

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Nn. 3236, 236 e 4465-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

(RELATRICE DENTAMARO)

Comunicata alla Presidenza il 15 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

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	4
Pareri:		
– della Giunta per gli affari delle Comunità europee. . .	»	17
– della 5 ^a Commissione permanente	»	18
Disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati e testo proposto dalla Commissione	»	19

ONOREVOLI SENATORI. — Da molto tempo è aperto nel mondo politico, nell'opinione pubblica, sugli organi di informazione, un vivace dibattito sul tema del conflitto di interessi. Anche la dottrina sia giuspubblicistica che politologica si mostra sensibile al tema, sul quale possono citarsi tra i contributi più recenti, anche in chiave comparatistica, quelli raccolti nel volume a cura di Cassese e Matarrella «Democrazia e cariche pubbliche»; nonché l'ultima fatica del professor Fisi-chella dal titolo icastico «Democrazia e denaro».

Nel nostro ordinamento manca una disciplina del pericolo di abusi derivanti dal possibile cumulo tra funzioni di governo e posizioni di rilevante potere economico. Non si tratta di prendere atto in modo generico della reciproca inevitabile influenza tra potere economico e potere politico ovvero della capacità di pressione di categorie e grandi gruppi industriali e finanziari sui componenti dei Governi o degli organi legislativi per orientarne l'attività, bensì di evitare il contemporaneo esercizio di funzioni pubbliche e di attività private allorché le rispettive finalità possano trovarsi a collidere; situazione facilmente verificabile in presenza di forti concentrazioni di potere economico in settori il cui andamento è influenzato dalle politiche pubbliche. Con specifico riferimento al settore «sensibile» delle comunicazioni di massa, poi, si tratta di impedire che concentrazioni — comunque improprie — di potere mediatico influiscano indebitamente sugli orientamenti dell'opinione pubblica e sulla formazione del consenso elettorale. In tutti questi casi, evidentemente, è sufficiente il sospetto di inquinamento delle scelte popolari e dell'azione di governo per pregiudicare l'imparzialità, il buon andamento e soprat-

tutto la reputazione dell'amministrazione pubblica ai suoi sommi vertici.

Il Senato non può quindi rinunciare ad esprimere la propria posizione su una questione di portata politica e istituzionale cruciale, pur se il tema viene sottoposto all'Assemblea con un certo ritardo e in un momento indubbiamente delicato, coincidente con l'ultima fase dell'attività parlamentare. Ai rilievi sull'inopportunità di riprendere in questa fase l'esame delle iniziative in titolo si può replicare osservando che questa legislatura è stata connotata da una costante attenzione al sistema delle regole, di cui i disegni di legge in esame costituiscono un elemento essenziale. Il problema del conflitto di interessi, infatti, deve essere inteso come un problema di carattere generale e non come un tema da strumentalizzare. Né, d'altro canto, si può ritenere che l'impossibilità di risolvere compiutamente i problemi in questione con gli strumenti previsti nel testo in esame renda comunque inutile l'intervento del legislatore. Si finirebbe per cadere nel paradosso, evidenziato da taluno, secondo il quale solo l'ineleggibilità sarebbe un sistema effettivamente capace di risolvere alla radice il problema del conflitto di interessi, ma al contempo si tratterebbe di una misura che verrebbe considerata odiosa da una parte consistente dell'elettorato.

Il conflitto di interessi, il pericolo di abusi intrinseco a qualunque situazione che veda in capo a chi sia titolare di cariche di governo una commistione in atto o anche solo potenziale di interessi pubblici e rilevanti interessi privati, non è da considerarsi questione contingente, che riguardi una persona o se mai alcune persone. Se si impostasse il tema come diretta risposta a situazioni personali, avrebbero qualche ragione gli scettici o i di-

sincantati o ancor più coloro che tendono a spostarlo sul piano dell'etica pubblica, ritenendo che chi si trova nelle condizioni di incarnare il conflitto ai massimi livelli dovrebbe risolverlo da sé, senza attendere una legge.

Troppo facile e troppo estraneo al nostro costume istituzionale, alla nostra mentalità. Non sono più i tempi di Cavour che, salito al Governo nel 1850, vendette tutti i valori industriali che possedeva e che costituivano la maggior parte del suo patrimonio, rifiutando poi l'offerta rivoltagli dal Ministro degli esteri austriaco di acquistare azioni della società francese concessionaria delle ferrovie in Austria; l'investimento sarebbe stato in quel momento sicuro e molto considerevole, ma il conte di Cavour rispose telegraficamente «ringrazio l'Eccellenza Vostra dell'offerta, ma da quando sono Ministro ho abbandonato ogni speculazione». Né tutti possono avere il coraggio e la forza d'animo di Antonio Segni quando, con la riforma agraria, si autoespropriò sostanzialmente di parte cospicua dei suoi terreni. E nemmeno ci troviamo negli Stati Uniti, dove l'attuale vice Presidente Richard Cheney ha recentemente rinunciato, nell'accedere alla carica, a diritti per oltre tre milioni di dollari.

Nella nostra cultura politico-istituzionale difficilmente trovano ingresso istanze puramente etiche e non esiste un costume diffuso di *self restraint*; solo la norma scritta è considerata cogente e, normalmente, ciò che non è oggetto dell'attenzione del legislatore non è considerato rilevante dall'opinione pubblica. Certo, però, nessuno dovrebbe esser messo nella difficile condizione di dover nuocere ai propri interessi patrimoniali o, peggio ancora, a quelli dei suoi azionisti per non dover nuocere a più generali interessi del Paese e della comunità.

Si impone, dunque, l'intervento del legislatore; in un quadro di regole istituzionali all'altezza di un Paese moderno non può mancare una disciplina organica del conflitto d'interessi, situazione che non solo può ri-

guardare in astratto una molteplicità indefinita di soggetti a vari livelli, ma in concreto si è configurata più di una volta nella storia delle nostre istituzioni. Nell'attuale contesto di globalizzazione dell'economia, in un quadro di sistemi economici, finanziari, commerciali sempre più integrati e di regolazione sovranazionale dei mercati, in una società nella quale il controllo dell'informazione è strumento decisivo di ogni potere ed è anzi potere esso stesso, è indispensabile una «regola» del rapporto tra politica, economia e informazione, che non può certo risiedere nelle scarse e fin da allora lacunose leggi del 1953 e del 1957. È necessario quindi un aggiornamento, occorre che l'Italia si doti di un sistema di regole moderno e adeguato, a prescindere da singole situazioni, in risposta a un'esigenza istituzionale cui è legata la credibilità internazionale dell'intera politica italiana.

Viviamo tempi caratterizzati da grandi concentrazioni di potere economico e, almeno tendenzialmente, forti concentrazioni di potere politico, soprattutto in capo agli esecutivi, ciò che si verifica normalmente laddove la scelta del Governo sia direttamente collegata al corpo elettorale e il sistema politico aspiri a consolidarsi in senso bipolare. Sono a tutti evidenti i rischi connessi all'eventuale cumulo di due posizioni forti sull'uno e sull'altro piano, potendo l'esercizio dell'un potere influenzare e condizionare indebitamente l'esercizio dell'altro, ovvero potendo il «mercato» della politica interferire con quello dell'economia e viceversa. È indispensabile sancire legislativamente un punto di equilibrio. Si tratta di garantire la politica e i suoi spazi rispetto all'economia e al tempo stesso di garantire agli imprenditori, come a tutti i cittadini, di poter svolgere un ruolo politico. Occorre rappresentarsi le situazioni di potenziale conflitto di interessi e individuare soluzioni in grado di evitarlo con la minor compressione possibile del diritto di partecipazione politica.

Il tema è di indubbio rilievo costituzionale, sicché è bene avere consapevolezza dei limiti di un intervento legislativo ordinario che, per un verso, non si presta a soluzioni radicali, per altro verso, nel tentare di definire il punto di conciliazione tra democrazia politica e democrazia economica, non può ignorare che per entrambi i sistemi una configurazione all'altezza dei tempi rappresenta, oggi, poco più che un'aspirazione. Si intende dire che una legge che stabilisca regole istituzionali non può essere sovraccaricata del compito improprio di risolvere un *deficit* di regole che riguarda l'economia e il sistema dell'informazione; gli istituti di una democrazia liberale, per funzionare appieno, presuppongono una situazione di economia liberale, non possono determinarla, non possono di per sé dar vita al pluralismo economico laddove settori cruciali siano contrassegnati da situazioni di concentrazione, monopolio, duopolio. Regole analoghe a quelle oggetto delle iniziative in esame, infatti, si rivelano perfettamente efficaci in sistemi da tempo caratterizzati da condizioni pienamente concorrenziali nella vita economica, come ad esempio il sistema statunitense. E tuttavia l'insufficienza delle misure in oggetto non deve impedire al legislatore di intervenire, nella consapevolezza che il compimento del processo di liberalizzazione e di quello delle privatizzazioni potrà garantire le condizioni per una piena efficacia di tale normativa.

Nelle condizioni date, insomma, una buona legge sul conflitto di interessi può inserirsi nel percorso non facile, ma positivamente avviato in questa legislatura, per risolvere alcune grandi questioni che riguardano la liberalizzazione del Paese; e non vi è dubbio che questo sia il percorso del futuro, giacché di fronte agli imperi finanziari e mediatici che sono sotto i nostri occhi saranno le regole sovranazionali ad essere sempre più incalzanti, sono già le istituzioni sovranazionali e in particolare europee ad imporci di regolare il mercato. Quelle stesse istituzioni,

a loro volta, sono impegnate nella ineludibile ricerca di regole destinate a prevenire e disciplinare una serie di situazioni che il mercato aperto non può tollerare, per l'effetto distorsivo che sono in grado di produrre, e le istituzioni deputate a governarlo non possono ignorare, per l'ulteriore rischio che vi si connette di alterare il funzionamento fisiologico della vita democratica.

Le norme vigenti. Nel nostro ordinamento, a differenza di altri, nessuna norma di rango costituzionale prevede appositi rimedi per impedire che le decisioni di governo siano condizionate da interessi privati facenti capo ai soggetti che le assumono; mentre vi sono poche e scarse disposizioni di legge ordinaria, prive di organicità e del tutto lacunose. Esistono invece norme costituzionali che stabiliscono incompatibilità in relazione ad altre cariche, quali Presidente della Repubblica, parlamentare, giudice costituzionale, componente del consiglio superiore della magistratura; in alcuni casi sono stabilite riserve di legge per una disciplina più dettagliata.

Quanto alla legislazione ordinaria, è degno di nota il fatto che la legge si preoccupa di regolare, con norme a volte stringenti, i rapporti tra interessi pubblici e privati del personale pubblico con minori responsabilità, ignorando o quasi il problema ai livelli più alti, dove vi è possibilità di conflitti più gravi. Non esiste, cioè, una generale definizione dei doveri di ufficio dei titolari di cariche di governo e una connessa regolazione delle modalità di gestione dei loro interessi economici in rapporto a tali doveri.

