

“A public office is a public trust”: il blind trust negli USA

di Alberto Lupoi

Il “qualified blind trust” (“QBT”) è uno strumento messo a punto dall’*Office of Government Ethics* per risolvere il conflitto di interessi di natura economica di un “officer” o “employee” impiegato nella pubblica amministrazione (per es. giudici, impiegati dell’ufficio giudiziario, i componenti dei vari dipartimenti dell’amministrazione). Il limite del QBT dipende dalla natura del patrimonio che andrà a comporre il fondo in trust. Infatti, se il patrimonio non è di fatto liquidabile, allora il QBT non potrà svolgere la propria funzione (cioè, celare la composizione e la gestione del fondo in trust). Il Presidente Trump, per la natura e la dimensione del proprio patrimonio, rappresenta un caso eccezionale nella storia degli Stati Uniti. Il Presidente, in quanto tale, non è obbligato alla istituzione di un QBT, così i molti conflitti fra le sue attività quale imprenditore e la funzione di Presidente sono inevitabili.

■ Il punto di partenza

In un precedente lavoro pubblicato su questa *Rivista* (1) mi occupai delle regole della città di New York relative al conflitto di interessi degli impiegati nell’amministrazione della città (fra i quali il sindaco, al tempo M. Bloomberg). In questo contributo vorrei occuparmi della legislazione federale degli Stati Uniti, che riguarda i dipendenti dell’amministrazione (diciamo soprattutto della componente esecutiva del governo) e di molte delle agenzie federali; mentre al Presidente ed al Vice Presidente degli Stati Uniti, per ragioni inerenti la loro peculiare figura anche a livello costituzionale, si applicano regole in parte diverse.

Per risolvere una situazione di conflitto di interessi (qualsiasi essa sia) occorre prima individuare gli interessi in conflitto, poi eventualmente stabilire quale sia lo strumento da adottare per la risoluzione del conflitto. Ciò implica uno strumento tecnico in grado di

individuare gli interessi in conflitto. Tale strumento tecnico dovrà stabilire quale tipo di interesse sia rilevante e come individuarlo. Esiste dunque una correlazione necessaria fra l’individuazione del tipo di interesse e la modalità di risoluzione del conflitto.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti lo strumento tecnico per l’individuazione dell’interesse in conflitto rispetto all’essere titolare di una carica nella pubblica amministrazione è l’*Ethics in Government Act 1978*, il cui paragrafo 101 prevede che: “Within thirty days of assuming the position of an officer or employee described in subsection (f), an individual shall file a report containing the information described in section 102 (b)” (viene poi istituito l’“Office of Government Ethics”, “OGE”), che presiede all’esecuzione della regolamentazione).

La definizione di “officer or employee” è piuttosto ampia ed include: il Presidente, il Vice Presidente, tutti gli eletti al Congresso, i giudici e gli impiegati nelle Corti di vario livello, tutti gli impiegati della *executive branch*, etc. (d’ora in poi “dipendenti federali”). Quindi, non si tratta solo di soggetti apicali, in realtà la norma riguarda migliaia di dipendenti che lavorano nella pubblica amministrazione. L’OGE ha assistito il *team* di transizione del Presidente Trump nel controllare eventuali conflitti dei molti nominati che spettano all’amministrazione entrante. Così per es. l’OGE ha controllato: 160 nomine al Dipartimento di Giustizia (gli *U.S. Attorneys* e gli *U.S. Marshals* di tutti gli Stati); 140 nomine di componenti di varie strutture dell’amministrazione (dal *U.S. Postal Service* alla *Social Security Administration*); 670 nomine nei vari *Departments (of Transportation, of the Treasury, of the Air Force, Homeland Security, etc.)*. (2)

Alberto Lupoi - Prof. ass. di Diritto dell’economia dell’Università di Padova

Note:

(1) “No man can faithfully serve two masters”: la gestione del conflitto di interessi di Michael R. Bloomberg, sindaco di New York, in *Trust e Attività Fiduciarie*, 2016, p. 45

(2) I dati sono presi da www.oge.gov

Il contenuto del “report” previsto dall’*Ethics in Government Act* è molto analitico e non riguarda solo le fonti di reddito (di qualsiasi natura), l’identità e la consistenza per cespite del patrimonio, ma anche eventuali donazioni ricevute e si estende al coniuge ed ai figli (se non indipendenti economicamente). Questa estensione alla famiglia non dipende dalla presunzione che il dipendente pubblico abbia intestato ai familiari i propri beni per non doverli dichiarare, bensì dal fatto che egli non sarà sereno nel momento in cui dovrà prendere una decisione che potrebbe (anche se indirettamente) riguardare i beni dei propri familiari. (3)

Le disposizioni della legge non stabiliscono una procedura per individuare e risolvere il conflitto di interessi (del quale in realtà non si occupano), esse attuano un principio che possiamo così riassumere: “A public office is a public trust. The people shall have the right to secure and sustain that trust against abuse.” (4) La regolamentazione per risolvere il conflitto di interessi è in altra legge (18 U.S. Code, section 208) che si serve di quanto stabilito nell’*Ethics in Government Act* 1978 per individuare i “financial interests” del dipendente federale. Proprio grazie all’obbligo di *financial disclosure* possiamo, ad esempio, confrontare il *financial report* del Presidente Obama (vedi, www.obamawhitehouse.archives.gov) con quello del Presidente Trump (vedi, www.oge.gov) e poi comparare questi documenti con una qualsiasi dichiarazione “analoga” prevista in Italia per i deputati (e pubblicata sul sito della Camera o del Senato). Non sfuggirà che a seconda della natura della dichiarazione sarà o meno possibile individuare gli interessi in conflitto. Infatti, una dichiarazione generica non consentirà di individuare l’esatta composizione del patrimonio e dunque neanche gli specifici interessi finanziari del dichiarante.

