

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **CLIII**

n. **4**

## RELAZIONE

### DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO SULLO STATO DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI CONFLITTI DI INTERESSI

(Aggiornata al 31 dicembre 2014)

(Articolo 8, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215)

*Presentata dal Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*

**(PITRUZZELLA)**

---

*Trasmessa alla Presidenza il 30 gennaio 2015*

---

*Presidente*

Giovanni Pitruzzella

*Componenti*

Gabriella Muscolo

Salvatore Rebecchini

*Segretario Generale*

Roberto Chieppa

**INDICE**

<i>Premessa</i> .....	<i>Pag.</i>	5
Il Governo Renzi .....	»	6
1. Il Governo Renzi. Dichiarazioni di incompatibilità e patrimoniali .....	»	6
2. Le incompatibilità governative: dati di sintesi .....	»	8
3. Controlli e procedure in materia di incompatibilità e conflitto di interessi .....	»	11
I divieti post-carica .....	»	14
1. I divieti successivi alla cessazione dell'incarico di governo .....	»	14
2. Controlli e procedure in materia di incompatibilità post-carica .....	»	18
Conclusioni .....	»	22

PAGINA BIANCA

## Premessa

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

Il documento, premessi alcuni brevi riferimenti sulla composizione del Governo Renzi, riassume, nella prima parte, le principali problematiche emerse e gli orientamenti interpretativi adottati dall'Autorità in sede di valutazione delle specifiche fattispecie di conflitto di interessi (art. 3 della legge) e di incompatibilità in corso di mandato (art. 2, comma 1, della legge).

La descrizione dell'attività svolta è corredata da alcuni dati di sintesi, concernenti le dichiarazioni degli incarichi incompatibili presentate dai titolari di carica ai sensi dell'art. 5 della legge e gli esiti delle relative attività di controllo. I prospetti evidenziano, in particolare, il numero e la tipologia delle situazioni potenzialmente incompatibili dichiarate o rilevate d'ufficio dall'Autorità e quelle oggetto di cessazione per spontanea decisione dei soggetti investiti dell'incarico di Governo, per autonoma valutazione dei soggetti stessi ovvero in seguito all'avviso espresso dall'Autorità.

L'illustrazione dell'attività svolta dall'Autorità si conclude con la descrizione degli esiti dell'attività di vigilanza in materia di divieti post-carica (art. 2, comma 4, della legge) che, nel periodo luglio - dicembre 2014, ha riguardato principalmente i titolari del precedente *Governo Letta*, interessati, fino al prossimo febbraio 2015, dal regime dei divieti post-carica previsto dalla legge n. 215/2004.

La seconda sezione è dedicata ad alcune osservazioni sulla legge in vigore e sul disegno di riforma attualmente in discussione in Parlamento (A.C. 275-A ed abbinate), che, rispetto alla vigente legislazione, risulta ora focalizzato, come peraltro più volte auspicato dall'Autorità, sulla prevenzione delle situazioni di conflitto di interessi, perseguita per il tramite di una più estesa e stringente disciplina in materia di incompatibilità e di una più netta separazione tra responsabilità di Governo e interessi privati.

Naturalmente, il processo di riforma della legge n. 215/2004 non esaurisce il quadro degli interventi possibili e necessari in tema di etica pubblica, essendo molto ampio ed articolato il ventaglio delle misure che possono essere adottate per promuovere, in generale, una più diffusa cultura della legalità e una più convinta adesione al rispetto delle regole. In tale ambito, la disciplina dei conflitti di interessi dei soggetti che rivestono cariche di governo assume una sua peculiarità, per il carattere emblematico e pregnante che una normativa di questo tipo assume rispetto alla crescente e legittima domanda di maggiore integrità e trasparenza della politica e del settore pubblico nel suo complesso.

## Il Governo Renzi

### 1. Il Governo Renzi. Dichiarazioni di incompatibilità e patrimoniali

Il Governo Renzi, al 31 dicembre 2014, risulta composto da 64 titolari di carica<sup>1</sup>: Presidente del Consiglio, 16 ministri, 9 vice ministri, 35 sottosegretari di Stato e 3 commissari straordinari. Nel secondo semestre del 2014 si è registrato l'avvicendamento in carica di un ministro, due sottosegretari di Stato e un commissario straordinario (nominato 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 31 dicembre 2014.

Le tabelle che seguono danno conto degli adempimenti relativi alle dichiarazioni in materia di incompatibilità e patrimoniali che i titolari di cariche governative hanno l'obbligo di inviare, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 215/2005, rispettivamente, nel termine di trenta e novanta giorni dall'assunzione dell'incarico di governo.

Al 31 dicembre 2014, tutti i componenti del "Governo Renzi" hanno correttamente provveduto all'invio delle dichiarazioni di incompatibilità previste dalla legge (art. 5, comma 1, *Formulario SI*)<sup>2</sup> ed hanno spontaneamente 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*).

Va altresì segnalato che, 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> I moduli per la compilazione del "Formulario SI" sono disponibili sul sito internet dell'Autorità all'indirizzo: [www.agcm.it](http://www.agcm.it)

patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie (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, 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 consistenze patrimoniali mostra significative variazioni rispetto al semestre precedente, evidenziate nella *Tabella 2*, che illustra il numero complessivo dei soggetti che ha adempiuto l'obbligo imposto dalla legge (370 dichiarazioni pervenute su un totale di 398 soggetti obbligati). Risultano tuttora mancanti i formulari relativi alle dichiarazioni patrimoniali di alcuni familiari (17). Diverso è il caso delle dichiarazioni di un titolare di carica e 10 familiari, che non hanno ancora provveduto all'invio dei formulari perché ancora nei termini.

Rispetto ai dati presentati nella precedente relazione (periodo gennaio - giugno 2014), si registra un sensibile aumento delle dichiarazioni acquisite dall'Autorità, essenzialmente riconducibile alla decisione dell'Autorità stessa di attivare specifiche procedure di sollecito nei confronti dei numerosi familiari inadempienti e di un titolare di carica, parimenti inadempiente alla scadenza del termine previsto dalla legge.

