

**Relazione semestrale
sul conflitto di interessi
(legge 20 luglio 2004, n. 215)**



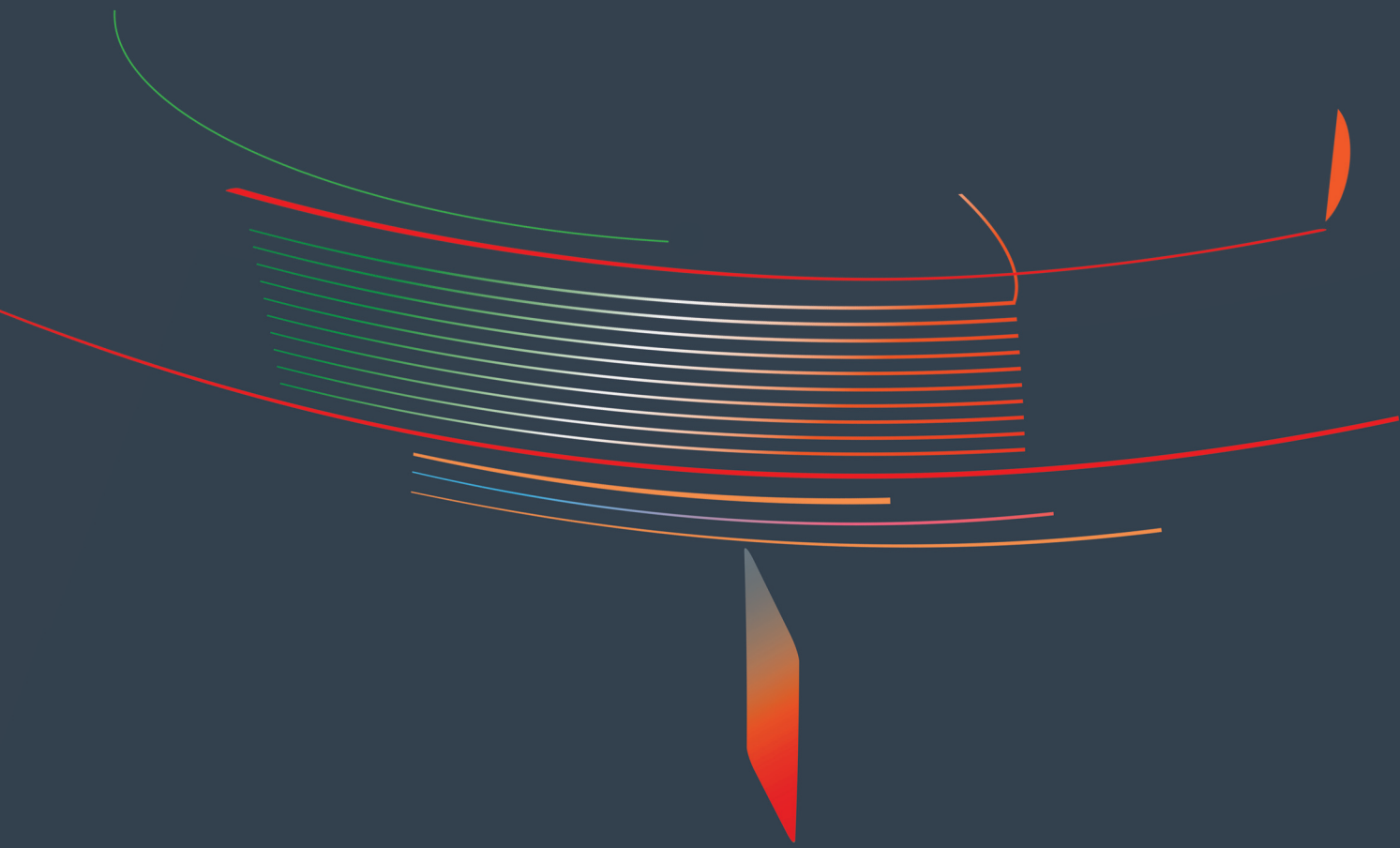
AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO



PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

COMPONENTI
Gabriella Muscolo
Salvatore Rebecchini

SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa



Premessa	5
Funzioni di vigilanza e strumenti di prevenzione	6
Il Governo Renzi	12
1. <i>Il Governo Renzi. Dichiarazioni di incompatibilità e patrimoniali</i>	12
2. <i>Le incompatibilità governative: dati di sintesi</i>	14
3. <i>Controlli e procedure in materia di incompatibilità</i>	18
- <i>Cariche pubbliche e in enti di diritto pubblico</i>	18
- <i>Cariche societarie e attività di rilievo imprenditoriale</i>	19
- <i>Attività professionali e di lavoro autonomo</i>	21
- <i>Rapporti di impiego pubblico e privato</i>	23
I divieti post-carica	23
Conclusioni	29

Premessa

La presente relazione illustra l'attività di controllo svolta dall'Autorità nel periodo gennaio - giugno 2014, in applicazione della legge 20 luglio 2004 n. 215, recante "*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*".

Il documento descrive, in primo luogo, alcune iniziative messe in atto dall'Autorità, gli esiti di una panoramica sulle strategie sperimentate in altri paesi, generalmente incentrate su logiche concrete e a carattere preventivo più che su soluzioni astratte ed essenzialmente repressive, queste ultime peculiari del nostro ordinamento.

Nel tracciare un quadro d'insieme, l'Autorità ha deciso di intraprendere una serie di iniziative con finalità di prevenzione, implementando i protocolli informativi e il proprio ruolo di organo non soltanto di controllo, ma anche consultivo, dei membri del Governo. I dati dell'ultimo triennio rivelano un *trend* positivo, desumibile dal sensibile aumento delle richieste di parere pervenute all'Autorità e dalla progressiva riduzione del numero delle incompatibilità rilevate dal Collegio.

Nella seconda parte del documento sono esposte le principali problematiche applicative emerse e gli orientamenti interpretativi adottati dall'Autorità in sede di valutazione delle specifiche fattispecie di incompatibilità, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 215/2004, descrivendo i risultati dei controlli effettuati sulle dichiarazioni, riguardanti le situazioni di incompatibilità dei titolari di carica del Governo Renzi (art. 5, comma 1 della legge).

La descrizione dei casi esaminati è corredata da alcuni dati di sintesi. Sono evidenziati, in particolare, il numero e la tipologia delle situazioni potenzialmente incompatibili, dichiarate o rilevate d'ufficio dall'Autorità, e quelle oggetto di cessazione, all'assunzione dell'incarico di Governo o dopo l'intervento dell'Autorità. Con riferimento alle dichiarazioni patrimoniali (art. 5, commi 2 e 6, della legge), strumentali alla rilevazione di eventuali situazioni di conflitto di interessi, è ricostruito il quadro complessivo dei formulari sulle attività patrimoniali dei titolari del Governo Renzi e dei rispettivi familiari.

La relazione espone, infine, gli esiti dell'attività di vigilanza svolta in materia di divieti post-carica (art. 2, comma 4, della legge) che, nel periodo gennaio - giugno 2014, ha riguardato principalmente i titolari del Governo Letta sottoposti, fino al prossimo febbraio 2015, al regime dei divieti post-carica previsto dalla legge n. 215/2004.

Funzioni di vigilanza e strumenti di prevenzione

Prima di fornire una sintetica descrizione dei casi trattati nel primo semestre del 2014, va sottolineato come, da una fase di confronto e studio delle strategie già sperimentate in altri paesi, l'Autorità abbia tratto spunto per una rilettura, a normativa vigente, delle funzioni di vigilanza assegnate dalla legge n. 215/2004 con l'intento di svincolarsi, nell'applicazione della legge sul conflitto di interessi, da una visione dell'istituto esclusivamente giuridico-formale, per valorizzare, fra gli strumenti operativi disponibili, quelli più idonei a rispondere concretamente all'esigenza, ormai principio dell'ordinamento, di innalzare i livelli di trasparenza e di separare preventivamente, nell'esercizio dell'attività amministrativa, gli interessi privati da quelli pubblici.

Nel perseguimento dell'obiettivo appena accennato, sono state esaminate le indicazioni provenienti dall'OCSE e dal Consiglio d'Europa¹ e le proposte risolutive di alcuni paesi, come gli Stati Uniti, il Canada e il Regno Unito, che hanno adottato criteri di massima flessibilità nell'esame dei singoli casi, mettendo a punto, grazie anche alla presenza di un controllo sociale molto diffuso, regimi di regolazione che hanno dato complessivamente buoni risultati. L'analisi ha riguardato anche gli ordinamenti di altri paesi europei che, oltre al Regno Unito, propongono avanzati sistemi di risoluzione dei conflitti di interessi, quali il Portogallo e la Spagna, che risultano aver disciplinato la materia in modo molto rigoroso (generalmente, si osserva che i paesi di recente ingresso nell'Unione Europea hanno un sistema normativo più compiuto).²

Infine, l'Autorità ha ritenuto utile confrontare la propria esperienza con gli orientamenti seguiti nell'ambito delle istituzioni europee, guardando in particolare alla disciplina del conflitto di interessi in organismi quali la Commissione europea e la Corte di Giustizia.³

Nel tracciare un quadro d'insieme, risultato dell'ampia panoramica promossa dall'Autorità, è stato rilevato che l'orientamento generale è quello di affrontare il problema del conflitto di interessi sia attraverso l'applicazione degli strumenti sanzionatori correlati al mancato rispetto di più o meno rigorosi divieti normativi, sia incentrando l'attenzione sul concreto at-

¹ Oecd, *Managing Conflict in the public service: Oecd Guidelines and Country experiences*, 2003; Greco RC-I/II (2011) 1E Joint First and Second Evaluation Rounds, Addendum al rapporto sull'Italia (Strasburgo, 17-21 giugno 2013).