Il *Financial Disclosure Report* del Presidente Trump è un documento di 98 pagine, dal quale si può solo intuire la dimensione del problema. Egli è stato socio, presidente, amministratore delegato in 565 società; ha ricevuto redditi (di diverso tipo) da più di 150 società; direttamente detiene investimenti in decine di società quotate; partecipa, direttamente o indirettamente, in 544 società operative legate alle sue attività. La situazione del Presidente Trump non ha precedenti nella storia degli Stati Uniti (“The wealthiest Commander-in-Chief in American history”) e la dimensione dei suoi interessi finanziari è realmente internazionale, per altro con molti di quei paesi con i quali gli Stati Uniti hanno continui rapporti politici e

commerciali. Bisogna riconoscere che la situazione di conflitto semplicemente non potrà essere regolata con un *blind trust*, non solo perché il Presidente ed il Vice Presidente (ma anche tutti i membri del Congresso v. 18 U.S. Code § 202(c)) non sono obbligati alla istituzione di un *blind trust*, ma anche perché il patrimonio del Presidente è di fatto illiquidabile a causa della sua natura. Alla dimensione economica del conflitto, si aggiunge un profilo giudiziario: al momento, sono pendenti circa 75 cause che vedono coinvolte le attività del Presidente innanzi ad un giudice degli Stati Uniti (fatto mai accaduto nella storia americana, se non a J. F. Kennedy, una causa per un incidente stradale durante la campagna elettorale ed a B. Clinton, per le accuse di molestie a Paula Jones). Comunque, pur in mancanza di precise informazioni, ad oggi è stato istituito il “Donald J. Trust Revocable Trust”, che sembrerebbe aver ricevuto tutte le partecipazioni del Presidente relative alle proprie attività (trustee sono il figlio Donald Jr. e un dirigente della Trump Organization).

■ Il diritto alla riservatezza

Il meccanismo di trasparenza appena enunciato (l’obbligo di presentare un *report* patrimoniale) deve però conformarsi al “right to personal financial privacy” che è una derivazione del più generale principio costituzionale del “right of privacy”. Mentre la Corte Suprema è riuscita ad inquadrare il secondo principio, i confini del primo sono ancora in parte incerti. Possiamo però ricavare un orientamento: “while financial privacy is a serious matter deserving strong protection, the public interests supporting public disclosure are even stronger”. (5)

L’essenza del *blind trust*, come vedremo a breve, è quella di impedire al disponente (di conseguenza però a tutti) di conoscere il contenuto del patrimonio del fondo in trust e come esso venga gestito. È allora possibile che il dovere di dichiarare la consistenza del proprio patrimonio sia vanificato proprio da quello strumento giuridico sviluppato per rimediare al conflitto di interessi. Nel 2015 la Corte d’Appello dello

Note:

(3) L.B. Jack, *Constitutional Aspects of Financial Disclosure under the Ethics in Government Act*, in *Catholic University Law Review*, Issue 4, 1981, p. 585.

(4) *Plante v. Gonzales*, 575 F.2d, 1136, a proposito della legittimità costituzionale (rispetto alla Costituzione dello Stato della Florida) dell’*Article II, § 8 of the Florida Constitution*, noto come “Sunshine Amendment”.

(5) *Plante v. Gonzales*, *cit.*

Stato della Florida ha stabilito che la legge della Florida relativa al *blind trust* (del 2013) non andava contro il suddetto principio costituzionale di trasparenza, in quanto occorre anche tener conto di altro principio secondo il quale: *“It is also essential that government attract those citizens best qualified to serve. Thus, the law against conflict of interest must be so designed as not to impede unreasonably or unnecessarily the recruitment and retention by government of those best qualified to serve”* (si tratta di una argomentazione diffusa negli Stati Uniti e fatta valere anche dalla città di New York per giustificare un atteggiamento, probabilmente, un poco accondiscendente verso M. Bloomberg quando assunse la carica di sindaco della città). Secondo le argomentazioni del giudice, il *blind trust* crea una parità informativa fra cittadini e *officials*, in quanto: *“The concept of a blind trust is that the official knows only what holdings are placed in it. The public also knows this”*. Fu soprattutto per questa ragione di assoluta trasparenza, che il Presidente Obama preferì rendere liquida buona parte del suo patrimonio ed investirla in titoli di Stato emessi dagli Stati Uniti, cioè rese il proprio patrimonio a prova di conflitti di interessi e dunque mantenne luce sulla gestione e sulla consistenza del proprio patrimonio durante i mandati presidenziali.

■ Il principio di diritto, 18 U.S. Code, section 208

Il riferimento normativo principale in tema di conflitto di interessi, che sintetizzo, è il seguente ed è contenuto nel 18 U.S. Code, section 208 (6): *“whoever, being an officer or employee (...) participates (...), in particular matter in which, to his knowledge, he, his spouse, minor child, general partner (...) has a financial interest - shall be subject to (...) the punishment for an offense (shall be imprisoned for not more than five years or fined in the amount set forth in this title, or both).”*; la sanzione pecuniaria può arrivare sino a 50.000 dollari per ciascuna violazione (7).

L’OGE, d’intesa con l’*Attorney General*, ha il potere di stabilire regole precise di esenzione, per esempio a seguito di analisi specifica di una data posizione ed è all’interno di queste regole che l’OGE ha predisposto il QBT quale modello *standard* di *blind trust* (in allegato al termine di questo articolo).

■ “I recuse myself”

In breve, la regola stabilita nel 18 U.S. Code, section 208 prevede una sanzione e una pena detentiva, nel

caso in cui il dipendente federale incorra nella condotta ritenuta illegittima; il modo più frequente per non incorrere in tale condotta è la dichiarazione della situazione di conflitto (per la quale esistono diverse procedure ed uffici nelle varie agenzie governative) e (ove sufficiente) l’astensione (*disqualification*). Cioè, astenersi dal compiere (o in genere dal partecipare al compimento) di qualsiasi atto in conflitto di interessi di natura finanziaria. L’interpretazione di *“has a financial interest”* è di una certa latitudine, in quanto riguarda, ad esempio, anche il caso di un dipendente federale che nel corso della sua attività compia un atto a vantaggio di un terzo, con il quale potrebbe per esempio avere prospettive di lavoro nel settore privato, così agevolando una futura assunzione dopo avere abbandonato il settore pubblico. Si tratta di una eventualità piuttosto comune in certi campi, come per esempio quello della giustizia nel quale vi è un continuo travaso dagli uffici pubblici agli studi legali. Si tratta in genere di rapporti più sfumati rispetto ai rapporti con i familiari, o con i soci in affari, che rientrano nella categoria delle *covered relationship* (8).

