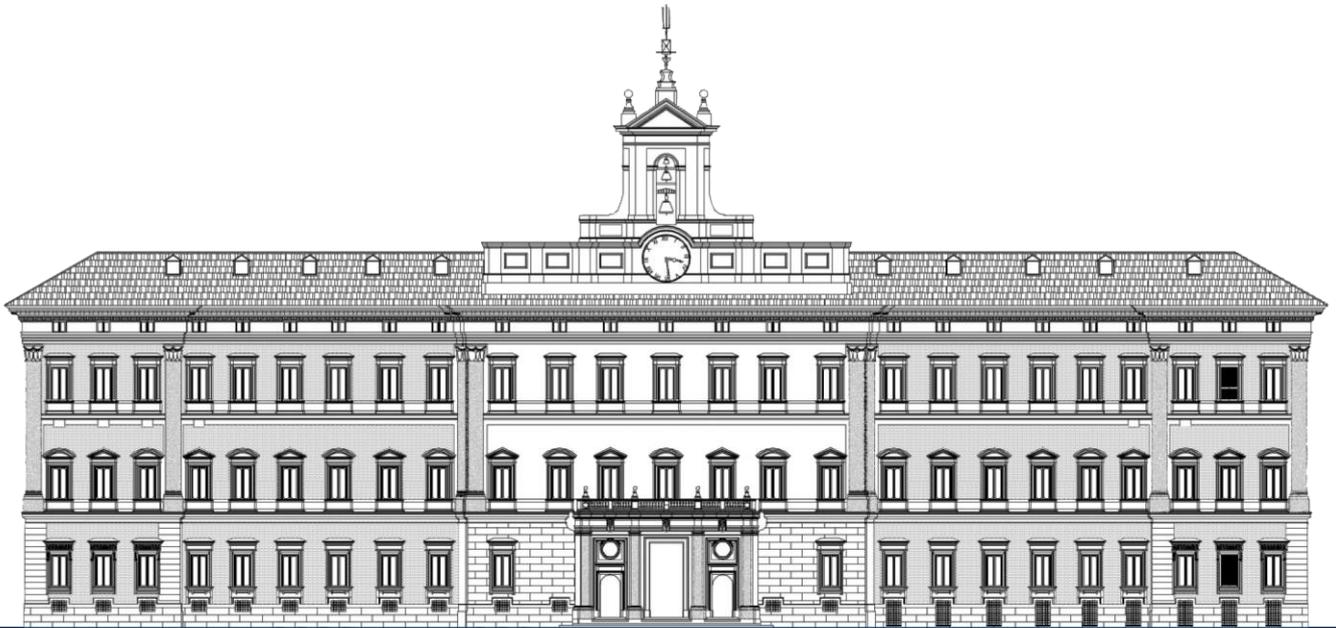




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Disposizioni in materia di
conflitti di interessi

AA.C. 702 e 1461

Schede di lettura

n. 154

29 maggio 2019

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Disposizioni in materia di
conflitti di interessi

AA.C. 702 e 1461

Schede di lettura

n. 154

29 maggio 2019

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Istituzioni

☎ 066760-9475 / 066760-3855 – ✉ st_istituzioni@camera.it

Ha partecipato alla redazione del *dossier* il seguente Servizio:

SERVIZIO BIBLIOTECA – Osservatorio della legislazione straniera

☎ 066760-2278 – ✉ bib_segreteria@camera.it

I *dossier* dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: AC0248.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

Le proposte di legge in esame	5
▪ Principi generali e destinatari della disciplina	6
▪ Autorità di vigilanza e controllo	9
▪ Obblighi di dichiarazione	10
▪ Obblighi di astensione	17
▪ Incompatibilità	19
▪ Incompatibilità o conflitto di interessi derivanti da situazioni patrimoniali	25
▪ Disposizioni di carattere fiscale	30
▪ Estensione della disciplina alle autorità indipendenti	31
▪ Ineleggibilità	35
▪ Incompatibilità degli organi di governo regionali	39
▪ Disposizioni di delega	40
▪ Modifiche all'ordinamento dell'Autorità antitrust e all'ANAC	41
▪ Contenzioso	44
▪ Disposizioni finali	46
Il quadro normativo: la legge n. 215 del 2004	49
▪ Ambito di applicazione	49
▪ Incompatibilità	50
▪ Definizione di conflitto di interessi	52
▪ Obblighi di dichiarazione	54
▪ Competenze delle Autorità di garanzia	55
▪ Altre disposizioni	59
L'attività parlamentare nelle precedenti legislature	61
▪ XVII legislatura	61
▪ XVI legislatura	62
▪ XV legislatura	62

ELEMENTI DI COMPARAZIONE

▪ FRANCIA	67
▪ GERMANIA	85
▪ REGNO UNITO	88
▪ SPAGNA	95
▪ STATI UNITI	109

Schede di lettura

LE PROPOSTE DI LEGGE IN ESAME

Le proposte di legge all'esame della I Commissione (**A.C. 702 Fiano ed altri** e **A.C. 1461 Macina ed altri**) intervengono sulla disciplina della risoluzione dei conflitti di interessi dei titolari di cariche di governo sostituendo la vigente normativa recata dalla legge 215/2004, che viene contestualmente abrogata (in parte o integralmente, in base alle proposte).

I **destinatari** delle disposizioni in materia di prevenzione dei conflitti di interessi recate dalle pdl sono i membri del **governo nazionale**, i titolari di cariche di **governo regionali** e i componenti delle **autorità amministrative indipendenti**, nonché (per la sola pdl A.C. 1461) i titolari di cariche di **governo locali**. La pdl A.C. 702 interviene altresì in materia di **ineleggibilità** dei membri **Parlamento** e dei **consiglieri regionali**. La proposta di legge A.C. 1461 reca, in particolare, specifiche disposizioni di **delega** volte a disciplinare il conflitto di interessi sia dei componenti delle autorità indipendenti sia dei titolari di cariche di governo locali.

Pur nelle diverse definizioni, il concetto di conflitto di interessi proposto dai progetti di legge in esame, di tipo per così dire **preventivo**, si differenzia da quello vigente, che dispone un intervento prevalentemente **successivo**.

Al contempo, rispetto alla disciplina vigente, le proposte di legge confermano la previsione di **dichiarazione** dei casi dei conflitti di interesse, prevedendo tuttavia un elenco tassativo di situazioni e di dati patrimoniali da dichiarare, nel rispetto di un *timing* più serrato rispetto a quello attuale. Inoltre, rispetto al quadro normativo vigente, viene esteso il novero dei **soggetti obbligati**.

Le proposte di legge intervengono quindi con diverse soluzioni legislative, ma un tratto in comune delle proposte è costituito dall'individuazione di un sistema di **incompatibilità** più stringente rispetto alla normativa vigente. Le proposte recano inoltre una specifica disciplina in caso di **situazioni patrimoniali** di particolare rilievo dell'interessato: la proposta di legge A.C. 1461 fa discendere dalla situazione patrimoniale dell'interessato una specifica forma di incompatibilità, mentre la proposta A.C. 702 affronta la questione in termini di conflitto di interessi. Inoltre sono stabilite misure di risoluzione di conflitti di interessi che - nella pdl A.C. 702 - consistono nell'affidamenti dei beni a una **gestione fiduciaria** o nella loro **vendita**, mentre - nella pdl A.C. 1461 - è previsto il conferimento del patrimonio ad un'unica società fiduciaria autorizzata ad operare mediante **mandato fiduciario senza rappresentanza**.

Le proposte di legge prevedono anche un **apparato sanzionatorio** direttamente applicabile dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, basato su sanzioni pecuniarie e altre misure conseguenti alle violazioni accertate.

E' quindi prevista una maggiore **'procedimentalizzazione'** del conflitto di interessi che si articola in obblighi di dichiarazione, facoltà/obbligo di opzione,

obblighi di astensione e provvedimenti autoritativi dell'Autorità *antitrust*, nonché misure di risoluzione della situazione di conflitto di interessi.

Principi generali e destinatari della disciplina

Principi generali

Le proposte di legge in esame introducono alcuni **principi generali** di correttezza dell'azione pubblica, riprendendo, e in parte integrando, quelli indicati all'articolo 1, comma 1, della legge vigente sul conflitto di interessi (L. 215/2004).

La pdl **A.C. 702 Fiano** (articolo 1) fa riferimento all'obbligo per i destinatari delle disposizioni di legge, individuati nei "**titolari di cariche politiche**" (specificati nel dettaglio nel successivo articolo 2) di operare, nell'esercizio delle loro funzioni, nell'esclusiva **cura degli interessi pubblici** a loro affidati e di agire per l'**interesse generale della Repubblica**.

La pdl **A.C. 1461 Macina** (articolo 1) include tra i principi generali, oltre all'obbligo della cura esclusiva degli **interessi pubblici**, anche l'obbligo di adottare le misure previste per prevenire situazioni di **incompatibilità** ed evitare l'insorgere dei **conflitti di interesse**.

Ambito di applicazione

Le proposte di legge ampliano il campo dei **destinatari** della disciplina del conflitto di rispetto alla legge 215/2004 che prevede l'applicazione di tale disciplina ai soli titolari di cariche di governo nazionali.

Infatti, entrambe le proposte di legge (articolo 2) individuano i destinatari della disciplina di prevenzione del conflitto, oltre che nei **titolari di cariche di governo nazionali** (A.C. 702) o **statali** (A.C. 1461), ossia Presidente del Consiglio, vicepresidenti del Consiglio, ministri, vice ministri, sottosegretari di Stato e commissari straordinari del Governo, anche nei **titolari di cariche di governo regionali**: presidenti delle regioni e i componenti delle giunte regionali. La pdl **A.C. 702** vi ricomprende esplicitamente i presidenti e i componenti delle giunte delle province autonome insieme a quelli delle giunte regionali. Alle regioni a statuto speciale, in ogni caso, le nuove previsioni si applicano nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione.

L'art. 10, comma 3, della L. 400/1988 dispone che a non più di dieci sottosegretari di Stato può essere attribuito il titolo di vice ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative ad aree o progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali. In tale caso la delega, conferita dal ministro competente, è approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio.

Ai sensi dell'art. 11 della medesima legge, possono essere nominati commissari straordinari del Governo al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari

e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali. La nomina è disposta con D.P.R. su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta ufficiale. Sull'attività del commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio o un ministro delegato.

L'articolo 14 della pdl **A.C. 1461** prevede che le regioni e le province autonome disciplinano le incompatibilità e le situazioni di conflitto di interessi dei presidenti e degli assessori regionali, uniformandosi ai **principi generali** desumibili dalle leggi ed ai principi fondamentali già vigenti in materia di incompatibilità (L. 165/2004).

La L. 165/2004 ha definito, ai sensi dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, i principi fondamentali relativi al sistema di elezione e ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali.

Anche la pdl **A.C. 702** demanda alle regioni e province autonome l'attuazione delle disposizioni in materia di conflitti di interessi dei titolari degli organi di governo regionali (art. 11).

Inoltre, le due proposte estendono ulteriormente l'ambito soggettivo di applicazione comprendendovi anche i presidenti e i membri delle **autorità indipendenti** di garanzia, vigilanza e regolazione. La pdl **A.C. 702** regola direttamente il conflitto di interessi dei membri delle autorità (art. 12), mentre la pdl **AC 1461** reca una delega al Governo per la definizione della disciplina relativa (art. 13).

La pdl **A.C. 702** estende l'ambito soggettivo di applicazione anche ai **membri del Parlamento** e ai **consiglieri regionali**.

Le disposizioni del testo sono poi modulate in maniera differente in considerazione del ruolo e delle funzioni svolte dai titolari di cariche governo e dagli altri titolari di cariche politiche, tenendo conto delle disposizioni costituzionali che attengono al rispetto delle competenze regionali ed alla funzione parlamentare.

In particolare, per quanto riguarda i titolari di cariche elettive (parlamentari e consiglieri regionali) la pdl A.C. 702 detta nuove disposizioni nella sola materia dell'**ineleggibilità** (artt. 13 e 14), oltre ad una disposizione specifica riferita a coloro che intendono candidarsi alle elezioni politiche (art. 13, comma 4).

A sua volta, la pdl **A.C. 1461**, non include nel campo di applicazione i rappresentanti delle assemblee elettive, nazionali e regionali, mentre vi comprende, accanto ai titolari di cariche di governo statali e regionali, i **titolari di cariche di governo locali**, ossia:

- il presidente o il componente di una giunta provinciale. *Si ricorda in proposito che la legge 56 del 2014 ha riformato l'ordinamento delle province, eliminando le giunte dagli organi provinciali (escluse le province autonome);*
- il sindaco metropolitano e i componenti dei consigli metropolitani;
- il sindaco o il componente della giunta di un comune.

La pdl **A.C. 1461** (articolo 13) reca quindi una **delega** al Governo per disciplinare la prevenzione e la risoluzione di conflitti di interesse per le cariche di governo negli organi degli enti locali, adeguando il testo unico enti locali (d.lgs. 267/2000) e la legge 56/2014 alle disposizioni del provvedimento.

Come accennato, nella delega è inclusa anche la definizione della disciplina del conflitto di interessi dei membri delle autorità indipendenti.

Conflitto di interessi

Le proposte di legge introducono, seppur con definizioni in parte differenti, un nuovo concetto di **conflitto di interessi**, individuato dalla presenza (in capo al titolare o a un congiunto) di un interesse tale da condizionare e influenzare la sua attività pubblica.

Per la pdl **A.C. 702** (articolo 4) sussiste conflitto di interessi qualora il soggetto è titolare di un interesse **privato** ed **economico** tale da condizionare l'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite o di alterare le regole del mercato.

La pdl **A.C. 1461** (articolo 3) fa riferimento ad un interesse **privato** idoneo ad interferire con l'imparzialità necessaria all'adempimento degli specifici compiti a cui il titolare della carica è proposto. *In proposito, andrebbe valutata l'opportunità di specificare maggiormente i contorni della fattispecie dell'"interesse privato", che prescinde da un interesse economico, anche considerato che l'art. 7, comma 2, della pdl 1461 fa discendere la nullità degli atti compiuti dal titolare della carica in violazione all'obbligo di astensione nel caso di accertata situazione di conflitto.*

Per la pdl **A.C. 702**, l'interesse deve essere tale da **condizionare** l'esercizio delle sue funzioni pubbliche o da **alterare** le regole di mercato relative alla libera concorrenza.

Il conflitto di interessi, per la pdl **A.C. 1461**, si realizza se il titolare di una carica di governo è titolare di un interesse privato idoneo a **interferire** con l'imparzialità necessaria per l'adempimento dei compiti istituzionali (art. 3, comma 1). Il conflitto di interessi insorge, inoltre, nelle situazioni di **incompatibilità** generali o derivanti da attività patrimoniali di cui agli articoli 4 e 5 (pdl A.C. 1461 art. 3, comma 2).

Pur nelle diverse definizioni, il concetto di conflitto di interessi proposto dai progetti di legge in esame, di tipo per così dire **preventivo**, si differenzia nettamente da quello vigente, che prevede un intervento prevalentemente **successivo**. Infatti, ai sensi della legge 215 sussiste conflitto di interessi nel caso di partecipazione all'adozione di un atto, od anche di omissione di atto

dovuto, che arrechi un beneficio al titolare (o ad un congiunto), ovvero che sia compiuto in una delle situazioni di incompatibilità previste dalla legge.

Il sistema individuato dalle proposte di legge in esame è finalizzato ad impedire l'adozione (od omissione) di atti in presenza di situazioni di conflitto di interessi, che devono essere risolte prima della assunzione della carica pubblica.

Autorità di vigilanza e controllo

Le proposte di legge mantengono in capo all'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** i compiti in materia di conflitto di interessi, come previsto dalla normativa vigente, adeguandone le funzioni alle nuove disposizioni introdotte dalle medesime proposte di legge (**A.C. 702**, art. 3; **A.C. 1461**, art. 8) e a tal fine entrambe prevedono un rafforzamento dell'Autorità (**A.C. 702**, art. 15; **A.C. 1461**, art. 8, comma 11; si v., *infra*).

Le proposte di legge, peraltro, introducono una divisione di competenze tra l'**Autorità antitrust** e l'**Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**, affidando (A.C. 1461) alla prima le competenze nei confronti dei titolari di cariche di **governo nazionali e regionali** e alla seconda quelle nei confronti delle cariche di **governo locale** e dei membri delle **autorità indipendenti**. La pdl A.C. 702 prevede l'intervento dell'ANAC solo quando il conflitto di interessi riguarda i componenti dell'AGCM (art. 12, comma 8).

Per la proposta A.C. 1461 le **funzioni** dell'Autorità sono di **vigilare** sull'attuazione delle disposizioni in materia di conflitto di interessi, sul rispetto degli **adempimenti** e dei **divieti** e sull'applicazione delle **sanzioni** (articolo 8, comma 1).

Per quanto riguarda i **poteri** dell'Autorità, le proposte prevedono che essa possa fare richiesta di **informazioni** a qualunque **organo della pubblica amministrazione** e **società pubblica e privata**, provvedendo a indagini, ispezioni e verifiche, anche avvalendosi della collaborazione di amministrazioni ed enti pubblici (A.C. 702, art. 3, commi 2 e 3; A.C. 1461, art. 8, comma 5).

La pdl A.C. 1461 (art. 8, comma 3) demanda ad un regolamento dell'Autorità *antitrust* l'adozione delle **misure di tutela** nei confronti dei soggetti interessati, quali quelle idonee a garantire la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione nei procedimenti di accertamento e in quelli sanzionatori.

La medesima pdl A.C. 1461 (art. 8, comma 4) prevede che l'Autorità *antitrust* presenti semestralmente una **relazione al Parlamento** sull'attuazione della legge.

Obblighi di dichiarazione

Le proposte di legge **A.C. 702** (art. 5) e **A.C. 1461** (art. 6) introducono **obblighi di dichiarazione** funzionali a far emergere le situazioni di conflitto di interessi.

Rispetto alla disciplina vigente, viene confermata la previsione di dichiarazione dei casi dei conflitti di interesse, stabilita dall'art. 5 della legge 215/2014, che diventa però più dettagliata prevedendo un elenco tassativo di situazioni e di dati patrimoniali da dichiarare, con un *timing* più serrato di quello attuale e con un ampliamento delle attività e dei beni da dichiarare.

In base alle proposte di legge le dichiarazioni sono **pubblicate** nel sito *internet* dell'AGCM, in apposita sezione dedicata al "conflitto di interessi".

Soggetti tenuti alla dichiarazione

Viene esteso il novero dei **soggetti obbligati** alla dichiarazione, che, secondo la normativa vigente, comprende oltre al titolare della carica, il coniuge e i parenti entro il secondo grado: le proposte di legge includono tra i soggetti obbligati le persone stabilmente **conviventi** non a scopo di lavoro domestico (categoria che la normativa vigente non ricomprende). La sola proposta **A.C. 1461** estende l'obbligo anche gli **affini entro il secondo grado** (art. 6, comma 7), la pdl **A.C. 702** esclude il coniuge legalmente separato (art. 5, comma 5).

Nel caso in cui coniuge, parenti o conviventi non acconsentano alla dichiarazione, la proposta **A.C. 702** dispone che l'autorità procede ad acquisire gli elementi ritenuti utili con le modalità con le quali accerta la veridicità delle dichiarazioni del titolare della carica (vedi oltre). Le dichiarazioni di tali soggetti sono in ogni caso pubblicate sul sito *internet* dell'Autorità solo a condizione che essi vi consentano. Ove non abbiano reso le dichiarazioni o non abbiano prestato il consenso alla pubblicazione ne è data notizia nel medesimo sito internet.

La **pdl A.C. 1461** prevede, in via generale, che tutte le dichiarazioni siano pubblicate sul sito internet dell'Autorità.

In proposito andrebbe valutata l'opportunità di introdurre disposizioni che assicurino il rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali, quale la previsione di un intervento del Garante nell'ambito del procedimento, così da coniugare l'esigenza di pubblicità dei dati relativi a titolari di cariche pubbliche, ai relativi parenti e agli affini fino al secondo grado, con il rispetto del diritto alla protezione dei dati personali sancito come fondamentale dal diritto europeo di rango primario e articolato in un quadro giuridico (da ultimo il Regolamento UE 2016/679 c.d. Reg. GDPR) che, per la stessa natura della fonte, vincola in molte parti la stessa discrezionalità legislativa interna.

Termini e contenuto della dichiarazione

In relazione al contenuto degli obblighi di dichiarazione, le proposte prevedono che, **entro 20 (A.C. 702, art. 5, comma 1, lett. a) o 10 giorni (A.C. 1461, art. 6, comma 1) dall'assunzione della carica**, vengano dichiarati all'Autorità *antitrust* una serie di **incarichi e attività**.

In base alla normativa vigente, il termine per la presentazione della dichiarazione è complessivamente pari a 90 giorni (ripartito in 30 giorni per la dichiarazione delle situazioni di incompatibilità, e in ulteriori 60 giorni per quella concernente le attività patrimoniali).

La pdl **A.C. 702** specifica che l'obbligo di dichiarazione riguarda anche gli incarichi cessati nei 12 mesi precedenti.

Entrambe le proposte indicano le seguenti cariche e attività da dichiarare:

- le **cariche** e gli **uffici pubblici** ricoperti, ad eccezione (A.C. 702) del mandato parlamentare e degli incarichi ricoperti in ragione della funzione di governo svolta. La proposta A.C. 1461 specifica, invece, che sono ricomprese anche le **cariche di natura elettiva**;
- gli **impieghi pubblici o privati**;
- attività **professionale** o di lavoro autonomo, anche se gratuita e svolta in forma associata o societaria.

La pdl **A.C. 702** prevede, inoltre, l'obbligo di comunicare:

- l'esercizio di attività **imprenditoriali**, anche per interposta persona o attraverso società fiduciarie;
- qualunque carica, ufficio o funzione comunque denominati, ovvero l'esercizio di compiti di gestione, in **imprese** o società pubbliche o private, ivi comprese le società in forma cooperativa, in **enti** di diritto pubblico, anche economici, o in **fondazioni** ad eccezione di quelli ricoperti in ragione della funzione di governo svolta.

