettive. Posto ciò, si potrebbe ritenere che la legge ordinaria sia facoltizzata a disciplinare la materia stabilendo requisiti di accesso alle cariche governative proprio in vista dell'eliminazione di conflitti fra l'interesse pubblico concernente l'azione di governo e l'interesse privato.

Vero è che la norma costituzionale è testualmente riferita

all'accesso, in senso stretto, all'ufficio. Anche la previsione della incompatibilità potrebbe essere tuttavia inclusa nell'ambito della riserva di legge che essa configura. Questo se si pensa che lo stabilire incompatibilità costituisca una remora all'accesso all'ufficio, un mezzo di dissuasione dei soggetti, che poi in tale situazione verserebbero, ad assumere una determinata carica. Una tale lettura del disposto costituzionale è certo possibile, anche se, occorre avvertire, non è unanimemente accolta dagli interpreti. Vi è infatti chi sostiene che i "requisiti" soggettivi cui allude l'art. 51 Cost. siano requisiti attitudinali (fisici, intellettuali, culturali, ecc.) in relazione all'ufficio pubblico da ricoprire, e non attengano alla attività economica degli aspiranti. Questa non sarebbe configurabile come un requisito, ma semmai come uno svolgimento della personalità, che è esplicazione di un diritto di libertà (art. 42 Cost.). In caso contrario, sarebbe tradito lo stesso spirito della norma, la quale apre l'accesso alle cariche pubbliche a tutti i cittadini, riconoscendo lo *jus ad officium* senza alcuna discriminazione collegata alla loro posizione sociale e lavorativa o al loro diritto di proprietà.

Questi i disposti costituzionali cui può collegarsi l'intervento del legislatore ordinario. D'altra parte, vi sono principi e norme costituzionali che delimitano l'ambito di tale intervento.

Si deve tener conto, innanzitutto, della garanzia costituzionale del diritto di proprietà e di quello di iniziativa economica, le cui restrizioni sono eccezionali e condizionate al perseguimento di precise finalità (artt. 41 e 42 Cost.).

Limitazioni sono, invero, ammesse in tali campi, ma si tratta di limitazioni le quali attengono alla "funzione sociale" dell'iniziativa economica e della proprietà: esse, come ha insegnato la Corte costituzionale, devono essere inerenti al bene oggetto del diritto ed alla sua peculiare natura. In particolare, la sottrazione forzata del diritto di proprietà deve essere giustificata da effettive esigenze di pubblica utilità e deve sempre avvenire con indennizzo.

Altre esigenze hanno trovato consolidato riconoscimento nella giurisprudenza della Corte costituzionale, proprio in riferimento all'attuazione legislativa dell'art. 51 Cost., nel vaglio di costituzionalità dei requisiti richiesti per l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

Si tratta dei principi di ragionevolezza e proporzionalità in base ai quali la definizione dei conflitti di interesse deve essere regolata imponendo un sacrificio dei diritti individuali che sia ragionevolmente indispensabile per la tutela dell'interesse pubblico.

Il principio costituzionale del buono e imparziale andamento dell'Amministrazione, che sostanzialmente giustifica misure legislative tendenti ad evitare e ad eliminare commistioni di interessi pubblici e privati in capo ai titolari di cariche di Governo, deve, dunque, essere ragionevolmente temperato con altri principi derivanti parimenti dalla Costituzione e posti a tutela di altri valori essenziali.

Alla luce di queste considerazioni non apparirebbe, quindi, costituzionalmente legittimo che una legge ordinaria stabilisse l'impossibilità per i proprietari di determinate imprese di accedere alle cariche di Governo. Si avrebbe infatti in tal caso l'affermazione di una vera e propria "incapacità" per determinate categorie di persone e ciò in contrasto con lo spirito dell'art. 51 Cost. Una previsione del tipo di quella indicata verrebbe in sostanza a concretizzare quello svuotamento dello *jus ad officium* di cui si è detto prima.