Agli esiti di tale procedura, il numero delle dichiarazioni mancanti si è notevolmente ridotto. La percentuale dei formulari mancanti è infatti scesa dal 9% al 4%. Il dato è incoraggiante ed è in linea con quello del precedente esecutivo in cui, su un totale di 440 soggetti obbligati, le dichiarazioni pervenute furono 412.

*Tabella 2 - Dichiarazioni sulle attività patrimoniali\**

<b>Totale soggetti obbligati*</b>	<b>398</b>
<i>titolari di carica</i>	<b>68</b>
<b>dichiarazioni pervenute</b>	<b>67</b>
dichiarazioni in corso**	1
dichiarazioni mancanti	0
<i>familiari</i>	<b>330</b>
<b>dichiarazioni pervenute</b>	<b>303</b>
dichiarazioni in corso**	10
dichiarazioni mancanti	17
<b>dichiarazioni patrimoniali esaminate</b>	<b>370</b>

\* 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 dato si riferisce alle dichiarazioni non ancora pervenute, per le quali il termine di 90 gg. non è ancora scaduto.

## 2. Le incompatibilità governative: dati di sintesi

Di seguito si espongono i dati relativi alle dichiarazioni di incompatibilità presentate dai titolari di cariche governative, ai sensi dell'art. 2 della legge. Si tratta di informazioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle già esposte nella XVIII Relazione (periodo gennaio - giugno 2014), in quanto le procedure di controllo delle dichiarazioni presentate da membri del *Governmento Renzi* sono state in gran parte licenziate durante il semestre gennaio - giugno 2014.

Nel semestre a cui si riferisce la presente relazione, l'attività di vigilanza si è infatti concentrata principalmente su altre attività, quali il controllo delle 370 dichiarazioni patrimoniali pervenute dai titolari e dai rispettivi congiunti e sul monitoraggio finalizzato a verificare l'effettivo rispetto dei divieti post-carica da parte dei componenti del precedente esecutivo (*Governmento Letta*), attività che si protrarrà fino al febbraio 2015.

Le tabelle 3, 4 e 5 danno 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 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 *Governmento Renzi* o rilevate d'ufficio.

**Tabella 3 - Situazioni di incompatibilità esaminate \***

Totale situazioni esaminate	78
Situazioni di Incompatibilità rimosse	67
- Rilevate d'ufficio	23
- Dichiarate dagli interessati	44
Situazioni compatibili	11

\* La tabella si riferisce ai componenti del *Governmento 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).

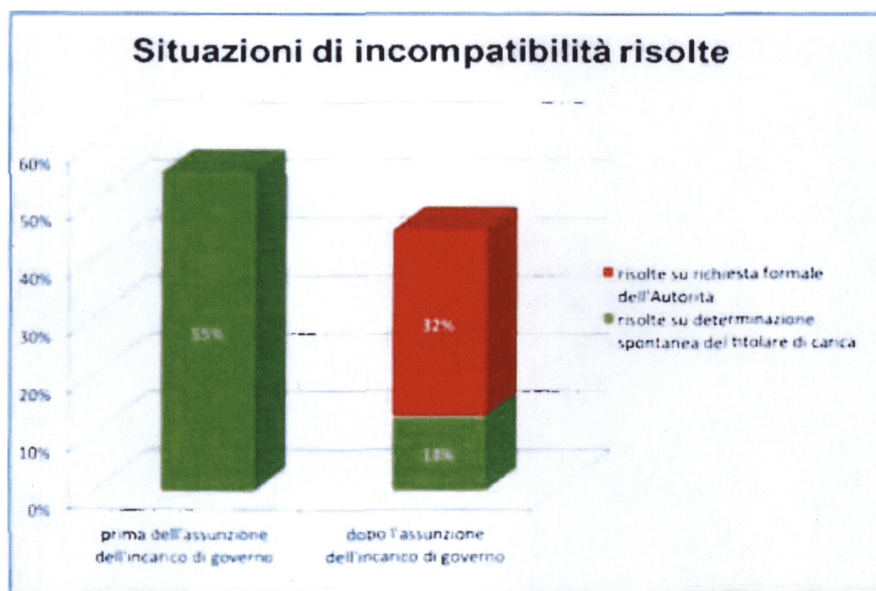
La *tabella 4* esamina le situazioni di incompatibilità rilevate e ne propone un'analisi in base al momento in cui sono state risolte, con l'intento di evidenziare il numero delle incompatibilità cessate in conseguenza dell'attività di vigilanza e controllo compiuta dall'Autorità.

<i>Tabella 4 - Governo Renzi: totale situazioni di incompatibilità rimosse</i>	<i>in % sul totale</i>
a) rimosse spontaneamente dai componenti del Governo Renzi prima dell'assunzione della carica di governo	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)	13%
c) rimosse a seguito di espressa richiesta formulata dell'Autorità in fase preistruttoria	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* e conferma i dati esposti nella precedente relazione, nella quale si evidenziava 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.

La risoluzione successiva alla nomina può essere dovuta a varie circostanze: quando l'interessato, prima di risolvere l'incompatibilità pendente, abbia ritenuto necessario acquisire il parere dell'Autorità; ovvero quando la rilevazione sia stata effettuata d'ufficio e contestata all'interessato in via preistruttoria; ed ancora, quando il titolare, pur consapevole dell'incompatibilità in essere, abbia atteso il perfezionamento di una determinata procedura amministrativa (in tale 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).



La lettera *a*) della *Tabella 4* 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*).

Nell'ambito di tale ultima distinzione, riferita alle lettere *b*) e *c*) - riguardante le situazioni rimosse spontaneamente dai titolari in un momento compreso tra la nomina e l'invio della dichiarazione prevista dall'art. 5, comma 1 della legge e quelle invece eliminate solo a fronte di una formale richiesta formulata in tal senso dall'Autorità in sede di esame preliminare della dichiarazione presentata - si evidenzia che, nel primo caso (lettera *b*), si tratta di incompatibilità risolte principalmente grazie ai pareri e alle indicazioni fornite anche informalmente 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.