La pdl **A.C. 1461** indica i seguenti ulteriori incarichi:

- carica, ufficio o funzione comunque denominata in **enti** di diritto pubblico, anche economici, **imprese** e società pubbliche o private, **organismi di diritto pubblico, consorzi, aziende speciali** e istituzioni (ex articolo 114 D.Lgs. 267/2000, testo unico enti locali);

L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale. E' uno dei soggetti giuridici disciplinati dal TUEL per l'esercizio dei servizi pubblici locali, ad eccezione dei servizi sociali che gli enti locali possono esercitare attraverso l'istituzione, anch'esso organismo strumentale dell'ente, dotato di autonomia gestionale.

- carica, ufficio o funzione comunque denominata in enti senza fini di lucro sottoposti a **vigilanza e controllo da parte del Governo**.

In base alle **proposte A.C. 702** (art. 5, comma 2) e **A.C. 1461** (art. 6, comma 3) le dichiarazioni riguardano anche gli **incarichi e le attività svolte all'estero**.

In secondo luogo, le proposte **A.C. 702** (art. 5, comma 1, lett. *b*) e *c*) e **A.C. 1461** (art. 6, commi 2-4) richiedono la trasmissione, **entro 20 giorni** dall'assunzione della carica, di una serie di **dati patrimoniali e reddituali** all'Autorità *antitrust*:

- l'ultima **dichiarazione del redditi** (la pdl A.C. 1461, art. 6, comma 4, specifica inoltre che la trasmissione della dichiarazione dei redditi deve avvenire entro 10 giorni dalla data di scadenza prevista per la presentazione della stessa);
- i dati su **beni immobili o mobili** iscritti in pubblici registri;
- i dati relativi alle titolarità di **imprese individuali**;
- gli **strumenti finanziari** di cui dall'articolo 1, comma 2, del Testo unico della finanza (D.Lgs. 58/1998) tra cui: valori mobiliari; strumenti del mercato monetario; quote di un organismo di investimento collettivo del risparmio; contratti di opzione e contratti finanziari a termine standardizzati ("future") e "swap"; strumenti finanziari derivati per il trasferimento del rischio di credito; contratti finanziari differenziali; quote di emissioni;
- ogni **contratto o accordo** comunque stipulato con terzi al fine di assumere, intraprendere o proseguire, dopo la cessazione dalla carica di governo, un impiego o un'attività di qualunque natura;
- i **beni mobili o immobili** destinati all'esclusivo godimento personale o dei soggetti obbligati alla dichiarazione.

La pdl **A.C. 702** specifica che la trasmissione dei dati relativi alle attività patrimoniali di cui siano titolari, anche per interposta persona, inclusi i dati relativi alla titolarità di imprese di imprese individuali e agli strumenti finanziari, comprende anche le attività di cui siano stati titolari **nei 6 mesi precedenti** (art. 5, comma 1, lett. *b*).

A sua volta la pdl **A.C. 1461** specifica l'obbligo di trasmissione dei seguenti dati:

- le quote di partecipazione in società, possedute anche per interposta persona;
- le partecipazioni in associazioni o società di professionisti;
- i trust di cui sia disponente, beneficiario, *trustee* o guardiano.

Anche per questa categoria di dati, le proposte A.C. 702 e A.C. 1461 specificano che le dichiarazioni riguardano anche gli **incarichi e le attività svolte all'estero**.

Ogni **variazione negli elementi dichiarati** deve essere resa nota, con **dichiarazione integrativa**, entro venti giorni dalla sua realizzazione, così come, entro venti (A.C. 702, art. 5, comma 4) o trenta (A.C. 1461, art. 6, comma 6) giorni dalla **cessazione dalla carica**, i soggetti interessati dovranno dichiarare le variazioni nelle loro posizioni intervenute dall'ultima dichiarazione integrativa presentata e la cessazione della carica. Le proposte stabiliscono la non trasmissione della dichiarazione integrativa in caso di ricorso alla gestione fiduciaria o mandato fiduciario (la pdl A.C. 702 esime l'interessato dalla presentazione della dichiarazione integrativa in caso di mandato fiduciario solamente dopo la cessazione della carica).

In base alla legge 215/2004 (art. 5) chi assume la titolarità di cariche di Governo ha l'obbligo di rendere note all'Autorità garante della concorrenza e del mercato:

- l'eventuale titolarità di cariche o attività incompatibili;
- tutti i dati relativi alle attività patrimoniali di cui sia titolare, o di cui sia stato titolare nei tre mesi precedenti.

Il termine per la presentazione della dichiarazione, complessivamente pari a 90 giorni, è sdoppiato in 30 giorni per la dichiarazione delle situazioni di incompatibilità, e in ulteriori 60 giorni per quella concernente le attività patrimoniali. La legge precisa inoltre che tra le attività patrimoniali da dichiarare sono comprese le partecipazioni azionarie. Le successive variazioni dei dati patrimoniali sono anch'esse oggetto di dichiarazione. Gli obblighi di dichiarazione sono estesi al coniuge ed ai parenti entro il secondo grado.

Le dichiarazioni sono rese anche all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, quando le incompatibilità o i dati patrimoniali afferiscano a settori di sua competenza.

Le due menzionate Autorità di garanzia provvedono agli accertamenti di competenza, con le modalità di cui ai successivi artt. 6 e 7, entro i 30 giorni successivi al ricevimento delle dichiarazioni.

Le dichiarazioni incomplete o non veritiere o la mancata effettuazione delle dichiarazioni stesse costituiscono reato.

In attuazione della legge anticorruzione (L. 190/2012), il legislatore è intervenuto a riordinare la materia degli obblighi di trasparenza in capo alle pubbliche amministrazioni con il D.Lgs. 33/2013. In particolare, per quanto riguarda i titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale, le amministrazioni devono pubblicare (articolo 14):

- l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;
- il curriculum;
- i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;
- i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;

- gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;
- le dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano.

Le pubbliche amministrazioni pubblicano tali dati cui entro tre mesi dalla elezione o dalla nomina e per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico dei soggetti, salve le informazioni concernenti la situazione patrimoniale e, ove consentita, la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, che vengono pubblicate fino alla cessazione dell'incarico o del mandato.

Il D.Lgs. 97/2016 ha esteso tali obblighi di trasparenza anche nei confronti dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni.

Accertamenti e controlli dell'Autorità. Sanzioni e pubblicità

Le proposte recano altresì disposizioni in materia di **poteri ispettivi** e di **controllo** dell'Autorità, riguardo alla veridicità e completezza delle dichiarazioni di cui sopra nonché, più in generale, relativamente ai compiti conferiti dalle proposte in esame.

In particolare, per l'espletamento dei compiti di indagine, verifica, accertamento e controllo l'Autorità può avvalersi di **banche dati** pubbliche e private (A.C. 702, art. 5, comma 7; A.C. 1461, art. 8, comma 6).

La pdl A.C. 702 prevede che l'utilizzo delle banche dati **pubbliche** avvenga sulla base di specifiche linee guida stabilite dal **Garante per la tutela dei dati personali** entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame. A tal fine, l'Autorità può stipulare specifiche **convenzioni** con le agenzie fiscali e con i soggetti titolari di banche dati pubbliche.

Per quanto riguarda i dati detenuti da **soggetti privati**, la pdl A.C. 702 prevede che l'autorità possa richiedere ad essi le informazioni pertinenti e rilevanti, nel rispetto del Codice per la protezione dei dati personali, mentre la pdl A.C. 1461 dà facoltà all'Autorità di avvalersi di tutte le banche dati **pubbliche o private** esistenti, incluse quelle fiscali. *Anche in questo caso si valuti l'opportunità di introdurre disposizioni che assicurino il rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali (v. supra).*

I **provvedimenti** adottati dall'autorità devono essere **motivati** e sono resi **pubblici** e di facile accessibilità mediante pubblicazione nel *sito internet* dell'Autorità stessa in una apposita sezione dedicata al conflitto di interessi (A.C. 702, art. 5, commi 8 e 9; A.C. 1461, art. 8, commi 7 e 8), nel rispetto della normativa vigente in materia di dati personali (A.C. 702).

L'Autorità provvede agli **accertamenti della completezza e veridicità delle dichiarazioni** (A.C. 702, art. 5, comma 10; A.C. 1461 art. 6, comma 8) e può procedere in qualunque momento all'**acquisizione d'ufficio** di tutti gli elementi

utili alla conoscenza degli interessi economici e patrimoniali dei soggetti obbligati alla dichiarazione (A.C. 1461).

In base alla pdl A.C. 702 l'Autorità procede agli accertamenti entro i **30 giorni** successivi alla trasmissione della dichiarazione e può chiedere chiarimenti o informazioni integrative al dichiarante, assicurando il rispetto del principio del contraddittorio.

L'Autorità può avvalersi, nell'attività di accertamento, dell'ausilio della **Guardia di finanza** (A.C. 702, art. 5, comma 10; A.C. 1461, art. 8, comma 6) e degli altri **Corpi di polizia dello Stato** (A.C. 1461).

Informa contestualmente il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri e i Presidenti delle Camere e, comunque, ove ne sussistano gli estremi, la competente autorità giudiziaria.

Le proposte di legge prevedono il potere sanzionatorio in capo all'Autorità in caso di **mancata trasmissione** ovvero nell'ipotesi in cui sia accertata l'**incompletezza** o la **non veridicità** delle dichiarazioni trasmesse.

La pdl A.C. 1461 (art. 6, comma 10) prevede in entrambi i casi, salvo che il fatto costituisca più grave reato, l'applicazione della **sanzione amministrativa pecuniaria** da 10.000 a 250.000 euro.

In generale, la pdl A.C. 1461 (art. 8, comma 10) prevede che per le sanzioni amministrative pecuniarie si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni della legge 689/1981, ed in particolare quelle del Capo I (artt. 1-43) relative alle sanzioni amministrative.

La pdl **A.C. 702** (art. 5, comma 10) prevede che, qualora le dichiarazioni del titolare della carica di governo nazionale non siano presentate o risultino **incomplete o non veritiere**, l'Autorità ne informa immediatamente gli interessati e in ogni caso il titolare della carica di governo nazionale perché provvedano entro 20 giorni all'integrazione o alla correzione delle dichiarazioni. Trascorso inutilmente tale termine o permanendo comunque dichiarazioni incomplete o non veritiere, l'Autorità procede all'acquisizione di tutti gli elementi ritenuti utili avvalendosi, anche in questo caso, ove occorra, del Corpo della guardia di finanza, sulla base di apposito protocollo d'intesa, che stabilisca modalità di avvalimento e rimborso degli oneri per il Corpo.

Nel caso in cui le **dichiarazioni** del titolare della carica di governo nazionale siano rese **successivamente alla scadenza del termine** fissato per l'integrazione o la correzione delle stesse ma non oltre 30 giorni da tale scadenza, l'Autorità applica una **sanzione amministrativa pecuniaria** da un minimo di 5.000 euro a un massimo di 50.000 euro.

La pdl A.C. 702 (art. 5, comma 11) diversifica la sanzione tra le due fattispecie:

- nel caso in cui le dichiarazioni del titolare della carica di governo nazionale **non** siano **presentate** decorsi 30 giorni dal termine fissato dall'Autorità per l'integrazione o la correzione delle stesse, si applicano le **sanzioni penali** di cui all'articolo 328, secondo comma c.p. (già richiamate dalla legge 215/2004) relative al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio, che non compia un atto del suo ufficio entro 30 giorni dalla richiesta. Tale reato è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a euro 1.032;
- nel caso in cui le dichiarazioni risultino **non veritiere** o incomplete si applicano le disposizioni dell'ordinamento previste per le dichiarazioni mendaci, richiamate dal testo unico sulla documentazione amministrativa (DPR 445/2000, art. 76).

L'articolo 76 del DPR 445/2000 (testo unico sulla documentazione amministrativa) prevede che chi rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti medesimo testo unico è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia. Anche l'esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso.

La pdl A.C. 702 (art. 5, comma 12) prevede che l'Autorità proceda ad accertamenti e verifiche, con gli stessi poteri di cui sopra, anche nel caso in cui - entro **cinque anni dalla fine del mandato** di governo - emergano elementi che rendano necessarie **correzioni, integrazioni o verifiche** delle dichiarazioni precedentemente rese nonché nel caso in cui emergano **violazioni** degli obblighi dichiarativi.

Infine, come già ricordato, le proposte disciplinano i **criteri di pubblicità** delle dichiarazioni rese, da effettuare mediante pubblicazione sul sito *internet* dell'Autorità in apposita sezione dedicata al conflitto di interessi (A.C. 702, art. 5, comma 13; A.C. 1461, art. 6, comma 9).

La pdl **A.C. 1461** prevede inoltre l'irrogazione da parte dell'Autorità di **sanzioni alle imprese** (art. 12) qualora sia conseguito un vantaggio - anche non patrimoniale - alle imprese controllate dal titolare della carica, dal coniuge o dai parenti o affini entro il secondo grado. E' stabilita una sanzione amministrativa pecuniaria da 50.000 a 500.000 euro e, qualora l'impresa svolga la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione dello Stato, l'Autorità può disporre *la decadenza dell'atto di concessione o di altro atto di assenso* cui è subordinato l'esercizio della relativa attività economica.

Obblighi di astensione

Le proposte di legge in esame prevedono, con procedure differenti, sia un generale obbligo di astensione che grava sull'interessato, sia un potere di controllo da parte dell'autorità di vigilanza.

La pdl **A.C. 702** (art. 7, comma 1) conferisce all'Autorità *antitrust* il potere di individuare e comunicare ai titolari di cariche di governo nazionale, dopo l'esame delle dichiarazioni dell'interessato, i casi specifici di **obbligo di astensione**, fermi restando (art. 7, comma 4) i principi generali di astensione di cui all'articolo 4. In particolare, il titolare di cariche di governo deve astenersi dal partecipare a decisioni, adottare atti o partecipare a deliberazioni quando questi:

- pur destinati alla generalità o ad intere categorie di soggetti, siano tali da produrre nel suo patrimonio o nel patrimonio dei suoi familiari o congiunti un **“vantaggio economicamente rilevante e differenziato, ancorché non esclusivo”**, rispetto a quello della generalità dei destinatari (art. 7, comma 1);
- siano destinati a **ristrette categorie** di soggetti nelle quali egli stesso rientri e tali da produrre nel suo patrimonio o in quello dei suoi familiari o congiunti un vantaggio economicamente rilevante (art. 7, comma 2).

Viene comunque fatta salva la facoltà per l'Autorità di imporre le misure per la prevenzione del conflitto di interessi previste dall'articolo 9. A decorrere dall'applicazione di tali misure non sussiste più l'obbligo di astensione.

L'obbligo di astensione investe **ogni attività del Consiglio dei ministri** relativa alla deliberazione. Della mancata partecipazione al Consiglio dei ministri è data comunicazione all'Autorità, che provvede alla pubblicazione della notizia nella sezione dedicata al conflitto di interessi del proprio sito *internet* (art. 7, comma 3).

I commi 5 e 6 dell'articolo 7 della pdl A.C. 702 prevedono la possibilità per il titolare di cariche di governo, **prima nell'adozione di una decisione** o nella partecipazione a una deliberazione, di **richiedere** all'Autorità una **pronuncia sulla sussistenza**, in quel caso specifico, **dell'obbligo di astensione** (comma 4). L'Autorità deve pronunciarsi entro cinque giorni (in pendenza della pronuncia l'interessato è comunque tenuto ad astenersi, comma 6).

Il comma 7 dell'articolo 7, prevede che le deliberazioni dell'Autorità di controllo sugli obblighi di astensione siano comunicate al Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri perché ne informi il Consiglio dei ministri. In caso di astensione il Presidente del Consiglio sottopone l'atto al Consiglio dei ministri, esercitando il potere - previsto dalla legge - di sospensione e l'adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei ministri nella riunione

immediatamente successiva come previsto dalla L. 400/1988, art. 5, comma 1, lett. c) (art. 7, comma 8 pdl A.C. 702).

Il comma 9 prevede che l'obbligo di astensione **non operi** in caso di adozione di **'atti dovuti'**.

Al riguardo potrebbe valutarsi l'opportunità di precisare la fattispecie di "atti dovuti" interessata dalla disposizione, visto l'esonero dall'obbligo di astensione che ne consegue.

In caso di violazione dell'obbligo di astensione di cui sopra e qualora l'interessato consegue, in virtù della mancata astensione, un vantaggio economico, l'Autorità applica la **sanzione amministrativa** non inferiore al doppio e non superiore al quadruplo del vantaggio patrimoniale conseguito dall'interessato (art. 7, comma 10).

Inoltre, il Consiglio dei ministri (art. 7, comma 11) può **revocare** l'atto compiuto in violazione dell'obbligo di astensione oppure procedere all'**annullamento straordinario**, a tutela dell'unità dell'ordinamento, dell'atto amministrativo illegittimo, previo parere del Consiglio di Stato (ai sensi della L. 400/1988, art. 2, comma 3, lett. p).

La lett. p) prevede che siano sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei ministri le determinazioni concernenti l'annullamento straordinario, a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi, previo parere del Consiglio di Stato e, nei soli casi di annullamento di atti amministrativi delle regioni e delle province autonome, anche della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Tuttavia, qualora il Consiglio dei ministri ravvisi ragioni di interesse generale può **convalidare** gli atti individuali posti in essere in violazione del dovere di astensione entro 30 giorni dalla data della comunicazione della violazione dell'obbligo di astensione al Presidente del Consiglio da parte dell'Autorità. In mancanza di convalida, l'atto **cessa di produrre effetti** e i termini per le impugnative e i ricorsi previsti dalla legislazione vigente decorrono dalla scadenza dei 30 giorni dalla comunicazione.

La proposta di legge **A.C. 1461** (art. 7, comma 1) dispone che i titolari delle cariche di governo nazionali, regionali e locali e i componenti delle autorità amministrative indipendenti che versino in una situazione di conflitto di interessi hanno l'**obbligo di astenersi** dal partecipare a qualsiasi decisione che riguardi l'interesse in conflitto, incluse le attività preparatorie e consequenziali e ogni attività comunque 'coesistente alle funzioni di governo' (*espressione quest'ultima di cui potrebbe valutarsi l'opportunità di una maggiore specificazione*).

La proposta attribuisce inoltre **all'Autorità garante della concorrenza e del mercato** un **potere di 'verifica e controllo'** sull'azione del titolare delle cariche di governo, al fine di accertare il rispetto dell'obbligo di astensione (comma 3).

L'Autorità, nel caso in cui accerti la sussistenza delle situazioni di conflitto di interessi, **invita l'interessato ad astenersi** dai relativi atti e a rimuovere, entro dieci giorni, la situazione di conflitto. Agli atti compiuti è comminata la **nullità**, che si estende anche alle deliberazioni degli **organi collegiali**, nonché alle attività preparatorie e consequenziali e ad ogni attività comunque coesistente alle funzioni di governo (comma 2).

La previsione relativa alla nullità degli atti degli organi collegiali appare suscettibile di maggiore determinazione anche considerato che, con tale formulazione, potrebbero in linea teorica rientrarvi anche atti aventi valore di legge (ivi inclusi anche i decreti-legge o i decreti legislativi di fonte pari ordinata a quella del provvedimento in esame) o disegni di legge del Governo, la cui presentazione è autorizzata dal Presidente della Repubblica.

Nel caso di inottemperanza all'invito di astensione e di rimozione del conflitto effettuato da parte dell'Autorità o all'obbligo di astensione, l'Autorità medesima applica al titolare della carica una **sanzione amministrativa** pecuniaria da 50.000 a di 500.000 euro. Inoltre, la notizia relativa alle sanzioni applicate sono pubblicate, su disposizione dell'Autorità e a spese dell'interessato, su almeno tre quotidiani a diffusione nazionale e sia divulgata in apposito spazio informativo inserito nel corso dei notiziari delle emittenti radiotelevisive pubbliche nelle fasce di massimo ascolto (comma 4).

Incompatibilità

Le proposte di legge recano disposizioni in materia di **incompatibilità**, con un **diverso ambito soggettivo** di riferimento.

La proposta **A.C. 702** prevede le incompatibilità con riferimento ai titolari di **cariche di governo nazionali** (art. 6) e ai membri delle **autorità indipendenti** (art. 12, comma 1).

Dispone inoltre che le **regioni** disciplinano **entro sei mesi** dall'entrata in vigore dalla legge le situazioni di **conflitto di interessi** dei titolari di **cariche di governo regionali**, uniformandosi ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica previsti per i titolari di cariche di governo nazionali e affidando i poteri di vigilanza, controllo e sanzione all'Autorità antitrust. Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano tali previsioni si applicano nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione.

La proposta **A.C. 1461** ha un ambito soggettivo di applicazione in parte più ampio, in quanto concerne i titolari di **cariche di governo statali, regionali** nonché **locali** oltre ai componenti delle **autorità indipendenti** (artt. 4 e 5).

L'art. 14 della medesima proposta A.C. 1461 prevede, in particolare, che le regioni e le province autonome disciplinano le incompatibilità e i conflitti di interesse dei presidenti

e degli assessori regionali uniformandosi ai principi generali desumibili dalla legge. L'art. 13 affida ad una delega legislativa l'adeguamento delle previsioni del provvedimento in esame ai fini dell'applicazione ai titolari delle cariche di governo locali ed ai componenti delle autorità indipendenti.

Si ricorda, in merito all'applicabilità della disciplina delle incompatibilità ai titolari di cariche di governo regionali, che l'art. 122 Cost. rimette alla legge regionale la disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Presidenti e dei componenti della giunta regionale (oltre che dei consiglieri regionali) nei limiti dei **principi fondamentali** stabiliti con legge della Repubblica (determinati attualmente con la legge n. 165/2014).

La proposta di legge A.C. 702

In particolare, la proposta di legge A.C. 702 (art. 6) prevede l'incompatibilità tra la **titolarità di cariche di governo statali** e:

- qualunque **carica o ufficio pubblico** non ricoperto in ragione della funzione svolta, fatta eccezione per il mandato parlamentare;
- qualunque **impiego pubblico o privato** (in base al comma 7 i dipendenti pubblici e privati sono collocati in aspettativa, senza pregiudizio della posizione di carriera);
- **attività professionali o di lavoro autonomo**, anche in forma associata o societaria, comprese consulenze e arbitrati, anche non retribuite (in base al comma 8 i titolari di cariche di governo iscritti in albi o elenchi professionali sono sospesi dai relativi albi professionali per la durata della carica);
- **attività imprenditoriali**, anche per interposta persona o attraverso società fiduciarie;
- **cariche** di qualunque tipo presso **imprese o società pubbliche o private** (comprese le **cooperative**), in **fondazioni** o in **enti di diritto pubblico**, anche economici, ad eccezione di quelli ricoperti in ragione della funzione di governo svolta.