D'altra parte, l'eventuale scelta di ricollegare alla assunzione di cariche di Governo il sacrificio del diritto di proprietà produrrebbe un effetto eccessivo per la sua definitività, e quindi irragionevole e sproporzionato, rispetto all'assunzione di una carica per sua natura precaria. Sarebbe poi del tutto illogico se la previsione legislativa nell'uno o nell'altro caso facesse discendere l'incapacità o l'ineleggibilità dalla titolarità di certi beni o di certe imprese a prescindere dalla loro entità. Si pensi alla disparità degli interessi economici collegati ad una concessione di arenile rispetto a quelli inerenti ad una concessione di fonti di energia, o di mezzi di comunicazione, pur nella

comune derivazione dell'attività privata da un titolo pubblicistico quale la concessione.

Analogo effetto avrebbe la determinazione non di una "ineleggibilità" o "incapacità" del tipo descritto, ma di una "incompatibilità", nel senso che colui il quale assume la carica di Governo sia tenuto in un momento successivo a cedere determinate proprietà a pena di decadenza. Anche in questo caso l'effetto dissuasivo dell'incompatibilità sarebbe tale da costituire nei fatti una pressochè assoluta ed ingiustificata preclusione all'accesso alla carica.

Quanto alla incidenza della incompatibilità derivante dall'interesse imprenditoriale sulla permanenza nella carica governativa, altri limiti devono essere tenuti in considerazione.

Precise norme della nostra Costituzione disciplinano infatti l'assunzione della carica di Presidente del Consiglio e di Ministro, nonché la decadenza da tali cariche (artt. 92, 94 Cost.). Non dovrebbe dunque ritenersi possibile interferire su tali procedimenti con leggi ordinarie.

Nello stabilire incapacità o ineleggibilità o anche incompatibilità a pena di decadenza, il legislatore ordinario dovrebbe stabilire anche l'organo che verifica l'esistenza di tali situazioni e le procedure, anche contenziose, dell'accertamento. Tale limite può essere eventualmente superato con un rinvio ad altra fonte abilitata dall'ordinamento costituzionale a regolare la materia. In nessun caso la legge ordinaria può innestare nuove regole su quelle costituzionali, le quali prevedono la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri da parte del Capo dello Stato (art. 92), con un atto che prescinde dall'accertamento di requisiti specifici (positivi o negativi che essi siano) e la decadenza, o meglio l'obbligo di dimissioni, in caso di sfiducia da parte delle Camere (art. 94).

Disposizioni che alterino (o comunque modifichino anche solo con la previsione di fattispecie aggiuntive) tali procedimenti non potrebbero essere adottate che mediante legge costituzionale.

Ai fini di una equilibrata scelta di indirizzo normativo, che si proponga, in presenza dei richiamati principi e vincoli costituzionali, di dettare una disciplina di legge ordinaria per prevenire i conflitti fra interesse pubblico e privato in sede governativa, non va d'altra parte dimenticato che l'ordinamento, nel suo complesso, come si è già detto al paragrafo 1, già predispone strumenti più o meno efficaci per fronteggiare il fenomeno.

Deve dunque predisporci una disciplina integrativa e proporzionata. Del resto, come si è detto all'inizio, essa, pur se necessaria, non sembra possa garantire in assoluto l'effettiva non commistione di interessi pubblici e privati in chi ricopre cariche di vertice nel potere esecutivo (o negli altri poteri dello Stato).

In questa situazione, ogni forma di incompatibilità assoluta fra titolarità di impresa e carica di Governo od ogni obbligo di dimissione o di alienazione dell'impresa all'atto dell'assunzione della carica di Governo, rischia di incorrere in censure di incostituzionalità. Tali misure si rivelerebbero, d'altra parte, o sproporzionate alla situazione specifica o addirittura inutili, nell'ipotesi che il settore in cui si svolge l'attività privata del membro del Governo non sia in alcun modo toccato dall'attività governativa, ovvero sia toccato nel quadro di riforme o di provvedimenti di portata generale.