Una rapida ricognizione della legislazione vigente mostra che i due istituti prevalentemente utilizzati come rimedi preventivi contro l'interferenza di interessi estranei alla sfera pubblica, vale a dire ineleggibilità ed incompatibilità, sono riferiti all'appartenenza ad una camera parlamentare ovvero alla titolarità di una carica in un ente settoriale del-

l'amministrazione o in altri organismi pubblici.

Sulle ineleggibilità non mette conto soffermarsi, poiché, sebbene l'accostamento sia tratatizio in ragione di una parziale coincidenza tra le fattispecie, i due istituti sono profondamente diversi per essere collegati, il primo, alla possibilità di influire indebitamente sulla formazione del consenso elettorale, l'altro, a situazioni tali da compromettere il corretto svolgimento di incarichi pubblici non necessariamente elettivi.

In ogni caso, è il regime delle ineleggibilità ed incompatibilità parlamentari ad aver ispirato le poche disposizioni in materia di attività e cariche incompatibili dettate per i Ministri. Storicamente, 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 era stata prevista l'ineleggibilità degli amministratori e avvocati di società abilitate a ricevere dallo Stato sovvenzioni a titolo particolare. Il possibile conflitto con l'interesse pubblico si ravvisa nell'ufficio rivestito dall'aspirante al seggio parlamentare in seno ad imprese e società commerciali, in ragione del rapporto in cui queste possano trovarsi con lo Stato; sicchè la legge tende a prevenire la commistione di interessi che può formarsi dove l'attività privata riceve il sostegno della sovvenzione pubblica.

Identica è la *ratio*, nell'ordinamento vigente, dell'articolo 10, numeri 2 e 3 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361. Finalità di tali disposizioni è evidentemente quella di evitare il ruolo di controllore/controlato in capo a uno stesso soggetto, quando quest'ultimo, deputato o senatore e quindi controllore in senso lato dell'esecutivo, intrattenga, in proprio o quale rappresentante legale di società o imprese, rapporti a titolo particolare con lo Stato, dai quali derivi l'assunzione di ob-

blighi specifici (contratti, concessioni, autorizzazioni). L'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 (articolo 3). I parlamentari non possono, inoltre, assumere il patrocinio professionale né prestare assistenza o consulenza ad imprese di carattere finanziario o economico in loro vertenze o rapporti di affari con lo Stato (articolo 4).

La legge 13 febbraio 1953, n. 60, è l'unica a dettare norme riguardanti espressamente i componenti del Governo (articolo 5), senza peraltro stabilire incompatibilità in senso proprio, ma limitandosi a vietare che essi percepiscano indennità o compensi quando presiedono o amministrano enti o aziende dipendenti, o comunque sottoponibili a vigilanza e controllo, dai loro Ministeri. Non vi è incompatibilità di uffici, ma si vieta semplicemente il cumulo di retribuzioni in funzione di un interesse tutto interno all'apparato statale.

Le esperienze straniere. Negli ordinamenti del mondo occidentale numerose disposizioni costituzionali recano divieti o incompatibilità in funzione preventiva dei conflitti tra interessi pubblici e privati, talora in forma incondizionata, talaltra con ammissione di temperamenti e deroghe da valutarsi caso per caso.

Un primo orientamento presente in Europa sceglie la linea della incompatibilità, esclude cioè la possibilità di permanenza in capo al medesimo soggetto di due posizioni (una pubblica e una privata) considerate presuntivamente dal legislatore come inconciliabili. Si aggiunge, così, la categoria della incompatibilità economica a quelle tradizionali già presenti nelle carte costituzionali in ragione della separazione tra i poteri dello Stato. L'interessato deve quindi optare tra la carica di governo e la situazione incompatibile, così risolvendo *a priori* i nodi della

possibile conflittualità fra interessi pubblici e privati. Nell'articolo 66 della legge fondamentale di Bonn, il cancelliere e 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 una persona giuridica istituita a scopo di lucro. L'articolo 19.2 della carta fondamentale austriaca autorizza la legge a limitare l'attività economica privata dei ministri e dei titolari delle altre cariche, federali e regionali, ivi contemplate. Anche altre costituzioni muovono dallo schema delle limitazioni all'attività privata. L'articolo 23 della costituzione francese dichiara incompatibili con la carica di governo le attività professionali. L'articolo 98.3 della costituzione spagnola aggiunge a quelle le attività commerciali. L'articolo 97 della costituzione svizzera vieta ai membri del consiglio federale l'esercizio di qualsiasi professione o industria. Secondo la costituzione svedese (cap. VI, articolo 9) i ministri «non possono assumere incarichi o rivestire attività in qualsiasi modo contrastanti con la fiducia pubblica in essi riposta».

Nell'ordinamento statunitense il problema è affrontato in vari corpi normativi, federali e statali, sull'etica nella condotta degli affari di Stato; in particolare, rileva l'*Ethics in Government Act*, che è una legge federale del 1978. Il sistema normativo, riferito a tutti i titolari di uffici pubblici (governanti, amministratori, legislatori, giudici) nella larga accezione americana di *Government* che comprende l'intero apparato istituzionale, prevede soluzioni diverse e alternative, tra le quali è possibile scegliere caso per caso la più funzionale alla prevenzione del conflitto nella fattispecie concreta; la mancata rimozione del conflitto è qualificata e sanzionata all'interno della legge penale. Uno tra i possibili meccanismi si basa sulla *public disclosure*, cioè sulla comunicazione all'autorità competente dei dati relativi ai redditi o alle passività dell'interessato; l'*Office of Govern-*

ment Ethics 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 il funzionamento del regime dei conflitti, che non prevede automatismi; la scelta del rimedio applicabile è rimessa alla competenza discrezionale dell'*Office of Government Ethics*. L'obbligo di denuncia viene meno qualora l'interessato provveda a costituire un *trust* per il futuro impiego dei cespiti ed interessi finanziari di sua pertinenza, secondo uno schema prescritto dall'*Ethics in Government Act*. Il *trustor* non può disporre dei propri beni e nemmeno conoscere come vi provvede il *trustee*, che lo sostituisce pienamente, in assoluta indipendenza e riservatezza. Mette conto osservare che si sono dati casi, anche nella cronaca recente, nei quali è stata esclusa l'idoneità dell'istituto del *blind trust* ad eliminare la situazione di conflitto, ad esempio a causa della condizione giuridica di inalienabilità di determinati beni o dell'impossibilità materiale di alienarli all'insaputa del titolare (caso Cheney). La legge prevede ancora altre possibili soluzioni delle situazioni conflittuali: o il *recusal*, vale a dire l'astensione o inabilitazione del funzionario, quando vi sono ragioni di interesse o incompatibilità personale su questioni attribuite alla sua competenza; o la *divestiture*, ossia la dismissione delle attività economiche private.

Agli istituti della tradizione statunitense si sono ispirate, negli ordinamenti continentali, alcune leggi ordinarie di attuazione di norme costituzionali. In particolare, il principio della pubblicità patrimoniale è recepito nella legge federale austriaca, sia per i componenti del Governo, sia per i parlamentari e per i titolari di diverse altre cariche pubbliche. È previsto che un apposito organo sia costituito presso ciascun ramo del Parlamento nazionale per la verifica dei dati che l'interessato ha l'obbligo di fornire all'inizio e nel corso

del mandato, nonché per la vigilanza sul rispetto del regime delle incompatibilità. Il *blind trust* è utilizzato dalla legge applicativa dell'articolo 9 della costituzione svedese. L'obbligo di astensione dagli affari di governo che concernano un diretto e personale interesse del ministro è posto dalla legislazione svizzera (articolo 12, legge 172.016 del 19 settembre 1978) e da quella spagnola (legge 5N 33855 del 27 dicembre 1983), che impone l'astensione anche dalle decisioni riguardanti società o imprese in cui i ministri abbiano rivestito certe cariche. L'astensione è istituito di prassi in Svezia, quando si prospetti un interesse personale dei ministri, mentre in Gran Bretagna opera l'autoesclusione dal voto di qualsiasi componente del legislativo quando abbia un *pecuniary interest*: attività professionale, cariche societarie, posizione di azionista, proprietà immobiliare, *sponsorship* finanziaria.

Le iniziative legislative attuali. Si ripropone dunque all'attenzione del Senato il tema del conflitto di interessi sul quale in questo ramo del Parlamento, oltre al disegno di legge n. 3236, sono stati presentati anche il disegno di legge n. 236, dei senatori Passigli e altri, che riproduce il testo già approvato dal Senato nel corso della legislatura precedente e il disegno di legge n. 4465 dei senatori Cò, Crippa e Russo Spena. Tutti i citati disegni di legge sono stati esaminati congiuntamente dalla Commissione, che ha assunto come testo base quello approvato dall'altro ramo del Parlamento nell'aprile 1998. Il testo approvato dalla Camera dei deputati risulta dalla fusione di una pluralità di iniziative, una delle quali era stata promossa dal Governo Berlusconi. Si tratta di una soluzione che cerca un punto di conciliazione tra le esigenze della democrazia politica e quelle della democrazia economica. Occorre chiarire, al riguardo, che non è concepibile riferire alla normativa sul conflitto di interessi la soluzione dei problemi che investono il sistema economico italiano, rendendolo ancora

non pienamente aperto alla libera concorrenza. Piuttosto, sarà una evoluzione in senso liberale e pluralista dell'economia italiana a garantire una piena efficacia della normativa sul conflitto di interessi. Regole analoghe a quelle oggetto delle iniziative in esame, infatti, si rivelano perfettamente efficaci in sistemi da tempo caratterizzati da condizioni pienamente concorrenziali nella vita economica, come ad esempio il sistema statunitense. E tuttavia l'insufficienza delle misure in oggetto non deve impedire al legislatore di intervenire, nella consapevolezza che il compimento del processo di liberalizzazione e di quello delle privatizzazioni potrà garantire le condizioni per una piena efficacia di tale normativa.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati. Il testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, pur avendo un impianto apprezzabile, reca una serie di imperfezioni che occorre eliminare, nel senso indicato dalla Commissione.

In primo luogo, la definizione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina contenuta nell'articolo 1 esige una rivisitazione, mentre il combinato disposto degli articoli 1 e 2 è suscettibile di creare situazioni paradossali. In merito all'articolo 2, non risulta chiaro se la disciplina in esso contenuta innovi o meno la vigente normativa sulle incompatibilità parlamentari. Il testo della Camera manifesta inoltre un evidente squilibrio nella disciplina relativa ad alcune categorie, in particolare i professionisti, che non appare simmetrica alla disciplina disposta per i titolari di attività economiche rilevanti, laddove si prevede solo l'obbligo di trasferimento delle stesse ad un *trust*. Quanto all'articolo 4, si può osservare che l'Autorità garante ha uno spazio eccessivamente ristretto (solo 5 giorni) per procedere all'accertamento di situazioni di incompatibilità. In merito all'articolo 5, si richiama l'attenzione sulla formulazione utilizzata nel primo periodo del comma 2, che fa riferimento a tutte le atti-

vità economiche concernenti i mezzi privati di comunicazione e diffusione delle notizie e del pensiero. Si tratta di una nozione assai ampia, mentre nel resto della disciplina si fa un puntuale riferimento alla titolarità di attività concernenti i mezzi di comunicazione di massa.