L'incompatibilità vale per la **durata dell'incarico** e, limitatamente all'attività di **impresa**, a incarichi presso imprese private e **imprese o enti pubblici** o sottoposti a controllo pubblico, per l'**anno successivo** alla cessazione dell'incarico di governo. Il divieto non è però automatico, in quanto l'autorità *antitrust* è tenuta a valutare la connessione della attività svolta dal 'interessato con la sua precedente carica di governo e se accerta l'insussistenza di conflitti di interesse rilascia una apposita **autorizzazione**. E' prevista l'applicazione del **silenzio-assenso**: qualora l'Autorità non si pronunci entro 15 giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata (comma 5). In caso di violazione del divieto l'Autorità applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro corrispondente al doppio del vantaggio economico ottenuto dall'impiego o dall'attività professionale o imprenditoriale o dalla funzione vietati (comma 6).

L'incompatibilità sussiste anche in caso di attività e incarichi all'estero (comma 2).

In base al comma 3, non vi è incompatibilità se l'imprenditore individuale accede ad una delle misure per la prevenzione dei conflitti di interessi (vedi oltre artt. 8 e 9).

Ai fini dell'identificazione dell'amministratore di fatto si applica la disciplina civilistica (comma 4).

L'articolo 2639 del codice civile prevede che per i reati societari, quali ad esempio agiotaggio, *insider trading*, false comunicazioni sociali, di cui al titolo XI del medesimo, "al soggetto formalmente investito della qualifica o titolare della funzione prevista dalla legge civile è equiparato sia chi è tenuto a svolgere la stessa funzione, diversamente qualificata, sia chi esercita in modo continuativo e significativo i poteri tipici inerenti alla qualifica o alla funzione. Fuori dei casi di applicazione delle norme riguardanti i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, le disposizioni sanzionatorie relative agli amministratori si applicano anche a coloro che sono legalmente incaricati dall'autorità giudiziaria o dall'autorità pubblica di vigilanza di amministrare la società o i beni dalla stessa posseduti o gestiti per conto di terzi".

Dopo l'assunzione di una delle cariche di governo nazionale, i titolari possono percepire **compensi o indennità** esclusivamente per attività prestate in precedenza e comunque soltanto quando essi risultino determinati in misura fissa dalla legge o da atti regolamentari o determinati o determinabili in base a criteri che siano già stati esattamente fissati dall'accordo sottoscritto dalle parti, recante data certa precedente l'assunzione della carica pubblica. In caso di accertamento della violazione, l'Autorità applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro corrispondente al doppio del vantaggio economico ottenuto dall'impiego o dall'attività professionale o imprenditoriale o dalla funzione vietati (comma 9).

L'Autorità **accerta**, anche tramite proprie verifiche, entro 30 giorni dal ricevimento delle dichiarazioni, le situazioni di incompatibilità e ne dà comunicazione all'interessato, invitandolo a comunicare, entro i 30 giorni successivi, l'**opzione** tra il mantenimento della carica di governo e il mantenimento della posizione incompatibile. A decorrere dalla data della comunicazione, il titolare della carica di governo che si trovi in una delle situazioni di incompatibilità è soggetto all'obbligo di astensione (comma 10).

Nel caso di **mancata opzione** si intende che il soggetto abbia optato per la posizione incompatibile con la carica di governo (comma 12) e viene data adeguata **pubblicità** da parte dell'Autorità, sia della comunicazione dell'invito ad optare (comma 11), sia della mancata opzione (comma 13) sulla Gazzetta ufficiale. L'Autorità inoltre informa il Presidente della Repubblica, i Presidenti delle Camere e il Presidente del Consiglio. Quando l'interessato è il Presidente del Consiglio è informato il ministro cui spetta la supplenza (comma 14). Tale comunicazione ricorre anche qualora il Presidente del Consiglio abbia trasmesso

alla Autorità dichiarazioni non veritiere sul conflitto di interessi (art. 5 comma 10) o sia oggetto di deliberazione relativa all'obbligo di astensione da parte dell'Autorità (art. 7, comma 7).

La legge prevede che in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri, la supplenza spetta al Vicepresidente o, qualora siano nominati più Vicepresidenti, al Vicepresidente più anziano secondo l'età. Quando non sia stato nominato un Vicepresidente del Consiglio dei ministri, la supplenza in assenza di diversa disposizione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, al ministro più anziano secondo l'età (L. 400/1988, art. 8).

La disciplina delle incompatibilità è recata dall'articolo 2 della legge 215/2004, in cui sono elencate le cariche, gli uffici e le attività la cui titolarità o il cui esercizio risulta incompatibile con la titolarità di cariche di Governo. L'incompatibilità riguarda:

- ogni carica o ufficio pubblico, ad eccezione di:
 - cariche o uffici inerenti alle funzioni svolte dal soggetto in quanto titolare di cariche di Governo;
 - mandato parlamentare;
 - carica di amministratore locale (nei limiti stabiliti dal decreto-legge 138/2011 che ha posto l'incompatibilità con altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali con popolazione superiore a 15.000 abitanti);
 - cariche che risultano compatibili con il mandato parlamentare ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della L. 60/1953;
- cariche, uffici o funzioni in enti di diritto pubblico, anche economici;
- cariche, uffici, funzioni o compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale, o in associazioni o società tra professionisti; l'imprenditore individuale provvede a nominare uno o più institori, ai sensi del codice civile;
- l'esercizio di attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di Governo;
- l'esercizio di qualsiasi tipo di impiego o lavoro sia pubblico, sia privato.

Gli incarichi e le funzioni incompatibili cessano con effetto dalla data del giuramento relativo agli incarichi di Governo e comunque dalla data di effettiva assunzione delle cariche.

Dagli incarichi e funzioni incompatibili non può derivare, per tutta la durata della carica di Governo, alcuna forma di retribuzione o vantaggio per il titolare. Dopo il termine dell'incarico di Governo, l'incompatibilità sussiste per ulteriori dodici mesi nei confronti di cariche in enti di diritto pubblico e in società con fini di lucro che operano in settori connessi con la carica ricoperta. Quanto ai rapporti d'impiego o di lavoro pubblico o privato, è previsto il collocamento in aspettativa (o analoga posizione prevista dai rispettivi ordinamenti).

Esistono, inoltre, nell'ordinamento altre disposizioni recanti cause di incompatibilità per i membri del Governo. Si tratta di disposizioni specifiche, ad esempio quelle che istituiscono autorità amministrative indipendenti, introdotte in prevalenza anteriormente all'approvazione della legge 215 del 2004, e da questa sostanzialmente assorbite.

Si registra peraltro l'introduzione di disposizioni di incompatibilità anche dopo il 2004.

Oltre all'incompatibilità con la carica di sindaco e presidente di provincia di cui al DL 138/2011, sopra menzionata, si ricordano una serie di incompatibilità previste dal decreto

legislativo n. 39/2013 (di attuazione della c.d. legge anticorruzione) tra cui quelle tra membri di governo e:

- titolari di incarichi amministrativi di vertice (segretario generale, capo dipartimento, direttore generale e similari) nelle amministrazioni statali, regionali e locali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello nazionale, regionale e locale (art. 11, comma 1);
- titolari di incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 12, comma 2);
- presidente e amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale, regionale e locale (art. 13, comma 1);
- direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali (art. 14, comma 1).

Ai sensi del decreto legislativo 235/2012 (anch'esso attuativo della legge anticorruzione) non possono inoltre ricoprire incarichi di governo coloro che sono stati condannati, in via definitiva, ad una pena superiore a 2 anni di reclusione per un delitto ricompreso in una delle seguenti categorie:

- delitti previsti dall'art. 51, commi 3-bis e 3-quater del codice di procedura penale (delitti a carattere associativo e delitti di terrorismo);
- delitti previsti nel Libro II, Titolo II (Delitti contro la pubblica amministrazione), Capo I (Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione) del codice penale, composto dagli articoli da 314 a 335-bis;
- delitti per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 4 anni stabilita in base all'art. 278 c.p.p.

La proposta di legge A.C. 1461

La **proposta di legge A.C. 1461** (art. 4, comma 1) dispone l'incompatibilità tra le **cariche di governo statali, regionali e locali** e quelle di presidente e di componente delle **Autorità indipendenti** di garanzia, vigilanza e regolazione con:

- qualsiasi **ufficio o carica pubblica** anche di natura elettiva; unica eccezione prevista è la compatibilità tra le **cariche di governo statali** e la carica di **deputato o senatore**;
- qualsiasi **carica o ufficio o funzione in enti di diritto pubblico**, anche economici, **imprese e società pubbliche o private**, organismi di diritto pubblico, consorzi, aziende speciali e istituzioni degli enti locali o in enti senza fini di lucro sottoposti a vigilanza e a controllo da parte dello Stato, regioni o enti locali;
- qualunque **attività professionale o di lavoro autonomo**, anche se gratuita, in forma associata o societaria, di consulenza o arbitrale, a favore di soggetti pubblici o privati; in base al comma 5 i titolari **iscritti in albi o elenchi professionali sono sospesi di diritto** dai tali albi o elenchi per tutta la durata della carica e possono percepire unicamente i proventi derivanti da prestazioni professionali svolte in precedenza;

- qualsiasi tipo di **impiego o lavoro pubblico o privato** ad eccezione per i titolari id cariche di governo un enti locali con una popolazione inferiore a 15.000 abitanti (comma 3). In base al comma 8 i dipendenti pubblici e privati sono collocati in aspettativa non retribuita, senza pregiudizio della posizione di carriera).

Sussiste incompatibilità anche per le attività svolte per il tramite di interposta persona o attraverso società fiduciarie e per le attività svolte all'estero (art. 4, comma 2).

Il divieto di assumere cariche in **enti** e di svolgere **attività professionale o di lavoro autonomo** è valido **per tre anni dalla cessazione della carica** di governo, con **eccezione** di attività, cariche o funzioni svolte nel settore esclusivamente **privato in ambiti non connessi con la carica** rivestita (comma 6). Per i componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'incompatibilità per i successivi tre anni deve intendersi riferita all'attività professionale svolta da parte della medesima Autorità ai sensi della legge per la tutela della concorrenza e del mercato e del codice del consumo (comma 7).

Viene specificato che restano ferme per le cause di incompatibilità previste da altre disposizioni di legge (comma 9).

Per quanto riguarda le conseguenze dell'incompatibilità, la proposta di legge A.C. 1461 prevede l'**obbligo** per il titolare di una carica di governo o del componente di autorità amministrativa indipendente **di rinunciare agli incarichi e alle funzioni incompatibili** con la carica, entro dieci giorni dall'assunzione della medesima. Viene inoltre precisato che da tali incarichi e funzioni non può derivare, per tutta la durata della carica, alcuna forma di retribuzione o di vantaggio per il titolare (art. 4, comma 4).

Gli **articoli 9 e 10** della proposta **A.C. 1461** prevedono due procedimenti distinti per l'accertamento di cause di **incompatibilità c.d. generali** (ossia di quelle tra la carica di governo e altre cariche pubbliche o attività professionali e lavorative di cui all'art. 4) e di quelle di **carattere patrimoniale** (ossia quelle derivanti dal possesso di patrimonio immobiliare o mobiliare superiore a 10 milioni o dalla titolarità di una impresa in settori rilevanti di cui all'articolo 5, si veda in proposito il paragrafo successivo).

In entrambi i casi, l'Autorità procede all'**accertamento** d'ufficio entro 30 giorni dalla scadenza delle dichiarazioni rese dai titolari di cariche di governo ai sensi dell'art. 6.

In caso di accertata incompatibilità, l'Autorità ne da **comunicazione** immediatamente all'interessato che entro 10 giorni deve provvedere a eliminare la causa di incompatibilità.

A questo punto il procedimento si differenzia: nel caso di incompatibilità c.d. generale, il membro del Governo ha 10 giorni di tempo per **cessare dall'incarico**

o attività incompatibile. Nel frattempo tutti i suoi atti, anche quelli adottati in via collegiale (ad es. quelli del Consiglio dei ministri) sono nulli.

Per quanto riguarda invece le incompatibilità patrimoniali l'interessato può optare tra il mantenimento della carica di governo (che comporta il **conferimento del patrimonio** ad una società fiduciaria ai sensi dell'art. 11) o il **mantenimento dell'incompatibilità** (in questo caso tutti gli atti anche presi in organismi collegiali sono nulli). Nel caso invece di opzione per la carica di governo, l'autorità assegna all'interessato un periodo di tempo per il conferimento del patrimonio.

In questa fase il procedimento torna comune per le due fattispecie; sia in caso di mancato conferimento del patrimonio, sia in caso di mancata cessazione dell'attività incompatibile l'Autorità:

- applica una **sanzione** amministrativa pecuniaria **da 100 mila a 1 milione di euro**;
- dispone che la notizia della sanzione sia **pubblicata**, a spese dell'interessato, su almeno tre quotidiani a diffusione nazionale e sia diffusa nelle emittenti radio tv pubbliche;
- **comunica** la mancata rimozione delle cause di incompatibilità al Presidente del consiglio, al Ministro dell'interno e ai Presidenti delle Camere (quest'ultimi a loro volta provvedono a darne comunicazione alle rispettive Assemblee e al Presidente della Repubblica).

Il procedimento si conclude con la **decadenza** di diritto dell'interessato dall'incarico di governo con l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, o , se la decadenza riguardi quest'ultimo, del Ministro dell'interno.

Incompatibilità o conflitto di interessi derivanti da situazioni patrimoniali

Le proposte recano una specifica disciplina in caso di situazioni patrimoniali di particolare rilievo dell'interessato.

La proposta di legge **A.C. 1461** fa discendere dalla **situazione patrimoniale dell'interessato** una specifica forma di **incompatibilità**, mentre la proposta **A.C. 702** tratta la questione in termini di **conflitto di interessi**.

Conflitto di interessi patrimoniale (A.C. 702)

Una volta esaminate le dichiarazioni del titolare e degli altri soggetti indicati dalla legge, l'Autorità procede in base alle previsioni relative al conflitto di interesse patrimoniale (**A.C. 702** artt. 8 e 9), qualora il titolare della carica di governo nazionale possieda, anche per interposta persona o tramite società fiduciarie, **partecipazioni rilevanti** in determinati settori (**difesa; credito; imprese di rilevanza nazionale nei settori dell'energia, delle comunicazioni,**

dell'**editoria**, della **raccolta pubblicitaria**, delle **opere pubbliche** di preminente interesse nazionale o dei servizi erogati in **concessione** o **autorizzazione**) o quando, per la concentrazione degli interessi patrimoniali e finanziari del titolare della carica di governo nazionale nel medesimo settore di mercato, si rilevi che essi siano tali da condizionare l'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza(art. 8, comma 1).

Le **partecipazioni rilevanti** che danno luogo ad una situazione di conflitto di interessi sono individuate in quelle superiori al 2 per cento del capitale sociale (nel caso di società quotate) od al 10 per cento negli altri casi, o altre inferiori che pur tuttavia assicurino il controllo o la partecipazione al controllo (inclusi accordi contrattuali e vincoli statutari).

Misure di prevenzione del conflitto di interessi patrimoniale

In tali casi l'Autorità, sentite, se del caso, le competenti autorità di settore, sottopone al titolare della carica di governo nazionale, entro 30 giorni dal ricevimento delle dichiarazioni una proposta di **applicazione** delle **misure tipiche per la prevenzione del conflitto** disciplinate dall'articolo 9, ossia **contratto di gestione fiduciaria; vendita dei beni e delle attività patrimoniali rilevanti** (art. 8, comma 3).

L'interessato, entro 15 giorni dal ricevimento della proposta può sottoporre all'Autorità osservazioni e rilievi o proporre misure alternative. L'Autorità le esamina e se del caso le può accogliere anche con eventuali integrazioni. In ogni caso l'Autorità decide, con provvedimento motivato, entro 90 giorni (art. 8, comma 4).

Con la finalità di prevenire i conflitti di interessi, dunque, l'Autorità può disporre, qualora risulti inadeguata la previsione di obblighi di astensione, che i beni e le attività patrimoniali rilevanti siano affidati, entro il termine da essa stabilito, a una **gestione fiduciaria** (art. 9, comma 1).

Essa ha luogo con la sottoscrizione di un **contratto di gestione** (art. 9, comma 2) con un gestore, scelto dall'Autorità, tra banche, società di gestione del risparmio e società di intermediazione mobiliare sulla base di un **elenco di gestori** istituito dall'Autorità, tenendo conto dei requisiti stabiliti. L'autorità sceglie il gestore sentito l'interessato e, se lo ritiene opportuno, la Consob, la Banca d'Italia o la competente autorità di settore. Il mandato al gestore comprende il potere di alienazione dei beni immobiliari e mobiliari affidati in gestione.

Durante la gestione, il gestore non può in alcun modo comunicare al titolare della carica di governo, neanche per interposta persona, la natura e l'entità dei singoli investimenti e disinvestimenti, né consultarlo in ordine alla gestione, pena una sanzione amministrativa pecuniaria comminata dall'Autorità (art. 9, comma

8), che vigila sull'osservanza sull'effettiva separazione della gestione e sulle prescrizioni della legge (art. 9, comma 9).

Il titolare della carica di governo ha diritto di conoscere, tramite l'Autorità, ogni 90 giorni, il valore complessivo del patrimonio amministrato e di ricevere ogni 6 mesi, su richiesta, una quota del rendimento di gestione. Nel caso in cui ritenga non soddisfacente il risultato complessivo della gestione può chiedere la sostituzione del gestore all'Autorità (art. 9, comma 5).

Il gestore è tenuto ad amministrare i beni conferiti con diligenza. Entro 30 giorni dalla cessazione dalla carica di governo il gestore presenta un dettagliato rendiconto contabile della gestione (art. 9, comma 7).

Qualora non vi siano altre misure possibili per evitare il conflitto di interessi, l'Autorità può disporre che il titolare della carica di governo proceda alla **vendita dei beni e delle attività patrimoniali rilevanti**, fissando un termine massimo entro il quale la vendita deve essere completata. Entro tale termine, il titolare della carica di governo può tuttavia comunicare all'Autorità che non intende procedere alla vendita. In tal caso, il titolare della carica di governo, in alternativa:

- opta per le **dimissioni** dall'incarico;
- conferisce, in favore dell'Autorità o del gestore, un **mandato irrevocabile a vendere** i beni e le attività patrimoniali rilevanti.

Ove il mandato sia stato conferito all'Autorità, quest'ultima provvede tramite pubblico incanto, offerta pubblica di vendita o altre modalità idonee ad assicurare il buon risultato della vendita.

Se entro il termine il titolare della carica di governo non ha proceduto alla vendita né ha conferito mandato a vendere alla Autorità o al gestore, il testo prevede che **si intende che abbia optato per le dimissioni dalla carica di governo** e la vendita non ha luogo (art. 9, comma 10).

Sono, naturalmente, esclusi i beni destinati alla fruizione e al godimento personale dell'interessato e dei suoi familiari (art. 10, comma 11).

Una norma di chiusura prevede che, al di fuori delle cause di incompatibilità di cui all'art. 6, qualora l'impresa facente capo al titolare della carica di governo nazionale (o ai parenti entro il secondo grado o al coniuge non separato o alla persona stabilmente convivente non a scopo domestico) o le imprese o le società da essi controllate, pongano in essere comportamenti discrezionali diretti a trarre vantaggio da atti adottati in conflitto di interessi, l'Autorità, ove ricorrano le condizioni per l'applicazione delle disposizioni relative alla gestione fiduciaria e alla vendita, diffida l'impresa dal proseguire qualsiasi comportamento diretto ad avvalersi dell'atto, dall'adottarne di nuovi ovvero a porre in essere azioni idonee a far cessare la violazione o, se possibile, misure correttive (art. 9, comma 12).

In caso di inottemperanza alla diffida l'Autorità applica nei confronti dell'impresa una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore al doppio e

non superiore al quadruplo del vantaggio patrimoniale conseguito (art. 9, comma 13).

L'incompatibilità patrimoniale (A.C. 1461)

La proposta **A.C. 1461** (art. 5) prevede una particolare forma di incompatibilità derivante dalla **situazione patrimoniale**.

Si dispone, infatti, che le cariche di governo statali, regionali e locali, e quelle di componenti delle Autorità amministrative indipendenti sono incompatibili con la proprietà, il possesso o la disponibilità di partecipazioni superiori al **2 per cento del capitale sociale** di:

- imprese che svolgono la propria attività in regime di **autorizzazione o concessione** rilasciata dallo Stato, dalle regioni o dagli enti locali,
- imprese titolari di **diritti esclusivi** o che operano in regime di **monopolio**
- imprese che operino nei settori della **radiotelevisione** e dell'**editoria** o della diffusione tramite *internet*,
- altre **imprese di interesse nazionale**.

L'incompatibilità opera anche nel caso in cui le predette situazioni patrimoniali siano riferibili, anche per interposta persona o attraverso società fiduciarie, al coniuge o ai parenti o affini entro il secondo grado o a persone stabilmente conviventi, con l'eccezione del lavoro domestico, con il titolare delle cariche (art. 5, comma 1).

Ai fini della determinazione del patrimonio, non sono computate le diminuzioni patrimoniali conseguenti ad atti di disposizione, anche indiretti, compiuti, a titolo oneroso o gratuito, nei 18 mesi precedenti l'assunzione della carica da parte del titolare della carica medesima nei confronti del coniuge o dei parenti o affini entro il secondo grado o di persone stabilmente conviventi, con l'eccezione del lavoro domestico (art. 5, comma 2).

I titolari della carica di governo possono **optare** tra il mantenimento della carica di governo con il ricorso all'istituto del mandato fiduciario (si veda l'articolo 11) ed il mantenimento della posizione incompatibile (art. 5, comma 3).

Inoltre, il titolare di cariche di governo e i suoi congiunti non possono essere aggiudicatari di contratti pubblici di rilevanza europea in ambiti rientranti nel settore di competenza della carica rivestita o in ambiti connessi (art. 5, comma 4).

In caso di violazione tali contratti sono nulli, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti (art. 5, comma 5).