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

### **3. Controlli e procedure in materia di incompatibilità e conflitto di interessi**

Le principali problematiche emerse in sede di valutazione delle specifiche fattispecie di incompatibilità esaminate dall'Autorità durante il semestre hanno riguardato essenzialmente cariche in enti pubblici e in società lucrative.

Per quanto riguarda, invece, la disciplina del conflitto di interessi, nella particolare configurazione di cui all'art. 3 della legge (conflitto di interessi per incidenza specifica e preferenziale), è stata esaminata una segnalazione nella quale si prospettava la possibile violazione della legge da parte del Ministro dello sviluppo economico, in ragione di possibili interferenze fra gli interessi patrimoniali al medesimo riferibili, anche attraverso i suoi familiari, e l'ufficio di governo esercitato nell'ambito del *Governo Renzi*.

Si rammenta, in proposito, che l'art. 3, della legge n. 215/2004, individua la sussistenza di una situazione di conflitto di interessi "*per incidenza specifica e preferenziale*" laddove il titolare di cariche di governo partecipi all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o ometta un atto dovuto, quando l'atto o l'omissione del titolare incida, in modo specifico e preferenziale, sul proprio patrimonio, quello del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate, con danno per l'interesse pubblico.

In relazione a tale disposizione, ai fini dell'avvio di un procedimento ai sensi della legge n. 215/2004 è, pertanto, necessaria l'esistenza di un atto, o l'omissione di un atto dovuto, imputabile al titolare di carica, che produca un danno per l'interesse pubblico e dai cui effetti derivi un vantaggio patrimoniale, specifico e preferenziale, per lo stesso titolare, i suoi familiari ovvero le imprese o società da essi controllate.

Nel caso di specie non è stata ravvisata la sussistenza dei presupposti di proponibilità e ammissibilità della questione ai fini dell'eventuale avvio di un procedimento ai sensi della legge 20 luglio 2004, n. 215.

In sede di esame degli atti ministeriali relativi alla questione segnalata, l'Autorità ha esaminato i contenuti del decreto ministeriale 3 aprile 2014, in tema di incentivi per l'acquisto di veicoli a basse emissioni complessive, provvedimento indubbiamente imputabile al Ministro dello sviluppo economico, secondo i criteri indicati dalla legge n. 215/2004.

Il decreto ministeriale 3 aprile 2014 è tuttavia risultato privo dei requisiti della specificità e della preferenzialità, di cui all'art. 3 della legge n. 215/2004, né è apparso prospettabile un danno per l'interesse pubblico, trattandosi di provvedimento attuativo di prescrizioni legislative, conforme ai criteri ivi individuati e adottato per far fronte ad un'esigenza (nella specie di contenere le emissioni nocive delle autovetture) fatta propria dal legislatore nazionale in attuazione di disposizioni comunitarie.

In tema di incompatibilità, l'Autorità ha esaminato invece la compatibilità delle cariche di governo con incarichi in società cooperative a mutualità prevalente, disciplinate dagli artt. 2512 ss. del codice civile. Sulla riconducibilità delle società cooperative in generale nell'ambito dei divieti, di cui alla legge sul conflitto di interessi, occorre distinguere fra incompatibilità in costanza di mandato e incompatibilità in regime post-carica. Nel primo caso, l'art. 2, comma 1, lettera c, della legge n. 215/2004 prevede una forma di incompatibilità più ampia rispetto al periodo post-carica dal momento che, durante il mandato, sono vietate anche le "attività di rilievo imprenditoriale", mentre per il periodo post-carica il divieto opera esclusivamente per le cariche e gli uffici assunti "in società aventi fini di lucro". È necessario dunque stabilire se, ai sensi della legge sul conflitto di interessi, le cooperative a mutualità prevalente possano essere considerate società aventi fini di lucro, ovvero se esse non abbiano rilievo *ex se*, ma solo in quanto alle stesse possa imputarsi, concretamente, un' "attività di rilievo imprenditoriale". Tale ultima circostanza farebbe rientrare le società in questione nel testuale divieto di cui al menzionato art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 215/2004, escludendole, invece dal regime post-carica di cui al successivo comma 4.

L'Autorità ha, sul punto, ritenuto preferibile seguire la prima via interpretativa, sia perché le cooperative sono comunque costituite in forma societaria sia perché nella loro attività è rinvenibile uno scopo di lucro (in senso oggettivo), che fa propendere per il carattere comunque imprenditoriale dell'attività stessa. In merito, l'Autorità considera, in primo luogo, che l'art. 2514 c.c. non esclude la possibilità di distribuire i dividendi, ma si limita a circoscriverla "all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato del 2,5 per cento". Inoltre, lo scopo di lucro può sussistere anche in relazione al prevalente scopo mutualistico della società cooperativa. Come è noto infatti, mentre nelle società lucrative lo scopo di lucro va rinvenuto (in senso soggettivo) nella produzione di utili da distribuire ai soci, nelle so-

cietà cooperative il lucro (in senso oggettivo) deriva dal fatto che i soci non traggono un diretto vantaggio dalla distribuzione di utili, ma dalla possibilità loro offerta di acquistare beni o servizi (cooperative di consumo), oppure di reperire occasioni di lavoro (cooperative di produzione e lavoro) a condizioni più favorevoli di quelle di mercato.

Persino il fine altruistico, proprio delle cooperative a mutualità prevalente, non pregiudica il carattere dell'imprenditorialità dei servizi resi, qualora quest'ultimi vengano organizzati in modo che i compensi per essi percepiti siano adeguati ai relativi costi. Pertanto, anche la natura commerciale dell'attività svolta da una società cooperativa deriva dalla circostanza obiettiva che essa eserciti (o abbia esercitato) questo tipo di attività.