L'articolo 7 prevede il trasferimento delle attività economiche rilevanti ad un *trust*. Questa disposizione reca un semplice rinvio alla disciplina contenuta nella Convenzione dell'Aja del 1985; una Convenzione cui non è stata data una puntuale attuazione nell'ordinamento giuridico italiano, oltre il semplice recepimento contenuto nel dispositivo di esecuzione. Alcuni elementi di valutazione concorrono a far ritenere che si tratta di uno strumento inadeguato: ad esempio la Convenzione dell'Aja rende possibile al disponente di riservarsi alcuni poteri circa la gestione del patrimonio, poteri il cui ambito non è chiaramente circoscritto e che non sembrano comunque compatibili con i fini perseguiti nel provvedimento in esame. Similmente, il testo approvato dalla Camera dei deputati prevede che la gestione sia esercitata nell'interesse del solo patrimonio amministrato, mentre la Convenzione dell'Aja contempla la possibilità di individuare un beneficiario diverso. Un'altra questione non risolta dalla formulazione dell'articolo 7 del testo approvato dall'altro ramo del Parlamento è quella del rapporto tra le decisioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le decisioni dell'autorità politica. Venendo quindi a considerare l'apparato sanzionatorio delineato nell'articolo 9 del disegno di legge n. 3236, si rileva un evidente squilibrio tra la fattispecie prevista nel comma 1 (che appare peraltro di difficile applicazione) e la conseguente sanzione, rispetto alla fattispecie definita nel comma 2, per la quale si prevede l'applicazione di una sanzione irrisoria a carico del solo gestore. L'ultimo comma di tale articolo, inoltre, affida il potere di irrogare la sanzione al Presidente del Consiglio, che potrebbe essere

il titolare del patrimonio. Quanto all'articolo 10, il problema del trattamento fiscale dei redditi derivante dalla gestione fiduciaria non sembra limpidamente risolto nel testo della Camera dei deputati, mentre appare ingiusta la previsione contenuta nel secondo periodo del terzo comma, che rappresenta una deroga ingiustificata ad un principio dell'ordinamento tributario.

La proposta della Commissione. Il testo proposto dalla Commissione è ispirato all'intento di migliorare e precisare le disposizioni contenute nel disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati, con alcune modifiche sostanziali. L'articolo 1 è sostituito con due distinti articoli, riguardanti rispettivamente l'ambito soggettivo di applicazione della legge e l'obbligo di astensione da atti di governo. Quanto all'ambito di applicazione, la scelta è quella di limitare la disciplina a titolari di cariche di Governo in senso proprio, nonché ai commissari del Governo, non considerando tutte le altre situazioni previste dall'articolo 1, comma 3, del disegno di legge. Quei casi, infatti, comporterebbero una estensione impropria della disciplina e sono comunque già regolati da normative specifiche di incompatibilità. Nell'articolo 1 non compare la disposizione di cui al comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge, ma lo stesso principio (obbligo di dedizione esclusiva alle funzioni di governo e divieto di ingerenza in affari diversi) è enunciato in altra forma nell'ambito dell'articolo 2. Nello stesso contesto sono anche compresi gli oggetti normativi di cui all'articolo 13, commi 1 e 2 del disegno di legge (obbligo di non partecipazione in caso di interesse nell'affare oggetto di deliberazione). L'articolo 2, inoltre, reca una disposizione ulteriore rispetto a quelle contenute nel testo approvato dalla Camera dei deputati che prevede, per evidenti ragioni di trasparenza, un obbligo di pubblicità dei casi di non partecipazione a deliberazioni che possano determinare un conflitto di interessi.

Con l'articolo 3 si riproduce sostanzialmente la corrispondente disciplina contenuta nel disegno di legge n. 3236, in particolare prevedendo per i professionisti la sospensione dall'esercizio della professione, anche in forma coercitiva in caso di inottemperanza, piuttosto che la sospensione dall'abilitazione, che probabilmente avrebbe comportato effetti sanzionatori non necessari concernenti lo *status* professionale dell'interessato. L'articolo 3 riguarda dunque tutte le situazioni diverse dall'esercizio delle attività imprenditoriali e si fa carico di recepire alcune indicazioni contenute negli emendamenti già presentati in Commissione, sia riguardo alla posizione dei professionisti (evitando misure eccessivamente ed inutilmente severe) sia riguardo alla posizione dei dipendenti pubblici e privati collocati di diritto in aspettativa (garantendo la conservazione della posizione professionale e di carriera). L'articolo 4 riprende dal testo della Camera dei deputati l'obbligo di comunicazione concernente le attività economiche, con un termine più ampio (da cinque a venti giorni, considerata la complessità dei dati da riferire all'Autorità garante): l'obbligo in questione ha un intrinseco scopo di trasparenza ed è funzionale a determinare il presupposto per applicare la disciplina conseguente, che peraltro viene differenziata secondo la rilevanza o meno dell'attività economica. Nella identificazione dei casi che comportano un obbligo di comunicazione, non si fa più riferimento, come nel testo del disegno di legge, al controllo, anche indiretto, della gestione, nozione priva di un sicuro fondamento normativo, ma alla titolarità e al controllo proprietario dell'impresa, definito ai sensi della normativa generale (articolo 2359 del codice civile e articolo 7 della legge n. 287 del 1990) e delle altre disposizioni speciali che prevedono fattispecie di controllo proprietario delle imprese, come ad esempio nei settori delle comunicazioni e del credito. È inoltre previsto il caso delle partecipazioni superiori al due per cento del capitale sociale, anche quando

non danno luogo a controllo. Viene confermata, invece, la disciplina di individuazione delle attività economiche rilevanti (articolo 4, comma 2), in un testo corrispondente all'articolo 4, comma 3 del disegno di legge n. 3236. Il comma 3 dell'articolo 4 introduce una nuova disposizione, che costituisce una forma di garanzia per l'interessato (comunicazione dell'esito dell'accertamento da parte dell'Autorità garante), mentre il comma 5 conferma una disposizione del disegno di legge, giustificata dal carattere dinamico proprio delle attività di impresa. Il comma 6 dell'articolo 4 introduce un'ulteriore possibilità di richiedere l'accertamento dell'Autorità garante, attribuendone la facoltà a un decimo dei componenti di ciascuna Camera, considerato il rilievo politico delle situazioni di cui si tratta.

L'articolo 5 ha una formulazione ispirata a un intento di razionalizzazione del testo approvato dalla Camera dei deputati e anche allo scopo di riequilibrare la relativa disciplina, considerata per opinione molto diffusa assai severa per alcuni casi di minore rilevanza, come quelli dell'imprenditore individuale, assolutamente carente per altri casi, come quello dell'impresa non individuale di dimensioni non rilevanti, e invece non sufficientemente rigorosa proprio per i casi più rilevanti. Il nuovo articolo 5, pertanto, afferma il principio generale del divieto dell'esercizio di attività imprenditoriali da parte dei titolari di cariche di governo e l'altro principio della separazione gestionale, con il conseguente divieto di ingerenza da parte dell'interessato per le attività meno rilevanti. Il comma 5, in particolare, contemplando i casi di inottemperanza ai principi, agli obblighi ed ai divieti appena rammentati, dispone le sanzioni conseguenti: esse consistono in misure pecuniarie di entità notevole, giustificate dalla gravità delle trasgressioni e integrate dal divieto di oblazione, pur nella necessaria graduazione procedurale e di commisurazione al caso concreto. L'articolo 6 del testo proposto dalla Commissione affida alla competenza

dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'adozione di tutte le misure conseguenti a quanto previsto dall'articolo 4.

L'articolo 7 disciplina le forme attraverso le quali si realizza la separazione gestionale per le attività economiche rilevanti. Questa separazione è realizzabile o attraverso l'alienazione (in tutto o in parte) delle attività economiche rilevanti ovvero mediante il trasferimento a un gestore. Nel caso non vi sia un trasferimento spontaneo da parte dell'interessato, si prevede l'applicazione di sanzioni e il trasferimento automatico a un gestore. In particolare, al primo comma, viene modificato, rispetto al testo approvato dall'altro ramo del Parlamento, il termine per la realizzazione della separazione gestionale, fissato nel quarantacinquesimo giorno dalla data dell'accertamento compiuto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Lo stesso comma è inoltre integrato prevedendosi che debbano essere alienate o trasferite anche le partecipazioni che consentono di esercitare il controllo sulle attività economiche rilevanti o comunque quelle eccedenti il due per cento del capitale sociale.

Il secondo comma del nuovo articolo 7 integra la corrispondente previsione del disegno di legge prevedendo una più generale fattispecie, oltre quella contenuta nell'articolo 2359 del codice civile, per l'individuazione di situazioni di controllo che rendono applicabile la disciplina. Il terzo comma reca invece le sanzioni applicabili da parte dell'Autorità garante quando non sia stata rimossa tempestivamente la situazione di conflitto di interessi.

Il quarto comma dell'articolo 7 prevede le modalità di trasferimento d'ufficio del patrimonio al gestore. Questo atto è adottato dall'Autorità garante, d'intesa con il presidente della Consob e con il presidente dell'autorità di regolazione del settore interessato.

Quanto all'articolo 8, esso prevede il trasferimento delle partecipazioni, invece che ad un *trust*, mediante la conclusione di un contratto di gestione.

Innovando ancora rispetto al testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, si prevede che la scelta, assai critica, del gestore, venga sottratta alla discrezionalità dell'interessato e determinata invece con un atto adottato dal Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, d'intesa con il Presidente della Consob e il Presidente dell'autorità di regolazione di settore, sentito l'interessato. Si precisano quindi puntualmente le caratteristiche che il gestore deve avere al fine di assicurarne l'assoluta indipendenza, consistenti nella mancanza di rapporti attuali o pregressi con il titolare del patrimonio.

Il secondo comma dell'articolo 8 prevede che al patrimonio affidato al gestore si applichi l'articolo 22 del testo unico sull'intermediazione finanziaria e che in caso di cessazione dalla carica di governo, per qualsiasi ragione, l'interessato riacquisti la titolarità del patrimonio.

Nel comma 5 si prevede la possibilità, per il gestore, di sostituire gli amministratori dell'impresa quando ciò sia nell'interesse del patrimonio ovvero si renda necessario per garantire l'effettiva separazione della gestione e, infine, se gli stessi amministratori compiano atti in violazione delle norme sul conflitto di interessi.