Per l'accertamento di cause di **incompatibilità di carattere patrimoniale** si rinvia al paragrafo precedente relativo all'accertamento delle cause di incompatibilità c.d. generali.

Mandato fiduciario

In caso di incompatibilità derivanti da attività patrimoniali, l'**A.C. 1461** prevede l'obbligo del **conferimento del patrimonio** ad un'unica società fiduciaria autorizzata ad operare con decreto del Ministro dello sviluppo economico (vigilata dal medesimo ai sensi della legge 23 novembre 1939, n. 1966 recante disciplina delle società fiduciarie e di revisione), mediante **mandato fiduciario senza rappresentanza**, secondo quanto disciplinato dall'articolo 11.

La relazione illustrativa individua le ragioni della scelta relativa all'utilizzo dello strumento giuridico del mandato fiduciario rispetto al trust in particolare nei seguenti elementi: a) viene utilizzato uno strumento giuridico disciplinato nel diritto italiano, rispetto ad uno strumento, quale il trust, disciplinato solo da leggi estere; b) la separazione dei beni che si attua con il mandato fiduciario non richiede alcun passaggio della proprietà in capo alla società fiduciaria, a differenza del trust, così eliminando problematiche di carattere tributario; c) l'attività fiduciaria può essere esercitata in Italia esclusivamente da società in possesso di una specifica autorizzazione ministeriale.

Viene stabilito che il mandato fiduciario deve prevedere l'**obbligo di alienazione o di trasformazione dei beni**, da attuare a cura della società fiduciaria nei termini e alle condizioni stabiliti dagli esperti di cui il comma 2 prevede la nomina.

Sono previsti requisiti e obblighi relativamente alla società fiduciaria ed all'attività degli esperti (commi 4-8).

In particolare, la società fiduciaria non può essere una società partecipata o amministrata anche nei 10 anni precedenti dal titolare di governo, anche per interposta persona, o da un congiunto, né avere avuto con esso rapporti contrattuali o finanziari (comma 4). Tali limiti valgono anche per gli esperti (comma 5).

Inoltre, società ed esperti:

- hanno l'obbligo di riservatezza;
- devono astenersi da qualsiasi operazione che possa configurare un conflitto di interessi;
- devono informare l'Autorità circa eventuali tentativi di ingerenza da parte del mandante.

Il mandante ha diritto di conoscere, con cadenza periodica, solo l'ammontare quantitativo dei beni conferiti e l'andamento della gestione del patrimonio e i suoi eventuali incrementi o decrementi (comma 9).

Sono quindi attribuiti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato compiti di vigilanza sull'attività della società fiduciaria e la facoltà di impartire le istruzioni che ritenga necessarie alle quali la società fiduciaria ha l'obbligo di attenersi (commi 11-12).

È stabilita l'applicazione di una **sanzione** amministrativa pecuniaria (da un minimo di 5.000 euro a un massimo di 50.000 euro) nel caso in cui la società fiduciaria o gli esperti vengano meno agli obblighi prescritti, ferma restando la possibilità per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato di imporre al conferente di revocare il mandato conferito alla società fiduciaria o agli esperti (commi 13-14).

In tale caso il mandante provvede, entro trenta giorni, alla loro sostituzione con le modalità e nel rispetto di quanto stabilito dalla legge (comma 15).

Disposizioni di carattere fiscale

Riguardo al regime fiscale, la pdl **A.C. 702** (art. 10) prevede l'applicazione dell'**aliquota del 26 per cento** alle **plusvalenze** realizzate con eventuali operazioni di **dismissione** di valori mobiliari eseguite in ottemperanza alle disposizioni del provvedimento in esame.

Per assicurare la **neutralità fiscale** delle operazioni di trasferimento di beni in **gestione fiduciaria**, è disposta altresì l'esenzione totale da imposte per gli atti e i contratti stipulati ai fini del trasferimento dei beni alla gestione fiduciaria e della successiva restituzione all'interessato.

L'articolo 2, commi da 6 a 34, del decreto-legge n. 138 del 2011 ha modificato il regime di tassazione dei redditi di capitale e di quelli diversi di natura finanziaria.

Per le plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni non qualificate, realizzate a decorrere dal 1 gennaio 2012, l'aliquota dell'imposta sostitutiva così ha variato dal 12,5 al 20 per cento.

L'articolo 3 del decreto-legge n. 66 del 2014 ha elevato ulteriormente tale ultima aliquota al **26 per cento**.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (decreto legislativo n. 58 del 1998), per "strumenti finanziari" si intendono:

- valori mobiliari;
- strumenti del mercato monetario;
- quote di un organismo di investimento collettivo del risparmio;
- contratti di opzione, contratti finanziari a termine standardizzati ("*future*"), "*swap*", accordi per scambi futuri di tassi di interesse e altri contratti derivati;
- strumenti derivati per il trasferimento del rischio di credito;
- contratti finanziari differenziali.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 1-*bis* del citato Testo unico, per "valori mobiliari" si intendono le categorie di valori che possono essere negoziati nel mercato dei capitali, quali ad esempio:

- le azioni di società e altri titoli equivalenti ad azioni di società, di *partnership* o di altri soggetti e certificati di deposito azionario;
- obbligazioni e altri titoli di debito, compresi i certificati di deposito relativi a tali titoli;
- qualsiasi altro titolo normalmente negoziato che permette di acquisire o di vendere i valori mobiliari sopra indicati;

- qualsiasi altro titolo che comporta un regolamento in contanti determinato con riferimento ai valori mobiliari indicati nei punti precedenti, a valute, a tassi di interesse, a rendimenti, a merci, a indici o a misure.

La pdl **A.C. 1461** dispone l'applicazione del principio della **trasparenza fiscale** (con la previsione per cui tutti gli oneri tributari relativi alle operazioni compiute sono a carico del mandante) per tutte le operazioni poste in essere dalla società fiduciaria (art. 11, comma 16).

Estensione della disciplina alle autorità indipendenti

Entrambe le proposte di legge estendono l'applicazione delle disposizioni in materia di conflitti di interesse anche ai **componenti** (membri e Presidente) **delle autorità indipendenti** (art. 2, comma 2, **pdl A.C. 702** e art. 1 **pdl A.C. 1461**).

INCOMPATIBILITÀ E CONFLITTI DI INTERESSE PER LE AUTORITÀ INDIPENDENTI

Si ricorda che, attualmente, in tutte le leggi istitutive delle autorità indipendenti è presente una norma che impone la nomina esclusivamente di candidati dotati di particolari **requisiti soggettivi**: le formule, pur non essendo identiche, esprimono la comune necessità che a guidare le Autorità vi siano persone che si distinguono per competenza, esperienza, professionalità, moralità e indipendenza. Al contempo, in molte discipline di settore è previsto un **regime di incompatibilità** per coloro che vengono nominati membri del collegio dell'Autorità. Tale incompatibilità può concernere anche un dato lasso temporale successivo alla scadenza del mandato, onde evitare la cd. "cattura del regolatore da parte del regolato". Una particolare fattispecie di incompatibilità può riguardare, al contrario, il momento antecedente alla nomina.

Negli ultimi anni, è stata introdotta una particolare tipologia di incompatibilità successiva per tutte le autorità, finalizzata ad escludere la possibilità, prima ammessa dalle norme di settore, che i componenti di un'autorità indipendente, alla scadenza del mandato, possano essere nominati presso altra autorità. A tal fine l'articolo 22, comma 1, del D.L. 90/2014 (conv. L. 114/2014) stabilisce che i componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, della Commissione nazionale per le società e la borsa, dell'Autorità di regolazione dei trasporti, dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del Garante per la protezione dei dati personali, dell'Autorità nazionale anticorruzione, della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, alla cessazione dall'incarico, non possono essere nuovamente nominati componenti di una autorità indipendente, a pena di decadenza, per un periodo pari a cinque anni.

Ulteriori incompatibilità sono state introdotte per dirigenti e membri delle autorità di regolazione dei servizi pubblici, nonché di Consob, Banca d'Italia e Ivass, in base alle quali, alla cessazione dell'incarico, i componenti degli organi di vertice e i dirigenti non possono intrattenere rapporti con i soggetti regolati per un periodo di due anni.

Per il Garante della Privacy il nuovo Codice prevede che, per i due anni successivi alla cessazione dell'incarico ovvero del servizio presso il Garante, sia i componenti sia i

dipendenti si astengono dal trattare, per, procedimenti dinanzi al Garante, ivi compresa la presentazione per conto di terzi di reclami richieste di parere o interpellì (art. 153, comma 8, D.Lgs. 196/2003, integrato con le modifiche introdotte dal D.Lgs 101/2018).

Si ricorda inoltre che alle Autorità indipendenti si applicano anche principi e regole delle discipline relative agli obblighi di pubblicazione e di trasparenza (D.Lgs. 33 del 2013, art. 11), nonché di incompatibilità e inconferibilità specifiche per posizioni dirigenziali di cui al D.Lgs. 39 del 2013. Si ricorda, infatti, che nell'ambito delle definizioni utilizzate nel decreto, per «pubbliche amministrazioni», si intendono le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti.

In particolare, i membri delle autorità indipendenti sono **equiparati ai titolari di cariche di governo statali**, ai fini dell'applicazione della normativa che si intende introdurre (art. 12, co.1, **pdl A.C. 702** e art. 2, comma 2, **pdl A.C. 1461**).

Stabilito il medesimo principio, le due proposte si differenziano per le soluzioni regolative conseguenti.

La **pdl A.C. 702** provvede direttamente, sia individuando nominativamente le autorità interessate dall'estensione della disciplina in materia di conflitti di interesse, sia dettando singole norme di coordinamento delle nuove fattispecie allorché si applichino alle autorità indipendenti (articolo 12).

In particolare le **Autorità interessate** sono:

- l'Autorità di regolazione dei trasporti (2013),
- l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm, 1990);
- l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom, 1997);
- l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi, 1995);
- la Autorità nazionale anticorruzione (ANAC, ex Civit, 2009);
- la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (1990);
- la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP, 1993);
- la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob, 1974);
- il Garante per la protezione dei dati personali (1996);
- l'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni (IVASS, già ISVAP 1982);
- gli organi di vertice della Banca d'Italia.

Per questi due ultimi enti, IVASS e Banca d'Italia, l'applicazione della disciplina richiede tuttavia l'adozione - entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge - di un decreto del Presidente del Consiglio, previo parere della Banca centrale europea (art. 12, comma 7).

Si ricorda in proposito che la Banca d'Italia è parte del Sistema europeo di banche centrali (SEBC).

A sua volta, la **pdl A.C. 1461** non reca una definizione o un elenco delle autorità ma prevede una **delega al Governo** per **riordinare, coordinare** e adattare le disposizioni vigenti in materia di **incompatibilità** del presidente e dei componenti delle “**autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione**”, in conformità alle nuove disposizioni introdotte (art. 13, comma 2). La delega deve essere esercitata entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge (si rinvia, *infra*, al paragrafo sulle disposizioni di delega). *In proposito, pare suscettibile di valutazione l’opportunità di procedere ad una individuazione delle autorità già nella disposizione di delega, anche precisando in merito all’applicabilità a IVASS e Banca d’Italia.*

I commi da 2 a 8 dell’articolo 12 della pdl A.C. 702 stabiliscono alcuni adattamenti delle disposizioni sostanziali che disciplinano le situazioni di conflitto – contenute nei precedenti articoli - allorché esse riguardino le autorità indipendenti.

Innanzitutto, al **comma 2**, si prevede di **trasmettere al presidente dell’Autorità** le **comunicazioni** relative ad uno dei componenti della medesima autorità, concernenti:

- le dichiarazioni incomplete o non veritiere rispetto alle situazioni e ai dati patrimoniali da dichiarare (art. 5, comma 10, lett. c);
- l’invito ad optare tra il mantenimento della carica e quello della posizione incompatibile (art. 6, comma 11);
- l’avviso di mancato esercizio del diritto di opzione (art. 6, comma 13);
- la definizione da parte dell’Autorità di controllo delle deliberazioni sugli obblighi di astensione (art. 7, comma 7).

Quando le previste comunicazioni riguardino invece il presidente di un’Autorità deve esserne informato il componente della medesima Autorità abilitato a sostituirlo in caso di assenza o impedimento.

Ai sensi del **comma 3**, si applicano ai componenti delle autorità indipendenti anche le disposizioni sulle **incompatibilità** (si v., *supra*, art. 5) con la specificazione che l’incompatibilità successiva prevista dall’art. 5, comma 6 per l’anno successivo alla cessazione dell’incarico, limitatamente all’attività di impresa, a incarichi presso imprese private e imprese o enti pubblici o sottoposti a controllo pubblico, può essere rimossa dall’Autorità antitrust nel caso in cui accerti l’insussistenza di conflitti di interesse “rispetto all’attività di regolazione svolta in qualità di componente di un’autorità indipendente”.

Il **comma 4 esclude** che alle autorità indipendenti si applichi la disposizione che prevede, in caso di astensione, volontaria o prescritta, del titolare della carica di governo da una deliberazione, **la sottoposizione**, da parte del Presidente del Consiglio, **dell’atto al Consiglio dei ministri** (si v., *supra*, art. 7, comma 7).

Nel caso in cui il componente dell'autorità abbia partecipato all'adozione di un atto in violazione del dovere di astensione, l'atto potrà essere revocato o annullato da parte della relativa autorità (e non invece dal Consiglio dei ministri, come previsto ai sensi dell'art. 7, comma 9, della pdl per i titolari di carica di governo nazionale).

Inoltre (art. 7, comma 11) qualora il Consiglio dei ministri ravvisi ragioni di interesse generale può convalidare gli atti individuali posti in essere in violazione del dovere di astensione entro 30 giorni dalla data della comunicazione della violazione dell'obbligo di astensione al Presidente del Consiglio da parte dell'Autorità. In mancanza di convalida, l'atto cessa di produrre effetti e i termini per le impugnative e i ricorsi previsti dalla legislazione vigente decorrono dalla scadenza dei 30 giorni dalla comunicazione.

Un ulteriore adattamento è previsto dal **comma 5** dell'articolo 12 pdl A.C. 702, il quale dispone che per i componenti di un'autorità, il **conflitto di interessi patrimoniale** (si v. *supra*, art. 8, comma 1, lett. a) scatta in caso di **partecipazioni rilevanti in imprese** comunque operanti nei settori **soggetti alla vigilanza dell'Autorità** di appartenenza.

Il **comma 6** pone una clausola aperta, di carattere generale, in base alla quale per i componenti delle Autorità indipendenti rimangono ferme le disposizioni vigenti che rechino misure più restrittive rispetto a quelle previste nella proposta di legge in esame.

Per quanto riguarda **l'autorità di controllo competente per l'applicazione alle autorità indipendenti** delle disposizioni in materia di conflitti di interesse, le due proposte in esame offrono soluzioni diverse.

La pdl **A.C. 702** stabilisce che per tutti i titolari di cariche di governo statali, ivi inclusi i membri delle autorità indipendenti, l'autorità di controllo è unica ed individuata nell'**Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)**.

Vi è una sola eccezione: allorché si tratti di verificare e controllare la piena applicazione della legge ai soli membri dell'AGCM, la competenza passa all'**Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**, che verrebbe ad operare con i medesimi poteri riconosciuti in via generale dalla medesima legge all'AGCM (art. 12, comma 8).

Ciò significa che AGCM e ANAC sono titolari di poteri di controllo tra loro incrociati.

La pdl **A.C. 1461** prefigura una diversa soluzione, affidando i **poteri di vigilanza e controllo** nei confronti dei componenti **di tutte le autorità indipendenti all'ANAC** con le modalità previste in sede di esercizio della delega di cui all'art. 13, comma 2 (art. 8, comma 2).

Ai sensi della pdl A.C. 1461 l'Autorità nazionale anticorruzione, che rientra nel novero delle autorità indipendenti, risulterebbe dunque contemporaneamente autorità di vigilanza e controllo sulle norme sul conflitto di interessi e, al

contempo, destinatario degli effetti della disciplina che è istituzionalmente tenuta a promuovere.

In base alla pdl **A.C. 702** rimane inoltre ferma la competenza dell'Autorità garante delle comunicazioni, prevista dalla vigente legge n. 215/2004 (articolo 5, comma 3 e articolo 7, non oggetto di abrogazione da parte della pdl) relativamente agli obblighi di dichiarazione nelle situazioni attinenti ad editoria e comunicazioni e alle funzioni di vigilanza affinché non sia reso un sostegno privilegiato al titolare di carica di governo, da parte di un'impresa a lui riconducibile operante nel sistema integrato delle comunicazioni.

La pdl **A.C. 1461** dispone invece – all'art. 16 - l'integrale abrogazione della legge 215/2004, tra cui le suddette previsioni che attribuiscono dell'Autorità garante delle comunicazioni le competenze in materia di conflitto di interesse negli ambiti ad essa correlati.

Ineleggibilità

Ineleggibilità dei membri del Parlamento

In tema di **ineleggibilità dei membri del Parlamento** la **pdL A.C. 702** (art. 13) apporta modifiche all'art. 10 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto della Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

Con le modifiche introdotte l'ineleggibilità viene riferita anche a coloro che:

- risultino vincolati con lo Stato - in proprio o in qualità di rappresentanti - per "contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di notevole entità economica" (la disposizione vigente riguarda i "contratti di opere o di somministrazioni", senza far riferimento alla rilevanza economica). Rimane immutata invece la previsione vigente circa l'ineleggibilità per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta (art. 10, primo comma, n. 1) del Testo unico, come modificato dal disegno di legge;
- abbiano - nei riguardi di un'impresa che svolga attività prevalentemente in regime di autorizzazione o di concessione di notevole entità rilasciata dallo Stato, implicante l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme protettive del pubblico interesse, cui sia sottoposta la concessione o autorizzazione (art. 10, primo comma, nuovo n. 1-*bis* TU Camera):
 - la titolarità di tale impresa;

- il controllo (anche indiretto) disponendo della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (art. 2359 c.c., 1° comma, n. 1);
- l'esercizio di un'influenza dominante o perché in possesso di voti sufficienti per influenzare l'assemblea ordinaria (art. 2359 c.c., 1° comma, n. 2) o tramite altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali (art. 2359 c.c., 1° comma, n. 3);
- il controllo in presenza di diritti, contratti o altri rapporti giuridici che conferiscono, da soli o congiuntamente, e tenuto conto delle circostanze di fatto e di diritto, la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulle attività di un'impresa (art. 7, L. 287/1990);
- il controllo, nel settore degli emittenti strumenti finanziari, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria che gli consenta di esercitare un'influenza dominante, ovvero, in virtù di accordi con altri soci che lo mettano in grado di disporre da solo di voti sufficienti a esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria (art. 93 D.Lgs. 58/98 recante TU intermediazione finanziaria);
- i consulenti legali e gli amministratori che prestino in modo permanente la loro opera ai soggetti di cui sopra (nuovo n. 1-*bis*);
- i dirigenti di cooperative e consorzi di cooperative (è infatti prevista l'abrogazione della loro esclusione dall'ineleggibilità, disposta dall'articolo 10, comma 2 vigente del Testo unico).

In base all'art. 10 del DPR 361/1957 attualmente non sono eleggibili:

1) coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta;

2) i rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese volte al profitto di privati e sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative o con garanzia di assegnazioni o di interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato;

3) i consulenti legali e amministrativi che prestino in modo permanente l'opera loro alle persone, società e imprese di cui ai nn. 1 e 2, vincolate allo Stato nei modi di cui sopra.

Restano dunque ferme le altre cause di ineleggibilità previste dal medesimo art. 10 e riferite a rappresentanti, amministratori e dirigenti di società ed imprese volte al profitto di privati e sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative o con garanzia di assegnazioni o di interessi quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge nonché ai consulenti legali e amministrativi che prestino in modo permanente la

loro opera alle persone, società e imprese previste al n. 1 e - alla luce delle modifiche introdotte nel testo – n. 1-*bis*, vincolate allo Stato come ivi previsto.

Il testo prevede infine che le cause di ineleggibilità non si applicano:

- agli amministratori delle imprese che siano cessati dalla carica prima della presentazione della candidatura;
- ai proprietari, agli azionisti di maggioranza o ai detentori di un pacchetto azionario di controllo, sia direttamente sia per interposta persona, i quali - prima della presentazione della candidatura - perfezionino la cessione della proprietà o del pacchetto azionario di controllo "ovvero si adeguino alle prescrizioni dai medesimi richieste all'Autorità".

E' altresì previsto il divieto di cessione al coniuge, ai parenti e agli affini entro il secondo grado, a persona convivente non a scopo di lavoro domestico, a società collegata o a persona interposta allo scopo di eludere l'applicazione della disciplina in questione ovvero a società o ad altro ente comunque costituito o utilizzato a tale fine, in Italia o all'estero (comma 3).

Una norma finale (art. 13, comma 4) riguarda coloro che **intendono candidarsi**, stabilendo che essi, anche prima del decreto di convocazione dei comizi elettorali, possono accedere alla procedura prevista nel caso di conflitto di interessi patrimoniale e in relazione alle misure tipiche per la prevenzione dei conflitti (contratto di gestione fiduciaria; vendita). In caso di elezione l'Autorità trasmette alla Giunta della Camera competente sulla verifica dei poteri una propria relazione sulle suddette misure.

Sembra in ogni caso doversi intendere che, nel rispetto dell'art. 66 della Costituzione, resta ferma ogni autonoma valutazione da parte della competente Giunta per le elezioni (e della Camera competente).

Si ricorda che l'articolo 51 della Costituzione sancisce il diritto per **tutti i cittadini** di poter accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza.

Lo stesso articolo pone una **riserva di legge** per la determinazione dei requisiti necessari per accedere a tali cariche. Così come gli articoli 65 e 122 della Costituzione recano una riserva di legge, rispettivamente, per la determinazione delle ineleggibilità e delle incompatibilità parlamentari e per la determinazione di principi fondamentali anche in tema di ineleggibilità e incompatibilità a livello regionale per le cariche di governo e rappresentative.

La Corte costituzionale ha più volte affermato che l'istituto della ineleggibilità tende a prevenire che il candidato ponga in essere, in ragione della carica ricoperta o delle funzioni svolte, indebite pressioni sugli elettori, alterando la *par condicio* tra i candidati. Tale funzione distingue l'ineleggibilità dall'incompatibilità, che è volta, invece, ad evitare il conflitto di interessi nel quale venga a trovarsi il soggetto che sia stato eletto (sent. n. 217/2006).