Note:

(6) *“Except as permitted by subsection (b) hereof, whoever, being an officer or employee of the executive branch of the United States Government, or of any independent agency of the United States, a Federal Reserve bank director, officer, or employee, or an officer or employee of the District of Columbia, including a special Government employee, participates personally and substantially as a Government officer or employee, through decision, approval, disapproval, recommendation, the rendering of advice, investigation, or otherwise, in a judicial or other proceeding, application, request for a ruling or other determination, contract, claim, controversy, charge, accusation, arrest, or other particular matter in which, to his knowledge, he, his spouse, minor child, general partner, organization in which he is serving as officer, director, trustee, general partner or employee, or any person or organization with whom he is negotiating or has any arrangement concerning prospective employment, has a financial interest - Shall be subject to the penalties set forth in section 216 of this title.”*

(7) La rilevanza della limitazione oggettiva del conflitto (*financial interest*) è un aspetto centrale, così escludendo dalla regolamentazione ragioni dovute alle proprie origini etniche, fedi religiosi etc. Nel giugno del 2016 Donald Trump accusò (seppur informalmente) di conflitto di interessi il giudice della U.S. District Court Gonzalo Curiel, innanzi al quale si stava celebrando una *class lawsuit* contro la Trump University, perché il giudice aveva origini messicane e la campagna per la presidenza di Donald Trump era particolarmente dura con gli immigrati d’origine messicana. Ma è stato osservato che: *“Nothing in federal law or codes of judicial conduct requires a judge to withdraw from a case because of his race, ethnicity, gender or other identifying criteria”*. È utile il riferimento del Codice di condotta per i giudici degli Stati Uniti, il quale stabilisce che: *“Judges may not hear cases in which they have either personal knowledge of the disputed facts, a personal bias concerning a party to the case, earlier involvement in the case as a lawyer, or a financial interest in any party or subject matter of the case”*. Il riferimento normativo specifico per tutti i giudici degli Stati Uniti è 28 U.S. Code § 455 - *Disqualification of justice, judge, or magistrate judge*. Esiste poi un voluminoso Codice di condotta per tutti coloro che sono impiegati nelle Corti.

(8) Chi volesse approfondire, *United States Court of Appeals, United States v. Gorman*, 807 F.2d 1299, 1303 (1986). Questo caso riguarda un esperto di reati finanziari (Gorman) impiegato della Corte competente per la

(segue)

Oltre alla latitudine dell'interesse finanziario, occorre anche valutare l'ampiezza degli atti dai quali il dipendente federale deve astenersi. Non si tratta solo di atti di natura formale (quali delibere, rilascio di licenze, sottoscrizione di contratti con privati, etc.) ma anche "giving advice, making recommendations", se essi sono sufficientemente specifici da influire su un *particular matter*. La regola dell'astensione è piuttosto semplice nella sua applicazione, in quanto è sufficiente che il dipendente pubblico non prenda parte a quel determinato atto (come visto in senso generico e non assolutamente formale). La pratica della *disqualification* è piuttosto diffusa, così che alcune agenzie federali hanno adottato delle specifiche regole di comportamento. Per esempio, alcune agenzie governative impongono un registro delle astensioni che riporta le cause dell'astensione (9). Il punto è che, a fronte di questa regola di principio della *section 208*, salvo casi particolari, non vi sono obblighi espliciti che impongano al dipendente pubblico la vendita dei propri beni, il trasferimento in un *blind trust*, o altra soluzione coercitiva. Regole specifiche esistono ad es. per i membri del *Board* della *Federal Reserve*, i quali non possono essere titolari di azioni quotate; oppure, i membri della *National Indian Gaming Commission* che non possono essere titolari di alcun *interest* in società legate al settore del gioco d'azzardo.

■ Alcuni casi relativi ad ex Presidenti

Come anticipato, il Presidente ed il Vice Presidente, pur come tutti dovendo dichiarare in dettaglio il proprio patrimonio, non sono però soggetti alla regola della *section 208* e tanto meno per essi è prevista la possibilità della *disqualification*, in quanto per ragioni dei loro uffici diverse decisioni possono essere prese solamente da loro e non possono essere delegate a terzi, neanche quando dovesse sorgere un conflitto di interessi. La prassi ha stabilito alcune regole generali, ma negli anni ciascun Presidente ha risolto il problema (in realtà in modo non sempre soddisfacente) seguendo strade diverse.

Quando Lyndon B. Johnson fu nominato Vice Presidente degli Stati Uniti, egli stesso e la sua famiglia erano proprietari di una stazione radio e televisiva in Texas. Per altro, la situazione era già problematica, in quanto Johnson aveva acquistato la stazione radio e televisiva anni prima, quando era senatore e da senatore aveva poi chiesto la licenza di trasmissione alla *Federal Communications Commission*, così attirandosi diverse critiche per il conflitto di interessi fra sé stesso

quale senatore e sé stesso quale imprenditore del settore media. Da Vice Presidente egli istituì un trust al quale cedette le proprie partecipazioni, trust che al tempo fu chiamato *blind* solo in quanto i trustee potevano gestire il fondo con la massima discrezionalità. Eppure, le partecipazioni nella stazione radio e televisiva non furono mai vendute dai trustee (un avvocato di Austin vicino alla famiglia e un dirigente delle *broadcasting stations* di Johnson), seppure furono gestite in autonomia e nel 1969, quando egli lasciò la carica, le suddette partecipazioni gli furono restituite e il trust si sciolse (10). Occorre ricordare che in quegli anni non vi erano ancora chiare linee guida sulla qualificazione del *blind trust*.