² *European Institute of Public Administration – Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union, Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions*, giugno 2008.

³ Il tema è stato affrontato nell'incontro di studio, *Conflicts of Interest, Ethical Rules and Impartiality in EU Competition Policy*, Fondation universitaire, Bruxelles, 24 Aprile 2014.

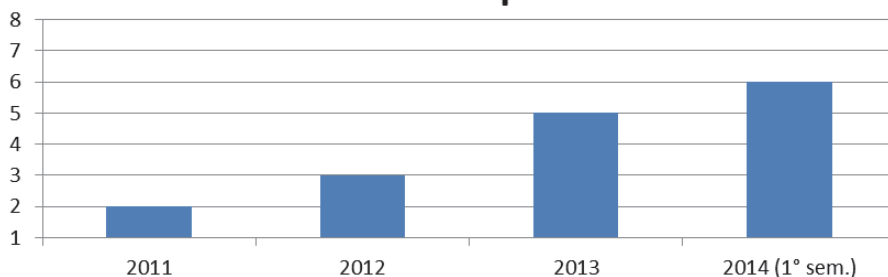
teggiarsi dei rapporti, anche non istituzionali, fra il titolare della funzione pubblica e i portatori di interessi terzi, suscettibili di incidere negativamente sul suo operato, distraendolo dagli standard normativi (ormai riconosciuti anche nel nostro ordinamento), che impongono di agire in modo trasparente e secondo i canoni dell'etica pubblica.

L'idea che anche nel nostro ordinamento sia necessario affrontare il problema del conflitto di interessi con un atteggiamento più pragmatico, costituisce, a giudizio dell'Autorità, il nodo principale (del quale dovrebbe essere tenuto conto anche in sede di riforma della legge in vigore), vero e proprio *gap* rispetto alle politiche comunemente adottate nei paesi che propongono avanzati sistemi di risoluzione dei conflitti di interessi. Strategie il cui comune denominatore è, appunto, un approccio incentrato su logiche concrete e a carattere preventivo piuttosto che su soluzioni astratte ed essenzialmente repressive.

Sulla spinta di tale orientamento, l'Autorità ha deciso (a normativa vigente) di intraprendere una serie di iniziative con finalità di prevenzione, implementando in particolare i protocolli informativi e il proprio ruolo di organo non soltanto di controllo, ma anche consultivo, dei membri del Governo (sia in carica che uscenti).

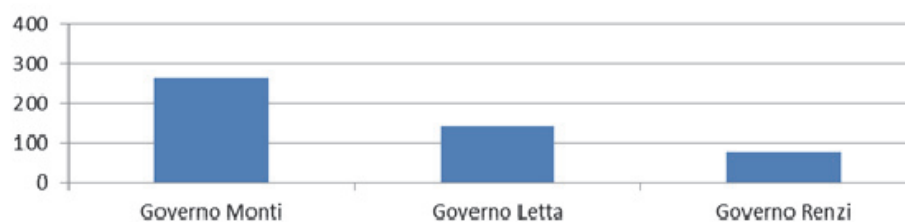
Con riguardo a quest'ultimo aspetto, la circostanza che i titolari di cariche di governo siano costantemente informati sui particolari divieti e adempimenti ai quali sono sottoposti, potendo anche formulare specifiche richieste di parere in merito ad attività e/o cariche in corso di assunzione, ha certamente contribuito a valorizzare la fase (preventiva) della responsabilizzazione personale, limitando l'avvio di procedure formali di accertamento e sanzione.

Richieste di parere



I dati raccolti sono indicativi del buon esito di tale iniziativa. A conclusione del primo semestre del 2014, si registra, infatti, un sensibile aumento delle richieste di parere pervenute all'Autorità in tema di incompatibilità e una riduzione del numero delle situazioni di potenziale incompatibilità esaminate dal Collegio (delle quali si darà un più dettagliato resoconto nel paragrafo che segue).

Situazioni esaminate



Il grafico dà conto del numero di situazioni esaminate negli ultimi tre esecutivi e rivela la progressiva riduzione delle situazioni potenzialmente incompatibili, sottoposte per le vie formali all'esame dell'Autorità, fenomeno ascrivibile ad una serie di ragioni, di seguito illustrate. Di esse l'incremento delle attività a carattere preventivo costituisce solo uno dei fattori da tenere in considerazione.

Certamente l'implementazione dei protocolli informativi e dell'attività consultiva ha consentito di privilegiare una sempre più celere risoluzione delle incompatibilità pendenti, durante la fase (informale) che precede l'avvio delle procedure legislative di accertamento. Attraverso tali strumenti, il Collegio si pone l'obiettivo di ricorrere ai mezzi di contestazione formale previsti dalla legge, esclusivamente se necessari, cioè laddove l'incompatibilità sia realmente controversa o l'interessato non l'abbia risolta spontaneamente nell'immediatezza dell'assunzione dell'ufficio governativo.

Fondamentale è, tuttavia, l'osservazione che vari componenti del Governo Renzi erano presenti anche nel Governo Letta e, pertanto, all'atto della nuova nomina, avevano già risolto le proprie incompatibilità pendenti. Per quanto riguarda il confronto con il Governo Monti, una così consistente discrepanza nel numero di situazioni potenzialmente incompatibili è riconducibile anche alla peculiare composizione dell'esecutivo presieduto da Mario Monti, nel quale non figuravano membri del Parlamento. Questi ultimi, come già sottolineato in precedenti relazioni, sono sottoposti al regime delle incompatibilità parlamentari (legge 15 febbraio 1953 n. 60) e, qualora chiamati a ricoprire incarichi di governo, hanno normalmente già risolto le ipotesi di incompatibilità ivi disciplinate, alcune delle quali coincidenti con quelle riservate dalla legge n. 215/2004 ai soggetti titolari di uffici governativi.

Infine, in un'ottica più generale, il *trend* delineato può essere ascritto ad una sempre maggiore e diffusa consapevolezza del disvalore collegato alla violazione delle norme sulle incompatibilità pubbliche, come risultato del percorso intrapreso dal legislatore, a tutela dei principi di correttezza, integrità e trasparenza.

Linea di tendenza indubbiamente incoraggiata dalla ormai consolidata interpretazione e applicazione, da parte dell'Autorità, delle norme che re-

golano la materia e dall'entrata in vigore di alcuni provvedimenti normativi, nella direzione più volte sollecitata dagli organismi internazionali, fra i quali, in particolare, la legge anticorruzione (legge n. 190/2012) e i successivi decreti attuativi (d.lgs n. 33 e 39 del 2013), i cui precetti sono stati attuati con recenti provvedimenti del Governo e delle autorità di vigilanza coinvolte.

Si fa riferimento, in particolare, all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e alle sue ultime iniziative, fra le quali si segnala la recente delibera n. 72/2013, con la quale ha provveduto ad approvare gli obiettivi strategici governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle amministrazioni pubbliche per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione*.⁴

Non meno importante, in questa direzione, sembra essere l'approvazione del d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62 ("Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165"), che contiene il codice di comportamento generalmente applicabile nel pubblico impiego privatizzato, e costituisce la base minima e indefettibile di ciascun codice di comportamento adottato dalle varie amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001). La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare ed è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti.

Nell'ordinamento italiano, dunque, l'etica pubblica è un tema sul quale si registra una forte evoluzione. Di questi giorni è l'adozione da parte del Governo del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*), in corso di conversione, che ha riordinato le funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione (art.19), la quale assorbe i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP). Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica in materia di prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, sono state trasferite all'ANAC nazionale anticorruzione. Contestualmente il Dipartimento della funzione pubblica, al fine di

⁴ Secondo quanto previsto dalla legge 6 novembre 2012 n. 190, l'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione avviene, a livello "nazionale", dal *Dipartimento per la funzione pubblica*, che predispone, sulla base di linee di indirizzo adottate da un Comitato interministeriale, il *Piano nazionale anticorruzione* (P.N.A.), poi approvato dall'ANAC (art. 1 c. 2 lett. b), quale Autorità nazionale anticorruzione. Al secondo livello, quello "decentrato", ogni amministrazione pubblica definisce un *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione*, che, sulla base delle indicazioni presenti nel P.N.A., effettua l'analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli. Secondo il contenuto del Piano Nazionale, ciascuna amministrazione doveva adottare e comunicare al Dipartimento il proprio Piano Triennale di Prevenzione, che di regola include anche il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, entro il 31 gennaio 2014.

concentrare l'attività dell'ANAC sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, ha acquisito le sue funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance* d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150). Di conseguenza l'art. 19, comma 1, del d.l. n. 90/2014, prevede la soppressione dell'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e la decadenza dei relativi organi e trasferisce i compiti e le funzioni svolti da quest'ultima all'Autorità nazionale anticorruzione.