Posto che **"l'eleggibilità è la regola, mentre l'ineleggibilità e l'incompatibilità rappresentano l'eccezione"** (sent. n. 344/1993), la Corte ha affermato che il diritto

elettorato passivo rientra fra quelli «inviolabili» riconosciuti dall'art. 2 Cost., per cui la sua restrizione è ammissibile soltanto nei limiti strettamente necessari alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti e secondo le regole della necessità e della ragionevole proporzionalità. Da ciò deriva che le norme che derogano al principio della generalità di tale diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione e devono essere applicate nei limiti di quanto sia necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate (da ultimo sent. n. 257/2010).

Ineleggibilità dei consiglieri regionali

L'articolo 14 dell'**A.C. 702** modifica la legge 2 luglio 2004, n. 165, che detta i principi generali di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, demandando alle regioni la previsione di una **causa di ineleggibilità** per i **consiglieri regionali** che abbiano la titolarità o comunque il controllo, anche in via indiretta, nei confronti di un'**impresa** che svolge esclusivamente o prevalentemente la propria attività **in regime di autorizzazione o di concessione** rilasciata dallo **Stato** o dalla **regione**, di notevole entità economica.

L'attuale articolo 2 della legge n. 165 del 2004 recante disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità prevede quanto segue:

«1. Fatte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione, le Regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali:

a) sussistenza delle cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati;

b) inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito, ferma restando la tutela del diritto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato, del candidato;

c) applicazione della disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni qualora ricorrano le condizioni previste dall'articolo 3, comma 1, lettere a) e b);

d) attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi. L'esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi;

e) eventuale differenziazione della disciplina dell'ineleggibilità nei confronti del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali;

f) previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia».

Incompatibilità degli organi di governo regionali

L'articolo 11 della pdl **A.C. 702** dispone che le **regioni** disciplinano **entro sei mesi** dall'entrata in vigore della legge le situazioni di **conflitto di interessi** dei **titolari di cariche di governo regionali**, uniformandosi ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica previsti per i titolari di cariche di governo nazionali e affidando il poteri di vigilanza, controllo e sanzione all'Autorità *antitrust*.

Decorso tale termine si applica la legge stessa, fino all'emanazione della normativa regionale. In tal caso i poteri del Presidente e del Consiglio dei ministri in materia di astensione (art. 7, commi 8 e 11) sono esercitati rispettivamente dal presidente della regione e dalla giunta regionale.

Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano tali previsioni si applicano nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione.

L'articolo 14 della pdl **A.C. 1461** prevede che le **regioni** e le province autonome disciplinano le **incompatibilità** e le situazioni di **conflitto di interessi** dei **presidenti** e degli **assessori regionali**, uniformandosi ai principi generali introdotti dal provvedimento ed ai principi fondamentali già vigenti in materia di incompatibilità di cui alla citata legge n. 165/2004.

Si ricorda, in merito alle disposizioni in materia di conflitto di interessi dei titolari di cariche di governo regionali, che l'art. 122 Cost., rimette alla legge regionale la disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei presidenti e dei componenti della giunta regionale (oltre che dei consiglieri regionali) nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

La disciplina delle incompatibilità è attualmente recata dall'articolo 2 della legge n. 215 del 2004, in cui sono elencate le cariche, gli uffici e le attività la cui titolarità o il cui esercizio risulta incompatibile con la titolarità di cariche di Governo. L'incompatibilità riguarda:

- ogni carica o ufficio pubblico, ad eccezione di: cariche o uffici inerenti alle funzioni svolte dal soggetto in quanto titolare di cariche di Governo; mandato parlamentare; carica di amministratore locale (nei limiti stabiliti dal decreto-legge n. 138 del 2011); cariche che risultano compatibili con il mandato parlamentare ai sensi dell'articolo 1, secondo comma, della legge n. 60 del 1953;
- cariche, uffici o funzioni in enti di diritto pubblico, anche economici;
- cariche, uffici, funzioni o compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale, o in associazioni o società tra professionisti. L'imprenditore individuale provvede a nominare uno o più institori, ai sensi del codice civile;

- l'esercizio di attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di Governo;
- l'esercizio di qualsiasi tipo di impiego o lavoro sia pubblico, sia privato.

Si ricorda, sotto un diverso profilo, che la Corte costituzionale non ha censurato le disposizioni statali in materia di incandidabilità alla carica di Presidente della regione, in quanto la relativa disciplina è volta a ad “assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell'intera collettività” (sentenza n. 352 del 2008).

Disposizioni di delega

La pdl **A.C. 1461** (art. 13) reca **due deleghe legislative** al Governo per disciplinare i conflitti di interessi negli organi di governo degli enti locali e nelle Autorità amministrative indipendenti.

In particolare, una prima delega – da esercitare **entro 180 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge – è finalizzata a conformare le disposizioni del **TU enti locali** (D.Lgs. 267/2000) e della **legge 56/2014**, che ha riformato le province e istituito le città metropolitane, alla nuova disciplina del conflitto d'interessi (art. 13, co. 1). *Andrebbe valutata, in proposito, l'opportunità di richiamare altresì il d. lgs. 39/2013 che reca tra le altre, disposizioni in materia di inconfiribilita' di incarichi a componenti di organo politico di livello locale.*

Con il medesimo decreto si provvede a definire altresì i compiti e le funzioni dell'ANAC nei confronti degli organi di governo locali.

Il relativo decreto è adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, **sentita la Conferenza unificata** e previo parere del Consiglio di Stato, da rendere nel termine di 30 giorni dal ricevimento dello schema di decreto.

Una **seconda delega**, contenuta al comma 2 dell'articolo 12, dovrà altresì **riordinare, coordinare e adattare** le vigenti disposizioni **in materia di incompatibilità del presidente e dei componenti delle autorità indipendenti** di garanzia, vigilanza e regolazione, uniformandole con quanto stabilito nel provvedimento in esame. Anche in questo caso, la delega deve essere esercitata **entro 180 giorni** ed il relativo decreto delegato definisce i compiti dell'ANAC nei confronti dei componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

Il comma 3 individua il procedimento per l'esercizio di entrambe le deleghe, prevedendo il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e l'obbligo del Governo a motivare il mancato recepimento del parere.

In entrambi i casi la disposizione di delega i principi e criteri direttivi sembrerebbero dover essere desunti dalla complessiva riforma della disciplina del conflitto d'interessi.

Con riferimento ad entrambe le disposizioni di delega, occorre valutare l'opportunità di corredare la delega legislativa di espliciti principi e criteri direttivi che possano guidare il legislatore delegato negli adattamenti necessari a conformare ai principi desumibili dalla nuova disciplina sul conflitto di interessi la disciplina vigente per gli enti locali e le autorità indipendenti a cui tale disciplina viene estesa.

Modifiche all'ordinamento dell'Autorità antitrust e all'ANAC

Come più volte evidenziato, la pdl **A.C. 702** conferma la competenza, in via generale, per la "attuazione" delle nuove disposizioni in capo all'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** (AGCM).

Contestualmente, la medesima proposta di legge (articolo 15 pdl A.C. 702) interviene sulla legge istitutiva dell'AGCM (L. 287/1990) con alcune **modifiche relative alla composizione e alle modalità di nomina**.

In primo luogo, con la novella all'articolo 10, comma 2, della L. 287/1990, operata dall'art. 15, **la composizione del collegio** dell'Autorità è **umentata da tre a cinque** componenti (il presidente e quattro membri).

Si ricorda che l'attuale composizione dell'AGCM, pari a due membri e il presidente, risulta dall'intervento di razionalizzazione attuato con il decreto-legge n. 201 del 2011 (art. 23, comma 1, lett. d), che aveva ridotto a tre il numero complessivo dei componenti delle autorità con cinque membri. Conseguentemente, tale disposizione viene abrogata (art. 15, comma 3, pdl A.C. 702).

In proposito, l'AGCM, nella memoria depositata nel corso dell'esame al Senato nella XVII legislatura della analoga pdl A.S. 2258, aveva rilevato tale riduzione non auspicabile, in quanto "il recente funzionamento del processo decisionale con tre membri ha dato prova in concreto di garantire una semplificazione dei processi decisionali tali da incidere sulla rapidità dell'azione dell'Autorità, senza incidere in alcun modo sull'adeguatezza e completezza del lavoro svolto".

In secondo luogo, sono **ridefinite le modalità di nomina** dei componenti (nuovi commi da *2-bis* a *2-quinquies* dell'art. 10, L. 287/1990), che attualmente sono nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

In particolare, in base alle nuove previsioni, è prevista **l'elezione da parte dei due rami del Parlamento**: si tratterebbe di tre membri eletti dalla Camera e due dal Senato. I cinque eletti procedono poi all'elezione del presidente alla prima riunione.

Il procedimento di elezione è previsto in due fasi: di selezione delle candidature e di scelta dei componenti.

Ai fini dell'elezione, è previsto che le **candidature** a membro della Autorità, corredate del curriculum professionale, siano depositate presso la Segreteria generale di uno dei due rami del Parlamento, che le trasmette alle competenti Commissioni parlamentari della Camera e del Senato.

Le competenti Commissioni parlamentari formano, a maggioranza ciascuna dei due terzi dei componenti, un elenco di candidati selezionati (12 candidati scelti presso la Camera dei deputati, 8 candidati presso il Senato).

I parlamentari esprimono, nella rispettiva sede, il proprio voto indicando un nominativo, entro tali elenchi. La Camera elegge 3 membri e il Senato 2 membri.

In caso di dimissione, impedimento o morte del componente dell'Autorità, il suo sostituto è scelto (entro un elenco in tal caso di 4 candidature selezionate) dal ramo del Parlamento che ha eletto il dimissionario o deceduto.

Sono **eletti** i soggetti che abbiano ottenuto **il maggior numero di voti**, purché non inferiore a un quinto dei componenti alla Camera e a un terzo dei componenti al Senato.

A tale riguardo, si ricorda che l'AGCM, nella memoria depositata nel corso dell'esame al Senato nella XVII legislatura della analoga pdl A.S. 2258 sottolineò che tale "modalità di nomina dei componenti del collegio, non soltanto non appare necessaria, ma non può che incidere inevitabilmente sull'indipendenza dei componenti del collegio dell'Autorità e del Presidente, la cui nomina verrebbe sostanzialmente affidata alla maggioranza parlamentare (peraltro non qualificata).

Per quanto concerne i requisiti dei componenti, si conferma che devono essere scelti tra persone di **notoria indipendenza** e (si aggiunge) di specifica competenza e professionalità, da individuare tra:

- **professori universitari** ordinari di materie economiche o giuridiche;
- **magistrati** del Consiglio di Stato, della Corte dei conti o della Corte di cassazione;
- **avvocati dello Stato, avvocati e commercialisti** dopo quindici anni di esercizio della professione (questa è l'**unica nuova categoria di eleggibili** esplicitamente ammessa rispetto alla normativa vigente);
- **altre personalità** provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità.

In assenza di modificazioni rispetto a quanto previsto dalla legge istitutiva del 1990, resta fermo che i membri dell'Autorità sono nominati per sette anni e non possono essere confermati. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti statali sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato (art. 10, comma 3, L. 287 del 1990).

Da ultimo, l'articolo 15 della pdl A.C. 702 mantiene in capo all'Autorità il compito di **riferire semestralmente al Parlamento sull'attività svolta** in materia di conflitto di interessi (comma 2).

In relazione alle modifiche che investono l'AGCM, per quanto riguardo sia il collegio, sia l'attribuzione dei nuovi compiti, l'articolo 17 della pdl **A.C. 702** prevede alcune **disposizioni finanziarie**.

Riguardo alla modifica del numero dei componenti dell'Autorità, il testo specifica che **ai maggiori oneri si faccia fronte nell'ambito del bilancio dell'Autorità**, senza incrementare il contributo a carico dei soggetti vigilati (dovuto ai sensi dell'art. 10, comma 7-ter, L. 287/1990).

La medesima disposizione vale per **l'incremento di organico dell'Autorità**, che la proposta di legge autorizza **fino ad un massimo di 10 unità** (art. 17, comma 1). Si prevede inoltre che tale personale aggiuntivo è **reclutato in posizione di comando tra i dipendenti di pubbliche amministrazioni** (art. 1, comma 2, D.Lgs. 165/2001), previa procedura selettiva pubblica sulla scorta di appositi bandi.

In proposito, si ricorda che l'AGCM, nella memoria depositata nel corso dell'esame al Senato nella XVII legislatura della analoga pdl A.S. 2258 sottolineò, da un lato, "l'assoluta irrisorietà dell'incremento dell'organico", e dall'altro, "la non ragionevolezza del reclutamento di tale personale in posizione di comando", ritenendo che la preconditione affinché l'*Antitrust* possa svolgere i nuovi compiti sia, oltre che un aumento delle risorse più adeguato, il mantenimento del "patrimonio di professionalità, caratterizzate da una particolare *expertise* tecnica, che attualmente prestano servizio con contratti a tempo determinato".

Il comma 3 del medesimo articolo 17 stima **gli effetti finanziari**, in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, derivanti dall'aumento dei membri dell'AGCM e del relativo personale dipendente **in 500.000 euro annui**, a decorrere dal 2017 e reca la correlativa copertura mediante corrispondente riduzione del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente (ex art. 6, comma 2, D.L. 154/2008).

In proposito, si segnala che occorre aggiornare la decorrenza della copertura degli effetti finanziari.

La pdl **A.C. 1461** (art. 8, comma 11) autorizza l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità nazionale anticorruzione a rideterminare le proprie **dotazioni organiche** nel limite **massimo di 10 unità di personale** ciascuna.

L'articolo 15 della proposta di legge provvede alla copertura finanziaria dell'onere derivante dall'ampliamento della dotazione organica delle due autorità

– valutato in 800.000 euro annui a decorrere dal 2019 - attraverso una corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Contenzioso

La pdl **A.C. 1461** (art. 8, co. 9) attribuisce alla **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo** le impugnazioni degli atti di accertamento e dei provvedimenti dell'AGCM, in continuità con quanto già attualmente previsto dal Codice del processo amministrativo (D.Lgs. 104 del 2010).

Si ricorda, infatti, che in base all'art. 133 del Codice del processo amministrativo (CPA) sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori, adottati dalla Banca d'Italia e dalla gran parte delle autorità amministrative indipendenti (lett. *l*). Inoltre, in base all'art. 135, comma 1, CPA, gli atti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità garante per le comunicazioni sono attribuiti alla competenza funzionale inderogabile del TAR del Lazio, sede di Roma (lett. *b*).

Non rientrano nel novero delle autorità richiamate il Garante per la protezione dei dati personali in quanto l'art. 152 del Codice di cui al D.Lgs. 196/2003 dispone che tutte le controversie riguardanti l'applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali, nonché il diritto al risarcimento del danno sono attribuite all'autorità giudiziaria ordinaria.

Diversamente, la pdl **A.C. 702** (art. 16) attribuisce alla **“giurisdizione esclusiva del giudice ordinario”** la cognizione dei ricorsi, anche in via d'urgenza, e delle impugnazioni avverso gli atti adottati e le sanzioni applicati dall'AGCM.

In proposito potrebbe essere suscettibile di approfondimento l'espressione “giurisdizione esclusiva del giudice ordinario”, tenuto conto che la nozione di “giurisdizione esclusiva”, come emerge dall'articolo 103 primo comma della Costituzione, fa riferimento al potere del legislatore ordinario di indicare “particolari materie” nelle quali “la tutela nei confronti della pubblica amministrazione” dinanzi al giudice amministrativo investe “anche” diritti soggettivi».

Sul punto si ricorda infatti che per **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo** si intende quel tipo di giurisdizione in cui il giudice amministrativo conosce, in relazione a determinate materie indicate dalla legge, oltre che di interessi legittimi, anche di diritti soggettivi (art. 103, comma 1, Cost.; artt. 7 e 133 D.Lgs.

104/2010). Tale forma di giurisdizione deroga al tradizionale criterio di riparto delle giurisdizioni fondato sulla natura della situazione giuridica dedotta in giudizio (interesse legittimo o diritto soggettivo). La Corte costituzionale, nella sentenza n. 204 del 2004 ha chiarito che le materie nelle quali può essere prevista la giurisdizione esclusiva del g.a. sono quelle nelle quali la p.a. agisce come **titolare di un potere amministrativo in senso proprio** e nelle quali la tutela dei diritti soggettivi è ancillare rispetto a quella degli interessi legittimi.

In ossequio alle pronunce della Corte costituzionale, il **Codice del processo amministrativo** (D.Lgs. n. 104 del 2010) definisce la giurisdizione del giudice amministrativo come strettamente connessa alla legittimità dell'esercizio del potere amministrativo. Stabilisce infatti l'art. 7 del Codice che "sono devolute alla giurisdizione amministrativa "le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni".

Come già ricordato, l'articolo 133 del Codice individua inoltre le materie nelle quali è stabilita la giurisdizione esclusiva amministrativa, facendovi rientrare le controversie aventi ad oggetto tutti gli atti dell'AGCM.

Rispetto al Codice del processo amministrativo (D.Lgs. n. 104 del 2010), che devolve, come ricordato, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione delle controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori, dell'AGCM, l'art. 16 in commento attribuisce alla "giurisdizione esclusiva" del giudice ordinario i ricorsi e le impugnazioni avverso tutti gli atti e le sanzioni disposte dalla medesima Autorità. *Tale previsione potrebbe essere dunque suscettibile di approfondimento alla luce del sistema complessivo delle regole che presidiano al riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.*

In particolare, tali controversie sono devolute alla **Corte di appello nel cui distretto ha sede l'organo o l'ufficio a cui si riferisce la carica pubblica**. Il collegio è presieduto dal presidente della Corte di appello e al giudizio partecipa il pubblico ministero.

A tali controversie dovrà applicarsi il **rito sommario di cognizione**.

Si tratta del rito introdotto dalla legge n. 69 del 2009 agli articoli 702-bis e seguenti del codice di procedura civile, tra i procedimenti sommari. Il rito ha evidenti finalità di concentrazione e snellezza ed è destinato a trovare applicazione per le cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica permettendo di arrivare ad un rapido soddisfacimento della domanda grazie all'emanazione di un provvedimento immediatamente esecutivo su cui, in mancanza di appello, si forma il giudicato. Il codice di rito consente questo rito quando il giudice ritiene che la causa consenta una istruzione sommaria; in caso contrario, il giudice stesso delibera con ordinanza non impugnabile il passaggio al rito ordinario.

Si osserva che il rito sommario, previsto dal codice per ipotesi diverse da quelle previste dalla norma in esame, consente sempre al giudice, se ritiene che la questione non possa essere decisa con un'istruzione sommaria, di disporre l'applicazione del rito ordinario. *Tale possibilità non è invece contemplata dalla disposizione in commento.*

Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro quindici giorni dalla comunicazione del provvedimento dell'Autorità. I termini per la notifica del ricorso e la costituzione delle parti sono perentori.

Le decisioni della Corte d'appello sono ricorribili (legittimati all'azione sono il soggetto interessato e il procuratore generale presso la corte d'appello) in Cassazione entro quindici giorni dalla comunicazione.

In merito al procedimento di secondo grado, si prevede che:

- il presidente della Corte di cassazione, con decreto steso in calce al ricorso medesimo, fissa l'udienza di discussione;
- tutti i termini del procedimento sono ridotti alla metà;
- la sentenza è immediatamente pubblicata e di essa è data notizia nella Gazzetta Ufficiale.

Disposizioni finali

Abrogazioni

L'articolo 18 della pdl A.C. 702 e l'articolo 16 della pdl A.C. 1461 individuano le norme vigenti di cui si dispone l'abrogazione in conseguenza alla disciplina recata dal provvedimento.

In particolare, il testo della **pdl A.C. 702** sostituisce la vigente normativa di cui alla **legge 215 del 2004**, che viene contestualmente **abrogata, ad eccezione** delle seguenti disposizioni (art. 18, co. 1):

- l'articolo 6, co. 4, 5 e 7. Si tratta delle disposizioni che prevedono, in relazione alle funzioni svolte dall'AGCM: l'obbligo di denuncia alla competente autorità giudiziaria quando i fatti abbiano rilievo penale (co. 4); la procedibilità d'ufficio per le verifiche di sua competenza, valutate preventivamente e specificatamente le condizioni di proponibilità ed ammissibilità della questione (co. 5); la garanzia della partecipazione procedimentale dell'interessato ai sensi della legge 241/1990 nello svolgimento del procedimento che accerta la sussistenza di una causa di incompatibilità (co. 7);
- l'articolo 7, relativo alle funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in materia di conflitti di interessi. La medesima disposizione viene contestualmente modificata dal comma 2 dell'art. 18 (si v. *infra*):

- l'articolo 9, relativo al potenziamento dell'organico delle Autorità garanti per le comunicazioni e della concorrenza in ragione delle funzioni in materia di conflitti di interessi.

Al contempo, la pdl A.C. 702 introduce **alcune modifiche all'articolo 7 della legge 215/2004**, che disciplina il **ruolo dell'AGCOM in materia di conflitto di interessi**.

In primo luogo, con una novella al comma 1 della disposizione richiamata, viene specificato che i compiti di vigilanza, di accertamento e sanzionatori svolti dall'AGCOM sono indirizzati ai comportamenti delle imprese, qualora operino nei settori del sistema integrato delle comunicazioni, che facciano capo, (oltre che al titolare di cariche di governo) al coniuge **non legalmente separato** (mentre la norma attualmente stabilisce il coniuge *tout court*) e si aggiunge anche **alla persona con lui stabilmente convivente non a scopo di lavoro domestico**.

In secondo luogo, è introdotto al medesimo art. 7 un comma 1-*bis*, ai sensi del quale, ai fini del controllo previsto sulle società di cui al comma 1, ora richiamato, l'Autorità *antitrust* è tenuta a trasmettere all'AGCOM le dichiarazioni ricevute dai titolari di cariche di governo e dagli altri soggetti menzionati al comma 1.

L'articolo 16 della proposta di legge **A.C. 1461** prevede l'abrogazione integrale della legge vigente sul conflitto di interessi (L. n. 215/2004).

Entrata in vigore

L'articolo 17 della proposta di legge A.C. 1461 dispongono in ordine all'entrata in vigore.