Con ciò non vuol negarsi la rilevanza del fenomeno della contemporanea gestione di attività imprenditoriali private e di funzioni pubbliche di Governo; fenomeno il quale, in alcuni settori "sensibili" per il coinvolgimento di diritti costituzionalmente garantiti, e specialmente, nel settore delle comunicazioni di massa, può assumere notevole valenza politica e giuridica, e comunque, può destare preoccupazioni circa la linearità dell'opera di Governo.

E' giusto quindi predisporre degli strumenti idonei, tendenti ad evitare che interessi privati dei soggetti cui è affidato il governo del Paese possano condizionarne l'azione politica e amministrativa in relazione alle

attività economiche che ad essi fanno capo.

Da un lato, tuttavia, deve rilevarsi che il rischio di tali situazioni ad un osservatore disincantato appare collegarsi più alla presenza di concentrazioni capaci di incidere in modo preponderante sulla gestione della cosa pubblica, che alla formale coincidenza, in uno stesso soggetto, di funzioni di governo e di interessi economici. Vanno qui richiamate le iniziali considerazioni sulle molteplici forme di intreccio tra interessi pubblici e di parte, che possono coinvolgere, si noti, non solo i governanti ma anche i membri delle Camere, cui spetta il potere di promuovere e di approvare leggi incidenti sull'industria, sul commercio, sui tributi e su tutto quanto riguarda l'economia della nazione (si vedano i dati sul diritto comparato).

D'altro lato non si deve dimenticare che si tratta di situazioni mutevoli e complesse, difficilmente suscettibili di una disciplina generale, come l'esperienza di altri ordinamenti testimonia.

5. PROSPETTIVE DI SOLUZIONE SUL PIANO LEGISLATIVO ORDINARIO

Proprio la molteplicità e la complessità delle situazioni da disciplinare induce, perciò, a ritenere preferibili istituti di garanzia variamente coordinati fra loro che, nel complesso, risultino proporzionati alle effettive esigenze. Così, da un lato è corretto prevedere ipotesi di vera e propria incompatibilità tra cariche di Governo e posizioni di diretta gestione di altri interessi con tutte le conseguenze che possono discendere, secondo l'ordinamento, dall'opzione dell'interessato. D'altra parte appare sufficiente, facendo salva la mera titolarità (e non la gestione) di interessi ritenuti significativi ai fini della prevenzione di un eventuale conflitto con la corretta gestione della cosa pubblica, sottoporre ad opportuno controllo lo svolgimento dell'attività da parte di terzi affidatari in relazione al comportamento del titolare della carica di Governo. Va tenuto infatti conto

che il risultato della gestione si riversa nel patrimonio del titolare della funzione di Governo.

Il controllo può essere commisurato all'entità degli interessi e alla stessa condotta del loro gestore.

Sia per quanto attiene alla incompatibilità con le cariche di Governo, sia per quanto attiene ai controlli ed ai condizionamenti sulla gestione aliena dagli interessi privati dei governanti, la disciplina non sembra in tal modo incorrere in censure di incostituzionalità.

L'attività economica e la proprietà privata sono, infatti, tutelate dalla Costituzione, ma nel rispetto degli altri valori fondamentali (artt. 41, comma 2, 42, comma 2). Tra questi valori, per ciò che qui rileva, si potrebbero, sia pure sullo sfondo, richiamare gli artt. 2 e 3 (dovere di solidarietà e rimozione dei limiti alla partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica, sociale, con conseguente contenimento delle posizioni di privilegio eventualmente derivanti dal contestuale esercizio dell'attività imprenditoriale e della funzione governativa); 21 (libertà di manifestazione di pensiero e pluralità delle fonti di formazione delle diverse opinioni, con conseguente limitazione di comunicazioni di massa artatamente orientate dall'imprenditore che sia anche titolare di una carica di Governo). Una compressione delle facoltà normalmente attribuite al proprietario dell'impresa o del bene, che non si traduca in una sostanziale ed irrimediabile espropriazione e che quindi non assuma il significato di un grave impedimento o di una sostanziale preclusione al pubblico ufficio, appare così legittima.

