

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Nn. 3236, 236 e 4465-A/bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE SCHIFANI)

Comunicata alla Presidenza il 19 febbraio 2001

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Norme in materia di conflitti di interesse (n. 3236)

*approvato dalla Camera dei deputati il 22 aprile 1998, in un testo
risultante dall'unificazione dei disegni di legge*

**d'iniziativa dei deputati CAPARINI, ALBORGHETTI, APOLLONI,
BAGLIANI, BALLAMAN, BALOCCHI, BARRAL, BIANCHI
CLERICI, BOSCO, CALZAVARA, CAVALIERE, CÈ,
CHIAPPORI, CHINCARINI, DALLA ROSA, FAUSTINELLI,
FONTAN, FRIGERIO, GNAGA, MARTINELLI, RODEGHIERO,
ROSSI Oreste, SANTANDREA, STEFANI, STUCCHI e VASCON
(1236); VELTRI, NIEDDA, PISCITELLO, BRANCATI,
PRESTAMBURGO, LUMIA, SICA, FURIO COLOMBO, BONITO,
CAMBURSANO, CENNAMO, CENTO, GALDELLI, LENTO,
PERUZZA, PEZZONI, ROTUNDO e SCHMID (3612);
BERLUSCONI, PISANU, MARZANO, CALDERISI,
PRESTIGIACOMO, REBUFFA, BERTUCCI e DI LUCA (4410);
PISCITELLO, DANIELI e SCOZZARI (4488)**

(V. Stampato Camera n. 1236, 3612, 4410 e 4488)

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 27 aprile 1998*

E SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disciplina in materia di incompatibilità e di conflitto di interessi per i titolari di cariche di Governo (n. 236)

**d’iniziativa dei senatori PASSIGLI, CASADEI MONTI, DE LUCA
Michele, MANCONI, SALVI e BARBIERI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 MAGGIO 1996

Norme in materia di conflitti di interesse (n. 4465)

d’iniziativa dei senatori CÒ, CRIPPA e RUSSO SPENA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 FEBBRAIO 2000

dei quali la Commissione propone l’assorbimento nel disegno di legge n. 3236

ONOREVOLI SENATORI. - Dopo circa tre anni dalla data in cui la Camera dei deputati, con voto pressoché unanime, ebbe a licenziare un testo di legge che disciplinava, in maniera compiuta e sistematica, la tematica del conflitto d'interesse, giunge ai lavori d'Aula del Senato una nuova proposta significativamente manipolata dalla maggioranza su alcuni punti nei quali, con l'apparente fine di rafforzare il regime delle sanzioni, si introducono surrettiziamente previsioni legislative volte ad impedire (così come nella sostanza si impedisce) l'accesso a cariche di governo nei confronti di soggetti titolari di rilevanti patrimoni aziendali o di pubbliche concessioni.

Se da un lato, infatti, il testo della Camera dettava, per la prima volta nel nostro ordinamento, regole e principi ai quali i titolari di cariche di governo avrebbero dovuto attenersi per evitare la sovrapposizione, in capo allo stesso soggetto, di interessi pubblici e di interessi personali, dall'altro lato si affidava al sistema della politica la rimozione dei comportamenti trasgressivi, in quanto dotato di una endogena capacità di autodisciplina dovuta alle imprescindibili esigenze di consenso esterno cui sono sottoposti i suoi protagonisti.

Tutto ciò traeva spunto da una corretta visione del problema, nella quale l'interessato andava considerato come soggetto di buona fede e giammai come autore, per sua tendenza, di atteggiamenti trasgressivi della norma.

In quest'ottica appariva giusta la riflessione per cui il miglior tipo di sanzione da poter irrogare al politico fosse quella fisiologica della perdita del consenso, della fiducia da parte delle istituzioni, della conseguente marginalizzazione di colui il quale, chiamato

ad occuparsi in prima persona degli interessi del Paese, ne tradisca esemplarmente le sue leggi.

Orbene, il grave limite del testo del Senato consiste nell'aver ribaltato quest'ultima impostazione, per segnare il passo sia ad una draconiana concezione di sospetto nei confronti del titolare, che ad una asserita incapacità del sistema della politica di eliminare autonomamente palesi situazioni di conflitto in capo ai responsabili di cariche di governo.