IL QUADRO NORMATIVO: LA LEGGE N. 215 DEL 2004

La legge 20 luglio 2004 n. 215 affronta il tema dei conflitti di interessi che possono riguardare determinati titolari di incarichi pubblici i quali siano anche titolari di attività economiche di rilevante portata.

Ambito di applicazione

Preliminarmente, la legge individua (**articolo 1**) i **destinatari** della disciplina nei “**titolari di cariche di Governo**”, nel cui ambito sono ricompresi (**comma 2**):

- il Presidente del Consiglio dei ministri,
- i ministri,
- i vice ministri,
- i sottosegretari di Stato,
- i commissari straordinari del Governo.

L'art. 10, comma 3, della L. 400/1988¹ dispone che a non più di dieci sottosegretari di Stato può essere attribuito il titolo di vice ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative ad aree o progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali. In tale caso la delega, conferita dal ministro competente, è approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio.

Ai sensi dell'art. 11 della medesima legge, possono essere nominati commissari straordinari del Governo al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali. La nomina è disposta con D.P.R. su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella *Gazzetta ufficiale*. Sull'attività del commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio o un ministro delegato.

Inoltre, le disposizioni in materia di conflitto di interessi di cui alla L. 215/2004 si applicano, in quanto compatibili, anche ai componenti della Commissione tecnica consultiva rappresentativa delle categorie operanti nel settore della stampa e dell'editoria, di cui all'art. 54 della L. 416/1981, secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 8, del decreto-legge n. 63/2012².

La legge impone a tali soggetti di dedicarsi esclusivamente alla **cura degli interessi pubblici** e di **astenersi** dal compimento di atti – inclusa la

¹ L. 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

² D.L. 18 maggio 2012, n. 63, *Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale*. (conv. L. 16 luglio 2012, n. 103).

partecipazione a deliberazioni collegiali – “in situazione di conflitto di interessi” (**comma 1**).

La definizione di conflitto di interessi, ai fini dell'individuazione degli atti dai quali è obbligatorio astenersi, è resa dal successivo art. 3 (v. *infra*).

Ai sensi del **comma 3**, le **regioni** e le **province autonome** di Trento e di Bolzano adottano disposizioni idonee ad assicurare il rispetto del **principio** di cui al comma 1.

Incompatibilità

La disciplina delle **incompatibilità** è recata dall'**articolo 2**, in cui sono elencate le cariche, gli uffici e le attività la cui titolarità o il cui esercizio risulta incompatibile con la titolarità di cariche di Governo.

L'incompatibilità riguarda:

- ogni **carica o ufficio pubblico**, ad eccezione delle cariche o uffici inerenti alle funzioni svolte dal soggetto in quanto titolare di cariche di Governo; del mandato parlamentare; di amministratore locale (si veda oltre quanto disposto dal decreto-legge 138/2011); delle cariche che risultano compatibili con il mandato parlamentare ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della L. 60/1953³;
- cariche, uffici o funzioni in **enti di diritto pubblico**, anche economici;
- cariche, uffici, funzioni o compiti di gestione in **società aventi fini di lucro** o in attività di rilievo **imprenditoriale**, o in associazioni o società tra **professionisti**. L'imprenditore individuale provvede a nominare uno o più institori, ai sensi del codice civile⁴;
- l'esercizio di attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di Governo;
- l'esercizio di qualsiasi tipo di impiego o lavoro sia pubblico, sia privato.

Il decreto-legge 138/2011 (art. 13, comma 3)⁵ ha ampliato (senza modificare testualmente la legge 215) il novero delle incompatibilità delle cariche di governo comprendendovi qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica (in

³ L. 13 febbraio 1953, n. 60, *Incompatibilità parlamentari*. Si tratta delle “cariche in enti culturali, assistenziali, di culto e in enti-fiera, nonché [di] quelle conferite nelle Università degli studi o negli Istituti di istruzione superiore a seguito di designazione elettiva dei Corpi accademici”.

⁴ Ai sensi dell'art. 2203 c.c., “è institore colui che è preposto dal titolare all'esercizio di un'impresa commerciale”. L'institore (art. 2204 c.c.) può compiere tutti gli atti pertinenti all'esercizio dell'impresa (salve le limitazioni contenute nella procura) e può stare in giudizio in nome del preponente, ma non può alienare o ipotecare i beni immobili senza espressa autorizzazione.

⁵ D.L. 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo* (conv. L. 14 settembre 2011, n. 148).

pratica sindaci e presidenti di provincia) relativa ad organi di governo di **enti pubblici territoriali** aventi popolazione superiore a 15.000 abitanti⁶.

Gli incarichi e le funzioni incompatibili cessano con effetto dalla data del giuramento relativo agli incarichi di Governo e comunque dalla data di effettiva assunzione delle cariche.

Dagli incarichi e funzioni incompatibili non può derivare, per tutta la durata della carica di Governo, alcuna forma di retribuzione o vantaggio per il titolare. Dopo il termine dell'incarico di Governo, **l'incompatibilità sussiste per ulteriori dodici mesi** nei confronti di cariche in enti di diritto pubblico e in società con fini di lucro che operano in settori connessi con la carica ricoperta. Quanto ai rapporti d'impiego o di lavoro pubblico o privato, è previsto il collocamento in aspettativa (o analoga posizione prevista dai rispettivi ordinamenti).

Esistono, inoltre, nell'ordinamento altre disposizioni recanti cause di incompatibilità per i membri del Governo. Si tratta di disposizioni specifiche, ad esempio quelle che istituiscono autorità amministrative indipendenti, introdotte in prevalenza anteriormente all'approvazione della legge 215 del 2004, e da questa sostanzialmente assorbite.

Si registra peraltro l'introduzione di disposizioni di incompatibilità anche dopo il 2004.

Oltre all'incompatibilità con la carica di sindaco e presidente di provincia, sopra menzionata, si ricordano una serie di incompatibilità previste dal decreto legislativo n. 39 del 2013 (di attuazione della c.d. legge anticorruzione)⁷ tra cui quelle tra membri di governo e:

- titolari di incarichi amministrativi di vertice (segretario generale, capo dipartimento, direttore generale e similari) nelle amministrazioni statali, regionali e locali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello nazionale, regionale e locale (art. 11, comma 1);

⁶ La soglia demografica, originariamente fissata a 5.000 abitanti, è stata così elevata dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni di comuni e fusioni di comuni*.

Si ricorda altresì che nel testo originario la legge 215 prevedeva anche l'incompatibilità tra le cariche di Governo e quella di amministratore locale. Per effetto della successiva L. 88/2005, di conversione del D.L. 44/2005, tale incompatibilità è venuta meno: l'art. 3-ter del decreto, introdotto in sede di conversione, novella infatti il comma 1, lett. a) dell'art. 2 per aggiungere alle eccezioni ivi elencate quella relativa alla carica di amministratore di enti locali, come definita dall'art. 77, comma 2, del Testo unico sugli enti locali.

Tale disposizione individua come segue gli amministratori degli enti locali:

- i sindaci, anche metropolitani, e i presidenti delle province;
- i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province;
- i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali;
- i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali;
- i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane;
- i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali;
- i componenti degli organi di decentramento.

⁷ D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, *Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*.

- titolari di incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 12, comma 2);
- presidente e amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale, regionale e locale (art. 13, comma 1);
- direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali (art. 14, comma 1).

Ai sensi del decreto legislativo 235/2012⁸ (anch'esso attuativo della legge anticorruzione) non possono inoltre ricoprire incarichi di governo coloro che sono stati condannati, in via definitiva, ad una pena superiore a 2 anni di reclusione per un delitto ricompreso in una delle seguenti categorie:

- delitti previsti dall'art. 51, commi 3-bis e 3-quater del codice di procedura penale (delitti a carattere associativo e delitti di terrorismo);
- delitti previsti nel Libro II, Titolo II (Delitti contro la pubblica amministrazione), Capo I (Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione) del codice penale, composto dagli articoli da 314 a 335-bis;
- delitti per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 4 anni stabilita in base all'art. 278 c.p.p.

Definizione di conflitto di interessi

La legge individua quindi le situazioni in cui si determina il **conflitto di interessi (articolo 3)**.

Esso sussiste quando il titolare di cariche di Governo partecipa all'adozione di un atto – anche formulando la proposta – o omette un atto dovuto:

- trovandosi in situazione di **incompatibilità** ai sensi del precedente art. 2, ovvero
- avendo l'atto o l'omissione un'"**incidenza specifica e preferenziale**" sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, o delle imprese o società da essi controllate, con danno per l'interesse pubblico.

A fini interpretativi, giova rimarcare che:

- la situazione di conflitto non concerne (solo) l'adozione di atti, bensì la **partecipazione** a tale adozione: può dunque trattarsi di deliberazioni collegiali ovvero di atti conseguenti all'adozione di un procedimento al quale il titolare di cariche di governo prende parte, anche attraverso la formulazione della proposta;
- la situazione di conflitto può derivare anche da un'**omissione**, quando essa abbia ad oggetto un atto dovuto (non sembra dunque rilevare l'omissione di

⁸ D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*

un atto qualora residui un margine di discrezionalità in ordine alla sua adozione);

- l'incidenza patrimoniale dell'atto o dell'omissione deve essere non solo specifica ma "**preferenziale**".

Tale aggettivo sembra richiedere un diverso (e migliore) effetto patrimoniale nei confronti del titolare (o dei parenti), rispetto alla generalità dei soggetti in atto o potenzialmente destinatari dell'atto o dell'omissione. A tale riguardo, la delibera del 16 novembre 2004 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, applicativa della legge, precisa (art. 5, comma 2) che "nell'accertamento dell'incidenza specifica e preferenziale l'Autorità prende in considerazione qualsiasi vantaggio che in modo particolare, ancorché non esclusivo, si può determinare nel patrimonio dei soggetti di cui all'art. 3 della legge, anche se l'azione di governo è formalmente destinata alla generalità o ad intere categorie di soggetti";

- l'incidenza dell'atto o dell'omissione può riguardare non solo il patrimonio (personale) del titolare, coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ma anche quello delle **imprese o società** da essi controllate. Il concetto di "controllo" è definito mediante rinvio all'art. 7 della L. 287/1990⁹.

Al di fuori delle ipotesi di incompatibilità, per le quali l'insorgenza del conflitto è *in re ipsa*, il conflitto è configurato, come si è detto, in termini di "incidenza specifica e preferenziale" sul patrimonio del titolare e degli altri soggetti individuati: assume dunque rilievo la sola natura **patrimoniale** degli interessi. Ulteriore condizione che deve ricorrere perché si abbia conflitto è la sussistenza di un **danno** per l'interesse pubblico in conseguenza dell'atto.

La sussistenza di una situazione di conflitto di interessi (potenziale, deve intendersi) fa sorgere nel titolare della carica di governo l'obbligo di astensione di cui all'articolo 1.

Viene ribadita la validità **delle norme generali poste a tutela della concorrenza**¹⁰ (**articolo 4**), stabilendo, tra l'altro, che la violazione del divieto di atti e comportamenti che costituiscano o mantengano una posizione dominante nel settore delle comunicazioni (ai sensi dell'art. 2 della L. 249/1997¹¹ (poi confluito nel testo unico della radiotelevisione: D.Lgs. 177/2005) e dell'art. 14

⁹ L. 10 ottobre 1990, n. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*.

¹⁰ Si tratta, in particolare, delle vigenti disposizioni volte a prevenire e reprimere l'abuso di posizione dominante da parte delle imprese, recate dall'art. 3 della L. 287/1990, istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

¹¹ L. 31 luglio 1997, n. 249, *Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*. Il richiamato art. 2, relativo al divieto di posizioni dominanti, è stato dapprima ampiamente modificato dalla L. 112/2004 e poi abrogato dall'art. 54 del *Testo unico della radiotelevisione* di cui al D.Lgs. 31 luglio 2005, n. 177; le corrispondenti disposizioni sono ora contenute negli artt. 22 e 43 del Testo unico.

della L. 112/2004¹²) è sanzionata anche quando sia compiuta dall'impresa facente capo al titolare di cariche di Governo avvalendosi di atti posti in essere dal titolare medesimo. Resta altresì ferma, in presenza dei rispettivi presupposti, l'applicabilità delle norme civili, penali, amministrative e disciplinari vigenti.

Il riferimento alla L. 112/2004 è stato introdotto dal successivo D.L. 233/2004¹³, che ha inteso adeguare e coordinare alcuni passaggi della L. 215/2004 con il dettato della L. 112/2004 (così detta "legge Gasparri"), che regola l'assetto del sistema radiotelevisivo e introduce, in particolare, il concetto di "sistema integrato delle comunicazioni".

Il decreto-legge, nello specifico, ha novellato la legge in soli due punti (artt. 4 e 7) con il dichiarato intento di introdurre richiami alla "legge Gasparri" o in sostituzione di norme superate, o in aggiunta a norme che restano in vigore, ma che sono divenute insufficienti a regolare le funzioni previste dalla legge sul conflitto di interessi in materia di comunicazione.

Obblighi di dichiarazione

Chi assume la titolarità di cariche di Governo ha l'obbligo di **rendere note (articolo 5) all'Autorità garante della concorrenza e del mercato:**

- l'eventuale titolarità di cariche o attività incompatibili;
- tutti i dati relativi alle attività patrimoniali di cui sia titolare, o di cui sia stato titolare nei tre mesi precedenti.

Il termine per la presentazione della dichiarazione, complessivamente pari a 90 giorni, è sdoppiato in 30 giorni per la dichiarazione delle situazioni di incompatibilità, e in ulteriori 60 giorni per quella concernente le attività patrimoniali. Si precisa inoltre che tra le attività patrimoniali da dichiarare sono comprese le partecipazioni azionarie. Le successive variazioni dei dati patrimoniali sono anch'esse oggetto di dichiarazione.

Gli obblighi di dichiarazione sono estesi al **coniuge** ed ai **parenti** entro il secondo grado.

Le dichiarazioni sono rese anche all'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**, quando le incompatibilità o i dati patrimoniali afferiscano a settori di sua competenza.

Le due menzionate Autorità di garanzia provvedono agli **accertamenti** di competenza, con le modalità di cui ai successivi articoli 6 e 7, entro i 30 giorni successivi al ricevimento delle dichiarazioni.

¹² L. 3 maggio 2004, n. 112, *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI - Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*. L'art. 14 è relativo all'accertamento della sussistenza di posizioni dominanti nel sistema integrato delle comunicazioni.

¹³ D.L. 6 settembre 2004, n. 233 (conv. con mod. in L. 5 novembre 2004, n. 261), *Modificazioni alla legge 20 luglio 2004, n. 215, in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*.

Le dichiarazioni incomplete o non veritiere o la mancata effettuazione delle dichiarazioni stesse costituiscono **reato** (vedi oltre articolo 8).

In attuazione della legge anticorruzione (L. 190/2012), il legislatore è intervenuto a riordinare la materia degli **obblighi di trasparenza in capo alle pubbliche amministrazioni** con il D.Lgs. 33/2013. In particolare, per quanto riguarda i **titolari di incarichi politici**, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di **livello statale, regionale e locale**, le amministrazioni devono pubblicare (articolo 14):

- l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;
- il curriculum;
- i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;
- i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
- gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;
- le dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano.

Le pubbliche amministrazioni pubblicano tali dati cui entro tre mesi dalla elezione o dalla nomina e per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico dei soggetti, salve le informazioni concernenti la situazione patrimoniale e, ove consentita, la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, che vengono pubblicate fino alla cessazione dell'incarico o del mandato.

Il D.Lgs. 97/2016 ha esteso tali obblighi di trasparenza anche nei confronti dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni.

Competenze delle Autorità di garanzia

L'**articolo 6** individua le nuove funzioni assegnate dalla legge all'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** in materia di conflitti di interessi.

Nel dettaglio, l'Autorità è competente ad accertare la sussistenza di:

- **situazioni d'incompatibilità**, di cui all'articolo 2 della legge;
- **situazioni di conflitto d'interesse**, ai sensi dell'articolo 3.

Nel primo caso, l'Autorità **promuove**, nei casi d'inosservanza, gli adempimenti volti a superare la situazione di incompatibilità, eseguiti poi dagli organi di volta in volta competenti, e ne dà **comunicazione** ai Presidenti delle due Camere.

In particolare, l'Autorità, accertata la situazione di incompatibilità, **promuove**:

- la rimozione o la decadenza dalla carica o dall'ufficio ad opera dell'Amministrazione competente o di quella vigilante l'ente o l'impresa;
- la sospensione del rapporto di impiego o di lavoro pubblico o privato;

- la sospensione dall'iscrizione in albi e registri professionali, che deve essere richiesta agli ordini professionali per gli atti di loro competenza.

Nella seconda ipotesi, l'Autorità **non ha poteri diretti** nei confronti del titolare di cariche di Governo, ma **comunica** ai Presidenti delle Camere gli accertamenti svolti, indicando la situazione di privilegio. L'Antitrust può invece diffidare ed eventualmente infliggere **sanzioni pecuniarie alle imprese** che pongano in essere comportamenti volti ad avvantaggiarsi degli atti adottati in situazioni di conflitto d'interesse.

La legge attribuisce all'Autorità Antitrust un potere di esame, controllo e verifica degli effetti dell'azione del titolare della carica di governo. Tale attività deve essere focalizzata a rilevare l'eventuale incidenza specifica e preferenziale, con danno per l'interesse pubblico, dell'azione del titolare della carica di governo sul proprio assetto patrimoniale, su quello del coniuge o dei parenti entro il secondo grado nonché su quello delle imprese o società da essi controllate.

È in ogni caso fatto salvo l'obbligo di **denuncia all'autorità giudiziaria**, quando i fatti abbiano rilievo penale.

Vengono indicate le **modalità degli accertamenti** dell'*Antitrust*, che procede d'ufficio alle verifiche di competenza, valutate preventivamente e specificatamente le condizioni di proponibilità ed ammissibilità della questione.

A tale fine, l'Autorità corrisponde e collabora con gli organi delle Amministrazioni, acquisisce i pareri delle altre Autorità amministrative indipendenti competenti e le informazioni necessarie per l'espletamento dei compiti che il disegno di legge le affida, con i limiti opponibili all'autorità giudiziaria.

Nell'esercizio di tali funzioni, l'Autorità si avvale dei poteri riconosciuti dalla L. 287/1990, in quanto compatibili.

È garantita la partecipazione procedimentale dell'interessato ai sensi della L. 241/1990¹⁴, ma viene fatto salvo quanto previsto dell'articolo 14, comma 3, della L. 287/1990, che stabilisce che le notizie, le informazioni o i dati riguardanti le imprese oggetto di istruttoria da parte dell'Autorità sono tutelati dal segreto d'ufficio anche nei riguardi delle pubbliche amministrazioni.

Come si anticipava, a seguito degli accertamenti o dell'irrogazione di sanzioni pecuniarie previsti dall'articolo in esame, l'*Antitrust* deve effettuare una **comunicazione motivata** diretta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Tale comunicazione deve indicare:

- i contenuti della situazione di privilegio;
- gli effetti distorsivi realizzatisi sul mercato;

¹⁴ L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

- le conseguenze della situazione di privilegio;
- le eventuali sanzioni inflitte alle imprese.

All'*Antitrust* viene inoltre attribuito un **potere regolatorio** in riferimento alle procedure istruttorie, ai criteri di accertamento per lo svolgimento dei compiti ad essa assegnati dal provvedimento in esame, nonché in relazione alle modifiche organizzative interne. Tale potere è stato esercitato con l'adozione della Deliberazione del 16 novembre 2004, su *Criteri di accertamento e procedure istruttorie relativi all'applicazione della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*¹⁵.

Il successivo **articolo 7** attribuisce anche all'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni** specifici compiti nella materia in esame.

Tali compiti – di vigilanza, di accertamento e sanzionatori – sono indirizzati non al titolare di cariche di governo ed ai suoi comportamenti, bensì ai **comportamenti delle imprese che facciano capo** al titolare medesimo – ovvero al coniuge o ai parenti entro il secondo grado, o che siano da essi controllate – qualora tali imprese operino nei settori del **sistema integrato delle comunicazioni** di cui all'art. 2, comma 1, lett. g) della L. 112/2004¹⁶: si tratta del “*stampa quotidiana e periodica; editoria annuaristica ed elettronica anche per il tramite di Internet; radio e servizi di media audiovisivi; cinema; pubblicità esterna; iniziative di comunicazione di prodotti e servizi; sponsorizzazioni*”¹⁷.

Oggetto del controllo sono gli (eventuali) comportamenti che:

- forniscano un “**sostegno privilegiato**” al titolare di cariche di governo;
- **violino**, al contempo, le disposizioni di cui alla L. 223/1990¹⁸, alla L. 249/1997¹⁹, alla L. 28/2000²⁰, nonché alla citata L. 112/2004.

Tali leggi costituiscono i principali provvedimenti di ordine generale volti a disciplinare l'esercizio dell'attività radiotelevisiva, l'assetto complessivo del settore delle comunicazioni e la comunicazione politica attraverso i mezzi di informazione. Ciascuna di esse reca una pluralità di specifici obblighi e divieti a carico delle imprese operanti nel settore, nonché di sanzioni per la violazione dei medesimi, e pone in capo all'Autorità per

¹⁵ Pubblicata nella G.U. 1 dicembre 2004, n. 282.

¹⁶ Si ricorda che l'articolo richiamato è stato abrogato dall'art. 54 del *Testo unico della radiotelevisione* di cui al D.Lgs. 31 luglio 2005, n. 177. Le disposizioni ivi recate sono ora contenute nell'art. 2, comma 1, lett. s) del citato Testo unico, come modificato prima dal comma 4-bis dell'art. 16 del D.L. 159/2007 e poi dal comma 1 dell'art. 4, D.Lgs. 44/2010.

¹⁷ Il riferimento al settore integrato delle comunicazioni è stato introdotto dal D.L. 233/2004, già richiamato nel testo.

¹⁸ L. 6 agosto 1990, n. 223, *Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato* (cd. “legge Mammi”).

¹⁹ L. 31 luglio 1997, n. 249, *Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo* (cd. “legge Maccanico”).

²⁰ L. 22 febbraio 2000, n. 28, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica* (cd. “legge sulla par condicio”).

le garanzie nelle comunicazioni specifiche competenze afferenti alla regolazione del settore, alla vigilanza, all'accertamento delle infrazioni ed all'irrogazione di sanzioni.