Sembra, dunque, appropriato nel delineato contesto costituzionale e sulla scorta di autorevoli esempi esteri, per tutto il perdurare della funzione di Governo, prevedere innanzitutto, a fini di trasparenza, un obbligo di esternazione completa delle situazioni che presentano il rischio di commistione fra interessi pubblici e privati, sulla base di criteri generali ed astratti determinati dalla legge.

Entro questi limiti, ed in presenza di tutti gli altri controlli di carattere generale cui si è fatto cenno, appare costituzionalmente legittimo ed altresì utile nel pubblico interesse, il ricorso, secondo una prassi positivamente affermata in Italia e all'estero nell'ambito delle cc.dd. *Authorities*, al vaglio di Autorità Amministrative autonome, che siano qualificate nel campo, non politicamente, ma culturalmente e tecnicamente, e che siano geneticamente e funzionalmente indipendenti dal Governo. Organi, cioè, che accertino e valutino continuamente le situazioni di rischio indicando o predisponendo anche le misure operative, idonee ad eliminare pericoli concreti ed attuali di sviamento.

Sarebbe in tal modo salvaguardata l'esigenza del cittadino chiamato a cariche di Governo di non vedere paralizzati e pregiudicati, per un periodo di incerta durata e forse irrimediabilmente, la sua attività e il suo personale impulso in un settore imprenditoriale; e, al tempo stesso, sarebbe consentito a tutti - sostenitori del Governo, oppositori, osservatori neutrali, mezzi di comunicazione di massa, ecc. - di rapportarsi a dati di fatto o a situazioni obiettivamente esternati per giudicare sulla efficacia delle misure adottate nell'interesse pubblico.

Un discorso particolare va fatto, come si è accennato, per il caso in cui il membro del Governo detenga o controlli mezzi di comunicazione di massa, in modo che tale bivalente situazione risulti idonea ad influenzare in maniera privilegiata l'opinione pubblica in suo favore.

Va notato che, a parte le disposizioni tendenti a contenere gli eccessi della campagna elettorale (leggi 25 marzo 1993, n. 81 e 10 dicembre 1993, n. 515) non esistono nel nostro ordinamento norme dirette ad impedire a qualsiasi cittadino, associazione, gruppo o partito politico la libera diffusione del proprio pensiero (art. 21 Cost.). E ciò anche se la consistenza economica del soggetto o la sua organizzazione, o la sua iniziativa, gli consentano di ottenere risultati migliori rispetto ad altri.

Quel che è vietato dalla normativa comunitaria e dall'ordinamento

italiano è raggiungere posizioni monopolistiche (che potranno essere variamente ridefinite nella prossima riforma), utilizzare la carica pubblica per promuovere indebiti incentivi a favore dell'impresa privata di pertinenza del governante, infrangere gli obblighi generali inerenti alla comunicazione (in particolare quello della obiettività, imparzialità e completezza dell'informazione e del pluralismo delle esternazioni).

Al di fuori di ciò, nulla sembra vincolare il titolare o il direttore di una impresa radio-televisiva privata o di un giornale o periodico, a contenere il tono o la colorazione delle pubblicazioni o delle trasmissioni in una linea rigidamente immune da orientamenti ideologici e da prese di posizioni politiche o culturali, anche se la titolarità o la gestione dell'impresa di comunicazione facciano capo ad un membro del Governo.

Allo stato attuale, si passa all'illecito solo quando la pressione intellettuale ed emotiva svolta dal mezzo di diffusione del pensiero risulta abnorme, quando la persuasione è esercitata subdolamente, con espedienti rivolti ad intorpidire e ad alterare, più che a stimolare le coscienze, attraverso informazioni false, distorte o ripetitivamente unilaterali.