Il comma 6 del nuovo articolo 8 corregge la corrispondente disposizione del testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento eliminando la previsione secondo la quale il reddito che gli interessati ricevono dal loro patrimonio ogni sei mesi non può superare il miliardo di lire. Si tratta infatti di un limite ingiustificato e inutilmente vessatorio.

I commi 7 e 8 riproducono puntualmente quanto previsto dal testo approvato dalla Camera dei deputati.

L'articolo 9 al comma 3 corrisponde a quello del disegno di legge, modificando l'entità della sanzione pecuniaria, che viene riferita in percentuale al valore del patrimonio amministrato, in modo da poterla fondare sulla situazione concreta. Diversamente dal

testo della Camera dei deputati, la sanzione è inflitta dall'Autorità garante, e non dal Presidente del Consiglio dei ministri, che potrebbe essere direttamente interessato. Il comma 4 inibisce la possibilità dell'oblazione, mentre il comma 5 comporta la revoca del gestore.

Quanto al regime fiscale delle operazioni di trasferimento, l'articolo 10 si distingue dal testo approvato dalla Camera dei deputati in quanto, limitando la neutralità fiscale alle operazioni di trasferimento al gestore, non ne riproduce alcune disposizioni che possono ritenersi superflue o ridondanti e ne integra il dispositivo con riferimento alle imposte indirette. Il comma 3, inoltre, assicura l'imputazione al titolare dei proventi derivanti dal patrimonio trasferito e prevede che il gestore sia sostituito d'imposta.

L'articolo 11, al comma 1, riproduce sostanzialmente l'articolo 12 del testo approvato dalla Camera dei deputati prevedendo però un'indispensabile misura d'urgenza. I commi 2, 3 e 4 del testo della Camera, invece, non sono conservati nella proposta della Commissione, perché configurano un impianto inutilmente complesso per ipotesi che il testo della Commissione risolve più opportunamente, con il comma 2, rinviando alla normativa già vigente.

L'articolo 12 prevede un regolamento sulle procedure istruttorie dell'Autorità garante, la necessaria motivazione dei provvedimenti e un sistema di tutela giurisdizionale conforme a quello proposto dalla Commissione competente all'Assemblea della Camera dei deputati.

L'articolo 13 estende la disciplina sul conflitto di interessi a situazioni patrimoniali soggettivamente contigue al titolare della carica di Governo, perché derivanti da alienazione a congiunti o a società collegate, anche avvenuta nei tre mesi antecedenti il conferimento della carica di Governo.

L'articolo 14, infine, prescrive la revoca delle concessioni e degli altri atti amministrativi presupposti da attività d'impresa di

pertinenza del titolare della carica di Governo, quale conseguenza di violazioni da parte di quest'ultimo delle disposizioni dirette ad assicurare la separazione gestionale.

Conclusioni. In linea generale, va rilevato che il rapporto tra il testo della Commissione e il testo della Camera dei deputati manifesta una corrispondenza sistematica e coerente nei distinti oggetti di regolazione normativa, in alcuni casi con la mera riproposizione testuale delle disposizioni già approvate dalla Camera dei deputati, in altri casi con modifiche meramente formali, in altri con modifiche di impostazione anche sostanziale. Come si evince in modo evidente dal confronto tra i due testi, il lavoro compiuto nella sua ricerca emendativa dalla Commissione corrisponde anche a una interpretazione del procedimento legislativo bicamerale ispirata a un principio di collaborazione istituzionale. Quanto alle innovazioni più rilevanti, va osservato in primo luogo che la riduzione dell'ambito soggettivo di applicazione della legge corrisponde a una sollecitazione proveniente dai gruppi dell'opposizione, in base alla considerazione, senz'altro condivisibile, che l'inclusione di soggetti eterogenei comporterebbe l'impropria sottoposizione a una stessa disciplina di situazioni di conflitto derivanti dall'esercizio di funzioni di governo e di funzioni di direzione e di amministrazione di enti pubblici e privati, nonché di funzioni di garanzia proprie delle autorità amministrative indipendenti. È stata contestata da alcuni la definizione di un limite dimensionale delle attività di impresa quale condizione di una diversa disciplina per le imprese rilevanti, ma va ricordato che quei parametri si trovano già nella legislazione vigente, così come i meccanismi di adeguamento nel tempo dei valori patrimoniali in questione. In proposito, nel testo della Commissione si prevede un'ulteriore possibilità di chiedere l'accertamento di rilevanza delle

attività economiche, da parte di almeno un decimo dei componenti di ciascuna Camera. Nell'articolo 5, inoltre, si colma una lacuna del testo approvato dalla Camera dei deputati concernente le attività economiche di consistenza intermedia, mentre per le attività non rilevanti si prevede una notevole elasticità degli strumenti diretti ad assicurare la separazione gestionale. D'altra parte, il testo della Commissione persegue soprattutto un risultato di effettività degli strumenti normativi: in primo luogo nella scelta del gestore del patrimonio trasferito, poiché per le imprese più rilevanti non si dà il caso in concreto di gestioni invisibili da parte dell'interessato e dunque ogni legame va reciso sin dal momento genetico della gestione. Quanto alla ritenuta competenza della CONSOB limitata alle società quotate in borsa, si ricorda che dopo la legge istitutiva i compiti di quell'organo si sono estesi, per effetto della legislazione successiva, fino a una competenza di carattere generale per assicurare la trasparenza del mercato finanziario. In merito alle sanzioni, va osservato che la misura, la proporzione all'entità dell'illecito, le procedure di applicazione con le necessarie garanzie di contraddittorio, la forma del sindacato giurisdizionale, sono tutti elementi sui quali maggioranza e opposizione si sono lungamente confrontati, restando però indiscutibile il principio che le sanzioni vi devono essere e che esse non siano simboliche. È comunque fuori luogo ogni riferimento a un presunto intento aggressivo, persecutorio, o addirittura espropriativo che sarebbe intrinseco alle sanzioni: si tratta, infatti, di illeciti determinati dalla legge e circostanziati, come le false dichiarazioni sulla consistenza del patrimonio e la violazione degli obblighi di separazione gestionale. Simili trasgressioni assumono una particolare gravità per il fatto stesso che provengono dal titolare di una carica di governo o da coloro che devono assicurare il principio di separazione gestionale ed esigono, pertanto, sanzioni adeguate e suffi-

cientemente deterrenti. Riguardo al carattere esemplare delle sanzioni, si può aggiungere che la relativa misura deve essere congrua anche all'importanza del bene leso, rammentandosi che per un caso diverso ma sicuramente rilevante, quello concernente il danno al paesaggio e al patrimonio storico e artistico, la legge prevede una sanzione pecuniaria corrispondente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito. Su un piano più generale, d'altra parte, nell'ordinamento normativo i precetti devono essere effettivi e cogenti e ciò in alcuni casi si può ottenere esclusivamente mediante sanzioni appropriate, che non devono essere necessariamente di tipo ripristinatorio, ma possono anche assumere una configurazione meramente repressiva. D'altra parte, non è vero che con la normativa proposta il conflitto non sarebbe rimosso spostandosi la soluzione esclusivamente sul piano sanzionatorio, perché si prevede invece, anzitutto, un intervento autoritativo di trasferimento del patrimonio al gestore in caso di inottemperanza dell'interessato. Altre soluzioni non sembrano praticabili, certamente non quella dell'astensione da intere politiche di settore da parte dell'interessato che sia titolare di una carica di governo, perché in tal modo si potrebbe configurare una ipotesi di *lame duck* prescritta dalla legge; in proposito, inoltre, va osservato che sarebbe assai arduo delimitare il settore o i settori critici riguardo ai quali si dovrebbe prescrivere l'astensione dall'assumere decisioni di politica pubblica da parte dell'interessato. Nel testo della Commissione si prevede invece una vera e propria rimozione delle situazioni di conflitto, nonché sanzioni di carattere esemplare ed efficace ed entrambe le misure operano nei confronti dell'impresa perché sarebbe assai problematico incidere con una legge ordinaria sulla titolarità della carica di governo. Occorre tenere conto, inoltre, della garanzia assicurata dal procedimento di natura paragiurisdizionale, rispettoso del principio del

contraddittorio, sia per l'accertamento degli illeciti sia per l'applicazione delle sanzioni, da prevedersi in un apposito regolamento. Quanto al sindacato giurisdizionale sugli atti dell'Autorità garante, si ricorda che l'articolo 13 del testo approvato dalla Camera dei deputati limita la ricorribilità alla sola Corte di cassazione.

In merito alla revoca delle concessioni, all'obiezione secondo la quale si tratterebbe di responsabilità per fatto altrui, va opposto che la legge 29 settembre 2000, n. 300, di ratifica di un accordo internazionale sulla prevenzione e la repressione della corruzione, prevede fattispecie di responsabilità amministrativa, e anche penale, a carico di enti collettivi, non solo per illeciti di corruzione, in ragione di condotte imputabili a persone fisiche che esercitano funzioni di responsabilità in quegli enti. Nella stessa legge, inoltre, è stabilito il limite del 2,5 per cento della proprietà azionaria come la quota che dà diritto a chi ne è titolare di esercitare l'azione di responsabilità contro gli amministratori. Sembra coerente a tale prescrizione, pertanto, la possibilità di mantenere una quota inferiore a quel limite, ma vicina ad esso (2 per cento) quale condizione perché non si realizzi la situazione di conflitto; si tratta, infatti, di un limite che non consentirebbe l'esercizio di quelle importanti facoltà.

L'articolo 8 del testo della Commissione, inoltre, prevede che una volta realizzata la separazione gestionale, le responsabilità per illecito ricadono esclusivamente sul gestore e non più sul titolare del patrimonio. Quanto all'articolo 9, esso reca di conseguenza sanzioni esclusivamente a carico del gestore. Circa la misura della sanzione a carico del gestore, essa è stata riferita alla natura della responsabilità del gestore, che risiede nell'amministrazione di un patrimonio mobiliare.

In conclusione, il testo che viene sottoposto al giudizio del Senato appare adeguato a dare risposte congrue e ragionevoli alla pressante esigenza istituzionale di prevenire pos-

sibili situazioni di indebita interferenza tra interessi pubblici ed interessi privati nelle decisioni e nei comportamenti dell'esecutivo, alla stregua di un principio di conciliazione tra diritti di partecipazione politica e diritti di proprietà ed iniziativa economica privata. Non si incide sui meccanismi della rappresentanza popolare né sul diritto di accesso alle cariche pubbliche né, tantomeno, su alcuna tra le libertà economiche costituzionalmente garantite; si introducono bensì meccanismi, diversificati in ragione della specificità delle varie situazioni, volti ad evitare che l'esercizio di queste libertà si svolga in contrasto con le superiori finalità di interesse pubblico che devono in via esclusiva ispirare l'azione di governo.