Gran parte delle disposizioni della legge 223/1990 e della legge 112/2004 sono state abrogate e sono confluite nel citato testo unico del 2005.

L'articolo in esame fa rinvio alle leggi sopra richiamate anche per definire i poteri attribuiti all'Autorità, le procedure che essa deve seguire e le sanzioni da questa irrogabili. In aggiunta a ciò, estende all'Autorità quanto già disposto nel precedente articolo 6 con riguardo ai poteri ed alle modalità di accertamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Anche l'Autorità per le comunicazioni, come già previsto per l'*Antitrust*, qualora accerti che l'impresa abbia adottato comportamenti che forniscono un sostegno privilegiato al titolare di cariche di governo in violazione delle disposizioni di cui alle quattro leggi sopra citate, ha il potere di comminare, previa diffida, le **sanzioni** specificamente previste per tali infrazioni dalle leggi medesime: le sanzioni pecuniarie, peraltro, sono **umentate sino a un terzo**, in relazione alla gravità della violazioni.

L'Autorità **informa** il Parlamento degli accertamenti effettuati e delle eventuali sanzioni irrogate.

La legge attribuisce anche all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni un **potere regolatorio** in ordine alle procedure istruttorie, ai criteri di accertamento per lo svolgimento dei compiti ad essa assegnati dal provvedimento in esame, nonché in relazione alle modifiche organizzative interne. Tale potere è stato esercitato con l'adozione della Deliberazione del 1 dicembre 2004, *Regolamento per la risoluzione dei conflitti di interessi*²¹, successivamente abrogata e sostituita dalla Deliberazione del 13 ottobre 2005, *Modifiche e integrazioni al regolamento per la risoluzione dei conflitti di interessi*²².

Le due Autorità comunicano ogni sei mesi alle Camere, attraverso apposite **relazioni**, lo stato delle attività di controllo e vigilanza che sono ad esse attribuite (**articolo 8**).

Le ultime relazioni trasmesse sono le seguenti:

- [Doc. CLIII, n. 2](#) (trasmessa alla Presidenza l'11 febbraio 2019) aggiornata al mese di dicembre 2018. Presentata dal Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato;
- [Doc. CLIII-bis, n. 1](#) (trasmessa alla Presidenza il 13 dicembre 2011) Anno 2011. Presentata dal Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

²¹ *Deliberazione n. 417/04/CONS*, pubblicata nella G.U. del 23 dicembre 2004, n. 300.

²² *Deliberazione n. 392/05/CONS*, pubblicata nella G.U. del 23 dicembre 2005, n. 298 e modificata dalla *Deliberazione n. 682/11/CONS del 12 dicembre 2011*.

Le violazioni agli obblighi di dichiarazione di cui al precedente articolo 5 (dichiarazioni di denuncia delle situazioni di incompatibilità e dei dati relativi alle proprie attività patrimoniali), di cui si siano resi responsabili i titolari delle cariche di Governo sono tutte **sanzionate** ai sensi dell'articolo 328 del codice penale²³.

Si prevedono le seguenti ipotesi di violazione degli obblighi di dichiarazione:

- la mancata effettuazione della dichiarazione;
- l'effettuazione di dichiarazione non veritiera;
- l'effettuazione di dichiarazione incompleta.

Un'ulteriore condizione per l'applicazione dell'art. 328 c.p. si verifica quando l'interessato non ottemperi ad una specifica richiesta dell'autorità competente in un termine stabilito dalla stessa autorità, e comunque non inferiore a 30 giorni. Le autorità competenti sono l'Autorità per le comunicazioni, nel caso le dichiarazioni relative alle incompatibilità o ai dati patrimoniali riguardino il settore delle comunicazioni, e l'Autorità Antitrust negli altri casi.

Entrambe le Autorità, una volta verificate le irregolarità, ne danno comunicazione documentata sia all'autorità giudiziaria competente, sia ai Presidenti delle Camere.

Altre disposizioni

L'**articolo 9** dispone un incremento del **ruolo organico** di ciascuna Autorità, in conseguenza dei nuovi compiti ad esse attribuiti in materia di conflitti di interessi.

L'**articolo 10** reca, infine, alcune disposizioni transitorie.

²³ Ai sensi del quale: "Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a euro 1.032. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa".

L'ATTIVITÀ PARLAMENTARE NELLE PRECEDENTI LEGISLATURE

La questione dei conflitti di interessi ha trovato una definizione legislativa nel nostro ordinamento per la prima volta nella XIV legislatura, con l'approvazione della L. 215/2004²⁴.

Il tentativo di disciplinare la materia, infatti, era già stato affrontato nelle precedenti due legislature senza alcun esito legislativo, nonostante l'*iter* parlamentare fosse giunto, in entrambi i casi, a un'avanzata fase della deliberazione.

Nel corso della XV, della XVI e della XVII legislatura è stata risolledata in ambito parlamentare la questione dei conflitti di interessi in occasione dell'esame di alcune proposte di legge (non approvate) di riforma della legge del 2004.

XVII legislatura

Riprendendo il lavoro avviato nelle precedenti legislature, la Camera dei deputati, dopo un'ampia istruttoria legislativa, ha approvato un testo di riforma il cui *iter* non si è tuttavia concluso al Senato prima della fine della XVII legislatura.

La I Commissione della Camera ha avviato l'esame di diverse proposte di legge in materia il [6 maggio 2014](#): A.C. 275 Bressa, A.C. 1059 Fraccaro, A.C. 1832 . Civati e A. C. 1969 Tinagli, cui successivamente si sono aggiunte le pdl A.C. 2339 Dadone, A.C. 2634 Rizzetto, A.C. 2652 Scotto, A.C. 3426 Rubinato.

Nel mese di settembre la Commissione ha svolto una intensa [attività conoscitiva](#) nell'ambito delle proposte di legge, con diverse audizioni di organizzazioni e istituzioni che operano nel settore interessato dall'indagine, nonché di esperti della materia.

Il [7 ottobre 2014](#) la Commissione ha concluso l'esame del provvedimento senza procedere alla votazione delle proposte emendative in considerazione dei tempi ristretti a disposizione e ha deliberato di conferire il mandato al relatore di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento.

Il 9 e 20 ottobre 2014, l'Assemblea ha svolto la discussione generale del provvedimento e, successivamente, nella seduta dell'11 dicembre 2014, ha rinviato il testo in Commissione in ragione del parere contrario espresso dalla Commissione Bilancio, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, con riferimento a tutti gli articoli del testo del provvedimento. La Commissione Bilancio aveva ritenuto, in particolare, che il provvedimento necessitasse di ulteriori approfondimenti da parte della Commissione di merito, al fine di circoscriverne

²⁴ L. 20 luglio 2004, n. 215, *Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*.

puntualmente l'impatto finanziario e di definirne conseguentemente le occorrenti coperture finanziarie.

La I Commissione ha ripreso l'esame il [26 marzo 2015](#) con l'istituzione di un Comitato ristretto al fine di redigere un nuovo testo unificato da portare all'attenzione della Commissione, ai fini dell'adozione del testo base.

Dopo aver adottato il nuovo testo base e aver esaminato e votato gli emendamenti, la Commissione ha concluso l'esame del provvedimento il [18 febbraio 2016](#).

L'Assemblea ha avviato nuovamente l'esame del provvedimento nella seduta del 24 febbraio 2016 e nella seduta successiva ([25 febbraio 2016](#)) lo ha approvato.

Il 12 aprile è iniziato l'esame del Senato del testo approvato dalla Camera ([A.S. 2258](#)). La 1^a Commissione ha adottato come testo base il testo unificato del relatore nella seduta del [10 maggio 2017](#) ma l'esame non è proseguito ulteriormente.

XVI legislatura

La I Commissione della Camera ha svolto due **audizioni** (sedute del [29 marzo 2012](#) e del [4 aprile 2012](#)), rispettivamente, del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giovanni Pitruzzella, e del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dottor Corrado Calabrò, **sullo stato delle attività di controllo e vigilanza in materia di conflitti di interessi**.

Nella XVI legislatura, inoltre, è stata presentata una proposta di legge che riprende esattamente il testo approvato in sede referente dalla Camera nella precedente legislatura (A.C. 442 Bressa ed altri). La I Commissione della Camera ne avvia l'esame, con la relazione introduttiva del relatore, il 7 agosto 2012, in abbinamento con altre quattro **proposte di iniziativa parlamentare** (A.C. 1915 Di Pietro, A.C. 2664 Colombo, A.C. 2668 Veltroni e AC. 4874 Cambursano).

XV legislatura

Il 13 settembre 2006 la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera ha avviato l'esame in sede referente di una proposta di legge (A.C. 1318, on. Franceschini ed altri) intesa a **sostituire integralmente** la disciplina recata dalla L. 215/2004²⁵.

²⁵ Il testo presentato riproponeva sostanzialmente quello della proposta di legge A.C. 2214 (on. Rutelli ed altri), presentata nel corso della XIV legislatura ed assorbita dall'approvazione della L. 215/2004.

L'esame impegnava la Commissione per numerose sedute, nel corso delle quali si procedeva, tra l'altro, all'audizione dei presidenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni²⁶ e della Commissione nazionale per le società e la borsa²⁷ nonché, nell'ambito di un'apposita indagine conoscitiva, all'audizione di esperti in materia di diritto costituzionale, diritto societario, diritto tributario e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione²⁸.

Nella seduta dell'11 maggio 2007 la Commissione dava mandato al relatore (il Presidente on. Violante) di riferire favorevolmente all'Assemblea su un **testo notevolmente modificato ed ampliato** rispetto a quello iniziale (A.C. 1318-A).

Il 15 maggio iniziava la discussione in Assemblea sulla proposta di legge, con la discussione sulle linee generali e (il giorno successivo) l'esame di varie questioni pregiudiziali e di una sospensiva. L'Assemblea passava quindi (nella seduta dell'11 luglio) all'esame degli articoli, che tuttavia non proseguiva in sedute successive prima della fine anticipata della legislatura.

Il testo elaborato dalla commissione reca una serie di **incompatibilità** generali tra la carica di governo ad altri incarichi o attività e pone l'obbligo di **opzione** per coloro che incorrono in tali incompatibilità.

Viene poi introdotta una particolare forma di **incompatibilità patrimoniale** e viene istituita una **autorità indipendente** con compiti di prevenzione dei conflitti di interesse.

²⁶ Sedute antimeridiana e pomeridiana del 19 settembre 2006.

²⁷ Seduta del 2 maggio 2007.

²⁸ Sedute del 20 e del 30 novembre 2006.

Elementi di comparazione

FRANCIA

Le incompatibilità delle funzioni di membro del Governo con altre attività

L'[art. 23](#) della Costituzione francese del 4 ottobre 1958 dispone:

“Le funzioni di membro del Governo sono incompatibili con l’esercizio del mandato parlamentare, delle funzioni di rappresentanza professionale a carattere nazionale, di ogni impiego pubblico o attività professionale.

Una legge organica stabilisce la sostituzione dei titolari di tali mandati funzioni o impieghi.

La sostituzione dei membri del Parlamento ha luogo conformemente alle disposizioni dell'[articolo 25](#)”.

La norma individua dunque due fondamentali incompatibilità per un membro dell’esecutivo: la prima con l’esercizio del mandato parlamentare; la seconda con funzioni di rappresentanza di categorie professionali o con qualsivoglia impiego pubblico o attività privata a carattere professionale.

1) La prima categoria di **incompatibilità** della carica di Governo **con il mandato parlamentare** colloca la Francia in una posizione particolare rispetto ad altri regimi parlamentari, nei quali si tende a considerare l’incarico governativo come una sorta di “prosecuzione” del mandato ricevuto da deputati e senatori con le elezioni legislative. L’istituto trova la sua giustificazione teorica in un’interpretazione assai rigida del principio della separazione tra i poteri.

La Costituzione francese del 1958, adottata per impulso dell’allora Presidente della Repubblica, Generale de Gaulle, pone infatti un’architettura istituzionale tale da garantire al potere esecutivo la più ampia indipendenza dal potere legislativo.

Nelle intenzioni dei padri della Costituzione del 1958, l’istituto dell’incompatibilità dell’incarico governativo con il mandato parlamentare avrebbe dovuto inoltre servire a rafforzare la solidarietà ministeriale e la stabilità del governo. Il deputato o senatore nominato ministro avrebbe infatti saputo che, lasciando l’incarico amministrativo, non avrebbe ritrovato automaticamente il suo seggio in Parlamento, in quanto precedentemente (al momento della nomina governativa) sostituito in via definitiva da altro cittadino eletto.

Con la riforma costituzionale del 2008 ([Legge costituzionale n. 2008-724](#) del 23 luglio 2008 “di modernizzazione delle istituzioni della Repubblica”), è stato tuttavia disposto che il **parlamentare che accetti di ricoprire un ruolo nel Governo** sia **sostituito in modo temporaneo** dal deputato “supplente” e non più in maniera definitiva (nuovo [art. 25 Cost.](#)). Nel 2009 è stato inoltre previsto - con la [Legge organica n. 2009-38](#) del 13 gennaio 2009 “recante applicazione dell’articolo 25 della Costituzione”, che un ex-ministro possa riprendere l’esercizio del proprio mandato parlamentare, trascorso un mese dalla cessazione del suo incarico governativo (cfr. artt. 2, 3 e 4 della legge organica n. 2009-38).

In base al dettato costituzionale, è mediante una legge organica che devono essere inoltre poste le condizioni di applicazione dell'art. 23 Cost., riguardante il regime delle incompatibilità per un membro del Governo. Il provvedimento in questione è l'[Ordinanza n. 58-1099](#) del 17 novembre 1958 "recante legge organica per l'applicazione dell'articolo 23 della Costituzione", da ultimo modificata con la [Legge organica n. 2013-906](#) dell'11 ottobre 2013 "relativa alla trasparenza nella vita pubblica"²⁹.

L'Ordinanza n. 58-1099 dispone, in particolare, che l'incompatibilità diventi effettiva trascorso un mese dalla nomina del parlamentare ad una carica governativa e che in questo periodo il parlamentare divenuto membro dell'esecutivo non possa prendere parte a votazioni (art. 1).

Con riferimento alla **sostituzione** (*remplacement*) **del parlamentare divenuto ministro**, l'ordinanza del 1958 dispone che tale sostituzione abbia luogo "alle condizioni previste da leggi organiche relative alla composizione e alla durata dei poteri dell'Assemblea nazionale e del Senato" e che il sostituto di un parlamentare nominato membro del Governo non possa, in occasione dell'elezione successiva, presentarsi come candidato in contrapposizione a colui che sostituisce (art. 2).

Il "*remplacement des députés*" è attualmente disciplinato dagli articoli [LO176 - L178-1 del Code électoral](#); il "*remplacement des sénateurs*" dagli articoli [LO319 - L324 del Code électoral](#).

L'Ordinanza n. 58-1099 stabilisce poi che ai membri del Governo, cui siano state applicate le disposizioni degli articoli 2, 3 e 4 del provvedimento, sia corrisposta, al momento della **cessazione dell'incarico, un'indennità** di un importo corrispondente al trattamento che era ad essi spettante in qualità di membri del Governo. Tale indennità è corrisposta per tre mesi, ad eccezione dei casi in cui l'interessato non abbia ripreso prima un'attività retribuita. Essa non può inoltre essere percepita dall'interessato qualora questi abbia omesso di dichiarare all'"Autorità per la trasparenza della vita pubblica" - sulla quale ci si soffermerà successivamente - tutto o parte del suo patrimonio o dei suoi interessi (art. 5).

L'incompatibilità degli incarichi governativi con il mandato parlamentare non si estende anche ad **altri mandati elettivi locali** (ad esempio a quello di Sindaco, Presidente di un Consiglio generale, Presidente di un Consiglio regionale, ecc.) e ciò ha portato al verificarsi in passato del cosiddetto fenomeno del "cumulo delle funzioni".

Di recente, tuttavia, si è proposto di porre un divieto costituzionale a tale possibile cumulo. Nel **marzo 2013** è stato infatti presentato all'Assemblea nazionale un **disegno di legge costituzionale** con cui si propone di modificare l'articolo 23 Cost., nel senso di prevedere, in particolare, che **le funzioni**

²⁹ Si precisa che le leggi organiche nell'ordinamento francese sono fonti normative di rango superiore rispetto alle leggi ordinarie e devono essere approvate con maggioranze qualificate (cfr. [art. 46](#) Cost.).

ministeriali siano ugualmente incompatibili con “l’esercizio di funzioni esecutive in seno alle collettività [territoriali] disciplinate dai Titoli XII e XIII o agli enti pubblici di cooperazione costituiti al loro interno, qualora l’importanza di questi ultimi lo richieda”. Si tratta di tutte le “collettività territoriali” del territorio continentale europeo della Repubblica francese (comuni, dipartimenti, regioni) e delle “collettività d’Oltremare” (gli enti territoriali francesi che si trovano al di fuori del territorio continentale della Repubblica). Il progetto in questione, promosso dal Presidente della Repubblica Hollande, è il [Projet de loi constitutionnelle relatif aux incompatibilités applicables à l’exercice de fonctions gouvernementales et à la composition du Conseil constitutionnel](#) (projet n. 184), presentato all’Assemblea nazionale il 14 marzo 2013 e attualmente assegnato alla commissione per gli affari costituzionali, la *Commission des lois* (cfr. [scheda iter legislativo](#)).

Merita inoltre di essere sottolineato che, con riferimento ai parlamentari, è stato recentemente disposto, con la [Legge organica n. 2014-125](#) del 14 febbraio 2014, il divieto di cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di deputato e di senatore.

2) La seconda categoria di **incompatibilità** prevista dall’art. 23 della Costituzione per un membro dell’esecutivo è **di carattere generale**: gli incarichi di Governo sono incompatibili con ogni **funzione di rappresentanza professionale** a carattere nazionale, con qualsivoglia **impiego pubblico** e con ogni tipo di **attività professionale**. L’estrema generalità di questa previsione viene interpretata nel senso più restrittivo e cioè come incompatibilità con ogni tipo di attività lavorativa pubblica e privata, in quanto la partecipazione al Governo è considerata come un atto politico che esige un impegno esclusivo. La misura è inoltre concepita per prevenire l’eventuale manifestarsi di conflitti di interesse per i membri dell’esecutivo.

L’Ordinanza n. 58-1099 prescrive che tutte le incompatibilità stabilite dall’art. 23 Cost. diventino effettive una volta trascorso un mese dalla nomina dell’interessato a ricoprire incarichi governativi (art. 1).

Il testo legislativo dispone inoltre che la sostituzione dell’interessato nelle funzioni di rappresentanza professionale a carattere nazionale, o di titolare di un impiego pubblico, avvenga nel rispetto degli statuti delle organizzazioni o amministrazioni interessate (artt. 3-4).

L’ordinanza stabilisce poi che, come per i membri del Governo di origine parlamentare, anche per i membri di Governo di origine “non parlamentare”, sia previsto, al momento della cessazione dell’incarico, l’assegnazione di un’indennità di importo corrispondente al trattamento che era ad essi spettante in qualità di titolari di incarichi governativi. L’indennità è corrisposta per un periodo massimo di tre mesi, salvo ripresa anticipata di un’attività lavorativa e non può essere erogata se i soggetti che dovrebbero beneficiarne hanno omesso di inviare all’“Autorità per la trasparenza della vita pubblica” le dichiarazioni dovute sulla loro situazione patrimoniale e i loro interessi (art. 5).

La nozione di “conflitto di interessi” e alcuni meccanismi posti nell’ordinamento per contrastarne la manifestazione

Con la [Legge n. 2013-907](#) dell’11 ottobre 2013 “**relativa alla trasparenza della vita pubblica**”, cui si è già accennato, il legislatore francese ha posto una **definizione del concetto di conflitto di interessi**. L’[art. 2](#) del testo legislativo dispone infatti che, “ai sensi della presente legge, costituisce un conflitto di interessi ogni situazione di interferenza tra un interesse pubblico e degli interessi pubblici o privati che è di natura tale da influenzare o da sembrare influenzare l’esercizio indipendente, imparziale e obiettivo di una funzione”.

Il provvedimento stabilisce inoltre gli obblighi di probità ed imparzialità che è tenuto a rispettare ogni responsabile di una funzione pubblica. In particolare prescrive che ogni persona incaricata di una missione pubblica ha il dovere di evitare di porsi in una situazione di conflitto di interessi o di rimediarsi immediatamente nel caso del suo sopraggiungere.

I meccanismi di prevenzione di eventuali conflitti di interesse posti dalla presente legge sono applicabili a diversi soggetti: membri del Governo, loro collaboratori, membri di autorità amministrative indipendenti, dirigenti e dipendenti pubblici (*fonctionnaires de l’État*), ecc.

Con particolare riferimento ai membri del Governo, il provvedimento dispone innanzitutto alcune modifiche alle misure sanzionatorie previste nei confronti di coloro che commettono il reato di “**difesa illegale di interessi**” (*prise illégale d’intérêts*), disciplinato agli [artt. 432-12 e 432-13 del codice penale](#).

Al riguardo, si precisa che l’[art. 432-12 del codice penale](#) dispone che “il fatto, commesso da una persona depositaria dell’autorità pubblica o incaricata di una missione di servizio pubblico o da una persona investita di un mandato elettivo pubblico, di difendere, ottenere di tutelare, o conservare, direttamente o indirettamente, un interesse qualsiasi presso un’impresa o nell’ambito di un’operazione di cui tale persona, al momento dell’atto, è incaricata, in tutto o in parte, di assicurare la sorveglianza, l’amministrazione, la liquidazione o il pagamento, è sanzionato con una pena di detenzione fino a 5 anni e con un’ammenda fino a 500.000 euro, il cui importo può essere condotto al doppio del prodotto derivante dall’infrazione”. L’articolo prevede alcune eccezioni per i sindaci ed altre autorità dei comuni fino a 3.500 abitanti.

Il codice penale dispone dunque che sia perseguibile il titolare di un incarico pubblico che compie un atto tale da favorire un proprio interesse personale a detrimento di quello dell’organismo pubblico presso cui opera.

L’[art. 432-13 del codice penale](#) disciplina poi la sanzione per i titolari di funzioni pubbliche che commettono **il reato di “difesa illegale di interessi” una volta cessato il loro incarico**.