Nel 1977 il Presidente Carter emise delle linee guida etiche a seguito dello scandalo del *Watergate* e il *team* di transizione (che cura il passaggio dei poteri fra il Presidente in carica ed il Presidente eletto, ma non ancora in carica) propose di utilizzare lo strumento del *blind trust* per molti dei collaboratori del Presidente Carter che stavano per assumere cariche nella nuova amministrazione. Lo stesso Carter istituì un trust "incorporating *blind trust features*", nel quale trasferì partecipazioni societarie della *Carter's Warehouse and Carter Farm*. Gli elementi che tipizzavano il trust, per quanto interessa, limitavano al minimo le informazioni che Carter e la sua famiglia potevano ottenere dai trustee, ma non imponevano ai trustee di vendere le partecipazioni ricevute. Per tutto il suo mandato Carter ricevette una rendita fissa dal trust, quindi non legata all'effettivo andamento della gestione del fondo in trust (così che Carter non potesse intuire l'andamento delle società trasferite nel fondo in trust).

Note:

(continua nota 8)

bancarotta di una società; l'altro soggetto rilevante è la signora Weber, che rappresentava alcuni creditori della società fallita. La delicatezza dei rapporti fra i due è evidente: il rapporto che avrebbe dovuto redigere Gorman avrebbe inciso sui crediti dei creditori rappresentati dalla Weber, la quale aveva un accordo a percentuale con i propri clienti. Prima di completare il proprio rapporto, Gorman negoziava un futuro impiego con la società della Weber (attiva appunto nella rappresentanza dei creditori nelle procedure concorsuali). La condotta di Gorman fu considerata illegittima.

(9) J. Maskell, *Financial Assets and Conflict of Interest Regulation in the Executive Branch*, Congressional Research Service, 2014. Vedi anche, W.S. Goffe, "Oddball Trusts and the lawyers who love them or trusts for politicians and other animals", in *Real Property Trust and law journal*, pag. 543, ssrn.com/abstract=2020796.

(10) M. J. Ballard, "The Shortsightedness of blind trust", in *Kansas Law Review*, 2016, vol. 56, pag. 56 ss.

La questione era però pronta per una regolamentazione specifica, così nel 1978 fu emanato l'*Ethics in Government Act* (11). Negli anni si sono poi susseguite linee guida sia da parte del Senato che dell'OGE, sino a introdurre il modello *standard* di QBT.

■ Le caratteristiche del QBT

Può sembrare inusuale, per chi ha pratica dei modelli di trust, ma il QBT non solo è revocabile (una rarità nella prassi internazionale, ad esclusione dei *living trust* negli Stati Uniti), ma enuncia la finalità per la quale è istituito (prassi, viceversa, che si sta diffondendo in Italia): "*The primary purpose of this Trust is to entrust to the Trustee decisions as to when and to what extent the original assets of the Trust are to be sold or disposed of and in what investments the proceeds of sale are to be reinvested, without any participation in, or knowledge of, such decisions by any interested party.*". Altra formula non del tutto tipica (anche se frequente in alcuni tipi di trust negli Stati Uniti, come i trust di garanzia), è quella secondo la quale: "*the Grantor and the Trustee agree as follows*", dunque un accordo fra il disponente ed il trustee. Nel modello di QBT non è mai menzionato il termine "beneficiario", pur essendo, sostanzialmente, il disponente anche l'unico beneficiario.

Una parte delle regole stabilite nel QBT riguarda quali informazioni possono essere trasmesse dal trustee al disponente e il modo in cui esse devono essere trasmesse. Infatti, la chiave del QBT è proprio quella di nascondere al disponente la composizione del fondo in trust e come esso venga gestito. Il trustee trasmette all'OGR ed al disponente report trimestrali rispetto al *total cash value* del fondo, e *net income or loss*; comunica se il valore di un determinato bene sia inferiore a 1.000 dollari; comunica inoltre le informazioni necessarie affinché il disponente possa predisporre la propria dichiarazione dei redditi, ma in nessun modo deve comunicare la natura dei beni (anche se essi fossero, ad es., beni immobili).

Il principio di base è che: "*There shall be no direct or indirect communication between an interested party and the Trustee with respect to the Trust (...)*". È inoltre proibito al disponente (o a chi per lui) di cercare un qualsiasi contatto con il trustee. Il modo in cui il trustee comunica con il disponente è solo per iscritto e non direttamente, ma tramite un ufficio deputato allo scopo (*U.S. Senate Select Committee in Ethics*). È previsto che il disponente possa ricevere un reddito mensile dal trust, preferibilmente in ammontare predefinito e fisso, ed anche che il disponente, sempre

tramite lo specifico ufficio, possa chiedere al trustee fondi aggiuntivi rispetto a quelli ricevuti come rendita.

■ Il dovere di rendiconto del trustee

Come è facile immaginare, i poteri gestori del trustee sono particolarmente ampi e, di conseguenza, è molto ampia l'area della sua responsabilità. La clausola che esonera il trustee da responsabilità è del seguente tenore: "*The Trustee shall not at any time be held liable for any action taken or not taken or for any loss or depreciation of the value of any property held in the Trust whether due to an error of judgment or otherwise where the Trustee has exercised good faith and ordinary diligence in the exercise of its duties such as would have been exercised by a prudent man.*". Questa clausola è di particolare rilevanza, in quanto un punto centrale è l'effetto prodotto dalla mancanza di informazioni al disponente-beneficiario e, quindi, la mancanza di controllo sull'operato del trustee da parte di quest'ultimo; controllo che potrà essere esercitato in modo compiuto solo al termine del trust. L'*Uniform Trust Code*, section 813 (c) prevede infatti l'obbligo del "*trustee to keep records and provide reports*" ai beneficiari, in modo che questi possano verificare se il trustee stia o meno adempiendo ai propri doveri fiduciari (12). È evidente che un trustee, il quale non deve comunicare a nessuno come sta gestendo il fondo in trust è anche un trustee privo di controllo. Il che pone invero molta pressione e responsabilità sul trustee nel timore che, al termine del trust, il suo operato venga criticato dal disponente-beneficiario. Ed è in questo senso che il trustee si trova da una parte le possibili sanzioni per aver informato il disponente circa la gestione del fondo in trust, e dall'altra, se tutela la segretezza del fondo, il timore di un'azione del disponente al termine del trust ("*after-the-fact claim for breach of fiduciary duty*"). La situazione è ancora peggiore, per il trustee, il quale è obbligato a denunciare ogni tentativo del disponente di prendere