In aggiunta a tali compiti, l'ANAC è abilitata a ricevere notizie e segnalazioni di illeciti, anche da parte di dipendenti pubblici con le garanzie previste dall'articolo 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché ad applicare, nei confronti dei soggetti obbligati, sanzioni amministrative, i cui proventi possono essere utilizzati dall'Autorità per le proprie attività istituzionali, nel caso in cui le pubbliche amministrazioni non provvedano ad adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 33 del 2013 o il codice di comportamento, ai sensi dell'articolo 54 del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'intervento operato dal d.l. n. 90/2014 sembra di assoluto rilievo, in primo luogo per i nuovi poteri di intervento dell'ANAC, più ampi e integrati, finalizzati ad assicurare un'azione coordinata dell'attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione. Nel riunire in un unico soggetto tutti i compiti di vigilanza in materia di opere pubbliche, il decreto del Governo attribuisce all'ANAC una serie di poteri a carattere preventivo finalizzati a contrastare il fenomeno della corruzione nei lavori pubblici, fornendo una prima risposta ai rilievi formulati dalla Commissione europea nel *Final Report from the Commission to the Council and the European Parliament Eu Anti-Corruption*, del 3 febbraio 2014.⁵

In quella sede la Commissione aveva osservato come il settore degli appalti pubblici, malgrado le misure adottate, continui ad essere particolarmente a rischio e richieda maggiore trasparenza. Obiettivo quest'ultimo che potrebbe essere raggiunto ponendo l'obbligo per tutte le strutture amministrative di pubblicare *online* i conti e i bilanci annuali, insieme alla ripartizione dei costi per i contratti pubblici di opere, forniture e servizi, in linea con la normativa anticorruzione.

Fra le iniziative *in itinere* si segnala che il Governo in carica, nella riunione del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2014, ha annunciato una revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza, con l'imminente adozione di decreti legislativi integrativi della disciplina relativa alla inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le

⁵ European Commission, Brussels, 3.2.2014, Com(2014) 38. *Final Report from the Commission to the Council and the European Parliament Eu Anti-Corruption Report*. I capitoli relativi ai singoli Stati membri sono consultabili al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report>.

pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico e alla trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Tale principio (della trasparenza) ricopre un ruolo di primo piano nel *trend* positivo registrato dall’Autorità e nella valorizzazione degli strumenti a carattere preventivo. Del resto, è ormai riconosciuto (dalla legge n. 190/2012) quale “*livello essenziale delle prestazioni*” (a norma dell’articolo 117, secondo comma, lettera *m*, della Costituzione), in una linea di continuità con il d.lgs. n. 150 del 2009, che ha segnato il definitivo passaggio dal modello “dell’accesso” agli atti soltanto da parte di chi vi abbia interesse alla più ampia conoscibilità dei provvedimenti e delle attività della pubblica amministrazione.

Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (in attuazione della delega contenuta nella legge anticorruzione) ha riordinato la materia e costituisce, ad oggi, la disciplina di riferimento che ha istituito un unico sistema di diffusione, applicabile ai componenti degli organi politici, nonché a coloro che occupano posti dirigenziali (comprese le persone che rivestono tali incarichi in qualità di collaboratori o con altri tipi di contratto di consulenza). In tale provvedimento la trasparenza viene definita quale “*accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni*” (art. 1, comma 1 del d.lgs n. 33/2013).

Nel nuovo assetto il principio di trasparenza si avvale di una serie di strumenti operativi, modelli organizzativi e prescrizioni che creano un contesto orientato alla più ampia *disclosure* dell’attività della pubblica amministrazione, finalizzato non solo a produrre effetti positivi in termini di contrasto alla corruzione, ma anche a disincentivare l’insorgenza di situazioni di conflitti di interessi, fonte privilegiata di rapporti e fatti corruttivi.

L’approdo finale di tale processo dovrebbe essere l’applicazione del principio della *total disclosure*, che dovrebbe consentire a qualsiasi cittadino di compiere direttamente la valutazione dell’efficienza e produttività di qualsiasi amministrazione pubblica utilizzando gli stessi dati su cui si compie la valutazione da parte dell’analista interno all’amministrazione.

Il Governo Renzi

1. Il Governo Renzi. Dichiarazioni di incompatibilità e patrimoniali

Al 30 giugno 2014, il Governo Renzi risulta composto da 64 titolari di carica⁶: il Presidente del Consiglio, 16 ministri, 9 vice ministri, 35 sottosegretari di Stato e 3 commissari straordinari del governo, nominati ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Tabella 1

Numero titolari in carica*	64
Presidente del consiglio	1
Ministri	16
Viceministri	9
Sottosegretari	35
Commissari straordinari del Governo	3

* La tabella descrive la composizione del Governo Renzi al 30 giugno 2014.

I titolari di cariche governative, ai sensi della legge n. 215/2005, sono tenuti ad inviare all'Autorità, nel termine di trenta giorni dall'assunzione dell'incarico di governo, una dichiarazione relativa all'eventuale sussistenza di situazioni di incompatibilità pendenti (art. 5, comma 1).

Alla data di pubblicazione della presente relazione, tutti i componenti del Governo Renzi hanno provveduto all'invio delle dichiarazioni di incompatibilità (attraverso la compilazione del Formulario SI)⁷ e rimosso, già durante la fase degli accertamenti preistruttori, le incompatibilità dichiarate o rilevate d'ufficio dall'Autorità nell'ambito dei controlli effettuati sulle dichiarazioni (cfr. Tabella 4).

Oltre alle dichiarazioni in materia di incompatibilità, i titolari di carica sono tenuti a presentare (entro novanta giorni dall'assunzione dell'incarico di governo) i dati relativi alle proprie attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie (dell'art. 5, comma 2, della legge), funzionali ad assicurare all'Autorità le informazioni necessarie per l'accertamento di eventuali situazioni di conflitto di interessi (art. 3 della legge). L'obbligo dichiarativo è esteso al coniuge e ai parenti entro il secondo grado (art. 5,

⁶ Secondo l'art. 1, comma 2, della legge n. 215/04, per titolari di cariche di governo deve intendersi: il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo, di cui all'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

⁷ I moduli per la compilazione del "Formulario SI" sono disponibili sul sito *internet* dell'Istituzione all'indirizzo: www.agcm.it.

comma 6). Anche in questo caso la comunicazione è effettuata attraverso la compilazione di appositi formulari predisposti dall’Autorità.

Il quadro relativo alle dichiarazioni sulle attività patrimoniali è ancora parziale, nonostante il termine previsto dalla legge sia scaduto. Le dichiarazioni attualmente pervenute sono 351 su un totale di 388 soggetti obbligati. Le dichiarazioni mancanti (36) sono riferibili ad un unico titolare e a coniugi e parenti entro il secondo grado, nei confronti dei quali sono in corso di attivazione le relative procedure di sollecito.

Con riferimento ai familiari, i dati raccolti confermano la persistente difficoltà di assicurare una piena osservanza degli stessi obblighi stante l’assenza, nella legge, di adeguati strumenti coercitivi. Tale circostanza riduce, di fatto, l’efficacia dell’attività di controllo svolta dall’Autorità, limitandola in concreto ai soli familiari che spontaneamente rispettano le prescrizioni di legge. Preme in proposito sottolineare, ancora una volta, che la conoscenza completa delle situazioni patrimoniali, non solo dei titolari di carica di governo, ma anche dei loro più stretti congiunti, è indispensabile affinché l’Autorità possa espletare, nella sua pienezza, le funzioni cui è preposta dalla legge. In tale contesto, la conoscenza degli assetti patrimoniali dei familiari dei titolari di cariche di governo risulta essenziale per prevenire facili elusioni degli obblighi derivanti dalla normativa in vigore.

La Tabella 2 riassume il numero dei componenti del Governo in carica e dei rispettivi familiari che hanno adempiuto l’obbligo imposto dalla legge di rendere all’Autorità le dichiarazioni sulle attività patrimoniali (351 pervenute su un totale di 388 soggetti obbligati).

Tabella 2

Totali di carica*	388
Titolari di carica	64
- <i>dichiarazioni pervenute</i>	63
- <i>dichiarazioni mancanti</i>	1
Familiari	324
- <i>dichiarazioni pervenute</i>	288
- <i>dichiarazioni mancanti</i>	36
Dichiarazioni patrimoniali esaminate	351

* La tabella si riferisce ai componenti del Governo Renzi e considera anche i titolari cessati in corso di mandato (ad eccezione di un Sottosegretario di Stato, dimessosi prima della scadenza del termine previsto per la presentazione dei formulari).

2. Le incompatibilità governative: dati di sintesi

I prospetti che seguono espongono i dati riassuntivi degli accertamenti compiuti in materia di incompatibilità governative (art. 2 della legge): si dà conto del numero e della tipologia delle situazioni potenzialmente incompatibili dichiarate dai titolari o rilevate d'ufficio dall'Autorità. I dati evidenziano che circa il 45% delle situazioni risolte ha visto il coinvolgimento dell'Autorità, formalizzato in specifiche comunicazioni preistruttorie o, per le vie brevi, durante la fase di redazione della dichiarazione di incompatibilità (*Formulario SI*). Le restanti incompatibilità sono per lo più situazioni nei confronti delle quali l'Autorità si è limitata ad accertare l'avvenuta corretta risoluzione da parte del titolare, prima o contestualmente all'assunzione della carica di governo.

La *Tabella 3* espone il numero complessivo delle situazioni esaminate dall'Autorità ex art. 2 della legge, distinte tra situazioni compatibili o incompatibili, all'esito dell'esame compiuto dell'Autorità. E' data evidenza anche del numero di situazioni dichiarate dagli stessi membri del Governo Renzi o rilevate d'ufficio.