Dal punto di vista della predisposizione delle "regole del gioco" in tale delicata materia, direttamente incidente sui meccanismi della formazione del consenso e, quindi, della democrazia, appare evidente che risulta decisivo l'obbligo esistente di assicurare il pluralismo e l'obiettività delle informazioni. E' chiaro che l'appartenenza del mezzo di comunicazione al titolare di cariche di Governo accentua il rischio di comunicazioni preordinate a favore del Governo o del singolo governante.

Appare opportuno quindi predisporre ciò che per le altre attività imprenditoriali del titolare delle cariche di Governo è solo eventuale e condizionato ad una specifica valutazione di rilevanza, e cioè una generale separazione gestionale, che prescindendo dalla consistenza economica dell'iniziativa; è necessario del pari esercitare una accurata vigilanza ed intervenire nei casi concreti con provvedimenti tali da costituire un serio ed

effettivo deterrente.

In questa opera estremamente delicata, che non è politica né economica, ma riguarda da vicino la politica e l'economia, è sembrato opportuno coinvolgere organicamente e funzionalmente l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, che sono già in possesso di una attrezzatura e di una organizzazione in materia analoga. Si otterrà così, nella economicità derivante dall'impiego di organi già esistenti, affidabili e preparati, una prestazione ulteriore, rivolta non a sindacare l'attività di Governo di chi è immerso anche nel mondo dell'economia, ma a rinsaldare attraverso idonee cautele e garanzie il rapporto fiduciario della comunità con i governanti.

Essenziale, in questo sistema, appare peraltro il continuativo raccordo fra le due Autorità, pur nella diversità delle competenze.

La soluzione normativa che si propone di adottare è diretta ad evitare le difficoltà di ordine costituzionale che si sono prospettate rispetto ad altre ipotizzabili discipline, e sembra, in sé, idonea a perseguire l'obiettivo della separazione degli interessi privati da quelli pubblici nell'azione di Governo, secondo il canone costituzionale della ragionevolezza e della proporzionalità del mezzo rispetto al fine.

Salva una più puntuale analisi delle singole disposizioni, giova riguardare i punti salienti della disciplina proposta. In primo luogo, è prevista l'incompatibilità delle cariche di Governo con la gestione di attività professionali e imprenditoriali e con la titolarità di determinati incarichi e uffici. Le predette situazioni, già in parte identificate per i parlamentari ed altre categorie di pubblici funzionari, sono tipiche in tema di potenziale collisione con l'interesse pubblico e nuocciono, in sé e per sé, ad una immagine di imparzialità di fronte all'opinione pubblica. L'impegno in incarichi estranei potrebbe altresì impedire o attenuare la completa dedizione all'espletamento delle funzioni proprie della carica governativa. Senza imporre in linea di principio ed in via necessitata il sacrificio del diritto di

proprietà, il sistema delle incompatibilità comporta un distacco, in via non necessariamente definitiva, dagli incarichi ritenuti contrastanti. In materia di incompatibilità è parso opportuno riservare l'accertamento al Parlamento, cioè all'organo che nel nostro ordinamento costituzionale controlla l'operato politico del Governo. D'altra parte, le Camere sono già investite, per espresso disposto della Costituzione, del giudizio relativo alle ineleggibilità e incompatibilità dei propri membri, giudizio che può concludersi con una dichiarazione di decadenza. Questo dato normativo è tutt'altro che irrilevante in un regime parlamentare quale è il nostro, in cui i ministri sono per solito membri delle Camere.

Istituita la barriera delle incompatibilità, si è apprestato un secondo baluardo protettivo: quello della trasparenza gestionale.

Come si è detto, l'esistenza di una rilevante posizione proprietaria e di controllo, anche se non è eliminabile coattivamente, può avere, in astratto, un peso non trascurabile nel comportamento del titolare di una carica di Governo. Tale posizione, quindi, deve innanzitutto essere accertata ed evidenziata all'esterno con la massima precisione e chiarezza, in modo che la condotta dell'uomo di Governo sia da tutti apprezzabile nel suo complesso.