Non è dato prevedere, oggi, se questo Parlamento riuscirà nell'intento di approvare una legge sul conflitto di interessi, risultato certamente auspicabile se si condivide anche solo qualcuna delle riflessioni fin qui svolte. Ma certamente non si può consentire che la legislatura si concluda senza che il dibattito avviato dalla Camera dei deputati nel 1998 prosegua nella appropriata sede istituzionale, in modo che anche il Senato dia il proprio contributo all'elaborazione di un tema che, per la quantità e rilevanza delle sue implicazioni, non può essere ignorato da questo ramo del Parlamento. Tanto più perché perviene dalla Camera un testo, approvato in un momento del tutto peculiare della legislatura e in condizioni politiche irripetibili, sul quale più volte le forze di maggioranza hanno espresso la loro insoddisfazione; testo che peraltro - va detto con grande senso di responsabilità e sforzo di onestà intellettuale - non regge ad una puntuale verifica di funzionalità istituzionale.

Proprio questo è stato lo sforzo compiuto fin dall'inizio del lavoro svolto all'interno della Commissione: il tentativo costante di indirizzare e mantenere il dibattito nella prospettiva del carattere istituzionale del tema, della sua appartenenza al sistema delle regole. Il confronto è stato serrato, ma si ri-

tiene che abbia condotto a formulare una proposta che, nel contesto riassunto, individua soluzioni complessivamente equilibrate ed efficaci, nell'intento di prevenire le situazioni di conflitto di interessi e di assicurare la separazione gestionale; un intervento nor-

mativo direttamente rivolto alla titolarità della carica di governo, invece, renderebbe forse più opportuno il ricorso a modifiche di rango costituzionale.

DENTAMARO, *relatrice*

PARERE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

sul disegno di legge n. 3236

(Estensore: MAGNALBÒ)

27 maggio 1998

Sul disegno di legge la Giunta esprime, per quanto di competenza, parere favorevole osservando tuttavia l'opportunità di conformare il suddetto provvedimento alla dimensione europea inserendo, all'articolo 1, disposizioni inerenti soggetti quali i cittadini italiani che ricevono incarichi attinenti organismi europei finanziati dall'Italia nonchè, all'articolo 2, disposizioni inerenti la compatibilità degli incarichi di cui all'articolo 1 con il mandato al Parlamento europeo.

Ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento, la Giunta chiede la pubblicazione del suddetto parere.

PARERI DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

sul disegno di legge n. 3236 e su emendamenti

(Estensore: FERRANTE)

22 giugno 1999

La Commissione programmazione economica, bilancio, per quanto di propria competenza, esprime parere di nulla osta sul testo del disegno di legge e parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sugli emendamenti 10.1 e 10.2.

su ulteriori emendamenti

(Estensore: FERRANTE)

10 gennaio 2001

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli ulteriori emendamenti trasmessi, per quanto di propria competenza, esprime parere di nulla osta ad eccezione che sull'emendamento 10.104 per il quale il parere è contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Norme in materia di conflitti di interesse

Art. 1.

1. I titolari di cariche di Governo, nell'esercizio delle loro funzioni, devono dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici; essi hanno l'obbligo di astenersi da ogni atto idoneo ad influenzare specificamente, in virtù dell'ufficio ricoperto, i propri interessi.

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

3. Le disposizioni della presente legge si applicano altresì ai seguenti soggetti:

a) commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

b) amministratori nominati dallo Stato o da enti pubblici nelle società di cui all'articolo 2458 del codice civile e nelle società per le quali sono stati esercitati i poteri speciali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474;

c) amministratori delle società di interesse nazionale di cui all'articolo 2461 del codice civile;

d) presidenti e componenti delle Autorità di controllo e di garanzia.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Norme in materia di **conflitto di interessi**

Art. 1.

*(Ambito di applicazione)**Soppresso.**(v., in identica formulazione, l'articolo 2, comma 1)*

1. Agli effetti della presente legge, per titolari delle cariche di Governo si intendono il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Sottosegretari di Stato, nonché i Commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Soppresso.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

(v., in identica formulazione, l'articolo 1, comma 1)

(v., in diversa formulazione, l'articolo 13, comma 1)

(v., in diversa formulazione, l'articolo 13, comma 2)

Art. 2.

1. I soggetti di cui all'articolo 1 non possono:

a) ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare e non inerenti alla funzione svolta;

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 2.

(Obbligo di astensione da atti di governo)

1. I titolari di cariche di Governo, nell'esercizio delle loro funzioni, devono dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici; essi hanno l'obbligo di astenersi da ogni atto idoneo ad influenzare specificamente, in virtù dell'ufficio ricoperto, i propri interessi.

2. I soggetti di cui al comma 1 non possono partecipare alle deliberazioni attinenti alla carica ricoperta né adottare atti di rispettiva competenza quando essi possono coinvolgere, direttamente o indirettamente, interessi propri per quanto di loro conoscenza. Lo stesso obbligo deve essere osservato in casi di interessi, noti al titolare della carica, propri del coniuge o dei parenti entro il secondo grado.

3. Sulla sussistenza degli obblighi di cui al comma 2, per il Presidente del Consiglio dei ministri e per i Ministri delibera il Consiglio dei ministri, per i Sottosegretari di Stato e per i Commissari straordinari del Governo provvede il Presidente del Consiglio dei ministri.

4. Il regolamento del Consiglio dei ministri assicura adeguate forme di pubblicità agli adempimenti di cui al comma 2, rendendo noti i casi di mancata partecipazione a deliberazioni, motivata ai sensi del medesimo comma.

Art. 3.

(Incompatibilità con funzioni pubbliche, rapporti di lavoro dipendente, incarichi direttivi in enti pubblici e imprese)

1. È incompatibile con le cariche di Governo ogni impiego pubblico e privato nonché ogni carica o ufficio pubblico diversi dal mandato parlamentare e non inerenti alla funzione svolta.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

b) ricoprire cariche o uffici in enti di diritto pubblico, anche economici, in imprese o società a prevalente partecipazione pubblica, in imprese che abbiano rapporti di concessione con pubbliche amministrazioni, in enti soggetti al controllo pubblico, salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, lettere b) e c);

c) esercitare attività professionali in Italia o all'estero; per la durata della carica deve essere interrotto ogni rapporto giuridico ed economico eventualmente esistente, anche per interposta persona, con studi professionali italiani o esteri;

d) esercitare attività di impiego pubblico o privato;

e) esercitare, anche per interposta persona, attività imprenditoriali private o ricoprire comunque incarichi di amministrazione o controllo in società, italiane o estere, salvo quanto previsto all'articolo 1, comma 3, lettere b) e c), ovvero assumere per esse consulenze o incarichi arbitrari;

f) stipulare, anche per interposta persona, contratti relativi agli strumenti finanziari di cui all'articolo 1, comma 2, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, emanato con decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, ad esclusione dei contratti concernenti titoli di Stato.

2. I dipendenti pubblici e privati, che assumono le cariche di cui all'articolo 1, sono collocati in aspettativa con decorrenza dalla data di assunzione della carica senza pregiudizio della propria posizione professionale e di carriera. Si applicano le disposizioni concernenti l'aspettativa per mandato parlamentare vigenti nei rispettivi ordinamenti.

(v., in diversa formulazione, il comma 1, lettera c))

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

(v., in diversa formulazione, il comma 3)

(v., in diversa formulazione, il comma 5)

2. I dipendenti pubblici e privati che assumono cariche **di Governo** sono collocati in aspettativa con decorrenza **dal giorno del giuramento**, senza pregiudizio della propria posizione professionale e di carriera. Si applicano le disposizioni concernenti l'aspettativa per mandato parlamentare vigenti nei rispettivi ordinamenti.

3. I titolari delle cariche di Governo iscritti in albi o elenchi professionali non possono esercitare attività professionali in

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

(v., in diversa formulazione, l'articolo 3, comma 1, lettera c))

(v., in diversa formulazione, il comma 1, lettera e))

3. Gli incarichi e le funzioni indicati alle lettere b), c) ed e) del comma 1 cessano dalla data di assunzione della carica e non possono, per la durata della carica del titolare, rendere alcuna forma di retribuzione o di vantaggio ad essi connessi. Le attività di cui alle lettere e) ed f) del comma 1 sono vietate anche qualora siano esercitate all'estero.

4. L'accertamento delle situazioni di incompatibilità di cui al presente articolo é effettuato dal Presidente della Camera cui appartiene l'interessato entro trenta giorni dalla assunzione della carica. Quando l'interessato non è membro del Parlamento, l'accertamento é effettuato dal Presidente del Senato della Repubblica.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Italia o all'estero; in ragione di tali attività essi possono percepire unicamente proventi per prestazioni svolte prima dell'assunzione della carica.

4. In caso di inottemperanza alle disposizioni del comma 3 l'ordine o il collegio professionale territorialmente competente provvede alla sospensione dall'esercizio della professione per la durata dell'incarico di Governo.

5. I titolari delle cariche di Governo non possono esercitare, in enti pubblici, nonché in enti privati, aventi per oggetto anche non principale lo svolgimento di attività imprenditoriali, funzioni di presidente, amministratore, liquidatore, sindaco o revisore, né analoghe funzioni di responsabilità comunque denominate, ovvero assumere, per tali enti e imprese, incarichi di consulenza e incarichi arbitrari di qualsiasi natura. Essi cessano dai predetti incarichi a decorrere dal giorno del giuramento e non possono, per la durata della carica di Governo, percepire alcuna forma di retribuzione né fruire di alcun vantaggio relativi agli stessi incarichi.

Soppresso.

6. In caso di inottemperanza alle disposizioni di cui al comma 5, provvede d'ufficio la Corte d'appello competente per territorio in ragione della sede dell'ente o dell'impresa. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, in materia di procedimenti in camera di consiglio.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

Art. 3.

1. In caso di violazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, entro trenta giorni dall'accertamento delle situazioni di incompatibilità, previsto dal comma 4 del medesimo articolo 2, sono disposte:

a) la rimozione o la decadenza dalla carica o dall'ufficio da parte dell'amministrazione competente, dell'ente o dell'impresa;

b) la risoluzione del rapporto di impiego pubblico o privato;

c) la sospensione dall'abilitazione professionale, con comunicazione della decisione agli ordini professionali, per gli atti di loro competenza.

2. Se l'attività imprenditoriale non è esercitata in forma societaria ed è soggetta ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato o si svolge in regime di concessione, il relativo provvedimento è revocato dall'amministrazione pubblica competente, ai sensi del comma 1.

Art. 4.

1. Entro cinque giorni dalla assunzione della carica, i soggetti di cui all'articolo 1 comunicano agli organi parlamentari competenti, secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 4, se ricoprono incarichi o uffici ovvero svolgano una delle altre attività di cui all'articolo 2 e, in caso affermativo, quali siano gli incarichi e gli uffici ricoperti o le attività svolte.

2. Entro quaranta giorni dalla assunzione della carica, i soggetti di cui all'articolo 1

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Soppresso.

(v., in diversa formulazione, il comma 4 dell'articolo 3)

Art. 4.

(Dichiarazione delle attività economiche)

Soppresso.