Tabella 3 - Situazioni di incompatibilità esaminate*

Situazioni di incompatibilità rimosse	67
- Rilevate d'ufficio	23
- Dichiarate dagli interessati	44
Situazioni compatibili	10

* La tabella si riferisce ai componenti del Governo Renzi e considera anche i titolari cessati in corso di mandato (ad eccezione di un Sottosegretario di Stato, dimessosi prima della scadenza del termine previsto per la presentazione dei formulari).

La *tabella 4* esamina le situazioni di incompatibilità rilevate e ne propone un'analisi in base al momento in cui sono state risolte, con l'intento di evidenziare il numero delle incompatibilità cessate in conseguenza dell'attività di vigilanza e controllo compiuta dall'Autorità.

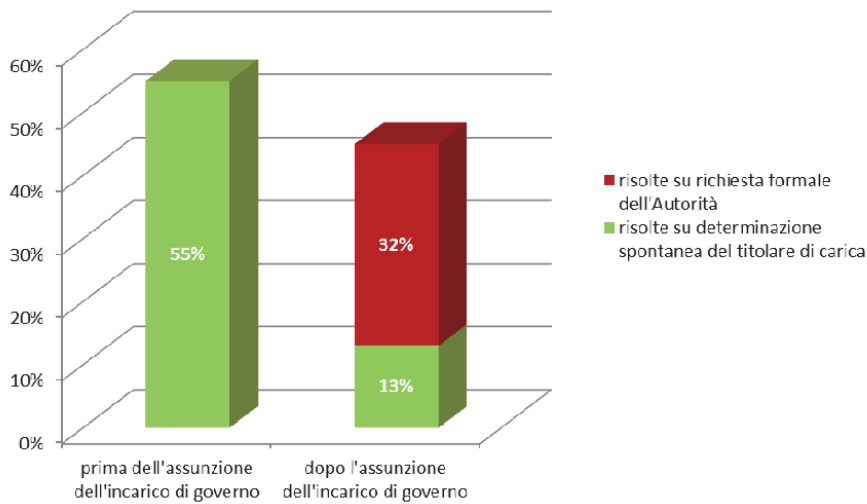
Tabella 4 - Situazioni di incompatibilità risolte*

Governo Renzi: totale situazioni di incompatibilità mosse	77	in % sul totale
a) rimosse spontaneamente dai componenti del Governo Renzi prima dell'assunzione della carica di governo	42	55%
b) rimosse spontaneamente dai componenti del Governo Renzi, nelle more dell'invio della dichiarazione di incompatibilità (entro 30 gg. dall'assunzione della carica governativa)	10	13%
c) rimosse a seguito di espressa richiesta formulata dell'Autorità in fase preistruttoria	25	32%

* La tabella si riferisce ai componenti del Governo Renzi e considera anche i titolari cessati in corso di mandato (ad eccezione di un Sottosegretario di Stato, dimessosi prima della scadenza del termine previsto per la presentazione dei formulari).

Il grafico che segue sintetizza quanto appena rappresentato con riferimento ai dati della tabella 4.

Situazioni di incompatibilità risolte



Il grafico mostra come la maggioranza delle incompatibilità pendenti sono state risolte spontaneamente dai titolari di cariche governative senza un intervento formale dell'Autorità, sebbene, in vari casi, successivamente alla nomina. Tale differimento si può verificare: quando l'interessato, prima di risolvere l'incompatibilità pendente, ritenga necessario acquisire il parere dell'Autorità; quando la rilevazione è effettuata d'ufficio e contestata all'interessato in via preistruttoria; quando il titolare, pur consapevole dell'incompatibilità in essere, attende il perfezionamento di una determinata procedura amministrativa (in tale ultima ipotesi rientrano, ad esempio, alcuni titolari di cariche presso enti locali, che, nominati nell'esecutivo, in luogo delle dimissioni, hanno preferito attendere la pronuncia di decadenza da parte dell'organo consiliare, ai sensi dell'art. 69, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000).

In dettaglio, la lettera a) dà conto delle situazioni rimosse, su iniziativa dei titolari di carica, prima o contestualmente all'assunzione dell'incarico governativo. La restante parte delle situazioni di incompatibilità è stata rimossa successivamente, nella maggior parte dei casi grazie all'intervento dell'Autorità (lettere b e c).

In tal senso, va letta l'ulteriore distinzione tra le situazioni rimosse spontaneamente dai titolari in un momento compreso tra la nomina e l'invio all'Autorità della dichiarazione prevista dall'art. 5, comma 1 della legge (Formulario SI) e le situazioni rimosse solo in seguito alla dichiarazione, a fronte di una formale richiesta formulata in tal senso dall'Autorità in fase preistruttoria.

Nel primo caso (lettera b) si tratta, come detto, di incompatibilità risolte principalmente grazie alle indicazioni fornite dall'Autorità, che assicura costantemente ai dichiaranti la necessaria assistenza informativa, attraverso l'illustrazione dei principali indirizzi interpretativi e dei singoli casi esaminati dall'entrata in vigore della legge n. 215/2004.

Il numero delle incompatibilità rimosse a seguito di formale richiesta (lettera c) comprende, invece, oltre alle situazioni rilevate d'ufficio, anche quelle ipotesi in cui il titolare di carica, nell'incertezza in merito alla compatibilità o meno di una determinata situazione pendente, ha ritenuto opportuno sottoporla alla valutazione dell'Autorità. Come già sottolineato in precedenti relazioni, l'esistenza di un certo numero di situazioni di incompatibilità pendenti dopo la nomina governativa costituisce un dato del tutto fisiologico, dovuto alla peculiarità del sistema di dichiarazioni previsto dalla legge. Infatti, nonostante l'art. 2, comma 3 della legge introduca il principio secondo il quale *“gli incarichi e le funzioni indicati al comma 1 cessano dalla data del giuramento relativo agli incarichi di cui all'articolo 1 e comunque dall'effettiva assunzione della carica”*, il successivo articolo 5 prevede che i titolari di carica dichiarino le situazioni di potenziale incompatibilità sussistenti alla data di assunzione dell'incarico governativo, con il fine di sol-

lecitare l’Autorità ad esprimersi sulla possibilità o meno di mantenere la situazione dichiarata.

Tale articolato meccanismo di accertamento si rende necessario perché alcuni divieti non risultano immediatamente comprensibili e richiedono valutazioni non sempre agevoli per il titolare interessato: con riferimento all’articolo 2, comma 1, lettera c), ad esempio, particolari difficoltà si collegano alla corretta individuazione, con riguardo agli enti senza scopo di lucro, delle “attività di rilievo imprenditoriale”; lo stesso dicasi per il divieto previsto dall’articolo 2, comma 1, lettera d), della legge, dove l’accertamento della connessione tra gli ambiti di esercizio dell’attività professionale o di lavoro autonomo, da un lato e delle funzioni di governo, dall’altro, presenta indubbe complessità.

La *tabella 5* illustra la distribuzione delle situazioni incompatibili rimosse, in relazione alle singole fattispecie previste dall’art. 2, comma 1, della legge.

Tabella 5 - Analisi delle cause di incompatibilità

Totale situazioni rimosse	77	% sul totale
cessazione carica/uffici pubblici (art. 2, comma 1, lettera a)	3	4%
cessazione carica/uffici in enti diritto pubblico (art. 2, comma 1, lettera b)	1	1%
cessazione carica/uffici in società (art. 2, comma 1, lettera c)	43	56%
cessazione attività professionali (art. 2, comma 1, lettera d)	18	24%
cessazione carica/impiego pubblico (art. 2, comma 1, lettera e)	10	13%
cessazione carica/impiego privato (art. 2, comma 1, lettera f)	2	2%

* La tabella si riferisce ai componenti del Governo Renzi e considera anche i titolari cessati in corso di mandato (ad eccezione di un Sottosegretario di Stato, dimessosi prima della scadenza del termine previsto per la presentazione dei formulari).

I dati relativi al Governo in carica sono in linea con le risultanze concernenti i precedenti governi e confermano che, fra i casi di incompatibilità rimossi, la fattispecie largamente prevalente (56%) è quella disciplinata dall’art. 2, comma 1, lett. c), della legge, concernente la partecipazione alla gestione di società con fini di lucro o di altre persone giuridiche di diritto privato esercenti attività di rilievo imprenditoriale. Altra tipologia di incompatibilità ricorrente è quella derivante da attività professionali e di lavoro autonomo (24%).

3. Controlli e procedure in materia di incompatibilità

Il controllo delle dichiarazioni di incompatibilità, presentate dai titolari del Governo Renzi ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge, ha impegnato una parte considerevole dell'attività svolta dall'Autorità durante il semestre di riferimento.

Di seguito, si fornisce un sintetico resoconto delle principali problematiche emerse, ordinate in base alle diverse fattispecie di incompatibilità individuate dalla legge e degli orientamenti che l'Autorità ha ritenuto opportuno seguire in sede di interpretazione e di applicazione della normativa di riferimento.

- Cariche pubbliche e in enti di diritto pubblico

L'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge, prevede che il titolare di cariche di governo, nello svolgimento del proprio incarico, non può *“ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare, di amministratore di enti locali come definito dall'articolo 77, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, e da quelli previsti dall'articolo 1 e non inerenti alle medesime funzioni, ad esclusione delle cariche di cui all'articolo 1, secondo comma, della legge 13 febbraio 1953, n. 60”*. La successiva lettera b) vieta di *“ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici”*.