E' questo l'istituto della *disclosure* cui si è accennato e che, pur introducendo oneri in certa misura inquisitori, appare efficace al fine di evitare che i titolari di cariche "a rischio" siano indotti ad indulgere ai loro interessi privati nella condotta dei pubblici affari. E' noto infatti che la riprovazione dell'opinione pubblica orientata dai *mass media* è temibile al pari delle misure sanzionatorie adottate dagli organi istituzionali di controllo.

Naturalmente ci si riferisce a quelle attività economiche che presentino un carattere di rilevanza; l'accertamento di tale carattere proviene da una Autorità amministrativa indipendente già operante, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, particolarmente qualificata in materia aziendale. Al riguardo sono prestabiliti, per legge, determinati presupposti:

- a) che il patrimonio netto delle attività superi i 50 miliardi di lire;

ovvero

b) che le attività economiche consistano nell'esercizio di mezzi di comunicazione di massa.

Per effetto della disciplina sinora esposta, i titolari di cariche di Governo devono immediatamente comunicare all'Autorità garante tutti i dati concernenti le cariche ed uffici di cui siano titolari, le attività che essi svolgano, nonché le attività economiche di cui siano titolari o controllanti anche indirettamente, anche se le abbiano dismesse nei tre mesi precedenti l'assunzione della carica.

Al fine di realizzare l'effettiva separazione da qualsiasi ingerenza sulle attività economiche di sua pertinenza, il titolare della carica di Governo ha inoltre l'onere di predisporre un piano articolato nelle modalità e nei tempi. Il contenuto di tale piano può variare dall'effettuazione di dismissioni o alienazioni al trasferimento fiduciario della titolarità o del godimento, tanto a persone fisiche quanto ad un *trust*.

Con riguardo a tale piano, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato svolge funzioni di accertamento e di valutazione (approvazione).

Nel corso della realizzazione del piano, il principio ispiratore è che non possa e non debba, in virtù dell'azione governativa, essere favorito l'interesse del titolare mediante forme di appoggio particolare all'impresa, e che quest'ultima nella sua vita debba essere completamente distaccata dal suo titolare. Lo stesso vale per il settore dei mezzi di comunicazione di massa dove l'interesse pubblico si concentra sulla tutela del pluralismo, dell'obiettività e dell'imparzialità dell'informazione, e va evitata qualsiasi iniziativa di specifico e sperequato supporto nei confronti del titolare.

In conseguenza l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (o il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, se del piano siano oggetto imprese di comunicazione) è preposta alla tutela continuativa della indipendenza della gestione nei confronti del titolare della carica di Governo, pur se questo ha perso la disponibilità dei suoi poteri. In materia di giornali e

di radiotelevisione il Garante, oltre ai poteri di intervento ad esso attribuiti con riferimento a tutte le attività economiche, ha uno specifico potere sanzionatorio, anche di urgenza, incidente sugli introiti pubblicitari dell'impresa. Di ogni provvedimento possono essere disposte la pubblicazione e la trasmissione radiotelevisiva, quali strumenti ulteriori di deterrenza.

Dalla rapida illustrazione che precede, emergono alcune caratteristiche sulle quali è opportuno richiamare l'attenzione.

Il progetto non opera una scelta netta tra i due approcci alla soluzione del problema che il diritto comparato presenta: l'affermazione di incompatibilità astratta, quale rimedio radicale e preventivo, e l'imposizione di obblighi di condotta in relazione a casi concreti. Sono infatti utilizzati entrambi questi strumenti giuridici, facendo uso dell'uno o dell'altro a seconda delle differenti situazioni, in base ad un giudizio di maggiore idoneità dello strumento prescelto a risolvere determinati conflitti di interessi.

L'intervento dell'Autorità di garanzia non si risolve solo nella identificazione in concreto degli obblighi di condotta che l'interessato deve seguire, poichè ad essa è attribuito anche il compito di verificare il rispetto delle sue decisioni: l'Autorità, quindi, riguardo ad una situazione di conflitto di interessi, si vede attribuita una vigilanza permanente, finalizzata ad evitare che possano esservi elusioni rispetto alle sue determinazioni.