1. Entro venti giorni dalla assunzione della carica, i soggetti di cui all'articolo 1 comu-

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

comunicano all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e **alla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)** tutti i dati concernenti le attività economiche di cui siano stati titolari o di cui abbiano controllato, anche indirettamente, la gestione nei dodici mesi precedenti l'assunzione della carica, ivi compresi quelli relativi alle posizioni di controllo di imprese o gruppi di imprese, ai sensi dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, o, se si tratti di imprese esercenti mezzi di comunicazione di massa, ai sensi dell'articolo 37 della legge 6 agosto 1990, n. 223. Essi sono tenuti ad analoghe comunicazioni per ogni successiva variazione dei dati **in precedenza** forniti. **Le competenze attribuite dalla presente legge all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sono esercitate dalla CONSOB quando si riferiscono ai presidenti ed ai componenti delle Autorità indipendenti, di controllo e di garanzia, di cui all'articolo 1, comma 3, lettera d).**

3. L'Autorità garante **della concorrenza e del mercato** 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. Tali attività sono rilevanti qualora:

a) il patrimonio relativo alle attività economiche e finanziarie a carattere imprenditoriale dei soggetti di cui all'articolo 1 sia almeno pari a lire 15 miliardi, aumentati degli incrementi disposti dall'Autorità garante **della concorrenza e del mercato**, in applicazione dell'articolo 16, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

nicano all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, **di seguito denominata Autorità garante**, tutti i dati concernenti **le imprese di cui detengono o hanno detenuto nei dodici mesi precedenti la titolarità, o il controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile**, dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, **e delle altre disposizioni di legge vigenti in materia, ovvero una partecipazione superiore al 2 per cento del capitale sociale**. Essi sono tenuti ad analoghe comunicazioni **entro quindici giorni** per ogni successiva variazione dei dati forniti.

2. **Entro quarantacinque giorni dalla comunicazione di cui al comma 1**, l'Autorità garante accerta, tenendo conto delle eventuali precisazioni **dei titolari della carica di Governo** interessati e di ogni altro elemento, se le attività economiche di loro pertinenza **sono** rilevanti ai sensi della presente legge. Tali attività sono rilevanti qualora:

a) il patrimonio relativo alle attività economiche e finanziarie a carattere imprenditoriale dei soggetti di cui all'articolo 1 sia almeno pari a lire 15 miliardi, aumentati degli incrementi disposti dall'Autorità garante, in applicazione dell'articolo 16, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

b) *identica*;

3. **L'Autorità garante provvede a comunicare immediatamente al titolare della**

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

4. L'interessato, ovvero il gestore di cui **all'articolo 7**, possono chiedere **in ogni momento** che l'Autorità garante **della concorrenza e del mercato** accerti se la rilevanza delle attività economiche sia venuta meno.

5. Sono nulli di diritto i contratti e gli altri atti, posti in essere dopo la data di assunzione della carica, che determinano, in favore dei soggetti di cui all'articolo 1 della presente legge, le condizioni di cui all'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in riferimento alle attività economiche di cui al presente articolo.

Art. 5.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

carica di Governo interessato l'esito dell'accertamento di cui al comma 2.

4. Quando l'Autorità garante verifica la sussistenza di cespiti e attività non dichiarati ne informa immediatamente il titolare della carica di Governo interessato. Nel caso in cui l'accertamento conclusivo dia luogo alla verifica delle condizioni di cui al comma 2, si applicano gli articoli 7 e seguenti. In ogni caso, l'accertamento di cespiti e attività economiche non dichiarati comporta l'applicazione da parte dell'Autorità garante di una sanzione amministrativa pecuniaria in misura compresa tra il 10 e il 50 per cento del valore dei cespiti e delle attività economiche non dichiarati. Non si applica l'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

5. Il titolare della carica di Governo interessato, ovvero il gestore di cui **agli articoli 5, 7 e 8**, possono chiedere che l'Autorità garante accerti se sia venuta meno **ai sensi del comma 2** la rilevanza delle attività economiche.

6. Un decimo dei componenti di ciascuna Camera può richiedere all'Autorità garante di svolgere l'accertamento di cui al comma 2.

Soppresso

Art. 5.

*(Criteri di esercizio
delle attività economiche)*

1. I titolari di cariche di Governo non possono esercitare attività imprenditoriali.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

1. Le attività economiche di cui i soggetti indicati all'articolo 1 hanno la titolarità o il controllo anche per interposta persona, quando risultino rilevanti ai sensi dell'articolo 4, comma 3, devono essere esercitate secondo criteri e in condizioni di effettiva separazione gestionale, in modo da evitare qualsiasi ingerenza ovvero influenza di fatto da parte dell'interessato.

2. Le attività economiche concernenti i mezzi privati di comunicazione e diffusione delle notizie e del pensiero, di cui l'interessato abbia la titolarità o il controllo anche per interposta persona, sono sempre soggette al regime di cui al comma 1. Esse,

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

2. Entro quarantacinque giorni dall'assunzione della carica, i titolari delle cariche di Governo adottano misure dirette ad assicurare che le attività economiche di rispettiva pertinenza ai sensi dell'articolo 4, comma 1, siano esercitate secondo criteri e in condizioni di effettiva separazione gestionale al fine di evitare qualsiasi ingerenza ovvero influenza di fatto da parte del titolare della carica di Governo. Per l'adozione di tali misure possono essere concordati indirizzi con l'Autorità garante. Le misure adottate sono comunicate entro i cinque giorni successivi all'Autorità, che può prescrivere altre misure.

3. In caso di presunta violazione delle disposizioni di cui al comma 2, l'Autorità garante notifica al titolare della carica di Governo e alle imprese interessate l'apertura di un'istruttoria a seguito della quale, se ravvisa la violazione, prescrive le misure correttive e ripristinatorie necessarie, fissando il termine per la relativa attuazione. Decorso tale termine l'Autorità garante accerta l'eventuale inottemperanza e, sentita l'autorità di garanzia o di regolazione di settore eventualmente competente, applica al titolare della carica di Governo una sanzione amministrativa pecuniaria in misura compresa tra il 10 e il 50 per cento del fatturato delle imprese di cui al presente comma, relativo all'esercizio precedente a quello nel quale si è realizzata l'inottemperanza.

4. Qualora le attività economiche risultino rilevanti ai sensi dell'articolo 4, comma 2, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 7 e seguenti.

Soppresso.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

inoltre, devono essere gestite in conformità ai principi stabiliti dall'articolo 1, comma 2, della legge 6 agosto 1990, n. 223, nonché dalla presente legge, in modo che non sia favorito l'interesse del titolare mediante forme di sostegno privilegiato in violazione dei principi del pluralismo, dell'obiettività e dell'imparzialità dell'informazione.

Art. 6.

1. Quando ricorrono le condizioni stabilite dall'articolo 4, comma 3, il controllo e l'adozione delle misure conseguenti sono di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nonché, per il settore di riferimento, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con le modalità previste dalla presente legge.

2. Le Autorità di controllo e di garanzia di cui alla presente legge, secondo le rispettive competenze e per l'espletamento delle funzioni ad esse attribuite dalla legge stessa, possono chiedere a qualsiasi organo della pubblica amministrazione, e ad ogni altro soggetto pubblico o società privata nei limiti di competenza consentiti dall'ordinamento, i dati e le notizie concernenti la materia disciplinata dalla presente legge, avvalendosi dei poteri ad esse attribuiti dalla normativa vigente.

3. Per l'espletamento delle indagini, delle verifiche e degli accertamenti che ritengano opportuni, le Autorità di controllo e di garanzia di cui alla presente legge possono avvalersi della collaborazione di amministrazioni ed enti pubblici **nonché, ove necessario, di esperti altamente qualificati, che non abbiano o non abbiano avuto rapporti contrattuali a contenuto patrimoniale con l'interessato ovvero non abbiano o non abbiano ricevuto incarichi**

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 6.

(Competenze dell'Autorità garante)

Soppresso.

1. L'Autorità garante, per l'espletamento delle funzioni ad essa attribuite dalla presente legge, può chiedere a qualsiasi organo della pubblica amministrazione, e ad ogni altro soggetto pubblico o società privata, nei limiti di competenza consentiti dall'ordinamento, i dati e le notizie concernenti la materia disciplinata dalla **legge stessa, avvalendosi dei poteri ad **essa** attribuiti dalla normativa vigente.**

2. Per l'espletamento delle indagini, delle verifiche e degli accertamenti che ritenga opportuni, l'Autorità garante può avvalersi della collaborazione di amministrazioni ed enti pubblici.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

di collaborazione o consulenza da parte dell'interessato medesimo. L'applicazione del presente comma non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

4. Quando le Autorità di controllo e di garanzia di cui alla presente legge, nell'esercizio delle rispettive funzioni, accertano la sussistenza di cespiti e attività non dichiarati ai sensi dell'articolo 4, ne informano immediatamente l'interessato. Si applicano gli articoli 7 e seguenti.

5. Le Autorità di controllo e di garanzia di cui alla presente legge danno comunicazione ai Presidenti delle Camere delle situazioni accertate ai sensi del comma 4.

Art. 7.

1. Quando ricorrono le condizioni stabilite dall'articolo 4, comma 3, entro quarantacinque giorni dalla data di assunzione della carica l'interessato decide l'alienazione totale o parziale delle attività economiche ovvero il trasferimento delle stesse ad un *trust* istituito a norma della Convenzione sulla legge applicabile ai *trusts* e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1° luglio 1985, ratificata ai sensi della legge 16 ottobre 1989, n. 364, e comunica le decisioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato; informa altresì la medesima Autorità in ordine alle condizioni di alienazione, in modo che sia impedita l'alienazione simulata. Il *trustee*, di seguito denominato «gestore», è scelto all'interno di una lista predisposta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato tra gli iscritti all'albo dei gestori di cui al comma 4. Possono essere nominati due gestori, che agiscono congiuntamente. I soggetti di cui all'articolo 1 non possono avere partecipazioni né il controllo, ai sensi dell'articolo 7

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Soppresso.

Soppresso.

Art. 7.

(Alienazione o trasferimento delle attività economiche)

1. Quando ricorrono le condizioni stabilite dall'articolo 4, comma 2, entro quarantacinque giorni **dalla comunicazione di cui all'articolo 4, comma 3, il titolare della carica di Governo interessato provvede ad alienare, o a trasferire a un gestore ai sensi dell'articolo 8, le attività economiche o le partecipazioni che consentono di esercitare il controllo sulle stesse, o che comunque eccedono il 2 per cento del capitale sociale.**

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

della legge 10 ottobre 1990, n. 287, dell'attività del gestore, che é tenuto alla piena ed effettiva indipendenza e non puó fornire all'interessato alcuna comunicazione in ordine alla gestione, se non quelle previste dall'articolo 8, comma 3. Le attività economiche non alienate nel termine di quarantacinque giorni sono comunque trasferite ad un *trust*; in tali casi, l'interessato puó richiedere, all'atto del trasferimento, che il gestore, ove lo ritenga opportuno, prosegua e concluda l'operazione di alienazione avviata nel periodo precedente.