Nell'ambito delle ipotesi di incompatibilità di cui alla richiamata lettera a), è stata data applicazione alle nuove incompatibilità introdotte dal decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), che riguardano le cariche pubbliche elettive di natura monocratica, relative ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 5.000 abitanti.

In relazione a tale divieto, si segnala che un sindaco e un presidente di una provincia, in luogo delle dimissioni dall'ente locale, hanno preferito attendere la pronuncia di decadenza da parte dell'organo consiliare (ai sensi dell'art. 69, comma 5, del d.lgs n. 267/2000). L'effetto di tale scelta è stato quello di consentire all'ente di continuare ad operare con gli stessi organi di gestione fino alle elezioni, senza ricorrere alla nomina di un commissario. Come previsto dall'art. 53 del d.lgs n. 267/2000, infatti, in caso di decadenza del sindaco o del presidente della provincia, la giunta decade e si procede allo scioglimento del consiglio. Tuttavia, il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo sindaco o presidente della provincia. Sino alle predette elezioni, le funzioni del sindaco e del presidente della provincia sono svolte, rispettivamente, dal vicesindaco e dal vicepresidente. Diversamente, in caso di dimissioni, presentate dal sindaco

o dal presidente della provincia, la stessa disposizione, al comma 3, prevede che, divenute efficaci ed irrevocabili (trascorso il termine di 20 giorni dalla loro presentazione al consiglio), si procede allo scioglimento del rispettivo consiglio, con contestuale nomina di un commissario.

Sempre nell'ambito della cariche pubbliche disciplinate dalla lettera a), l'Autorità ha avuto modo di chiarire la compatibilità della carica di componente dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa. Tale incarico non assume rilievo ai sensi della legge n. 215/2004. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa è composta, infatti, da delegazioni dei parlamenti nazionali dei paesi membri. Ai sensi dell'art. 25 del trattato del 5 maggio 1949, i delegati sono membri dei parlamenti nazionali e da essi eletti o nominati. Si tratta, pertanto, di incarichi riconducibili nell'ambito delle funzioni inerenti all'esercizio del mandato parlamentare, compatibili con il mandato di governo ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 215/2004, il quale, appunto, esclude l'esercizio del mandato parlamentare dal divieto di ricoprire cariche o uffici pubblici.

- Cariche societarie e attività di rilievo imprenditoriale

Tra le situazioni di possibile incompatibilità, rimosse in fase preistruttoria, la fattispecie prevista dall'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge (divieto di "ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale") è, come di consueto, quella maggiormente ricorrente.

Si ritiene non utile soffermarsi sui numerosi casi di cariche in società di persone e di capitali, la cui incompatibilità è pacifica, ai sensi della norma appena citata. Si riporta, invece, con riferimento alle imprese individuali, il caso di un Ministro che ha conferito ad un soggetto terzo procura institoria per l'amministrazione della propria impresa. Tale procedura, correttamente seguita per risolvere l'incompatibilità pendente, risulta in linea con quanto previsto dall'art. 2, comma 2, della legge, secondo il quale "*l'imprenditore individuale provvede a nominare uno o più institori ai sensi degli articoli da 2203 a 2207 del codice civile*".

Nell'ambito delle persone giuridiche sottoposte al divieto di cui alla lettera c), l'Autorità ha confermato rientrare anche i consorzi, che devono ritenersi ricompresi tra le fattispecie di incompatibilità, qualunque sia la forma concreta dell'operare del consorzio (mero accordo associativo tra imprenditori, società consortili, cooperative). Anche in assenza dello scopo lucrativo, l'Autorità ritiene sussistente il "rilievo imprenditoriale" dell'attività degli organismi consortili in ragione dell'attività d'impresa svolta in forma consorziata, sia pure non necessariamente con finalità lucrative. Il "rilievo imprenditoriale"

va individuato proprio nella forma giuridica prescelta per l'organizzazione dell'attività sociale, quando tale forma corrisponda a uno degli schemi previsti dalla legge per lo svolgimento di un'attività imprenditoriale, trattandosi di strutture costituite da più imprenditori "per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese" (art. 2602 cod. civ.).

Diversamente, se la forma organizzativa prescelta è quella di un ente morale (associazioni e fondazioni), secondo un orientamento ormai consolidato, è opportuno procedere ad un'indagine sostanziale per accertare in concreto le caratteristiche delle attività esercitate: tale indagine è resa necessaria dalla circostanza che tali enti, quantunque per statuto legislativo non siano finalizzati all'esercizio di attività d'impresa, possono però svolgere, anche solo in via strumentale, attività di "rilievo imprenditoriale".

In tale ambito di indagine, sono state prese in considerazione varie cariche in fondazioni e associazioni di diritto privato. Per alcune di esse la presenza di attività aventi "rilievo imprenditoriale" è stata esclusa perché l'ente finanziava le proprie attività principalmente attraverso i contributi dei soci, di privati o di altri enti. In altri casi (fra i quali una federazione con finalità sportive riconosciuta dal Coni), è stata valorizzata anche la circostanza che nello statuto non fosse assolutamente contemplato lo svolgimento di attività di rilievo imprenditoriale.

Infine, è stato valutato il caso di un titolare, componente di un organo di gestione di un'associazione senza fini di lucro costituita con il fine di promuovere e diffondere la cultura politica, di solidarietà e promozione sociale. Nella specie è stata rilevata l'assenza di attività di rilievo imprenditoriale nonostante l'associazione detenesse il controllo di una s.r.l.. Il controllo societario non è stato considerato dall'Autorità di per sé rilevante ai fini dell'accertamento del rilievo imprenditoriale dell'associazione perché, quest'ultima, risultava esercitare i diritti del socio di maggioranza senza avere poteri di ingerenza diretta sull'impresa.

La legge n. 215 del 2004, qualifica, infatti, come incompatibile l'esercizio di funzioni di gestione nell'attività di impresa, mentre consente il possesso di partecipazioni societarie purché disgiunto dall'ingerenza diretta nella gestione. Pertanto, secondo l'orientamento dell'Autorità, nel caso delle partecipazioni, lo stesso principio impone di verificare l'esistenza di effettivi margini di intervento nella gestione ordinaria dell'impresa. La mera proprietà di partecipazioni societarie, sia pure di controllo, per analogia con quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lettera c), non configura, da sola, una situazione di incompatibilità. Del resto, se è vero che la partecipazione diretta in imprese, anche maggioritaria, non contrasta con le previsioni dell'art. 2, comma 1, lettera c), un'interpretazione rigida del requisito del "rilievo imprenditoriale" determinerebbe una sensibile disparità di trattamento: la partecipazione societaria diretta sarebbe consentita mentre quella indiretta

(tramite organismi no-profit) di fatto vietata. In entrambi i casi, infatti, la proprietà societaria comporta la possibilità di esercitare i connessi diritti corporativi, con la differenza che nel caso della partecipazione non intermedia da un ente no-profit, tali diritti non vengono attivati direttamente dal proprietario dell'interessenza finanziaria mentre, nel secondo caso, l'esercizio dei diritti medesimi avviene attraverso l'intervento di un *manager* (o comunque degli organi direttivi) dell'ente stesso. Stante, pertanto, la sostanziale identità delle due situazioni, l'Autorità ha ritenuto che l'attività dell'ente possa assumere "rilievo imprenditoriale" solo in presenza di elementi di diritto e di fatto che comprovino l'esistenza di un effettivo potere di ingerenza della fondazione o associazione nelle scelte relative alla gestione ordinaria delle attività imprenditoriali della società partecipata.

Con riferimento alla tipologia di incarichi rilevanti ai fini dell'incompatibilità, di cui alla lettera c) della legge, l'Autorità ha ritenuto priva di rilievo la carica di un membro di un comitato scientifico di una società a responsabilità limitata in quanto l'organismo preso in esame non svolgeva compiti di gestione bensì esclusivamente funzioni a carattere scientifico e di studio.

Si rammenta in proposito che, nella definizione delle cariche rilevanti nell'ambito delle società o degli organismi che svolgono attività imprenditoriale, l'Autorità ritiene che siano da considerare incompatibili tutte quelle cariche in società che, a prescindere dall'elemento retributivo e dalla loro testuale qualificazione, conferiscono all'interessato il potere di incidere sulla gestione dell'ente. Tale potere non sembra rinvenibile in organismi, come i comitati a carattere scientifico, ai quali siano attribuiti esclusivamente compiti di studio e di ricerca, senza alcun potere di intervento nella gestione dell'impresa.

Lo stesso ragionamento viene seguito dall'Autorità per gli incarichi di tipo onorifico (nel caso di specie si trattava della carica di Presidente onorario di un'associazione), esclusi dal divieto di "*esercitare compiti di gestione in attività di rilievo imprenditoriale*" se privi, per espressa previsione statutaria, di compiti idonei ad incidere sulla gestione dell'ente.

- Attività professionali e di lavoro autonomo

Per i titolari di cariche di governo, lo svolgimento di attività professionali e di lavoro autonomo è precluso esclusivamente "in materie connesse con la carica di governo, di qualunque natura, anche se gratuite, a favore di soggetti pubblici e privati" (articolo 2, comma 1, lettera d, della legge n. 215/04). Devono, pertanto, ricorrere congiuntamente le seguenti due condizioni: i) l'esercizio di un'attività professionale o di lavoro autonomo; ii) la connessione di tale attività con la carica di governo ricoperta.