Fra i compiti svolti nell'ambito dei poteri di vigilanza attribuiti all'Autorità dalla legge n. 215/2004, si ritiene utile segnalare l'arrivo sempre più frequente di segnalazioni che concernono la possibile violazione delle norme sulle incompatibilità, di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in capo a soggetti che rivestono, a vario titolo, incarichi e funzioni nella pubblica amministrazione. Tali fattispecie rientrano, in effetti, nei poteri di accertamento e sanzione che il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, all'art. 16, attribuisce all'ANAC ed esulano, nel merito, dalle competenze dell'Autorità, come individuate dalla legge n. 215/2004, i cui poteri di vigilanza sono esercitati esclusivamente nei confronti dei soggetti indicati all'art. 1, comma 2 (Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministri, Vice Ministri, Sottosegretari di Stato e Commissari straordinari di governo di cui all'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n.400). L'arrivo di segnalazioni relative a presunte violazioni del d.lgs n. 39/2013 è da ricondurre, tuttavia, al tenore dell'art. 15, comma 2 del decreto, che prescrive al responsabile del piano anticorruzione di ciascuna amministrazione di segnalare i casi di possibile violazione delle disposizioni del d.lgs n. 39/2013 *"all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215, nonché alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative"*.

La norma non chiarisce che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è competente esclusivamente in materia di incompatibilità dei titolari di cariche governative, come individuati dalla legge n. 215/2004. La questione è stata segnalata all'ANAC, nell'ambito della consultazione pubblica sulla bozza di delibera sul regime delle dichiarazioni di inconferibilità e incompatibilità di cui all'art. 20, commi 1 e 2 del d.lgs n. 39/2013.

## I divieti post-carica

### **1. I divieti successivi alla cessazione dell'incarico di governo**

La legge sul conflitto di interessi disciplina il regime post-carica, con il fine specifico di scongiurare il rischio che l'attività di governo possa essere deviata dall'esclusiva cura degli interessi pubblici (articolo 1 della legge n. 215/04), allo scopo di preconstituire un beneficio futuro al titolare interessato, consistente nell'attribuzione di incarichi successivi alla cessazione della carica di governo. In altri termini, il legislatore intende evitare che le funzioni di governo, invece di essere esercitate al solo scopo di curare gli interessi pubblici, possano essere compiute come strumento per ottenere successivamente cariche in ambiti nei quali l'ex-membro del governo esercitava la propria influenza.

L'estensione temporale delle incompatibilità è relativa al divieto di assumere cariche e uffici ovvero di esercitare 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. 60, ove tali società o enti risultino operare in via prevalente in settori connessi con la carica di governo esercitata e al divieto di svolgere 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.

L'incompatibilità è subordinata, dunque, alla circostanza che l'ente o la società presso cui è assunto il nuovo incarico operi prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta.

Il regime dei divieti per il periodo post-carica può essere così ulteriormente precisato:

- a) le incompatibilità relative alle cariche pubbliche (lettera a) e ai rapporti di impiego pubblico e privato (lettere e e f), non sono sottoposte ad alcun divieto post-carica e possono essere legittimamente riassunte dopo la scadenza del mandato, in quanto espressamente escluse dall'art. 2, comma 4;
- b) per quanto riguarda le cariche in enti pubblici, di cui alla lettera b), ad una prima lettura della legge, esposta nella Relazione semestrale del 2005, l'Autorità le aveva ritenute vietate *tout court*, nei successivi dodici mesi, senza alcun ridimensionamento rispetto alla incompatibilità già prevista per i titolari in costanza di carica. A tale conclusione si perveniva riferendo il requisito della connessione e della prevalenza

esclusivamente all'ipotesi sub c), cioè alle cariche in società lucrative. In effetti, nella formulazione testuale della norma, l'inciso "nonché di società aventi fini di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta" sembra riferire la connessione e la prevalenza alle sole società e non anche agli enti di diritto pubblico. Tuttavia, la prassi applicativa ha visto successivamente prevalere un'accezione più restrittiva del divieto in parola che, anche per le cariche in enti pubblici, ha riconosciuto la necessità di accertare se l'ente presso cui è assunto l'incarico opera prevalentemente in settori connessi con il precedente incarico ricoperto dall'ex titolare di carica di governo. Questo nuovo orientamento è stato reso pubblico nelle Relazioni semestrali del 2007, del 2009 e del 2013 e confermato anche nei pareri resi nello scorso semestre;

- c) per quanto riguarda le cariche in società aventi fine di lucro, lettera c), il divieto (nella fase successiva alla carica) risulta circoscritto ai soli casi in cui la società operi prevalentemente in ambiti connessi con le attribuzioni del titolare di carica. Dal divieto sono escluse le cariche in enti non lucrativi anche se esercitano attività di rilievo imprenditoriale perché l'art. 2, comma 4, si riferisce esclusivamente a cariche in "società aventi fini di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta". Il dato testuale della norma è apparso non equivoco e la conclusione illustrata risulta conforme al criterio di interpretazione letterale e restrittiva cui devono essere sottoposte le disposizioni che stabiliscono cause di incompatibilità, in quanto limitative di diritti costituzionali. Dal regime dei divieti di post-carica sono, pertanto, escluse le cariche assunte presso enti senza scopo di lucro che, diversamente, in corso di mandato, risulterebbero incompatibili in quanto esercenti attività di rilievo imprenditoriale;
- d) infine, con riferimento al divieto relativo alle attività professionali e di lavoro autonomo di cui alla lettera d), l'incompatibilità deve essere presa in considerazione tenendo conto, anche in questo caso, che, per il regime post-carica, l'art. 2 comma 4 prevede che l'attività professionale deve essere svolta "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 ricoperta". Quest'ultima precisazione comporta che i divieti inerenti le attività professionali e di lavoro autonomo di cui alla lettera d), subiscono un ridimensionamento nel periodo successivo alla carica, in quanto non permangono *tout court*, nei confronti di chiunque, ma solo se le attività sono svolte a favore di enti pubblici e/o di società con fini di lucro che operano prevalentemente in materie connesse con la carica di governo.