Si è così dato vita ad una sorta di incompatibilità controllata che tende a garantire per tutta la permanenza in carica dei governanti l'osservanza della disciplina relativa ai conflitti.

Le Autorità indipendenti infine, agendo sul delicato versante dell'azione governativa, segnalano ai vertici dello Stato le lacune amministrative e normative in materia e, ancora più importante, l'anomalia di indirizzi governativi che, su iniziativa o con la partecipazione del titolare di cariche di Governo, si prestino ad essere interpretati come indebitamente favorevoli nei confronti di attività economiche facenti capo ai medesimi.

Si chiude così, nella trama delle misure e delle cautele predisposte

e nella individuazione di centri di riferimento culturalmente ed eticamente idonei, un quadro la cui complessità appare compensata dall'ampio spettro delle situazioni considerate e dalla utilizzazione di strumenti che sono apparsi, per quanto possibile, idonei a far fronte in maniera coerente ad esigenze gravi e reali, seguendo, nel rigore, i canoni fondamentali della ragionevolezza e della adeguatezza.

RELAZIONE DI COMMENTO ALLE DISPOSIZIONI

ART. 1

L'art. 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 alle disposizioni di cui agli artt. 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 (art. 2);

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

2

svolgono per delega, nonostante sia noto che essi non fanno parte del Governo in senso stretto, quale è descritto nell'art.95 Cost.).

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 dovere 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 quella 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 lo schema è, dunque, quella di evidenziare la piena dedizione del titolare di cariche di Governo alla funzione pubblica a cui è preposto, 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 dalla proposta di legge, in seno all'art.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 giuridicamente 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.

ART. 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 art. 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 appannaggio 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 perchè ad essa collegati (enti pubblici anche economici e imprese a partecipazione pubblica) sia perchè da essa deriva 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'art. 16 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 (lett. 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.

E' precluso, inoltre, ai titolari di cariche di Governo lo svolgimento di attività professionali (lett. c), nonchè di attività attinenti all'esercizio di un'impresa (lett. 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 dipendente del primo ovvero un professionista), nonchè 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, nonchè 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 alle Camere, 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 art.6, comma 1.

ART.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 economica 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. E', 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'art. 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, che 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

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’art. 1, comma 2, l. 6 agosto 1990, n. 223 (anche se per il solo sistema radiotelevisivo), espressamente richiamato dal comma 2.

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 traducano 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.

ART.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 della concorrenza e del mercato e di quello che presiede alla regolamentazione 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 CEE e ad esso funzionalmente collegato (si veda l'art.1.4 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 progetto 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 artt.5 ss. 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, art.10, comma 2, legge 10 ottobre 1990, n.287 e art.6, comma 2, 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, lett.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 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 all'esame, dunque, emergono talune chiare conclusioni, che conducono ad una netta distinzione delle finalità cui sono preposti, nonché 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.

ART.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'art. 6, comma 11, legge 6 agosto 1990, n. 223 e l'art. 12 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'art. 12 l. 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'art. 9, comma 4, legge 5 agosto 1981, n. 416, richiamato dall'art. 6, comma 11, l. 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, nonché 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.

ART. 6

Il regime delle incompatibilità relative ai titolari di cariche di

Governo, enunciato nelle sue linee di principio nell'art. 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 ricoperti ed attività svolte, ai sensi del precedente art. 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, lett. b), sia in ambito più generale, in relazione anche ai vertici dell'esecutivo (5 USC § 101 s. e 5 CFR § 2634.201 ss.).

Il sistema predisposto nel testo di legge, all'art.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'art. 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 progetto 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 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 al punto da costituire concreto elemento discriminante per l'accesso alle cariche di Governo, dovendo riguardare pertanto solo quelle attività economiche che, sia per la 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 (art. 6, comma 1);

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

III) sottoposizione, in caso di accertamento positivo, delle attività economiche ai controlli e limiti di cui all'art. 7 ss.

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 carattere economico:

- 1) di cui il soggetto comunicante sia 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'art. 7 legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, *ratione materiae*, dall'art. 37 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 dall'art. 7 ss.