Note:

(11) "*The initial assets of a diversified trust shall comprise a widely diversified portfolio of readily marketable securities. (i) A portfolio will be widely diversified if: (A) The value of the securities concentrated in any particular or limited economic or geographic sector is no more than twenty percent of the total; and (B) The value of the securities of any single entity is no more than five percent of the total.*"

(12) Il tema diventa particolarmente complesso, cioè la possibilità di derogare ad alcuni principali doveri fiduciari del trustee. È interessante, ma qui non può essere approfondito, l'approccio degli Stati Uniti: "*Under a contractarian view of trust, a grantor and a trustee could privately agree to modify or waive application of some fiduciary rule*", M. J. Ballard, *The Shortsightedness* (*supra*, nota 7), pag. 62 (nota 89).

direttamente o indirettamente contatto con lui; l'Attorney General è legittimato a perseguire chiunque tenti illecitamente di ottenere o offrire informazioni circa la composizione del fondo in trust (13).

Il caso del Presidente Trump è, come detto, un caso eccezionale, come eccezionale è la posizione del Presidente degli Stati Uniti, ma ciò non deve diminuire la valutazione circa lo strumento del QBT, strumento efficiente per moltissimi dipendenti federali che hanno un patrimonio (non solo per dimensione ma anche per struttura) in grado di essere ceduto e poi amministrato in un QBT. Per altro, nonostante i limiti del QBT, per tutti vige il principio del dover dichiarare in dettaglio la composizione del proprio patrimonio. Questo è un aspetto cruciale, forse anche più efficiente della istituzione del QBT, perché consente un controllo pubblico. Un ultimo esempio in tal senso riguarda la candidatura del nuovo presidente dell'agenzia americana per le previsioni del tempo (la "National Oceanic and Atmospheric Administration"); il Presidente Trump ha proposto la candidatura di Berry Myers, il quale dato il ruolo ha dovuto svelare in dettaglio il proprio patrimonio. Così, è di pubblico dominio il fatto che Myers è socio rilevante della società privata "AccuWeather" (che vende previsioni del tempo anche tramite applicazioni su dispositivi mobili), che la sua partecipazione vale circa 50 milioni di dollari, che la AccuWeather svolge quindi un'attività analoga a quella dell'agenzia che egli sta per presiedere. Il dibattito sulla sua nomina ha portato Myers a dichiarare che "We [inclusa la moglie] have also agreed to sell all of our ownership interests - shares and options - in AccuWeather and all related companies.", esito scaturito soprattutto dal dovere di *financial report* a carico del candidato. (14)

ALLEGATO

Form Approved: OMB No. 3209-0007
(Revised 8/2016)

U.S. OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS
Model Qualified Blind Trust Provisions

The model qualified blind trust agreement contained in this memorandum is made available by the U.S. Office of Government Ethics to attorneys for their use in drafting proposed trust agreements to be submitted for certification pursuant to section 102 (f) (3) of the Ethics in Government Act of 1978 (Pub. L. 95-521, as amended) and subpart D of 5 C.F.R. Part 2634.

Under the statutory scheme, a trust agreement is not permitted to be recognized as creating an efficacious blind trust arrangement for any purpose under Federal law unless it had been certified by the Office prior to its execution. Proposed trust drafts submitted to the Office for consideration must adhere to the language of the model except to the extent, as agreed to by the U.S. Office of Government Ethics, that variations are required by the unusual circumstances of a particular case. The fiduciaries' certificates of independence must be executed in the exact form indicated.

It is strongly recommended in any case in which the use of a blind trust is contemplated that the Office be consulted as early as possible. Prospective trustees or their representatives should schedule an appointment with the staff of the U.S. Office of Government Ethics for an orientation to the specialized procedures and requirements which have been established by law with respect to blind trust administration prior to the certification of the trust. As a condition of approval by the Office, prospective trustees must exhibit a familiarity with and commitment to the specialized nature of blind trust administration.

TRUST AGREEMENT

THIS TRUST AGREEMENT is made and entered into this _____ day of _____, _____, between _____, whose mailing address is _____, hereinafter called the Settlor, and _____ [financial institution], whose business address is _____, hereinafter called the Trustee.

WITNESSETH

SETTLOR has been appointed by the _____ to the _____

Note:

(13) M.J. Ballard, *The Shortsightedness* (supra, nota 7), pag. 60 (nota 79).
(14) The Washington Post, 13 dicembre 2017, NOAA nominee's financial conflicts, efforts to curb agency's role draw rare criticism from former chiefs.

position of _____ of the _____ [department or agency], with respect to which appointment the _____ has given its advice and consent. To avoid any conflict of interest, or appearance of any such conflict, which may arise from his duties and powers in such office and any other office to which he may subsequently be appointed to the extent provided for by section 102 (f) (4) (A) of the Ethics in Government Act of 1978 (Pub. L. 95-521, as amended) [hereinafter referred to as the "Act"], Settlor hereby creates a trust which shall become effective on the date this agreement bears.

The Trustee is an eligible entity, as specified in paragraph (a) of 5 C.F.R. § 2634.405, that meets the requirements of paragraph (c) of that section. The existence of any other banking or client relationship between any interested party and the Trustee is disclosed in annexed Schedule A, and no other such relationship shall be instituted without the prior written approval of the Director of the U.S. Office of Government Ethics.

Settlor, therefore, hereby delivers to the Trustee, and the Trustee hereby acknowledges receipt of, the property listed in annexed Schedule B, subject to the provisions of this Trust and the Act, and regulations promulgated thereunder, and other applicable Federal laws, Executive orders, and regulations.