Ecco, allora, che a questa mutata impostazione del problema ne consegue la introduzione di sanzioni abnormi, inusitate, ed a volte addirittura plurime, che offendono la cultura giuridica del nostro ordinamento in quanto lontane dal consolidato principio della proporzione tra la gravità della condotta illegittima e l'entità della sanzione.

L'anomalia del nuovo impianto sanzionatorio del testo, tra l'altro, è destinata ad introdurre un pericoloso concetto di irreversibilità del *vulnus* della condanna, per l'obiettivo preoccupazione che la reale impossibilità di potere sostenere l'onere finanziario di una sanzione spropositata si traduca nell'inevitabile tracollo finanziario del soggetto colpito.

Già dai primi articoli del testo del disegno di legge all'esame dell'Aula traspare, in tutta evidenza, la prevenzione nei confronti della figura del titolare, laddove gli viene inibito l'esercizio di qualunque attività libero professionale, anche se non riconducibile a materie identiche o affini a quelle rientranti nella delega di governo assegnatagli.

Né la motivazione addotta dalla maggioranza su tale soluzione è risultata apprezzabile, poiché il sostenere che tale limitazione è volta ad impedire posizioni dominanti del soggetto nel campo della sua professione andrebbe condiviso soltanto in presenza di una

stretta coincidenza tra l'oggetto della professione e l'oggetto della delega.

L'inibizione di qualunque attività libero professionale, in verità, è il frutto di una distorta logica di sospetto, attraverso la quale il titolare-professionista è visto come soggetto capace di ottenere vantaggi professionali, in termini di raggiungimento degli obiettivi e di raccolta di clientela, grazie ad un uso improprio della sua carica!

La cultura del sospetto che aleggia in ogni articolo del testo, trova ulteriore ed ampia conferma nelle mutate procedure, rispetto al testo approvato dalla Camera, relative alla individuazione del gestore del patrimonio del titolare, allorché questi risulti possedere attività economiche rilevanti, ai sensi del comma 2 dell'articolo 4.

Orbene, sorvolando sulla opportuna opzione per l'istituto della gestione fiduciaria rispetto al *blind trust* (istituto ancor oggi disapplicato nel nostro ordinamento), risulta significativamente sconvolto il meccanismo di individuazione del soggetto gestore; alla saggia previsione della Camera di vedere predisposto un albo di soggetti qualificati, all'interno del quale il titolare potesse individuare l'amministratore del suo patrimonio, si è privilegiata una radicale ed opposta soluzione mediante la quale sarà l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in piena autonomia e senza doverne dare conto ad alcuno, a scegliere unilateralmente il gestore.

Su questa nuova impostazione sovengono immediatamente due ordini di considerazioni:

a) la cultura del sospetto, per la quale il soggetto non è meritevole di alcuna fiducia nella scelta di chi dovrà occuparsi dei suoi beni, poichè egli certamente contratterà preliminarmente e riservatamente con quest'ultimo al fine di addivenire ad un segreto accordo di complicità;

b) la totale assenza di garanzie sulla capacità ed affidabilità professionale del gestore, in quanto l'esistenza dell'albo assicu-

rava certezza di un preventivo accurato esame da parte dell'Autorità sulla preparazione specifica dei soggetti che aspiravano al ruolo di gestore.

La nuova procedura tende a vanificare, purtroppo, quel rigoroso criterio di selezione che, nel richiamare l'Autorità ad una significativa assunzione di responsabilità, costituiva un presidio di garanzie sulla idoneità al ruolo del gestore.

La disciplina manifesta tutti i suoi gravi limiti e la sua palese parzialità di approccio, se si pensa che, mentre da un lato risultano analiticamente e rigorosamente elencate le ipotesi che, configurando fattispecie di dipendenza del gestore nei confronti del titolare (articolo 8, comma 1), ne escludono la possibilità di scelta da parte dell'Autorità, dall'altro lato non vengono fissate regole e procedure destinate alla individuazione di un gestore certamente dotato di specifiche ed elevate doti professionali che possano assicurare una proficua ed efficiente attività di amministrazione patrimoniale.