In relazione alla sussistenza del primo elemento, in tema di iscrizioni ad albi professionali, nel valutare i numerosi casi di titolari iscritti ad albi

professionali (nel governo in carica sono state riscontrate iscrizioni ai seguenti albi: degli avvocati, dei dottori commercialisti, degli architetti, dei medici, dei giornalisti), l'Autorità ha confermato il proprio indirizzo secondo il quale l'incompatibilità non deriva dalla mera iscrizione ad un albo professionale, dovendo essere accompagnata anche dall'esercizio e, quindi, da un'attività effettivamente svolta che abbia un'inerenza diretta o indiretta con gli interessi pubblici coinvolti nell'esercizio della carica di governo.

Con particolare riguardo all'esercizio della professione forense è il caso di rammentare che la legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), ha introdotto, all'art. 20, una specifica causa di incompatibilità in base alla quale l'assunzione di un incarico di governo è causa di sospensione dall'albo: *“sono sospesi dall'esercizio professionale durante il periodo della carica:[omissis] l'avvocato nominato Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, Viceministro o Sottosegretario di Stato....[omissis]....”*. Tale disposizione ha inciso sulla prassi seguita dall'Autorità, secondo la quale non occorre sospendere o cancellare l'iscrizione all'albo, essendo sufficiente che i titolari sospendessero l'esercizio delle sole attività connesse con la carica di governo (art. 2, comma 1, lettera d) della legge n. 215/2004). Alla luce del nuovo ordinamento forense, invece, gli stessi devono essere sospesi d'ufficio dall'albo, con provvedimento del Consiglio dell'ordine di appartenenza.

Conformemente a tale disposizione, tutti i titolari del Governo Renzi iscritti all'albo degli avvocati hanno ottemperato all'obbligo di presentare all'Autorità copia del provvedimento di sospensione deliberato dal Consiglio dell'ordine di appartenenza.

Fra questi, si segnala il caso di un titolare, che esercitava la professione in forma associativa (l'incompatibilità di cui all'art. 2, comma 1, lett. d) della legge prevede anche il divieto di *“ricoprire cariche o uffici, o svolgere altre funzioni comunque denominate, né compiere atti di gestione in associazioni o società tra professionisti”*). Lo stesso ha risolto spontaneamente l'incompatibilità pendente apportando una modifica ai patti associativi, nei quali è stato previsto che, in caso di sospensione dall'albo, l'associato conservasse lo *status* di associato, senza tuttavia: poter esercitare l'attività professionale; ricoprire all'interno dell'associazione cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate; compiere atti di gestione; percepire alcun compenso per le prestazioni svolte dall'associazione (fanno eccezione quelli derivanti da prestazioni anteriori all'assunzione della carica, legittimamente percepibili ai sensi della richiamata disposizione che, appunto, consente al titolare di cariche di governo di *“percepire unicamente i proventi per le prestazioni svolte prima dell'assunzione della carica”*).

- Rapporti di impiego pubblico e privato

I divieti di cui alle lettere e) ed f) dell'art. 2, comma 1, della legge prevedono che i titolari di incarichi governativi non possono esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro, sia pubblico che privato, nel corso del mandato. Va tuttavia sottolineato che le situazioni di incompatibilità connesse ai rapporti di impiego sono generalmente risolte già all'atto dell'assunzione dell'incarico di governo, con l'avvio spontaneo, da parte del titolare di carica, delle procedure di collocamento in aspettativa o in posizione di fuori ruolo, conformemente a quanto previsto dall'articolo 2, comma 5, della legge, ai sensi del quale *"I dipendenti pubblici o privati sono collocati in aspettativa o nell'analoga posizione prevista dagli ordinamenti di provenienza e secondo le medesime norme, con decorrenza dal giorno del giuramento e comunque dall'effettiva assunzione della carica"*. Fra l'altro, nel caso in cui il titolare di cariche di governo sia scelto fra i membri del Parlamento, si trova già in posizione di aspettativa per l'esercizio del mandato parlamentare. Pertanto, per quanto riguarda i componenti del Governo Renzi, in nessun caso è stato necessario invitare i titolari di carica a regolarizzare le posizioni potenzialmente incompatibili con i divieti di cui alle lettere e) ed f).

I divieti post-carica

Prima di illustrare gli esiti dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità in relazione al regime dei divieti post-carica (art. 2, comma 4, della legge), sembra opportuno riassumerne, per brevi linee, i contenuti: la richiamata disposizione estende alcune delle incompatibilità disciplinate dal precedente comma 1, per 12 mesi dalla cessazione del mandato governativo nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro, che operino *"prevalentemente"* in settori *"connessi"* con l'attività istituzionale precedentemente svolta. L'estensione riguarda, in particolare, i seguenti divieti: ai sensi delle lettere b) e c), l'assunzione di cariche e uffici ovvero l'esercizio di funzioni comunque denominate, in società aventi fini di lucro e in enti di diritto pubblico (ad eccezione delle cariche di cui all'articolo 1, secondo comma della legge 13 febbraio 1953, n. 60⁸)⁹, ove tali società o

⁸ Ai sensi dell'art. 1, comma 2 della legge 15 febbraio 1953, n. 60 (*Incompatibilità parlamentari*), *"sono escluse dal divieto le cariche in enti culturali, assistenziali, di culto e in enti-fiera, nonché quelle conferite nelle Università degli studi o negli Istituti di istruzione superiore a seguito di designazione elettiva dei Corpi accademici, salve le disposizioni dell'art. 2 della legge 9 agosto 1948, n. 1102"*.

⁹ Le cariche di amministratore di enti locali, come definite dall'articolo 77, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non rientrano nei divieti operanti nei dodici mesi successivi alla scadenza del mandato di governo. Fino alla presente legislatura tale esclusione operava anche durante il mandato. Con l'entrata in vigore dell'art. 13, comma 3, del decreto legge n. 138 del 2011, che ha previsto l'incompatibilità delle cariche monocratiche elettive in enti pubblici territoriali con più di 5.000 abitanti, la menzionata esclusione ha subito un ridimensionamento. I nuovi divieti non sono, tuttavia, estendibili al periodo post-carica.

enti risultino operare in via prevalente in settori connessi¹⁰ con la carica di governo esercitata (gli enti senza scopo di lucro, quali le fondazioni di diritto privato, non sono espressamente menzionati e, pertanto, secondo l'orientamento dell'Autorità, devono anch'essi ritenersi esclusi dal divieto); ai sensi della lettera d), lo svolgimento di attività professionali o di lavoro autonomo, in materie connesse con l'attività di governo (di qualunque natura, anche se gratuite), qualora l'attività stessa sia esercitata nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica di governo esercitata.

Le questioni esaminate dall'Autorità, nel primo semestre del 2014, in relazione al regime dei divieti post-carica sono, come si è osservato, principalmente riferibili ad attività a carattere consultivo. L'Autorità è stata, in varie occasioni, interpellata da alcuni ex titolari di cariche governative (principalmente componenti del Governo Letta, sottoposti, fino al prossimo febbraio 2015, al regime dei divieti post-carica), intenzionati a intraprendere attività a carattere professionale o assumere cariche in enti o società. In alcuni casi il Collegio si è espresso positivamente consentendo all'ex titolare richiedente di assumere l'incarico prospettato.

Si tratta, in particolare, della situazione di due ex titolari, interessati a presentare la propria candidatura per la nomina a Presidente dell'ISTAT. Ai fini dei divieti post-carica (art. 2, comma 4, della legge), è stato considerato che l'ISTAT è un ente pubblico inserito nel bilancio consolidato dello Stato e sottoposto alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 14, comma 4 del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, recante "Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della L. 23 agosto 1988, n. 400").

La situazione prospettata è stata, pertanto, valutata sulla base dell'art. 2, comma 1, lettera b) della legge, verificando, in particolare, quali fossero i settori di attività prevalente dell'ente presso cui doveva essere assunto l'incarico e indagando se sussistessero profili di connessione con le funzioni e le competenze istituzionali svolte dall'ex titolare di carica.

La valutazione, oltre alle specifiche attività effettivamente esercitate dal titolare nel corso del proprio mandato, si è concentrata sull'analisi astratta delle attribuzioni della carica governativa, accertandone l'idoneità a coinvolgere il settore prevalente nel quale opera l'ISTAT e verificando altresì se potesse sussistere, in fatto, un legame con le attribuzioni del titolare di carica (attraverso ad esempio, il potere di nominarne i vertici oppure per effetto di pregressi rapporti dell'ente con il dicastero interessato).

¹⁰ Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera c) della delibera AGCM 16 novembre 2004 (recante "Criteri di accertamento e procedure istruttorie relativi all'applicazione della legge 20 luglio 2004, n. 215), per materie o settori connessi con la carica di governo, si intende "qualunque ambito di attività che abbia inerenza diretta o indiretta con gli interessi pubblici tutelati nell'esercizio della carica di governo".

Richiamando alcuni precedenti, il Collegio, con riferimento alla connessione, ha ritenuto che l'analisi non potesse esaurirsi nell'accertamento della mera coincidenza di materie, ma dovesse essere condotta anche avendo riguardo agli eventuali rapporti intercorrenti tra le parti, nonché all'eventuale esercizio di poteri pubblici o di funzioni esercitati sulla società o nei settori in cui essa opera.