Con riferimento all'accertamento dei requisiti della connessione e della prevalenza, si ritiene opportuno fornire una breve sintesi dell'orientamento seguito dall'Autorità, nei pareri relativi al divieto in esame.

Secondo l'Autorità, il requisito della "connessione" va accertato *ex ante*, valutando in astratto le funzioni istituzionali dei soggetti interessati. In particolare, nell'accertamento relativo al requisito della connessione occorre stabilire se le funzioni istituzionali dell'ex titolare di carica possano astrattamente coinvolgere quegli stessi settori nei quali la società o l'ente opera in via prevalente. La valutazione relativa alla connessione deve concentrarsi sull'analisi delle attribuzioni governative e non necessariamente considerare le specifiche attività in concreto esercitate dal titolare di carica nel corso del proprio mandato. La connessione, quindi, deve essere valutata sia con riferimento all'aspetto oggettivo, di coincidenza delle materie, sia sotto un profilo soggettivo, verificando se possa sussistere, in fatto, un collegamento fra le attribuzioni del titolare di carica e l'ente o la società interessata (in ipotesi, attraverso il potere di nominarne i vertici oppure per effetto di precedenti rapporti contrattuali della società o dell'ente con il Dicastero interessato). E' bene precisare che non è necessario accertare che l'attività del titolare di carica abbia effettivamente determinato un qualunque vantaggio economico a favore delle imprese interessate, ma esclusivamente che il titolare di carica si sia trovato nella possibilità di influenzare interessi di pertinenza dell'ente o della società presso i quali ha successivamente assunto incarichi.

Diversamente, il requisito della "prevalenza", deve essere analizzato in concreto, sulla base del complesso delle diverse attività economiche esercitate dall'ente. Tale requisito implica una valutazione effettiva dell'attività dell'ente o della società e richiede, come si è avuto modo di constatare nei vari procedimenti condotti dall'Autorità in materia di regime post-carica, una complessa valutazione del rilievo delle varie attività svolte per valutare quali di esse sia qualificabile come prevalente.

La legge (art. 6, comma 1) impone all'Autorità di vigilare sul rispetto dei divieti post-carica nei dodici mesi successivi alla cessazione della carica di governo e a tale obbligo essa adempie effettuando una serie di controlli periodici. Si tratta di un'attività svolta integralmente d'ufficio e particolarmente importante perché, diversamente dal regime delle incompatibilità in corso di mandato, non è previsto, in capo agli ex titolari di carica, alcun obbligo di comunicazione preventiva. La legge, infatti, limita la portata degli obblighi dichiarativi ai soli titolari in corso di mandato (cfr. art. 5 della legge). Questa conclusione trova conferma nell'art 8 n. 2 della Legge che per il mancato invio o per la falsità della dichiarazione dei pubblici ufficiali ( i membri del governo) stabilisce che si configura il reato ex art. 328 c.p., mentre nulla prevede per coloro che sono cessati dalla carica. Per queste ra-

gioni, non pare possibile neanche esigere nei confronti degli ex-membri del Governo dichiarazioni cui possa riconnettersi una valenza vincolante, tale da poter esonerare dai controlli d'ufficio.

Nonostante l'assenza di obblighi informativi in capo ai soggetti interessati, l'Autorità, attraverso le proprie fonti informative costituite da varie banche dati, fa fronte ai propri obblighi di vigilanza attraverso una costante attività di controllo, finalizzata a rilevare incarichi eventualmente assunti in violazione della legge dagli ex titolari di cariche di governo.

Dall'anno 2011, l'Autorità ha inoltre introdotto la prassi di inviare una comunicazione agli interessati quando cessano dalla carica, nella quale si rammenta l'obbligo di osservanza dei vigenti divieti post-carica di cui all'art. 2, comma 4, della legge, divieti che vengono descritti rappresentando sinteticamente anche alcuni consolidati indirizzi interpretativi, già resi pubblici nelle relazioni semestrali, contestualmente prospettando anche la possibilità di interpellare eventualmente l'Autorità in via preventiva in caso di dubbi su questioni specifiche.

L'attività informativa e consultiva svolta dall'Autorità ha dato risultati evidenti anche per quanto riguarda i componenti del precedente Governo Letta, sottoposti, fino al prossimo 21 febbraio 2015, al regime dei divieti post-carica. Infatti l'Autorità, nello svolgimento delle proprie funzioni di vigilanza, ha registrato l'assenza di violazioni a fronte del contestuale aumento delle preventive richieste di parere inviate all'Autorità - tendenza già evidenziata nelle scorse relazioni.

Grazie all'intensa attività preventiva sopra descritta si è dunque eliminata quasi definitivamente la fase patologica del regime dei divieti post-carica.



## **2. Controlli e procedure in materia di incompatibilità post-carica**

Nell'ambito di tale attività consultiva, l'Autorità, nel periodo di riferimento, è stata interpellata da alcuni ex titolari di cariche governative, intenzionati ad intraprendere attività a carattere professionale o ad assumere cariche in enti o società. In alcuni casi esaminati, il Collegio si è espresso positivamente, consentendo all'ex titolare richiedente di assumere l'incarico.

In proposito, si descrive la situazione di un ex Ministro che ha chiesto all'Autorità un parere in merito alla possibilità di essere nominato componente di un Comitato Scientifico con ruolo consultivo e propositivo di una Federazione di Banche Assicurazioni Finanza, associazione non riconosciuta senza finalità di lucro.

La situazione prospettata è stata esaminata sulla base dell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 215 del 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”* *“che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta”*, come specificato dall'art. 2, comma 4, della legge.

Si è valutato che nel caso di specie, l'ente di cui fa parte il Comitato Scientifico, sebbene sia una federazione che riunisce associazioni rappresentative di società lucrative, ha comunque natura associativa e, in base all'interpretazione letterale del divieto (che richiama espressamente soltanto gli enti pubblici e le società lucrative), deve ritenersi escluso dall'ambito di applicazione del divieto post-carica di cui all'art. 2, comma 4, della legge n. 215 del 2004.