2. Alla scadenza del termine di cui al comma 1, se il contratto di trasferimento non é stipulato ovvero é stata accertata un'alienazione simulata, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con propria deliberazione, dichiara che sussiste la situazione di incompatibilità. La deliberazione é trasmessa al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri per l'adozione delle determinazioni di loro competenza. I Presidenti delle Camere rimettono la questione alle rispettive Assemblee. La deliberazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato é pubblicata, per estratto, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

3. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entro dieci giorni dall'adozione

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

2. Quando la situazione di controllo non consegua alle ipotesi previste dall'articolo 2359, primo comma, numeri 1) e 2), del codice civile il titolare della carica di Governo interessato provvede, entro il termine indicato nel comma 1, a far cessare i vincoli e i rapporti che determinano il controllo, secondo le modalità da concordarsi di volta in volta con l'Autorità garante.

3. Se il titolare della carica di Governo non provvede all'alienazione o al trasferimento ovvero a far cessare i rapporti e i vincoli indicati nel comma 2 entro il termine previsto dal comma 1, l'Autorità garante, previa convocazione dell'interessato e verificate le condizioni del caso e ogni altro elemento utile ad accertare il carattere volontario e la gravità del suo comportamento, dichiara che sussiste la situazione di incompatibilità e contestualmente applica una sanzione amministrativa pecuniaria in misura compresa tra il 10 e il 50 per cento del fatturato delle imprese di cui all'articolo 4, comma 1, relativo all'esercizio precedente a quello nel quale si è realizzata l'inottemperanza. Non si applica l'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

4. L'Autorità garante, entro dieci giorni dall'adozione della deliberazione di cui al

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

della deliberazione di cui al comma 2, individua il gestore del patrimonio del titolare della carica, definisce il contratto di trasferimento e ne trasmette copia, per l'adesione, al gestore. Dalla data dell'adesione decorrono gli effetti del contratto non stipulato dal titolare del patrimonio. **Sono revocati di diritto dall'ufficio i soggetti di cui all'articolo 1, comma 3, nei cui confronti sia stata dichiarata l'incompatibilità.**

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, previo conforme parere della CONSOB, è pubblicato ogni tre anni l'albo dei gestori, aventi sede in uno Stato membro dell'Unione europea, ammessi allo svolgimento delle attività di gestione di cui alla presente legge. L'iscrizione all'albo dei gestori comporta l'obbligo di accettazione dell'atto unilaterale di nomina irrevocabile conferita ai sensi del comma 1 per la durata della permanenza in carica dell'interessato. Con regolamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono stabiliti i requisiti di affidabilità e professionalità per l'iscrizione all'albo.

5. I contratti di trasferimento sono stipulati in conformità ai modelli deliberati in via generale dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e sono ad essa trasmessi in copia. Essi contengono, in particolare, la dichiarazione sotto la propria responsabilità di entrambe le parti, attestante la reciproca indipendenza. L'efficacia del contratto di trasferimento della titolarità dell'attività è sospesa fino a che, nei quindici giorni successivi alla trasmissione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato non abbia verificato la corrispondenza ai modelli deliberati e la reciproca indipendenza delle parti. Quan-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

comma 3, con determinazione adottata d'intesa con il presidente della Consob e con il presidente dell'autorità di regolazione di settore eventualmente competente, individua il gestore del patrimonio del titolare della carica **di Governo**, definisce l'atto di trasferimento e ne trasmette copia, per l'adesione, al gestore. Dalla data dell'adesione decorrono gli effetti **del trasferimento, in mancanza del relativo atto da parte del titolare della carica di Governo.**

Soppresso.

Soppresso.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

do la verifica ha esito negativo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ne informa l'interessato e gli organi parlamentari competenti.

6. Alle controversie concernenti l'attività del gestore, individuato ai sensi del comma 1, si applica, in materia di attribuzione della giurisdizione, la disposizione dell'articolo 17, terzo comma, della Convenzione firmata a Bruxelles il 27 settembre 1968, ratificata ai sensi della legge 21 giugno 1971, n. 804.

7. Restano ferme le disposizioni vigenti relative agli effetti dello stato di insolvenza e alle procedure concorsuali a garanzia dei creditori, con riferimento allo stato dell'attivo e del passivo di ciascuno dei cespiti trasferiti.

Art. 8.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Soppresso.

Soppresso.

Art. 8.

(Gestione del patrimonio trasferito)

1. Il trasferimento delle partecipazioni di cui all'articolo 4, comma 1, ha luogo mediante la conclusione di un contratto di gestione con un soggetto, di seguito denominato gestore, scelto con determinazione adottata dal Presidente dell'Autorità garante, d'intesa con il Presidente della Consob e il presidente dell'autorità di regolazione di settore eventualmente competente, sentito il titolare della carica di Governo. Non possono essere scelti i soggetti:

a) che nel quinquennio precedente o al tempo della scelta abbiano fornito o forniscano al titolare della carica di Governo o a imprese da questi controllate servizi bancari, finanziari o d'investimento;

b) che nel biennio precedente o al tempo della scelta siano stati o siano legati al titolare della carica di Governo o a im-

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

prese da questi controllate da relazioni commerciali che possano pregiudicarne l'indipendenza;

c) che siano legati da rapporti di controllo ai sensi dell'articolo 4, comma 1, al titolare della carica di Governo o a imprese da questi controllate ovvero che siano stati legati a questi soggetti da tali rapporti nel quinquennio precedente;

d) che abbiano partecipato nel biennio precedente al capitale di società controllate dal titolare della carica di Governo in misura superiore all'uno per cento ovvero vi partecipino in tale misura;

e) nei quali o nelle società che controllano i quali ai sensi dell'articolo 4, comma 1, il titolare della carica di Governo o imprese da questi controllate detengano, direttamente o indirettamente, una partecipazione superiore all'uno per cento del capitale.

f) che siano portatori di interessi in contrasto con quelli del titolare alla carica di Governo.

2. Al patrimonio trasferito al gestore si applica l'articolo 22 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. In nessun caso è consentito al gestore di utilizzare il patrimonio nell'interesse proprio o di terzi. In caso di cessazione dalla carica per qualsiasi ragione, il titolare della carica di Governo riacquista di diritto la titolarità del patrimonio.

3. I contratti di trasferimento sono stipulati in conformità ai modelli deliberati in via generale dall'Autorità garante e sono ad essa trasmessi in copia. Essi contengono, in particolare, la dichiarazione sotto la propria responsabilità di entrambe le parti, attestante la reciproca indipendenza. L'efficacia del contratto di trasferimento della titolarità dell'attività è sospesa fino a che, nei quindici giorni successivi alla trasmissione, l'Autorità garante non abbia

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

1. Il gestore ha l'obbligo di accertare, alla data di sottoscrizione del contratto di trasferimento, il valore economico complessivo del patrimonio trasferito e dei singoli complessi di cespiti in esso inclusi.

2. Il gestore agisce nel rispetto dei principi di cui alla presente legge, dei criteri di correttezza e diligenza e nell'interesse del patrimonio amministrato. Al gestore é vietato comunicare all'interessato, anche per interposta persona, la natura e l'entità degli investimenti e dei disinvestimenti effettuati.

3. I soggetti di cui all'articolo 1 non possono chiedere o ricevere dal gestore informazioni concernenti la natura e l'entità delle attività di gestione. Essi hanno diritto di conoscere, per il tramite dell'Autorità garante **della concorrenza e del mercato**, ogni novanta giorni, il risultato economico complessivo dell'amministrazione, ricevendo ogni

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

verificato la corrispondenza ai modelli deliberati. Quando la verifica ha esito negativo, l'Autorità garante definisce il contenuto del contratto di gestione e ne trasmette copia, per l'adesione, al gestore. Con l'adesione del gestore, il contratto acquista efficacia nei confronti del titolare della carica di Governo.

4. *Identico.*

5. Il gestore agisce nel rispetto dei principi di cui alla presente legge, dei criteri di correttezza e diligenza e nell'interesse **esclusivo** del patrimonio **trasferito, e può a tali fini disporre in tutto o in parte dei beni che lo compongono. Il gestore può provvedere alla sostituzione dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo nelle imprese di pertinenza del titolare della carica di Governo ai sensi dell'articolo 4, comma 1, solo quando ciò sia nell'interesse del patrimonio o sia necessario per garantire l'effettiva separazione della gestione, ovvero quando essi si rendano responsabili di violazioni della disciplina stabilita dalla presente legge. Il gestore non può comunicare al titolare della carica di Governo, neanche per interposta persona, la natura e l'entità degli investimenti e dei disinvestimenti né consultarlo in ordine alla gestione.**

6. I soggetti di cui all'articolo 1 non possono chiedere o ricevere dal gestore informazioni concernenti la natura e l'entità delle attività di gestione. Essi hanno diritto di conoscere, per il tramite dell'Autorità garante, ogni novanta giorni, il risultato economico complessivo dell'amministrazione, **nonché di ricevere** ogni semestre, **su richiesta**, il red-

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

semestre il reddito del loro patrimonio, **che non può superare il miliardo di lire.**

4. Le istruzioni fornite e gli atti di disposizione effettuati dall'interessato durante lo svolgimento dell'attività di gestione sono nulli **di diritto**, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 12.

5. Alla data di cessazione dalla carica, il gestore rende all'interessato il conto della gestione.

Art. 9.

1. La falsità della dichiarazione resa dal gestore ai sensi del secondo periodo del comma 5 dell'articolo 7 é punita con la reclusione fino a due anni e con la multa da lire 20 milioni a lire 600 milioni. La condanna comporta l'applicazione delle pene accessorie previste dagli articoli 28, 30, 32-*bis* e 32-*ter* del codice penale, nonché la pubblicazione della sentenza su almeno due quotidiani, di cui uno economico, a diffusione nazionale.

2. Ai gestori che violano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 8 ovvero ostacolano l'esercizio delle funzioni dell'Autorità garante **della concorrenza e del mercato** si applica la sanzione ammini-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

dito **derivante dalla gestione** del loro patrimonio.

7. Le istruzioni fornite e gli atti di disposizione effettuati **dal titolare della carica di Governo** durante lo svolgimento dell'attività di gestione sono nulli, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 11.

8. Alla data di cessazione dalla carica, il gestore rende **al titolare della carica di Governo** il conto della gestione.

Art. 9.