Con riguardo alla prevalenza, l'analisi è stata effettuata tenendo conto che il settore di attività prevalente dell'ISTAT è quello dell'informazione statistica, nell'ambito del quale tale ente esercita i compiti definiti dall'articolo 15 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322.

Ai fini della connessione è stato considerato che l'attività dell'ISTAT è essenzialmente di ricerca, di studio e di analisi in materia statistica con riferimento a tutti i settori pubblici e in parte anche privati. La natura di tale generale attività di rilevazione e di ricerca non appare di per sé idonea a determinare elementi di connessione con l'attività dei singoli Ministeri.

Di particolare rilievo è anche la circostanza che la vigilanza dell'ISTAT è attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri, art. 14, comma 4 del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, che esercita una serie di rilevanti attribuzioni, fra le quali, appunto, la designazione del Presidente, nominato *“con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. La designazione effettuata dal Governo è sottoposta al previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, che possono procedere all'audizione della persona designata. La nomina è subordinata al parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti”* (art. 16).

In conclusione, l'Autorità ha ritenuto che non sussistessero profili di connessione rilevanti ai sensi della legge n. 215/2004, comunicando ai titolari istanti la piena legittimità dell'incarico eventualmente assunto al termine del mandato.

A medesime conclusioni l'Autorità è giunta nel valutare la compatibilità fra un incarico di governo e l'attività prevalente del *Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane Spa*, individuabile nella gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e nel trasporto passeggeri e/o merci su ferro, su strada o via mare.

Nel caso di specie, l'assunzione dell'incarico è stata ritenuta legittima perché non sono stati rinvenuti specifici poteri autoritativi, amministrativi o di regolazione del settore, facenti capo all'ex titolare di carica, idonei ad incidere sui settori economici prevalenti del gruppo Ferrovie dello Stato. Determinante è risultata la circostanza che la competenza ad amministrare e regolare i settori nei quali opera in via prevalente il gruppo Ferrovie dello Stato è demandata ad Autorità (quali l'Autorità per la regolazione dei trasporti) e dicasteri (in particolare il Ministero delle infrastrutture e dei

trasporti e il Ministero dell'economia e delle finanze) diversi da quello nel quale operava l'interessato. Né l'Autorità ha avuto evidenza di rapporti giuridici ed economici intercorsi durante il periodo in cui l'ex titolare ha svolto il proprio incarico.

Per ragioni analoghe è stata esclusa l'illegittimità della nomina di un ex Vice Ministro, quale amministratore di una società per azioni in controllo pubblico. Nella valutazione, alla luce delle deleghe ministeriali (che costituiscono per i vice ministri e i sottosegretari di Stato il principale parametro di riferimento per l'accertamento della connessione), l'Autorità ha ritenuto che la carica ricoperta non fosse suscettibile di determinare violazioni della legge 215/2004. Anche ipotizzando una connessione con specifiche materie oggetto dell'attività svolta dal titolare di carica, il Collegio ha ritenuto di dover escludere che le eventuali connessioni potessero interessare il settore di attività ove la società operava in via prevalente.

In un altro caso, l'esclusione dell'incompatibilità è avvenuta in relazione alla tipologia di rapporto instaurato con l'ente. Nel caso di specie, un ex Ministro ha chiesto all'Autorità un parere concernente la compatibilità, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge n. 215/2004, dell'assunzione di un ruolo dirigenziale come dipendente all'interno di una società di capitali.

La situazione è stata esaminata tenendo conto che l'art. 2, comma 4, della legge estende al periodo post-carica esclusivamente le ipotesi di incompatibilità previste dalle disposizioni di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, escludendo dal divieto i rapporti di impiego o di lavoro pubblico o privato, di cui alla lettera e) e lettera f).

L'Autorità ha, pertanto, osservato che l'eventuale costituzione di un rapporto di lavoro subordinato con la società, così come configurata nella richiesta di parere, fosse esclusa dall'ambito applicativo dei divieti post-carica. Nella stessa decisione, l'Autorità ha tuttavia precisato che, se il rapporto di impiego dovesse comprendere compiti e responsabilità di natura gestionale, potrebbe rientrare nella previsione dell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n.215/2004 (che vieta di *“ricoprire cariche o uffici o funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro in attività di rilievo imprenditoriale”*) e quindi ricadere nell'ambito del divieto di cui all'art. 2, comma 4, della legge n. 215/04, laddove la società interessata risultasse operare in via prevalente in settori connessi con la carica di governo esercitata.

Diversamente dai casi appena descritti, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione del divieto di cui all'art. 2, comma 4, della legge è stata riscontrata con riguardo all'incarico di consigliere di una società di un istituto privato di formazione universitaria e post universitaria a distanza (costituito sotto forma di s.r.l.), assunto da un ex Ministro al termine del mandato.

Nella specie, la connessione con le attività ministeriali è stata rilevata

sia *ratione materiae* sia in relazione alla circostanza che l'istituto privato di formazione universitaria e post universitaria a distanza risultava istituito con decreto del Ministero presso cui il titolare ricopriva l'incarico di Ministro ed aveva ricevuto, dallo stesso Dicastero, l'abilitazione a rilasciare titoli accademici legalmente riconosciuti, relativi a lauree di primo livello, lauree specialistiche, dottorati di ricerca e master. Fra l'altro è stato rilevato che il Ministero esercita nei confronti dell'istituto pregnanti poteri di vigilanza e concorre al suo finanziamento.

L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che l'incarico esaminato fosse incompatibile ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c) e comma 4, della legge n. 215/2004. Conseguentemente, l'interessato ha provveduto a rassegnare le dimissioni.

Passando ad esaminare le specifiche tipologie di incarichi inclusi nel divieto, si segnala il caso di un ex Ministro che ha interpellato l'Autorità in merito al possibile incarico quale Presidente di un costituendo *Advisory Committee* di una società per azioni.

L'inclusione nel divieto degli incarichi assunti in organismi a carattere consultivo è stata più volte affermata dall'Autorità la quale ha chiarito come la portata dell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 215/2004 (divieto di "*ricoprire cariche o uffici o funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro in attività di rilievo imprenditoriale*") sia molto ampia, comprendendo qualsiasi carica, ufficio, funzione comunque denominata o compito di gestione, assunti nell'ambito della struttura societaria. In particolare, nella nozione di "*cariche e uffici*" rientra qualunque incarico o funzione ricoperti, "*a prescindere dalla sua qualificazione formale, dalla sua gratuità e dalla circostanza che conferisca poteri di rappresentanza*" (art. 3, del Regolamento applicativo della legge n. 215/04). Inoltre, il legislatore considera incompatibili anche tutte quelle attribuzioni conferite a qualsiasi altro titolo (funzioni comunque denominate) e tutte quelle altre attività di amministrazione e di controllo (compiti di gestione) che, indipendentemente dalla loro qualificazione formale, si traducono nella possibilità di gestire e di influenzare in qualunque modo la conduzione degli affari sociali.

Dalla lettura dell'art. 2, comma 1, lettera c), si può desumere che il legislatore abbia inteso includere nel significato letterale della fattispecie qualsiasi tipo di incarico funzionale all'attività dell'ente. Nel divieto, secondo l'orientamento dell'Autorità, sono pertanto da includere anche gli incarichi in organismi con funzioni consultive o di supporto nei confronti degli organi di gestione e del *management* di società lucrative.

Secondo quanto illustrato nella richiesta di parere, l'organismo presso cui doveva essere ricoperto l'incarico aveva il compito di supportare il *management* nella definizione delle strategie societarie, attraverso l'analisi

dei mercati esteri di interesse della società e la valutazione delle strategie delle società concorrenti e, in generale, degli operatori esteri, con il fine di individuare potenziali iniziative di collaborazione e *partnership* internazionale.

Nella valutazione di tali attività ai sensi della legge n. 215/2004, l'Autorità ha tenuto conto anche della circostanza per cui, durante il periodo post-carica, vige il divieto di acquisire consulenze nell'ambito di attività di tipo professionale o di lavoro autonomo, da parte di società operanti prevalentemente in settori connessi con la carica di governo (art. 2, comma 1, lettera d, della legge). Alla norma relativa agli incarichi e alle funzioni ricoperte nell'ambito di società lucrative (lettera c) deve essere attribuito un significato che non si ponga in contrasto con la successiva lettera d), creando disparità di trattamento. Ritenere, infatti, ammissibili le attività di consulenza se esercitate in organismi incardinati nella struttura societaria (quali l'*Advisory Committee*) e, invece, inammissibili analoghe attività se svolte in ambito professionale o di lavoro autonomo sarebbe incoerente rispetto alla *ratio* della norma, riconducibile principalmente all'esigenza di scongiurare il rischio che l'attività di governo possa essere deviata dall'esclusiva cura degli interessi pubblici, al fine di precostituire un beneficio futuro all'interessato.

Passando all'analisi sugli elementi della connessione e della prevalenza, di cui all'art. 2, comma 4, secondo periodo, della legge 20 luglio 2004, n. 215, sono emersi diversi profili di inerenza tra le funzioni istituzionali del Dicastero presso cui il titolare ricopriva la carica di Ministro e gran parte dei settori economici di riferimento della società interessata, avendosi, fra l'altro, evidenza di rapporti giuridici ed economici intercorsi tra il Ministero e la società. In base a tali considerazioni l'incarico prospettato è stato ritenuto suscettibile di rientrare nel divieto di cui all'art. 2, comma 4, della legge n. 215/2004.