L'assenza di attività di rilievo imprenditoriale si è desunto con ragionevole certezza dalle disposizioni dello Statuto del suddetto Comitato scientifico, che stabiliscono che i costi della Federazione siano finanziati dagli Associati Federati e aggregati, previsione confermata dai dati di bilancio della Federazione, da cui risulta che i ricavi sono costituiti esclusivamente dai contributi degli associati.

La natura associativa della Federazione e l'assenza di rilievo imprenditoriale dell'attività svolta sono stati pertanto ritenuti sufficienti ad escludere l'incompatibilità ai sensi della legge 215/2004, non rilevando di per sé l'esistenza di connessione dell'oggetto della Federazione con la carica di Ministro dell'Economia e delle Finanze.

In un altro caso sottoposto all'Autorità, l'esclusione dell'illegittimità dell'incarico prospettato è stata accertata con riferimento alla possibile nomina di un Sottosegretario di Stato in carica a Direttore di un ente pubblico economico (Agenzia del Demanio).

La norma che disciplina le incompatibilità nella cui previsione rientra la fattispecie in questione è quella di cui all'art. 2, comma 1, lettera b) delle

legge 215/2004, che vieta di *“ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in enti di diritto pubblico, anche economici”*.

Tale divieto è assoluto per i titolari di cariche di governo, mentre per i dodici mesi dal termine della carica di governo (c.d. regime post-carica) l'art. 2, comma 4, della stessa legge 215/2004 limita il divieto agli enti pubblici e alle società *“che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta”*, come specificato dall'art. 2, comma 4, della legge.

Avendo il Sottosegretario espresso la sua intenzione di dimettersi, a seguito di tali dimissioni, avrebbe trovato applicazione il suddetto regime post-carica che prevede, fra l'altro, l'incompatibilità a esercitare compiti di gestione in enti di diritto pubblico, anche economici nei dodici mesi successivi al termine della carica di governo.

L'indagine sugli elementi della connessione e della prevalenza, di cui all'art. 2, comma 4, secondo periodo, della legge 20 luglio 2004, n. 215, si è concentrata sull'analisi astratta delle attribuzioni della carica governativa.

Con riferimento specifico all'incarico, Direttore dell'Agenzia del demanio, di cui si chiedeva una valutazione circa la compatibilità o meno con la legge n. 215/2004, l'applicazione dei criteri sopra accennati ha condotto il Collegio a ritenere che, a seguito delle dimissioni, la carica di Sottosegretario di Stato del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca precedentemente ricoperta non fosse connessa con la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, oggetto prevalente dell'attività dell'Agenzia del demanio.

Ai sensi della normativa vigente, non sono stati, infatti, rilevati in capo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca poteri autoritativi, amministrativi o di regolazione nel settore del demanio pubblico, idonei a sollevare profili di connessione rilevanti ai sensi della legge n. 215/2004. Né sono stati rilevati poteri atti ad incidere sul procedimento di nomina dei vertici istituzionali dell'Agenzia del Demanio e sulle altre attribuzioni collegate al potere di vigilanza.

In conclusione, il Collegio ha ritenuto che, a seguito delle dimissioni dalla carica di Sottosegretario, l'interessato avrebbe legittimamente potuto assumere il nuovo incarico nel rispetto della legge n. 215/2004.

Nel corso dei controlli d'ufficio sono stati inoltre individuati ed esaminati alcuni incarichi che potevano essere rilevanti per il regime delle incompatibilità post-carica, ma che non presentavano tutti gli elementi delle fattispecie incompatibili e per i quali si è dunque ritenuto che non costituissero violazione dell'art. 2, comma 4, della legge n. 215/2004.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto compatibile la riassunzione al termine del mandato di un incarico presso un ente senza scopo di lucro per il quale vi era stata l'autosospensione. Questo orientamento interpretativo

consolidato si fonda sul tenore letterale dell'art. 2, comma 4, della legge, che cita esclusivamente gli enti di diritto pubblico e le società aventi fini di lucro.

In altri termini, l'espressa individuazione dei soggetti presso i quali è fatto divieto di assumere incarichi al termine del mandato governativo (enti di diritto pubblico e società lucrative), conduce a ritenere escluse le cariche presso enti senza scopo di lucro (quali le fondazioni di diritto privato) non menzionati dalla norma.

Nel corso dell'attività di controllo d'ufficio, sono stati rilevati due casi relativi a Sottosegretari del Governo Letta che svolgono attività di consulenza per ministri dell'attuale Governo Renzi che *prima facie* sembrano poter integrare fattispecie vietate dalla legge. Nel repertorio dei casi valutati dall'Autorità in materia di incompatibilità post-carica non vi sono state fattispecie analoghe (incarichi presso il Ministero) precedentemente valutate dall'Autorità anche a causa del fatto che tali incarichi non erano soggetti come adesso ad un regime di pubblicità ai fini della trasparenza.

Gli incarichi sopra descritti, trattandosi di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, sono stati esaminati in relazione all'art. 2, comma 4, lettera d) del comma 1, che estende il divieto di esercitare attività professionali o di lavoro autonomo per la durata di *"dodici mesi dal termine della carica di governo 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 ricoperta"*. Ed in particolare, trattandosi di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, si è ritenuto dovessero rientrare nel divieto di cui all'art. 2, comma 1, lettera d), della legge 215/2004.

Per il titolare di carica nello svolgimento del proprio incarico l'art. 2, comma 1, lettera d), della legge 215/2004 pone il divieto di esercitare attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo, di qualunque natura, anche se gratuite, a favore di soggetti pubblici o privati che operino prevalentemente in settori connessi con la carica di governo esercitata.

Il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa è caratterizzato infatti dall'assenza del vincolo di subordinazione e dell'autonomia nell'eseguire la prestazione e per questo ha natura di lavoro autonomo (art. 7, co. 6° del T.U.P.I. e art. 110, co. 6° del T.U.E.L.).