L'obbligo di *disclosure* grava sul titolare di cariche di 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 all'art.7 ss.

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

63

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, l. 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, lett. 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, quale che sia 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.

ART. 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 all'art.7 ss.

L'articolo in esame, 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 esperienza 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 orientarla 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'art.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, necessario predisporre un sistema con molteplici opzioni di intervento, che si possono modellare sulla tipologia delle attività economiche svolte.

A tal 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 dismissioni, ipotesi che può richiedere tempi lunghi per l'integrale realizzazione: comma 4). L'approvazione dell'Autorità, naturalmente, deve basarsi sulla valutazione 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'art.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, nominandolo 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; in proposito: art.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 dismissione 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. E', 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 testo 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 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. E', 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'art. 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). Parimenti, 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 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 art.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), 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 c.d. conflitto di interessi, anzichè 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'art.2, si aggiunge un apposito regime di cautele giuridiche a carico delle attività economiche (purchè 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 ed 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 particolar modo, il negozio fiduciario ed il *trust*, oggetto, quest'ultimo, della recente 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 (art.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*, purchè 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 quelle 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

divestiture) 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 progetto 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 della scelta 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 economiche. E' invece diretta conseguenza della scelta di campo operata nella redazione del progetto 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).

ART.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'art.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'art.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.

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'art.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 artt. 24 e 113 Cost.

ART. 9

Prima di procedere all'analisi del testo dell'articolo in esame, appare opportuno svolgere talune precisazioni intorno al regime previsto nella proposta 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 (art. 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'art.7, comma 2, previa naturalmente l'approvazione dell'Autorità garante, nonché le misure di cui all'articolo precedente.

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'art.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, nonché 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'art. 37, legge 6 agosto 1990, n. 223, come avviene all'art.6, comma 1.

34

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 è interdetto 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.

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'art.3, comma 2, del testo di legge, che rinvia a sua volta all'art.1, comma 2, 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 artt.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'art.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.

L'ultimo comma, 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.

ART.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 dalla proposta 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 (art.10, comma 1).

Il compito affidato dalla proposta di legge alle due Autorità,

dunque, consiste nello svolgimento di una 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'art.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 un'incidenza qualificata e non meramente generica. La previsione del comma 1, 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 dalla proposta 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 della proposta 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 della proposta di legge, data la già vigente previsione di un'apposita relazione sulla generalità delle attività svolte dalle stesse (art.6, comma 13, legge 6 agosto 1990, n.223; art.23 legge 10 ottobre 1990, n.287), all'interno della quale specifica attenzione sarà naturalmente dedicata agli atti compiuti in adempimento delle prescrizioni dell'articolato in commento.

ART. 11

82

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

ARTICOLATO PER UN 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 predette situazioni di incompatibilità 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 proprietà o il controllo, se risultano

rilevanti per l'economia nazionale ai sensi dell'art. 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 precedente. Esse, inoltre, debbono essere gestite in conformità dei principi stabiliti dall'art. 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 precedente 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'art. 4, secondo le rispettive competenze, possono richiedere a qualsiasi organo della Pubblica Amministrazione o soggetto pubblico o privato, nei limiti consentiti dall'ordinamento, 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'art.2. Entro lo stesso termine comunicano del pari all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, agli effetti dell'art.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'art. 7 legge 10 ottobre 1990, n. 287 o, se si tratti di imprese esercenti mezzi di comunicazione di massa, ai sensi dell'art. 37 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 netto 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'art. 16, comma 1, 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'art. 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 legge 16 ottobre 1989, n. 364, recante "Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1° luglio 1985". 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'art. 6, comma 2, lett.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

04

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'art.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'art. 3, comma 2. A tal fine utilizza i propri uffici nonché i Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi e i Circoli delle costruzioni telegrafiche e telefoniche.

2. Fatto salvo quanto previsto dall'art.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 predette Autorità, 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'art.6, comma 1, sono effettuate entro quaranta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