(*Controlli e sanzioni a carico dei gestori*)

1. **L'Autorità garante vigila sull'osservanza, nella gestione del patrimonio, dei principi e dei criteri stabiliti dalla presente legge, nonché sull'effettiva separazione della gestione.**

2. **Se sussiste il rischio grave e attuale che l'esercizio delle attività economiche non si svolga secondo i criteri stabiliti dalla presente legge e in condizioni di effettiva separazione, l'Autorità garante diffida il gestore ad assumere le misure occorrenti per rimuovere tale rischio. In caso di persistente inosservanza, l'Autorità garante può revocare il gestore, informandone il titolare della carica di Governo interessato, ferme restando le disposizioni di cui al presente articolo. In tali casi, viene nominato un nuovo gestore ai sensi dell'articolo 8, comma 1.**

3. Ai gestori che violano le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo 8 ovvero ostacolano l'esercizio delle funzioni dell'Autorità garante, **la stessa Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria in mi-**

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

strativa pecuniaria da lire 10 milioni a lire 300 milioni.

3. La sanzione di cui al comma 2 é irrogata dal Presidente del Consiglio dei ministri con decreto motivato, su proposta dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il Presidente del Consiglio dei ministri, su richiesta dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, tenuto conto della natura della violazione e degli interessi coinvolti, puó stabilire le forme di pubblicità del provvedimento, ponendo le relative spese a carico dell'autore della violazione. Alla sanzione di cui al comma 2 non si applica l'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Art. 10.

1. É assicurata la neutralità fiscale delle operazioni di dismissione o di trasferimento tra l'interessato e il gestore alla data iniziale e a quella finale di cessazione dall'incarico o dalla carica ricoperta.

2. Il gestore, anche se non é residente in Italia, é comunque soggetto passivo di imposta ai sensi del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

3. Nel caso in cui sia previsto un compenso al gestore, detto compenso costituisce reddito. L'interessato non puó comunque dedurre dal proprio reddito somme o compensi corrisposti

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

sura compresa tra un minimo pari allo 0,1 per cento e un massimo pari all'1 per cento del valore del patrimonio trasferito.

4. Alle sanzioni di cui al comma 3 non si applica l'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

5. L'applicazione delle sanzioni di cui al comma 3 comporta in ogni caso la revoca del gestore e la nomina di un nuovo gestore, ai sensi dell'articolo 8, comma 1.

Soppresso.

Art. 10.

(Regime fiscale)

1. Il trasferimento al gestore delle attività economiche ai sensi della presente legge e la loro successiva restituzione all'interessato non costituiscono realizzo di plusvalenze o minusvalenze.

2. Tutti gli atti e contratti stipulati ai fini del trasferimento al gestore e della successiva restituzione all'interessato sono esenti da ogni imposta indiretta.

3. I proventi derivanti dal patrimonio trasferito ai sensi dell'articolo 8 sono imputati al titolare del patrimonio, secondo quanto previsto dalle norme relative alla

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

al gestore per la gestione delle proprie attività.

4. Al patrimonio trasferito si applica il trattamento fiscale delle plusvalenze, da calcolare al momento della cessazione dall'ufficio.

Art. 11.

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 dall'interessato, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato diffida il gestore ad adottare le misure occorrenti per rimuovere tale rischio. In caso di persistente inosservanza, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato può revocare il gestore, informandone l'interessato, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 8. In tali casi, il titolare del patrimonio indica un altro soggetto iscritto all'albo di cui all'articolo 7, comma 4. Se si tratta di imprese esercenti mezzi di comunicazione di massa, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato deve preventivamente acquisire il parere e le proposte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in ordine alle misure da adottare; in caso di urgenza, trascorso un breve termine, provvede autonomamente in via provvisoria.

Art. 12.

1. Quando le attività economiche di cui alla presente legge concernono il settore delle comunicazioni di massa, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni accerta se i

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

categoria nella quale rientrano. Il gestore applica le ritenute e le imposte sostitutive dovute.

Soppresso.

Art. 11.

(Attività economiche concernenti il settore delle comunicazioni di massa)

1. Quando le attività economiche di cui alla presente legge concernono il settore delle comunicazioni di massa, l'Autorità **garante** accerta se i criteri e le condizioni di effettiva

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

criteri e le condizioni di effettiva indipendenza gestionale risultino soddisfatti, anche in riferimento ai principi stabiliti dall'articolo 1, comma 2, della legge 6 agosto 1990, n. 223, in modo che non sia favorito l'interesse del titolare mediante forme di sostegno privilegiato in violazione dei principi del pluralismo, dell'obiettività e dell'imparzialità dell'informazione. A tal fine utilizza i propri uffici nonché i comitati regionali per le comunicazioni.

2. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 11, nei casi di reiterata violazione delle disposizioni della presente legge, e del principio fondamentale di cui all'articolo 5, comma 2, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dispone i necessari accertamenti, assicura le prove e contesta gli addebiti al soggetto esercente l'impresa privata di comunicazione di massa, assegnando un termine non superiore a quindici giorni per la produzione di elementi giustificativi o per la predisposizione di misure correttive. Decorso detto termine, ovvero quando gli elementi giustificativi risultino inadeguati o le misure correttive insoddisfacenti, l'Autorità diffida l'impresa a desistere dal comportamento ascritto, entro un termine non superiore a quindici giorni. Qualora il comportamento stesso persista, l'Autorità può irrogare all'impresa una sanzione amministrativa pecuniaria, commisurata all'entità e alla durata dell'infrazione, fino ad un ammontare massimo corrispondente al 10 per cento dell'introito proveniente dalla vendita di spazi pubblicitari dell'ultimo mese. Qualora dalle predette violazioni possa derivare un immediato pregiudizio al pluralismo, all'obiettività e all'imparzialità

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

separazione gestionale risultino soddisfatti, anche in riferimento ai principi stabiliti dall'articolo 1, comma 2, della legge 6 agosto 1990, n. 223 e dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, in modo che non sia favorito l'interesse del titolare **della carica di Governo interressato** mediante forme di sostegno privilegiato in violazione dei principi del pluralismo, dell'obiettività e dell'imparzialità dell'informazione. **Per tale accertamento e per l'eventuale applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 9, l'Autorità garante acquisisce preventivamente il parere e le proposte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; in caso di urgenza, trascorsi cinque giorni, provvede autonomamente in via provvisoria.**

Soppresso.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

dell'informazione, l'Autorità può contestare gli addebiti nella medesima diffida, intimando a desistere immediatamente dalla condotta lesiva degli anzidetti principi; in caso di persistenza può irrogare la sanzione pecuniaria in via d'urgenza.

3. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni 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 avvengono a spese dell'interessato.

4. Per le sanzioni amministrative conseguenti alle violazioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto non diversamente previsto, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni.

Art. 13.

1. I soggetti di cui all'articolo 1 hanno l'obbligo di astenersi dal voto su deliberazioni attinenti alla carica ricoperta e dall'adozione degli atti di rispettiva competenza quando essi possono coinvolgere, direttamente o indirettamente, interessi propri per quanto di loro conoscenza. Lo stesso obbligo deve essere osservato in caso di interessi, noti al titolare della carica,

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Soppresso.

Soppresso.

2. Rimangono ferme le competenze del Ministro delle comunicazioni e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per quanto riguarda i controlli e l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge 6 agosto 1990, n. 223, e dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28.

Art. 12.

(Regolamento sulle procedure istruttorie e tutela giurisdizionale per gli atti dell'Autorità garante)

Soppresso.

(v., in diversa formulazione, l'articolo 2, comma 2)

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

propri del coniuge o dei parenti entro il secondo grado.

2. Sulla sussistenza dell'obbligo di astensione del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri delibera, quando vi è contestazione, il Consiglio dei ministri; per i Sottosegretari di Stato ed i commissari straordinari del Governo provvede il Presidente del Consiglio dei ministri; per gli altri soggetti di cui all'articolo 1, comma 3, decidono gli organi parlamentari competenti ad accertare la sussistenza delle situazioni di incompatibilità, ai sensi dell'articolo 2, comma 4.

3. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni esprimono pareri e indirizzi, su richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri o d'ufficio, su iniziative legislative, 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.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Soppresso.

(v., in diversa formulazione, l'articolo 2, comma 3)

Soppresso.

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita l'Autorità garante, sono stabilite le disposizioni che garantiscono al titolare della carica di Governo e al gestore di volta in volta interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione nei procedimenti di accertamento e di applicazione delle sanzioni previsti dagli articoli 4, 5, 7 e 9.

2. L'Autorità garante comunica al Presidente della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle Camere, che ne informano le rispettive

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

4. Ogni determinazione dell'Autorità garante **della concorrenza e del mercato e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**, nella materia di cui alla presente legge, deve essere motivata **ed è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana**.

5. Gli atti di accertamento di competenza delle Autorità di controllo e di garanzia di cui alla presente legge sono impugnabili dinanzi alla Corte di cassazione, presieduta dal primo presidente e composta da quattro giudici estratti a sorte all'inizio di ogni anno giudiziario fra tutti i magistrati della Corte. La Corte decide nei sessanta giorni successivi alla proposizione del ricorso.

6. Quando una determinazione, adottata ai sensi della presente legge, concerne l'applicazione di sanzioni, il provvedimento è adottato dai presidenti delle Autorità di controllo e di garanzia cui sono attribuite competenze dalla presente legge, riuniti in conferenza tra loro, salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, ultimo periodo.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

assemblee, i provvedimenti adottati per i casi di inottemperanza di cui all'articolo 5, comma 3 e all'articolo 7, comma 3. Analoga comunicazione è rivolta alla Consob nonchè alle autorità di garanzia e regolazione di settore eventualmente competenti.

3. Ogni provvedimento adottato dalla Autorità garante **in applicazione della** presente legge, deve essere **motivato**.

4. Gli atti di accertamento e **i provvedimenti adottati dall'Autorità garante ai sensi della** presente legge sono impugnabili **esclusivamente** dinanzi **alla corte d'appello di Roma, che decide in camera di consiglio entro sessanta giorni in collegio composto dal primo presidente e da due giudici estratti a sorte tra i magistrati della corte. La decisione della corte d'appello è impugnabile con ricorso alla Corte di cassazione, che provvede entro trenta giorni in sezione composta dal primo presidente e da quattro giudici estratti a sorte tra i magistrati della Corte.**

Soppresso.

Art. 13.

(Cessioni patrimoniali a congiunti e a società collegate)

1. Si applica la disciplina di cui agli articoli 5 e seguenti anche in caso di cessione a terzi dei cespiti e delle attività pa-

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

trimoniali intervenuta dopo il conferimento della carica di Governo o nei tre mesi antecedenti, quando il destinatario della cessione si trovi, riguardo al titolare della carica di Governo o ad impresa di sua pertinenza ai sensi dell'articolo 4, comma 1, in una delle seguenti condizioni:

a) coniuge, parente o affine entro il secondo grado;

b) società collegata ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

Art. 14.

(Imprese in concessione)

1. La violazione degli obblighi e dei divieti di cui agli articoli 5, 7 e 8 da parte del titolare della carica di Governo in relazione a impresa di sua pertinenza ai sensi dell'articolo 4, comma 1, comporta in ogni caso la revoca dell'atto di concessione o di altro atto di assenso di amministrazioni statali comunque denominato, cui sia subordinato l'esercizio della relativa attività economica.