Tuttavia, per valutare l'incompatibilità degli incarichi sopra descritti è stata esaminata la norma di cui al combinato disposto dell'art. 2, comma 4, e del comma 1, lettera d), della legge 215/2004.

Da tale esame risulta che il divieto previsto per il periodo post-carica ha una portata più ristretta di quello di cui alla lettera d) (previsto per i titolari di carica). Infatti l'esercizio di attività professionali o di lavoro auto-

nomo in materie connesse con la carica di governo è vietato solo se a favore degli enti di diritto pubblico, anche economici e delle società aventi fini di lucro e non più genericamente nei confronti di soggetti pubblici. In tale contesto, si è pertanto ritenuto che il divieto non si estenda all'attività svolta presso l'amministrazione centrale dello Stato. Tale interpretazione appare confermata non solo dal tenore letterale del citato art. 2, comma 4, della legge, che, oltre a limitare nel tempo il citato divieto (12 mesi), specifica che le incompatibilità sussistono nei confronti degli enti di diritto pubblico, anche economici, ma anche alla luce dell'interpretazione sistematica delle disposizioni della legge 215/2004, relative alle incompatibilità post-carica. Infatti, ai sensi del citato art. 4, comma 1, restano escluse per i dodici mesi successivi al termine della carica le incompatibilità derivanti da cariche e uffici pubblici (lett. a) e i rapporti di impiego pubblico e privato (lett. e ed f). L'Autorità nella sua prassi applicativa, ha ritenuto che le cariche e gli uffici pubblici di cui alla lettera a) della Legge siano quelli rivestiti nell'ambito dell'amministrazione statale centrale e periferica, compresi gli organi costituzionali e quelli ausiliari e indipendenti.

E' dunque coerente che la legge, così come ha ritenuto di dover escludere dal regime delle incompatibilità post-carica il divieto gli incarichi presso l'amministrazione centrale, escluda anche il divieto di svolgere rapporti di lavoro autonomo presso i medesimi uffici, trattandosi di situazioni analoghe ai fini dei principi tutelati dalla legge sul conflitto di interessi.

In altri termini, se non vi fosse la specificazione di cui al citato art. 2, comma 4 - nel regime delle incompatibilità post-carica - si avrebbe l'irragionevole conseguenza della liceità di una carica presso un ministero e dell'illiceità di una prestazione coordinata e continuativa per un tempo determinato presso la stessa amministrazione.

Si è dunque ritenuto che, sulla base del dettato normativo vigente, gli incarichi di consulenza a favore di uffici di Ministeri dello Stato non costituiscono violazione dell'art. 2, comma 4, della legge n. 215/2004.

## Conclusioni

I dati illustrati, relativi all'ultimo semestre del 2014, confermano la linea di tendenza tracciata nella precedente relazione, caratterizzata da una maggiore consapevolezza dei divieti connessi all'assunzione del mandato governativo da parte dei destinatari della legge n. 215/2004.

Con particolare riferimento alle incompatibilità di cui all'art. 2 della legge, si sono infatti verificati, in prevalenza, casi di dimissioni spontanee dalle cariche incompatibili, che sembrano far registrare una più matura conoscenza della legge. Le cause di tale tendenza sono verosimilmente da attribuire ad una ormai consolidata interpretazione e applicazione delle norme che regolano la materia ed altresì all'implementazione dell'attività consultiva, svolta nei confronti dei titolari di cariche governative dall'Autorità, nonché all'introduzione, da parte di quest'ultima, di più efficaci protocolli informativi sul contenuto dei divieti.

Il buon andamento dell'attività di vigilanza, in particolare nell'applicazione della disciplina sulle incompatibilità governative, non esclude, tuttavia, l'esigenza che la legge n. 215/2004 richieda una rivisitazione, nella sua impostazione generale, quale passo assolutamente indispensabile per contrastare efficacemente le situazioni di conflitto di interessi attraverso una preventiva separazione tra responsabilità di Governo e interessi privati.

Come evidenziato dal Presidente dell'Autorità, Giovanni Pitruzzella nel corso dell'audizione parlamentare dello scorso 1 ottobre 2014,<sup>3</sup> la disciplina italiana e, in particolare, la legge n. 215/2004, risulta, infatti, non ancora allineata alle proposte risolutive generalmente applicate a livello europeo e internazionale, rendendo necessaria una sua rivisitazione nell'intento di rafforzare le misure a carattere preventivo e di fornire all'Autorità adeguati mezzi di *enforcement*, diretti ad assicurare un effettivo ed efficace perseguimento delle finalità previste dalla normativa in vigore.

Appare in primo luogo indispensabile 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 differenzia il conflitto rispetto ai reati contro la pubblica amministrazione.

In particolare, per quanto attiene alla disciplina del conflitto per incidenza patrimoniale di cui all'art. 3 della legge n. 215/2004, l'Autorità ha più volte segnalato come le principali problematiche applicative siano riferibili al fatto che il relativo accertamento è subordinato alla sussistenza di

<sup>3</sup> Audizione del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Giovanni Pitruzzella, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di conflitto di interessi, presso la Camera dei Deputati, I Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, del 1° ottobre 2014. Il testo integrale dell'audizione è disponibile sul sito internet dell'Autorità all'indirizzo: [www.agcm.it](http://www.agcm.it)

rigidi presupposti formali (l'adozione di un atto di Governo, il vantaggio patrimoniale preferenziale e il danno all'interesse pubblico, nonché il collegamento funzionale tra questi elementi e il titolare di carica) di non facile verifica e spesso non riscontrabili in rapporto a fattispecie concrete che l'opinione pubblica tende comunque a percepire come situazioni di conflitto.

Si tratta di problemi connessi con la scelta di fondo compiuta dal legislatore italiano, che in materia si distacca da buona parte dei paesi UE ed extra UE. La legge italiana rinuncia, infatti, a prevenire la situazione di conflitto di interessi, affrontandola esclusivamente quando essa sorge, in modo peraltro assai complesso (sotto il profilo dell'accertamento) e del tutto inefficace (sotto il profilo dell'*enforcement*).