The primary purpose of this Trust is to confer on the Trustee the sole responsibility to administer the trust and to manage trust assets without the participation by, or the knowledge of, any interested party or any representative of an interested party. This includes the duty to decide when and to what extent the original assets are to be sold or disposed of and in what investments he proceeds of sale are to be reinvested. Accordingly, the Settlor and the Trustee agree as follows:

FIRST: (A) This Trust shall terminate upon the first to occur of the following -

(1) Settlor's ceasing for any reason to serve as _____

and in any other position to which he may have been subsequently appointed in the Federal Government and Settlor thereafter giving Trustee written notice directing that this Trust be terminated; or (2) Settlor's death or incompetence. The period between the date of this agreement and the termination of the Trust shall be called the "Trust Term".

(B) Notwithstanding Paragraph (A) of this Article FIRST, this Trust agreement may in addition be

terminated through revocation. However, within thirty days of dissolution of the trust, the interested party shall file a report of the dissolution and a list of the assets of the trust at the time of dissolution, categorized as to value in accordance with 5 C.F.R.

§ 2634.301 (d), with the Director of the U.S. Office of Government Ethics.

(C) The Trustee and the interested parties may amend the terms of this trust agreement only with the prior written approval of the Director of the U.S. Office of Government Ethics and upon a showing of necessity and appropriateness.

SECOND: The Trustee in the exercise of its authority and discretion to manage and control the assets of this Trust shall not consult or notify any interested party or any representative of an interested party.

THIRD: (A) None of the assets initially placed in Trust hereunder, as listed in annexed

Schedule B, is prohibited as a holding by any interested party by the Act and regulations promulgated thereunder, and other applicable Federal laws, Executive orders, and regulations.

(B) Each asset listed in annexed Schedule B is free of any restriction with respect to its transfer or sale, except as fully described in such Schedule B.

(C) During the Trust Term, the interested parties shall not pledge, mortgage, or otherwise encumber their interests in the property held in trust hereunder.

FOURTH: The Trustee shall not knowingly and willfully, or negligently, disclose to the public or to any interested party or any representative of an interested party any information as to the acquisition, retention, or disposition of any particular securities or other Trust property; except that, the Trustee shall promptly notify the Settlor and the Director of the U.S. Office of Government Ethics when the holdings of any particular asset transferred to the Trust by any interested party have been completely disposed of or when the value of that asset becomes less than \$1,000.

FIFTH: The income tax return of the Trust shall be prepared by the Trustee or his delegate, and such return and any information relating thereto (other than the Trust income summarized in appropriate categories necessary to complete an interested party's tax return), shall not be disclosed publicly or to any interested party or any representative of an interested party. To effectuate the provisions of this Article

FIFTH, the Trustee shall use its best efforts to provide the interested party, promptly after the close of each taxable year of the Trust during the Trust Term, with that information concerning the Trust, including information on income, expenses, capital gains and capital losses, which is necessary for the interested party to prepare and file tax returns required by the laws of the United States and the laws of any State, district or political subdivision; provided however, that in no event shall the Trustee disclose publicly or to any interested party or any representative of an interested party any information whatsoever which might identify the securities or other property which comprise the assets of the Trust or identify the securities or other property which have been sold from the assets of the Trust.

SIXTH: An interested party and any representative of an interested party shall not receive any report on the holdings and sources of income of the Trust; except that the Trustee shall -

(A) Make quarterly reports of the aggregate market value of the assets representing such interested party's interest in the Trust,

(B) Report the net income or loss of the Trust and make other reports necessary to enable the interested party to complete an individual tax return required by law (in accordance with Article FIFTH of this Trust), and

(C) Provide an annual report for purposes of section 102 (a) (1) of the Act of the aggregate amount of the Trust's income attributable to the beneficial interest in the Trust of such interested party, categorized in accordance with the provisions of such section.

A copy of each written communication under this Article SIXTH shall be filed by the Trustee with the Director, U.S. Office of Government Ethics, within five days of the date of the communication.

SEVENTH: There shall be no direct or indirect communication between an interested party or 21 any representative of an interested party and the Trustee with respect to the Trust unless the 22 communication is in writing and has the prior written approval of the Director, U.S. Office of Government Ethics, and unless it relates only -

(A) To a request for a distribution of cash or other unspecified assets of the trust,

(B) To the general financial interest and needs of the interested party (including, but not limited to, a preference for maximizing income or long-term capital gain),

(C) To the notification of the Trustee of a law, Executive order, or regulation subsequently applicable to the Settlor that prohibits the interested party from holding an asset, which notification directs that the asset not be held by the Trust, or

(D) To directions to the Trustee to sell all of an asset initially placed in the Trust by an interested party that in the determination of the Settlor creates a conflict of interest or the appearance thereof due to the subsequent assumption of duties by the Settlor (but any such direction is not required).

A copy of each written communication under this Article SEVENTH shall be filed by the person initiating the communication with the Director, U.S. Office of Government Ethics, within five days of the date of the communication.

EIGHTH: The interested parties and any representative of an interested party shall not take any action to obtain, and shall take reasonable action to avoid receiving, information with respect to the holdings of, and the sources of income of, the Trust, including obtaining a copy of any Trust tax return filed by the Trustee or any information relating thereto, except for the reports 18 and information specified in Article SIXTH of this Trust.

NINTH: The Trustee shall file with the Director, U.S. Office of Government Ethics, by the May 15th after any calendar year during which the Trust was in existence a properly executed Certificate of Compliance in the form prescribed in Appendix B to 5 C.F.R. Part 2634. In addition, the Trustee shall maintain and make available for inspection by the U.S. Office of Government Ethics, as it may from time to time direct, the Trust's books of account and other records and copies of the Trust's tax returns for each taxable year of the Trust.