L'Autorità è stata, infine, chiamata ad esprimersi nell'ambito di una interrogazione parlamentare nella quale si contestava lo svolgimento, da parte di un ex Ministro, dell'attività di difensore legale di una società coinvolta in un'indagine per frode fiscale.

Sull'argomento è stato necessario chiarire che il divieto di esercitare attività professionali o di lavoro autonomo (art. 2, comma 1, lettera d, della legge) opera, in corso di mandato, nei casi in cui l'attività lavorativa sia esercitata in "*materie connesse con la carica di governo*" (il giudizio di connessione è effettuato, pertanto, *ratione materiae*). Durante il regime post-carica, invece, l'incompatibilità non permane *tout court* ma subisce un ridimensionamento, nel senso che essa non opera nei confronti di qualsiasi soggetto, ma solo se l'attività professionale viene svolta a favore di enti pubblici ovvero di società con fini di lucro che operino prevalentemente in materie connesse con la carica di governo.

Tale assetto normativo, che si ricava dall'art. 2, comma 4, della legge, comporta che, ai fini dell'incompatibilità di cui sopra, non assume rilievo l'oggetto del contenzioso nell'ambito del quale un ex titolare abbia eventualmente assunto il patrocinio legale di una società, bensì il settore di attività prevalente di tale società, verificando se esso sia connesso alle funzioni di competenza del ministero cui l'ex titolare era preposto.

Conclusioni

Nella relazione si è illustrato come l'Autorità, sulla base delle indicazioni provenienti dagli organismi internazionali e delle proposte risolutive applicate in altri paesi, abbia tratto spunto per una rilettura delle funzioni di vigilanza assegnate dalla legge n. 215/2004, con l'obiettivo di valorizzare, fra gli strumenti operativi disponibili, quelli atti a rispondere in modo più concreto all'esigenza di innalzare i livelli di trasparenza e di separare preventivamente, nell'esercizio dell'attività amministrativa, gli interessi privati da quelli pubblici.

Dall'ampia panoramica condotta dall'Autorità, sugli *standard* adottati a livello europeo e internazionale, è emerso l'orientamento generale di affrontare il problema del conflitto di interessi non solo attraverso l'applicazione di strumenti sanzionatori correlati al mancato rispetto di più o meno rigorosi divieti normativi, bensì con un atteggiamento più pragmatico, che favorisca logiche concrete e a carattere preventivo piuttosto che su soluzioni astratte ed essenzialmente repressive.

La disciplina italiana e, in particolare, la legge n. 215/2004, risulta, sotto questo aspetto, non ancora allineata alle proposte risolutive generalmente applicate a livello europeo e internazionale.

Si richiamano, a tale proposito, le osservazioni formulate dal Collegio nelle precedenti relazioni al Parlamento (con specifico riguardo alla relazione dello scorso dicembre 2013), nelle quali si rilevava la necessità di una rivisitazione della legge n. 215/2004, intesa a rafforzare, nel sistema, le misure a carattere preventivo e a fornire all'Autorità adeguati mezzi di *enforcement*, diretti ad assicurare un effettivo ed efficace perseguimento delle finalità assegnate alla normativa in vigore.

Sarebbe, pertanto, auspicabile una riformulazione della nozione di conflitto di interessi proposta dalla legge n. 215/2004, dando rilevanza, sulla scorta delle soluzioni accolte a livello internazionale, alla situazione di "pericolo" che contraddistingue il conflitto rispetto ai reati contro la pubblica amministrazione. D'altronde, il carattere peculiare del conflitto di interessi è proprio l'"ontologico" orientamento all'etica pubblica e la funzione non repressiva (o non soltanto repressiva) degli strumenti di contrasto generalmente applicati in questa materia.

L'istituto del conflitto di interessi, pur conservando un evidente legame con i fatti penalmente rilevanti, ha, infatti, diversi obiettivi ed abbraccia un ventaglio ben più ampio di comportamenti e di relazioni sociali ed economiche. Circostanza quest'ultima che si evince anche dalla definizione di "*conflitto di interessi effettivo*", proposta dall'Ocse, quale mera situazione di pericolo, in cui gli interessi privati riconducibili ad un pubblico ufficiale presentino un'attitudine concreta ad influenzare il corretto esercizio della funzione pubblica alla quale lo stesso pubblico ufficiale è preposto¹¹.

Parallelamente a tale intervento, sembra non potersi prescindere dall'introduzione di adeguati strumenti di *enforcement*, necessari a garantire il rispetto delle decisioni dell'Autorità in entrambi i settori nei quali esercita i poteri di vigilanza di cui alla legge n. 215/2004, vale a dire i conflitti di interessi e le incompatibilità governative.

La necessità di far fronte all'intrinseca debolezza dei meccanismi di *enforcement* previsti dalla legge in vigore, derivante dall'assenza di efficaci strumenti coercitivi, ha certamente inciso sulla decisione dell'Autorità di implementare i protocolli informativi e il proprio ruolo di organo consultivo (cfr. Par. II) e trova una sua concreta testimonianza nell'esito di un'istruttoria condotta durante lo scorso esecutivo nei confronti del Vice Ministro per le infrastrutture e i trasporti, Vincenzo De Luca, dichiarato incompatibile dall'Autorità in relazione alla carica di sindaco del comune di Salerno, la cui situazione di incompatibilità non è stata mai risolta dall'interessato né dagli organi competenti alla sua rimozione.

Il caso appena richiamato, sebbene fortunatamente isolato, esemplifica le difficoltà che l'Autorità incontra nell'applicazione in via autoritativa delle proprie pronunce, essendo purtroppo sprovvista di specifici poteri sanzionatori o di rimozione degli incarichi incompatibili. L'art. 6 della legge prevede, infatti, che le istruttorie avviate in applicazione dell'art. 2 della legge si concludano con una pronuncia di accertamento e con una segnalazione, in ordine alla sussistenza dell'incompatibilità, agli organismi competenti a rimuoverla (art. 6, comma 1, della legge).

Nel confronto con ambiti limitrofi a quello in cui opera l'Autorità, si osserva che il legislatore ha di recente aperto all'introduzione nell'ordinamento di misure ben più incisive di quelle previste dalla legge n. 215/2004. Si consideri, a tal fine, il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, che agli artt. 17 e seguenti, prevede la decadenza automatica (decorso il termine assegnato all'interessato per l'esercizio del diritto di opzione) dall'incarico incompatibile.

¹¹ Oecd, *Draft Oecd Toolkit for managing conflict of interest in the public sector*, Rio de Janeiro, 5-6 maggio 2004, p. 75, (in www.oecd.org), il conflitto di interessi viene così definito in termini generali: "*a conflict of interest involves a conflict between the public duty and private interests of a public official, in which the public official has private-capacity interests which could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities*".

tibile e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo.

Come già rappresentato nella relazione di dicembre 2013, l'introduzione di più efficaci misure sanzionatorie appare necessaria e certamente rafforzerebbe il vigente sistema delle incompatibilità governative previsto dalla legge n. 215/2004, conformandolo, peraltro, al contesto normativo generale che, in materia ha subito, per effetto dei recenti interventi normativi, una netta evoluzione verso più decisi e puntuali strumenti di intervento.

L'obiettivo finale è quello di creare un contesto normativo sufficientemente maturo che faccia registrare una diversa attenzione e una nuova sensibilità sui temi dell'etica pubblica. Temi che dovrebbero entrare a far parte di un bagaglio deontologico che in altri paesi è ben consolidato e che in Italia ha sempre stentato ad affermarsi.

Quest'ultimo punto, che continua ad essere particolarmente problematico, è a tutt'oggi oggetto di particolare attenzione da parte degli organismi europei ed internazionali investiti del compito di valutare l'azione dell'Italia sul tema del rapporto tra legalità e pubblica amministrazione. Fra gli altri, si richiamano le considerazioni della Commissione europea, espresse nel citato *Report from the Commission to the Council and the European Parliament EU Anti-Corruption Report*, del 3 febbraio 2014.

Nel testo della relazione, ferme le positive valutazioni del *Group of States against corruption* sulle riforme *in itinere* e sul delicato ruolo svolto dall'Autorità (soprattutto in relazione ai rigorosi orientamenti interpretativi adottati in tema di conflitto di interessi), si sottolinea la perdurante necessità che nel nostro paese sia rafforzato il regime di integrità per le cariche elettive e di governo nazionali, regionali e locali, anche attraverso l'adozione di adeguati codici di comportamento, strumenti di rendicontazione e soluzioni a carattere sanzionatorio. La disciplina del conflitto di interessi viene considerata sotto certi aspetti insoddisfacente. Ulteriori sforzi sarebbero necessari anche in materia di dichiarazioni patrimoniali dei dipendenti pubblici. Andrebbero infine, implementate le politiche di prevenzione (di frequente attuate in modo disomogeneo e con risultati limitati), anche attraverso l'adozione di misure di sensibilizzazione e accesso alle informazioni di pubblico interesse.

L'Autorità non può che condividere le indicazioni della Commissione, nell'idea che, in tale contesto, andrebbe operata anche una rivisitazione della legge sul conflitto di interessi che, nella direzione indicata dalle ormai consolidate pratiche internazionali, certamente gioverebbe al migliore funzionamento delle istituzioni.