Inoltre, 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.

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 nazionale di misure ben più incisive di quelle previste dalla legge n. 215/2004. Si consideri, a tal fine, che il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 che, all'art. 19, prevede la decadenza automatica (decorso il termine assegnato all'interessato per l'esercizio del diritto di opzione) dall'incarico incompatibile e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo.

Come già rappresentato in altre occasioni, 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.

Il disegno di riforma attualmente in discussione in Parlamento (A.C. 275-A ed *abbinate*) risponde ad alcune delle accennate esigenze, caratterizzandosi per una serie di significative innovazioni rispetto alla legge n. 215/2004, ispirandosi sostanzialmente al principio secondo il quale una lesione dell'interesse pubblico si produce ogni qualvolta sussista anche solamente il rischio che il perseguimento di vantaggi economici privati possa distorcere, orientare o influenzare l'esercizio di funzioni e poteri connessi alla titolarità di una carica di Governo.

Il testo si discosta notevolmente dall'approccio seguito dalla legge in vigore e, pur senza fornire una definizione generale della nozione di conflitto di interessi, si focalizza su logiche di prevenzione attraverso due specifiche forme di conflitto di tipo patrimoniale: conflitto di interessi la cui sussistenza è valutata di volta in volta dalla Commissione nazionale per la

prevenzione dei conflitti di interessi; conflitto di interessi individuato direttamente dalla legge.

L'auspicio che il processo di riforma della legge n. 215/2004 sia portato a compimento nella direzione tracciata dagli organismi internazionali non esaurisce il quadro degli interventi sul tema dell'etica pubblica, necessari per migliorare il livello di trasparenza e di integrità del settore pubblico e promuovere una più diffusa cultura della legalità.

Come evidenziato dal Presidente dell'Autorità, nel corso della citata audizione parlamentare, di focale importanza sembra essere anche l'introduzione di una regolamentazione specifica in materia di rappresentanza degli interessi (disciplina delle *lobbies*), della quale il nostro Paese è ancora sprovvisto.

In proposito, nel recente *report* di *Transparency International*<sup>4</sup> sulla rappresentanza degli interessi in Italia, si rileva come la mancanza di una regolamentazione adeguata del settore lobbistico abbia un impatto negativo sui livelli di trasparenza ed integrità del Parlamento e dei partiti politici. Peraltro, se condotta secondo criteri di integrità e trasparenza, l'attività di *lobbying* è da considerare legittima, ove "*portata avanti dai gruppi di interesse al fine di rappresentare le diverse istanze in un processo decisionale*". Problemi sorgono, invece, quando le attività lobbistiche non sono svolte in modo limpido e regolamentato, così da limitare l'accesso ai processi decisionali solo a pochi soggetti privilegiati. Si rileva, fra l'altro, che l'importanza di regolare la materia risulta oggi di grande attualità, alla luce delle vicende di corruzione emerse nell'ultimo periodo.

La trasparenza del settore lobbistico si inserisce dunque in un più ampio sistema di integrità del settore pubblico, che mitighi i rischi di conflitti di interesse nelle fasi decisionali, rischi attualmente amplificati dal rapporto sussistente fra l'assenza di una regolamentazione delle attività lobbistiche, l'esistenza di situazioni di conflitto di interessi e il perpetrarsi di fenomeni corruttivi.

A tale scopo, *Transparency*, tra l'altro, raccomanda: di istituire un registro pubblico dei lobbisti; di prevedere l'obbligo per i parlamentari di rendere pubblici i dettagli degli incontri con lobbisti e gruppi di interesse, oltre ad un maggiore controllo e trasparenza sugli accessi al Parlamento e ai Ministeri, che dovrebbero essere registrati e resi pubblici; di introdurre un *Freedom of Information Act*, che garantisca libero accesso ad ogni informazione e ai documenti prodotti e detenuti dalla pubblica amministrazione, comprese anche le informazioni inerenti le attività di *lobbying*.

Fra le citate raccomandazioni vi è anche un espresso invito a regolamentare il fenomeno delle "porte girevoli" (*revolving doors*), affinché si in-

<sup>4</sup> *Transparency International - Lobbying e democrazia: la rappresentanza degli interessi in Italia* - novembre 2014, consultabile su [www.transparency.it](http://www.transparency.it).

cludano anche le attività di *lobbying* e in particolare, l'introduzione di "periodi di attesa" (*cooling-off periods*) per i membri del Parlamento, del Governo e per gli alti funzionari pubblici, durante i quali non può essere loro consentito di effettuare attività di *lobbying* nei confronti dell'istituzione in cui hanno svolto le proprie funzioni precedentemente.

Il problema dell'assenza nel nostro Paese di una regolamentazione specifica in materia di rappresentanza degli interessi assume tanto più peso se si considera che, nonostante i numerosi recenti interventi legislativi in materia di trasparenza e corruzione, l'Italia fatica a conseguire l'obiettivo di creare un contesto normativo sufficientemente completo e maturo che faccia registrare una diversa attenzione e una nuova sensibilità sui temi dell'etica pubblica.

Questa persistente difficoltà trova riscontro nei dati appena pubblicati nella ventesima edizione del *Corruption transparency index* (CPI), in base ai quali l'Italia si classifica nuovamente al 69° posto nel mondo, senza far registrare miglioramenti rispetto all'anno precedente (sullo stesso gradino dell'Italia, la Romania e altri due paesi europei in risalita rispetto allo scorso anno: Grecia e Bulgaria).

Il tema della legalità, a livello nazionale, continua dunque ad essere ancora particolarmente problematico ed è oggetto di particolare attenzione da parte degli organismi europei ed internazionali, che da più parti hanno sottolineato la perdurante necessità che nel nostro paese sia rafforzato il regime di integrità anche attraverso l'adozione di adeguate soluzioni a carattere sanzionatorio, codici di comportamento, strumenti di rendicontazione e trasparenza.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Si richiamano in proposito 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.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 2,00



\*171530004830\*