TENTH: The Trustee or any other designated fiduciaries shall not knowingly and willfully, or negligently -

(A) Disclose any information to any interested party or any representative of an interested party with respect to this Trust that may not be disclosed pursuant to any provision or requirement of Title I of the Act (and the regulations thereunder) or this Trust;

(B) Acquire any holding:

(1) directly from an interested party or any representative of an interested party without the prior written approval of the Director of the U.S. Office of Government Ethics, or (2) the ownership of which

is prohibited by, or not in accordance with, Title I of the Act (and the regulations thereunder), the terms of this Trust, or other applicable statutes and regulations;

(C) Solicit advice from any interested party or any representative of an interested party with respect to this Trust, which solicitation is prohibited by any provision or requirement of Title I of the Act (and the regulations thereunder) or this Trust; or

(D) Fail to file any document required by Title I of the Act (and the regulations thereunder) or this Trust.

ELEVENTH: The Settlor shall not knowingly and willfully, or negligently -

(A) Solicit or receive any information with respect to this Trust that may not be disclosed pursuant to any provision or requirement of Title I of the Act (and the regulations thereunder) or this Trust, or

(B) Fail to file any document required by Title I of the Act (and the regulations thereunder).

TWELFTH [Optional provision]: Subject to such amounts as the Trustee may from time to time reserve for the payment of such income taxes as may be due and payable by the Trust, and for payment of expenses and compensation as provided for in this Trust, during the Trust Term the Trustee shall pay to the Settlor \$_____ at the beginning of each month.

THIRTEENTH: In addition to the rights, duties, and powers conferred upon the Trustee by law, the Trustee shall have the following powers, rights, and discretion with respect to any Trust property held by it:

(A) To sell, exchange, or otherwise dispose of the property in such manner and upon such terms as the Trustee in its sole discretion shall deem appropriate;

(B) Except as limited by specific enumeration in this Trust agreement, to invest and reinvest the principal and any undistributed income, in property of any kind;

(C) Except as limited by specific enumeration in this Trust agreement, to participate in any reorganization, consolidation, merger, or dissolution of any corporation having stocks, bonds or other securities that may be held at any time, to receive and hold any property that may be allocated or distributed to it by reason of participation in any such reorganization, consolidation, merger, or dissolution;

(D) To exercise all conversion, subscription, voting, and other rights of whatsoever nature pertaining to any such property and to grant proxies, discretionary, or otherwise, with respect thereto;

(E) To elect, appoint, and remove directors of any corporation, the stock of which shall constitute Trust property, and to act through its nominee as a director or officer of any such corporation;

(F) Except as limited by specific enumeration in this Trust agreement, to manage, control, operate, convert, reconvert, invest, reinvest, sell, exchange, lease, mortgage, grant a security interest in, pledge, pool, or otherwise encumber and deal with the property of this Trust, for Trust purposes and in behalf of the Trust to the same extent and with the same powers that any individual would have with respect to his own property and funds;

(G) Except as limited by specific enumeration in this Trust agreement, to borrow money from any person or corporation (including the Trustee hereunder) and for the purpose of securing the payment thereof, to pledge, mortgage, or otherwise encumber any and all such property for Trust purposes upon such terms, covenants, and conditions as it may deem proper and also to extend the time of payment of any loans or encumbrances which at any time may be encumbrances on any such property irrespective of by whom the same were made or where the obligations may or should ultimately be borne on such terms, covenants, and conditions as it may deem proper;

(H) To register any property belonging to the Trust in the name of its nominee, or to hold the same unregistered, or in such form that title shall pass by delivery;

(I) To abandon, settle, compromise, extend, renew, modify, adjust, or submit to arbitration in whole or in part and without the order or decree of any court any and all claims whether such claims shall increase or decrease the assets held under this Trust agreement;

(J) To determine whether or to what extent receipts should be deemed income or principal, whether or to what extent expenditures should be charged against principal or income, and what other adjustments should be made between principal and income, provided that such adjustments shall not conflict with well-settled rules for the determination of principal and income adjustments, or the Uniform Principal and Income Act, if in effect in the State of _____;

(K) To determine whether or not to amortize bonds purchased at a premium;

(L) Except to the extent otherwise expressly provided in this Trust agreement, to make distributions in kind or in cash or partly in each and for such purposes

to fix, insofar as legally permissible, the value of any property;

(M) To pay such persons employed by the Trustee to assist it in the administration of the Trust, including investment counsel, accountants, and those engaged for assistance in preparation of tax returns, such sums as the Trustee deems to be reasonable compensation for the services rendered by such persons. Such persons may rely upon and execute the written instructions of the Trustee, and shall not be obliged to inquire into the propriety thereof;

(N) No person may be employed or consulted by the Trustee to assist it in any capacity in the administration of the Trust or the management and control of Trust assets, including investment counsel, investment advisers, accountants, and those engaged for assistance in preparation of tax returns, unless the following four conditions are met -

(1) when an interested party or any representative of an interested party learns about such employment or consultation, the person must sign the Trust instrument as a party, subject to the prior approval of the Director of the U.S. Office of Government Ethics,

(2) under all the facts and circumstances, the person is determined pursuant to the requirements for eligible entities under 5 C.F.R. § 2634.405 (c) to be independent of any interested party with respect to the trust arrangement,

(3) the person is instructed by the Trustee or other designated fiduciary to make no disclosure publicly or to any interested party or any representative of an interested party that might specifically identify current Trust assets or those assets which have been sold or disposed of from Trust holdings, and

(4) the person is instructed by the Trustee or other designated fiduciary to have no direct communication with any interested party or any representative of an interested party, and that any indirect communication with an interested party or any representative of an interested party shall be made only through the Trustee pursuant to Article SEVENTH of this Trust;

(O) Except as specifically limited in this Trust agreement, to do all such acts, take all such proceedings, and exercise all such rights and privileges, although not otherwise specifically mentioned in this Article THIRTEENTH, with relation to any such property, as if the Trustee were the absolute owner thereof, and in connection therewith to make, execute, and deliver any instruments and to

enter into any covenants or agreements binding the Trust.

FOURTEENTH: Notwithstanding the provisions of Article THIRTEENTH of this Trust, the Trustee shall not acquire by purchase, grant, gift, exercise of option, or otherwise, without the prior written approval of the Director of the U.S. Office of Government Ethics, any securities, cash, or other property in addition to that listed in the annexed Schedule B, from any interested party or any representative of an interested party.