Strettamente correlato al tema della figura del gestore risulta l'argomento relativo al suo potere di mantenimento in carica degli amministratori e dei dirigenti delle aziende sottoposte al suo controllo gestionale.

Mentre il testo della Camera non contemplava ipotesi particolari sul punto, rinviando l'esercizio della facoltà d'intervento del gestore su tali scelte soltanto al momento della naturale scadenza delle nomine pregresse, il nuovo testo proposto dalla 1ª Commissione del Senato conferisce al gestore il potere di sostituzione di amministratori e dirigenti ancor prima della scadenza della loro carica, in forza di pleonastiche ed astratte esigenze di tutela dell'interesse aziendale e della separazione gestionale. E cioè, dietro l'alibi di tali metaforiche esigenze, la cui valenza viene devoluta, caso per caso, alla discrezionalità (ovvero anche all'arbitrio!) del gestore, si configura un indebito potere di revoca delle più significative figure professionali delle

aziende, con il conseguente pericolo di una loro «frana strutturale e funzionale» tale da metterne in pericolo la continuità imprenditoriale.

Era sufficiente, invece, prevedere che il trasferimento al gestore, avvenendo al primo livello delle partecipazioni, consentisse allo stesso di detenere il capitale di comando del gruppo, assecondando le esigenze di sopravvivenza del gruppo e conservando intatta la sua capacità di stare nel mercato e di svilupparsi fronteggiando la concorrenza.

Occorreva, inoltre, scongiurare il rischio che una gestione puramente «notarile o non professionale» delle imprese, che dovesse intervenire a seguito dell'innesto di nuove figure professionali ad opera del gestore, potesse pregiudicarne la potenzialità concorrenziale, e che, alla fine, il «conto della gestione», rinviato *sine die* «alla data della cessazione della carica» risultasse disastroso.

In un mercato caratterizzato dall'accesa concorrenza, l'eventuale insuccesso delle imprese non è ricollegabile solo ad ipotesi di *mala gestio*, poiché anche una gestione diligente e corretta, ma non assistita dalle specifiche capacità e dalle esperienze degli amministratori, potrebbe risultare incerta e negativa.

Sarà indispensabile, allora, evitare la possibilità di una arbitraria rinnovazione delle cariche di gestione nell'ambito delle aziende amministrare da un gestore, affinché ogni impresa conservi intatto il suo patrimonio di capacità gestionale e professionale.

Come già evidenziato, uno dei più rilevanti limiti del testo della 1^a Commissione del Senato risiede nel capitolo relativo alle sanzioni che conseguono all'accertamento di condotte illegittime del titolare.

Qui l'aspetto persecutorio nei confronti di quest'ultimo raggiunge il massimo della sua apoteosi, sino a prevedere sanzioni irragionevoli per la loro smisurata entità e per la loro molteplicità su un medesimo episodio.

L'applicazione di sanzioni pecuniarie, ricollegate nella loro dimensione a consistenti

percentuali del patrimonio non dichiarato (sino al 50 per cento del suo valore o del volume d'affari aziendale) introduce pericolosamente nel nostro sistema una tipologia di sanzione espropriativa o para-fallimentare.

Ed infatti non vi è dubbio che in assenza di adeguata liquidità del titolare, che gli possa consentire di far fronte a così elevate sanzioni, tale onere non potrebbe che spostarsi sulle sue proprietà aziendali; esse, pertanto, verrebbero gravate da oneri finanziari aggiuntivi che ne determinerebbero la espropriabilità forzata in favore del soggetto pubblico che ha irrogato la sanzione medesima.

A queste stringenti considerazioni si aggiunge l'inverosimile previsione di revoca delle eventuali concessioni detenute dalle imprese controllate dal titolare; ciò, tra l'altro, in via sussidiaria e non alternativa alla sanzione pecuniaria principale!

Ma gravissimo ed inaccettabile è l'aver ricollegato l'applicazione di una sanzione così devastante anche nei confronti di terzi (soci di minoranza dell'azienda; lavoratori dipendenti), a comportamenti del titolare non facilmente e compiutamente tipici e acclarabili, quale l'aver attestato falsamente la propria indipendenza dal gestore, l'avergli chiesto notizie della gestione o averlo condizionato nella stessa!