FIFTEENTH: The Trustee shall not at any time be held liable for any action taken or not taken or for any loss or depreciation of the value of any property held in the Trust whether due to an error of judgment or otherwise where the Trustee has exercised good faith and ordinary diligence in the exercise of its duties such as would have been exercised by a prudent person.

SIXTEENTH: No Trustee hereunder shall be required, in any jurisdiction, to furnish any bond or other security, or to obtain the approval of any court before applying, distributing, selling, or otherwise dealing with property.

SEVENTEENTH: Except as provided in Article SIXTH of this Trust, the Trustee shall make no accounting to the Settlor until the date of termination of this Trust, and, at such time, it shall be required to make full and proper accounting and turn over to the Settlor all assets of the Trust then held by it the said Trustee.

EIGHTEENTH: The Trustee (and any substitute or successor) shall have the right, by a duly acknowledged instrument delivered to the Settlor to resign as Trustee in which event the Settlor shall designate and appoint a substitute or successor Trustee (subject to the prior written approval of the Director, U.S. Office of Government Ethics) in its place and stead, which shall have all of the rights, powers, discretions, and duties conferred or imposed hereunder upon the original Trustee.

NINETEENTH: Any amendment of the terms of this Trust Agreement, including the appointment of a substitute or successor Trustee, shall require the prior written approval of the Director of the U.S. Office of Government Ethics, upon a showing of necessity and appropriateness. Any such substitute or successor Trustee shall have all of the rights, powers, discretions, and duties conferred or imposed hereunder upon the original Trustee.

The term “interested party” as used in this Trust means the Settlor, the Settlor’s spouse, and any minor or dependent child.

The validity, construction, and administration of this Trust shall be governed by the Act (and regulations thereunder) and the laws of the State of _____.

Dated this _____ day of _____, _____.

Settlor

NOTARIZATION
REQUIRED

The above Trust is accepted this _____ day of _____, _____.

Trustee

By:
(title)

NOTARIZATION
REQUIRED

Privacy Act Statement

Section 102 (f) of the Ethics in Government Act of 1978 as amended (the “Ethics Act”), U.S.C. Appendix, § 102 (f), and subpart D of 5 C.F.R. part 2634 of the regulations of the U.S.

Office of Government Ethics (OGE) require the reporting of this information for the administration of qualified trusts under the Act. The primary use of the information on the trust instrument prepared based in part upon this model draft document is for review by Government officials of OGE and the agency of the Government employee for whom the trust is being established to determine compliance with applicable Federal laws and regulations as regards qualified trusts. Additional disclosures of the information in the trust document itself may be made:

1) To disclose the information furnished by the reporting official, in accordance with provisions of section 105 of the Ethics in Government Act of 1978, as amended, to any requesting person.

2) To disclose pertinent information to the appropriate Federal, State, or local agency responsible for

investigating, prosecuting, enforcing, or implementing a statute, rule, regulation, or order where the disclosing agency becomes aware of an indication of a violation or potential violation of civil or criminal law or regulation.

3) To disclose information to another Federal agency, to a court, or a party in litigation before a court or in an administrative proceeding being conducted by a Federal agency, either when the Government is a party to a judicial or administrative proceeding or in order to comply with a subpoena issued by a judge of a court of competent jurisdiction.

4) To disclose information to any source when necessary to obtain information relevant to a conflict-of-interest investigation or determination.

5) By the National Archives and Records Administration or the General Services Administration in records management inspections conducted under authority of 44 U.S.C. 2904 and 2906.

6) To disclose information to the Office of Management and Budget at any stage in the legislative coordination and clearance process in connection with private relief legislation as set forth in OMB Circular No. A-19.

7) To disclose information to the Department of Justice, or in a proceeding before a court, adjudicative body, or other administrative body before which OGE is authorized to appear, when: OGE; or an employee of OGE in his or her official capacity, or any employee of OGE in his or her individual capacity (where the Department of Justice or OGE has agreed to represent the employee); or the United States (when OGE determines that litigation is likely to affect OGE), is a party to litigation or has an interest in such litigation, and the use of such records by the Department of Justice or OGE is deemed by OGE to be relevant and necessary to the litigation provided, however, that the disclosure is compatible with the purpose for which such records were collected.

8) To disclose the public financial disclosure report and any accompanying documents to reviewing officials in a new office, department or agency when an employee transfers or is detailed from a covered position in one office, department or agency to a covered position in another office, department or agency.

9) To disclose information to a Member of Congress or a congressional office in response to an inquiry made on behalf of an individual who is the subject of the record.

10) To disclose the information to contractors, grantees, experts, consultants, detailees, and other non-Government employees performing or working on a contract, service, or other assignment for the Federal Government, when necessary to accomplish an agency function related to this system of records.

For additional information please see OGE/GOVT-1 Governmentwide Privacy System of Records.

Penalties

Knowing or willful falsification of information on the trust document prepared from this model draft or failure to file or report information required to be reported under Title I of the Ethics Act and 5 C.F.R. part 2634 of the OGE regulations may lead to disqualification as a trustee or other fiduciary as well as possible disqualification of the underlying trust itself.

Knowing and willful falsification of information required under the Ethics Act and the regulations may also subject you to criminal prosecution.

Public Burden Information and Paperwork Reduction Statement

This collection of information is estimated to take an average of one hundred hours per response, given the estimated amount of time deemed necessary to structure an actual trust arrangement based in part on this model draft. You can send comments regarding the burden estimate or any other aspect of this collection of information, including suggestions for reducing this burden, to: Program Counsel, U.S. Office of Government Ethics, Suite 500, 1201 New York Avenue, NW., Washington, DC 20005-3917. Do not send your completed trust document to this address; rather, see the remainder of the instructions to this model draft.

Pursuant to the Paperwork Reduction Act, as amended, an agency may not conduct or sponsor, and no person is required to respond to, a collection of information unless it displays a currently valid OMB control number (that number, 3209-0007, is displayed here and in the upper right-hand corner of the first page of this OGE model qualified trust draft document).