Con tale previsione collegata ad ipotesi del tutto opinabili sia nel loro accadimento che nella loro gravità, si tende sostanzialmente a sottoporre il titolare ad una condizione di continua incertezza e preoccupazione in ordine al prospettato pericolo di revoca delle concessioni; questa situazione, ovviamente, tenderà a scoraggiare la sua intenzione di ricoprire cariche di governo.

L'ampiezza di tale minaccia, con il suo effetto devastante sia sul patrimonio del titolare che sulla sfera patrimoniale e sulla vita lavorativa di altri soggetti, tende a configurare una incompatibilità sostanziale tra la titolarità, anche indiretta, di pubbliche concessioni e l'esercizio di funzioni di governo. Essa, cioè, non viene sancita espressamente

da una norma, ma, ancor peggio, trova il suo subdolo punto di forza nella previsione di sanzioni rilevanti ed aleatorie che indurrebbero chiunque a sfuggire situazioni di legalità apparente ma precaria, in quanto sempre insidiata da pericolose ed ingiuste ritorsioni imprevedute ed imprevedibili.

A questo punto non ci si può esimere dalla considerazione, più che obiettiva, che la violenza di tali ultime sanzioni, inusitata sotto il duplice profilo della sproporzione e della indeterminatezza degli episodi comportamentali oggetto d'intervento, sia dovuta alla non dichiarata (ma palese), volontà di rendere difficilmente agibili al capo dell'attuale opposizione scelte che egli, in forza della presente proposta di legge, sarebbe tenuto ad effettuare a causa della sua notoria partecipazione proprietaria ad aziende titolari di concessioni.

È bene chiarire che questo impianto normativo determina un'inaccettabile scenario nel quale o ci si rassegna al pericolo di subire ingiuste e gravissime sanzioni per fatti e comportamenti opinabili, ovvero si è indotti a traumatiche opzioni quali la rinuncia ad un incarico di governo o la vendita affrettata del patrimonio, vista come esigenza inderogabile ed ineluttabile.

Del tutto arbitrario appare infine, l'avvenuta introduzione di un irrazionale principio di retroattiva inefficacia parziale degli atti di disposizione compiuti dal titolare entro tre mesi dall'ottenimento del suo incarico di governo, nei confronti dei parenti entro il secondo grado, del coniuge e delle società collegate.

L'aver esteso a questi ultimi soggetti la disciplina analoga a quella del titolare, nel

caso in cui essi divengano cessionari del suo patrimonio, ci pone dinanzi ad un episodio di limitazione del godimento della proprietà ai terzi cessionari sulla scorta di una presunzione assoluta ed incontestabile di simulazione dell'atto, che non ha precedenti nel nostro ordinamento.

A nessun soggetto, infatti, può essere negato il diritto di vedere riconosciuta la efficacia e conformità a legge di un negozio giuridico posto in essere in perfetta buona fede e nel rispetto dello schema tipo negoziale, né possono essergli imposti, se non in dispregio dell'articolo 42 della Costituzione, limiti al godimento dei suoi beni mediante l'applicazione di norme retroattive.

In conclusione, l'analisi complessiva dei rilevanti spunti di critica sulla proposta che approda in Aula ci induce ad effettuare una severa valutazione negativa, convinti che le modifiche al testo introdotte in sede di 1^a Commissione del Senato da parte della maggioranza non costituiscano affatto il giusto viatico ad una saggia ed illuminata soluzione, per legge, del conflitto d'interessi.

Registriamo, in tutta evidenza, il tono di previsioni normative lontane da un approccio neutro al problema ed invece animate da una filosofia persecutoria e quasi intimidatoria nei confronti di chiunque dovesse affacciarsi a qualunque carica di governo.

Occorrerà, pertanto, ricondurre la proposta della maggioranza a quell'equilibrio efficacemente raggiunto nel testo della Camera, dove l'unanimità di consensi raggiunta costituiva testimonianza della bontà delle soluzioni adottate.

SCHIFANI, *relatore*