In base a tale disposizione la persona che, “quale membro del Governo”, o titolare di una funzione esecutiva locale, o dirigente, dipendente o agente di un’amministrazione pubblica, abbia svolto funzioni di sorveglianza o controllo di un’impresa privata, o stipulato contratti con essa, o proposto di assumere alcune decisioni o pareri in merito alle sue attività, non può acquisire un incarico di

lavoro, consulenza presso la stessa impresa, o partecipare con i propri fondi al suo capitale, qualora non sia decorso un periodo di almeno tre anni dalla cessazione dell'incarico pubblico.

La violazione di questa norma può essere punita, ai sensi del medesimo articolo, con la detenzione fino a tre anni e con un'ammenda fino a 200.000 euro, il cui importo può essere condotto al doppio del prodotto derivante dall'infrazione.

Prima dell'intervento legislativo del 2013 tale pena era prevista solo per i dipendenti pubblici (*fonctionnaires et agents d'une administration publique*). Con la Legge n. 2013-907 la sanzione della "*prise illegale d'intérêts*", commessa da una persona all'indomani dalla cessazione del proprio incarico pubblico, è **estesa anche ai membri del Governo**.

Ai sensi dell'art. 432-13 del codice penale, è assimilata inoltre ad un'impresa privata ogni impresa pubblica che eserciti la sua attività in un settore concorrenziale e in conformità alle regole di diritto privato.

L'infrazione non si verifica in caso di sola partecipazione dell'interessato al capitale di società quotate in borsa o allorché i capitali vengano ricevuti per "devoluzione successoriale".

L'attenzione mostrata già da tempo dal legislatore francese nel disciplinare una serie di interdizioni per le attività professionali svolte da un titolare di incarico pubblico, dopo la cessazione di un suo mandato o incarico, nasce dalla volontà di limitare gli elementi abusivi di un fenomeno peculiare della società francese. Si tratta del fenomeno del cosiddetto "***pantouflage***", ovvero il passaggio di alti funzionari dello Stato ad incarichi, sovente più remunerativi, nel settore privato.

Il fenomeno può essere più facilmente compreso se inquadrato nel particolare sistema francese di formazione delle *élites* della società. Il sistema è imperniato in particolare sulla offerta formativa delle cosiddette *Grandes écoles*, che costituiscono delle scuole di alta formazione. Molti esponenti della classe dirigente francese hanno in particolare frequentato l'*École nationale d'administration* ([ENA](#)). In tale scuola sono generalmente formati i "*grands corps*" dello Stato, così come alcuni dei principali personaggi politici del paese, o i titolari di importanti ruoli di dirigenza nel settore privato.

La regolamentazione del fenomeno del "*pantouflage*" mira alla prevenzione, per motivi etici e giuridici, delle pratiche di assunzione di incarichi o collaborazioni da parte di ex-titolari di incarichi pubblici (che sono spesso anche ex-allievi di una *Grande école*) presso società sottoposte in precedenza alla loro sfera di attribuzioni.

Con riferimento ai soli **dirigenti e dipendenti pubblici**, si rileva inoltre che il regime delle loro **incompatibilità** e la prevenzione dei conflitti di interesse di cui possono divenire protagonisti sono inoltre disciplinati dalla [Legge n. 83-634](#) del 13 luglio 1983 "recante diritti ed obblighi dei dipendenti pubblici" (la cosiddetta *Loi Le Pors*). Nello specifico l'[art. 25](#) della legge del 1983 stabilisce quali siano le attività private che non possono essere esercitate da un dirigente o da un dipendente pubblico.

Per quanto riguarda le azioni poste dal legislatore per contrastare il manifestarsi di conflitti di interessi tra i membri del Governo, merita di essere segnalata la recente emanazione del [Decreto n. 2014-34](#) del 16 gennaio 2014 “relativo alla **prevenzione dei conflitti di interessi nell’esercizio delle funzioni ministeriali**”, che modifica il Decreto n. 59-178 del 22 gennaio 1959 “relativo alle attribuzioni dei ministri”.

L’art. 1 del decreto del gennaio 2014 dispone in particolare che, qualora il **Primo ministro valuti di potersi trovare in una situazione di conflitto di interessi** per l’esercizio di alcuni suoi poteri, è tenuto a delegare tali poteri, alle condizioni stabilite dall’[art. 21](#) Cost., al ministro che è stato nominato per primo con il decreto relativo alla composizione del Governo.

Qualora sia invece un ministro a valutare di potersi trovare in una situazione di conflitto di interessi, il medesimo articolo dispone che sia il Primo ministro ad esercitare le attribuzioni del ministro per il cui svolgimento potrebbe generarsi tale situazione.

Il ministro interessato deve comunicare per iscritto al Primo ministro la sua valutazione in merito alla propria possibile situazione di conflitto di interessi, precisando il motivo per cui giudica di non poter esercitare certe attribuzioni. Il Primo ministro stabilisce di conseguenza, mediante un decreto, quali siano le attribuzioni che assume al posto di tale ministro.

Qualora sia infine un altro membro di Governo, di gerarchia inferiore a quella di un ministro, a valutare di potersi trovare in una situazione di conflitto di interessi, ne informa per iscritto sia il Primo ministro, sia il ministro interessato. Quest’ultimo sarà chiamato ad assumere, mediante decreto, le attribuzioni che erano precedentemente assegnate al membro di Governo interessato dal possibile verificarsi del conflitto di interessi.

Le “dichiarazioni sulla situazione patrimoniale” e le “dichiarazioni di interessi”

Nell’ordinamento francese è previsto che alcuni soggetti incaricati dello svolgimento di una missione pubblica siano obbligati a presentare ad un’autorità amministrativa indipendente, l’*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* (sulla quale ci si soffermerà nel paragrafo successivo), due tipologie di dichiarazioni: la “dichiarazione sulla situazione patrimoniale” e la “dichiarazione di interessi”.

I soggetti chiamati alla presentazione delle due dichiarazioni sono: i parlamentari; i membri del Governo; i rappresentanti francesi presso il Parlamento europeo; i titolari di alcune funzioni esecutive e legislative a livello locale (ad es. i presidenti dei Consigli regionali, i presidenti dei Consigli generali di un dipartimento, i sindaci di comuni con più di 20.000 abitanti, i presidenti degli “enti pubblici di cooperazione intercomunale” -EPCI-, i consiglieri regionali, i consiglieri generali di un dipartimento, ecc.), i membri dei gabinetti ministeriali; i collaboratori del Presidente della Repubblica; i collaboratori dei due Presidenti delle assemblee parlamentari; i membri delle Autorità amministrative indipendenti

e delle autorità pubbliche indipendenti; ogni altra personalità che svolga una funzione pubblica, su decisione del Governo.

Spetta invece al Presidente della Repubblica il compito di presentare la “dichiarazione sulla propria situazione patrimoniale” secondo alcune regole specifiche.

Le “dichiarazioni sulla situazione patrimoniale” costituiscono un obbligo per determinate autorità pubbliche francesi già da diversi anni. Le “dichiarazioni di interessi” sono state invece introdotte nell’ordinamento solo di recente e sono disciplinate da due provvedimenti: la [Legge organica n. 2013-906](#) dell’11 ottobre 2013 “relativa alla trasparenza della vita pubblica” e la [Legge n. 2013-907](#), già citata, con cui è stata in particolare istituita l’“Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica” (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*).

Questi due provvedimenti, adottati per impulso del nuovo Presidente della Repubblica Hollande, hanno recato inoltre una riforma complessiva della materia delle “dichiarazioni della situazione patrimoniale”, prevedendone un obbligo di presentazione per un numero più ampio di soggetti istituzionali. Le specifiche condizioni di presentazione delle due tipologie di dichiarazioni sono state inoltre successivamente regolamentate con il [Decreto n. 2013-1212](#) del 23 dicembre 2013 “relativo alle dichiarazioni della situazione patrimoniale e alle dichiarazioni di interessi indirizzate all’Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica”.

Mediante la riforma delle “dichiarazioni sulla situazione patrimoniale” e l’introduzione delle “dichiarazioni di interessi” il legislatore francese ha inteso promuovere meccanismi che facilitino la prevenzione di conflitto di interessi e una più efficace lotta alla corruzione.

Le “dichiarazioni sulle situazioni patrimoniali” permettono, in particolare, di assicurare un controllo sui beni personali dei soggetti interessati, ottenuti prima e dopo l’assunzione di incarichi pubblici, anche al fine di valutare se gli stessi hanno usufruito della particolare posizione di potere acquisita, con l’incarico o il mandato ricevuti, per arricchirsi in modo illecito. Le “dichiarazioni di interessi” permettono, nello specifico, di controllare se le personalità chiamate a presentarle hanno perseguito la difesa di un interesse personale, antepoendolo all’interesse generale, durante e dopo lo svolgimento di un incarico pubblico.

Si espongono di seguito i contenuti delle sole norme relative alle modalità di presentazione delle dichiarazioni patrimoniali e di interessi dei membri dell’Esecutivo.

Per un approfondimento sulle regole concernenti le modalità di presentazione delle medesime **dichiarazioni da parte dei deputati e dei senatori** francesi si vedano in particolare gli articoli da [LO 135-1](#) a [LO135-6](#) e l’articolo [LO296](#) del Codice elettorale.

Le dichiarazioni sulla situazione patrimoniale del Presidente della Repubblica

Per quanto riguarda nello specifico il **Presidente della Repubblica**, l'obbligo di presentazione delle "dichiarazioni patrimoniali" è stato inizialmente istituito nel 1988. La [Legge organica n. 88-226](#) dell'11 marzo 1988 "relativa alla trasparenza finanziaria della vita politica", recando in particolare modifiche all'art. 3 della [Legge n.62-1292](#) del 6 novembre 1962 "relativa all'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale", ha infatti previsto che il **candidato alla Presidenza della Repubblica** dovesse presentare una "*déclaration de sa situation patrimoniale*" al Consiglio costituzionale, pena la nullità della propria candidatura.

L'[art. 3](#) della Legge n.62-1292, più volte modificato (da ultimo con la Legge organica n. 2013-906), dispone attualmente che ogni **candidato alla Presidenza della Repubblica** presenti al **Consiglio costituzionale**, pena la nullità della sua candidatura, una "**dichiarazione sulla propria situazione patrimoniale**" conforme alle disposizioni dell'[art. LO 135-1](#) del codice elettorale. Il candidato che risulti **eletto** è poi tenuto a presentare, due mesi o un mese prima della cessazione del mandato, o in caso di dimissioni entro un mese dopo la loro comunicazione, una "**nuova dichiarazione**" sulla situazione patrimoniale, che sarà pubblicata sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica, entro 8 giorni dal suo deposito.

Le **dichiarazioni** sulla situazione patrimoniale presentate dai candidati alla Presidenza della Repubblica devono essere inoltre **trasmesse alla Haute Autorité pour la transparence de la vie publique**, che le rende pubbliche almeno 15 giorni prima del primo turno di scrutinio, secondo i limiti definiti dal paragrafo III dell'[art. LO 135-2](#) del codice elettorale. La **dichiarazione** sulla situazione patrimoniale presentata dal Presidente della Repubblica alla **conclusione del proprio mandato** è anch'essa trasmessa all'Autorità sopra richiamata.

Si vedano, a titolo di esempio, la "[Déclaration de situation patrimoniale de M. Nicolas Sarkozy...](#)", pubblicata sulla Gazzetta ufficiale (GU) n. 72 del 24 marzo 2012, e la "[Déclaration de situation patrimoniale de M. François Hollande proclamé Président de la République](#)", pubblicata sulla GU n. 110 dell'11 maggio 2012.

Le dichiarazioni della situazione patrimoniale e le dichiarazioni di interessi dei membri del Governo

Per quanto concerne le "**dichiarazioni relative alla situazione patrimoniale**" dei **membri del Governo**, l'obbligo della loro presentazione, seppur con modalità differenti rispetto ad oggi, è stato istituito in Francia nel 1988, con la [Legge n. 88-227](#) dell'11 marzo 1988 "relativa alla trasparenza finanziaria". L'istituto è stato in seguito profondamente riformato con la [Legge n.95-126](#) dell'8 febbraio 1995

“relativa alla dichiarazione del patrimonio dei membri del Governo e dei titolari di alcune funzioni”. Attualmente, la materia è disciplinata in particolare dalla Legge n. 2013-907, già ampiamente citata. Secondo le nuove disposizioni, è previsto che ciascun membro del Governo sia tenuto a presentare entro due mesi dalla sua nomina una dichiarazione della sua situazione patrimoniale al presidente della *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*.

Il membro del Governo, durante l'esercizio delle sue funzioni, è inoltre tenuto a presentare una “**dichiarazione di modifica sostanziale della situazione patrimoniale**”, entro un mese dalle avvenute modifiche, qualora riscontri un cambiamento sostanziale del proprio patrimonio.

Entro due mesi dalla **cessazione dell'incarico**, il membro del Governo deve poi inviare al presidente dell'Autorità sopra citata una **nuova dichiarazione patrimoniale**, in cui presenta una ricapitolazione delle diverse entrate da lui percepite, ed eventualmente anche dal coniuge, dall'inizio dell'incarico governativo. L'interessato può anche aggiungere osservazioni personali ad ogni dichiarazione.

La legge del 2013 specifica inoltre, nel dettaglio, quali siano gli **elementi** di cui si deve comporre una “**dichiarazione di situazione patrimoniale**” (cfr. art. 4, c.II). Gli aspetti da considerare sono:

1. i beni immobili costituiti da proprietà immobiliari e terreni;
2. i valori mobiliari;
3. le assicurazioni sulla vita;
4. i conti correnti e di risparmio bancari, i libretti e gli altri prodotti di risparmio;
5. i **beni mobili** con un valore superiore ad un importo stabilito per via regolamentare (l'[art. 1](#) del decreto n. 2013-1212 dispone che tale **valore** deve essere **uguale o superiore a 10.000 euro**);
6. i veicoli a motore, le barche, gli aerei;
7. i fondi commerciali, gli oneri e gli uffici connessi;
8. i beni mobili ed immobili e i conti detenuti all'estero;
9. gli altri beni;
10. il passivo.

All'occorrenza, nella dichiarazione in oggetto è precisato se tali beni sono di proprietà esclusiva dell'interessato o sono in parte di proprietà del coniuge.

Il **Decreto n. 2013-1212**, oltre a specificare che la dichiarazione patrimoniale deve essere inviata sia all'Alta Autorità competente nel suo complesso, sia al suo presidente, contiene, in allegato, **sei diversi modelli per la presentazione delle tipologie di “dichiarazioni”** che i soggetti interessati sono chiamati a presentare.

Con riferimento alle dichiarazioni sulla situazione patrimoniale iniziale e finale, si veda nello specifico l'allegato 1 ([article annexe 1](#): “*Déclaration de situation patrimoniale*”); con riferimento alle dichiarazioni concernenti le variazioni sostanziali di patrimonio, si veda nello specifico l'allegato 2 ([article annexe 2](#): “*Déclaration de modification substantielle de la déclaration de situation patrimoniale*”).

Per quanto riguarda le “**dichiarazioni di interessi**” (*déclarations d'intérêts*) la Legge n. 2013-907 dispone che ciascun membro del Governo sia tenuto a presentarne una, entro due mesi dall'assunzione delle sue funzioni, sia al presidente della *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, sia al Primo ministro (art. 4, c.I).

Nella dichiarazione di interessi il membro del Governo deve dichiarare sia gli **interessi** di cui è **portatore alla data della nomina**, sia quelli di cui è stato portatore **nei cinque anni precedenti**.

Inoltre, egli è tenuto a presentare una “**dichiarazione di modifica sostanziale degli interessi posseduti**”, qualora riscontri un cambiamento sostanziale degli interessi di cui è portatore. La nuova dichiarazione va presentata entro un mese dalle avvenute modifiche e deve essere inviata sia al presidente dell'Alta Autorità competente, sia al Primo ministro.

Nei due mesi successivi alla **cessazione dell'incarico**, egli deve poi presentare un'**ulteriore dichiarazione** concernente gli interessi di cui è portatore alla conclusione della sua esperienza di governo (art. 4, c.I).

Come per le dichiarazioni sulla situazione patrimoniale, anche per le **dichiarazioni di interessi** il provvedimento stabilisce l'elenco dettagliato dei punti che devono essere trattati nel documento (cfr. art. 4, c.III). Gli **elementi** da considerare sono:

1. le attività professionali esercitate alla data della nomina che danno luogo ad una retribuzione o ad una gratifica;
2. le attività professionali che sono state esercitate nei cinque anni precedenti alla nomina che danno luogo ad una retribuzione o ad una gratifica;
3. le attività di consulenza esercitate alla data della nomina e nei cinque anni precedenti;
4. le partecipazioni ad organi dirigenti di un organismo pubblico o privato o di una società alla data della nomina e nei cinque anni precedenti;
5. le partecipazioni finanziarie dirette al capitale di una società alla data della nomina;
6. le attività professionali esercitate alla data della nomina dal coniuge dell'interessato, dal partner cui questi è legato da un patto civile di solidarietà (PACS) o dal concubino;
7. le attività di volontariato, suscettibili di far nascere un conflitto di interessi;
8. le funzioni ed i mandati elettivi esercitati alla data della nomina.

Le dichiarazioni devono precisare inoltre, con riferimento agli elementi da 1° a 5°, gli importi delle retribuzioni, delle indennità e delle gratifiche percepite da ogni membro del Governo [Si evidenzia che tale elenco prevedeva, nella versione licenziata dalle due Camere (cosiddetta “*petite loi*”), un ulteriore punto, che faceva riferimento a “rapporti suscettibili di originare un conflitto d'interessi”, abrogato per disposizione del Consiglio costituzionale, con la [DC n. 2013-676](#) del

9 ottobre 2013, che lo ha ritenuto non conforme alla Costituzione in quanto non precisava la natura di tali rapporti].

Il [Decreto n. 2013 -1212](#), già citato, oltre a specificare che le dichiarazioni di interessi devono essere inviate, sia all'Alta Autorità competente, sia al suo presidente (mediante lettera con ricevuta di ritorno) presenta, in allegato, **due diversi modelli** per la loro presentazione.

Con riferimento alla dichiarazione di interessi iniziale e a quella finale, si veda in particolare l'allegato 3 ([article annexe 3](#): “*Déclaration d'intérêts*”); con riferimento alla dichiarazione relativa alle modifiche sostanziali degli interessi, si veda in particolare l'allegato 4 ([article annexe 4](#): “*Déclaration de modification substantielle des intérêts détenus*”).

Gli organi di controllo della situazione patrimoniale e degli interessi del Presidente della Repubblica e dei membri del Governo

L'organo chiamato a controllare la veridicità e la completezza delle dichiarazioni sopra menzionate, presentate da Presidente della Repubblica, membri del Governo, parlamentari ed altri soggetti indicati nella legge n. 2013-907 è, come già anticipato, l'**Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica** (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* - [HATVP](#) -).

Tale organo, che si configura quale Autorità amministrativa indipendente, ha preso il posto di un altro ente che svolgeva in precedenza funzioni analoghe: la *Commission pour la transparence financière de la vie politique*, che era stata istituita nel 1988, con l'art. 3 della già citata [Legge 88-227](#), in seguito modificato dall'art. 1 della [Legge 96-5](#) del 4 gennaio 1996.

Ai sensi dell'[art. 19](#) della Legge n. 2013-907, la nuova *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* è composta da **nove membri**:

- il presidente, nominato mediante decreto del Presidente della Repubblica (cfr. il [Décret du 19 décembre 2013 portant nomination du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – M. Nadal](#));

- due consiglieri di Stato, eletti dall'assemblea generale del Consiglio di Stato;

- due consiglieri presso la Corte di cassazione, eletti dall'insieme dei giudici della magistratura giudicante di questa corte collocati “fuori gerarchia” (*magistrats du siège hors hiérarchie*);

- due consiglieri-capi (*conseillers-maîtres*) presso la Corte dei conti, eletti dalla camera di consiglio della corte;

- una personalità qualificata, nominata dal Presidente dell'Assemblea nazionale (AN), che non abbia esercitato, da almeno tre anni, una funzione di membro di Governo, un mandato parlamentare, o una funzione prevista dall'[art. 11](#), c. I, della presente legge (tale personalità è nominata dal presidente dell'AN, previo parere conforme della commissione permanente per gli affari costituzionali e la giustizia -la *Commission des lois* -, espresso a maggioranza di tre quinti dei suffragi espressi);

- una personalità qualificata, nominata dal presidente del Senato in analoghe condizioni, che non abbia esercitato, da almeno tre anni, le stesse funzioni sopra richiamate per la personalità indicata dal vertice dell'*Assemblée nationale*.

Con specifico riferimento ai membri dell'Alta Autorità eletti in qualità di consiglieri di Stato, di consiglieri presso la Corte di cassazione e di consiglieri-capi presso la Corte dei conti, il provvedimento esige inoltre che sia rispettata la **parità di genere** (cfr. art. 19, c.II).

I membri della HATVP sono nominati per un mandato di sei anni, non rinnovabile (art. 19, c. III).

In deroga a tale disposizione, la legge dispone che, nel corso della prima riunione dell'Alta Autorità, sia estratta a sorte quale delle tre istituzioni rappresentate in seno all'organo - il Consiglio di Stato, la Corte di Cassazione e la Corte dei conti - avrà membri con un mandato di due anni, e quale delle tre avrà membri con un mandato di quattro anni. Con riferimento alle due personalità qualificate, nominate l'una dal Presidente dell'Assemblea nazionale e l'altra dal Presidente del Senato, sarà estratto a sorte colui che effettuerà un mandato di tre anni (art. 19, c.III).

Il mandato dei membri della HATVP è incompatibile con ogni funzione di membro di Governo o altra funzione o mandato esercitato da altri soggetti istituzionali previsti dall'[art. 11](#) della Legge n. 2013-907.

Spetta inoltre ai membri dell'Alta Autorità il compito di presentare la propria "dichiarazione di situazione patrimoniale" e la propria "dichiarazione di interessi", alle stesse condizioni previste per i titolari di incarichi pubblici definiti agli artt. 4 e 11 della legge sopra richiamata. Le dichiarazioni dei membri dell'HATVP sono consultabili dagli stessi. Tutti i componenti dell'Alta Autorità sono tenuti al segreto professionale.

Ai sensi dell'[art. 20](#) della legge del 2013, l'HATVP esercita le seguenti missioni:

1. **riceve** dai membri del Governo, dai parlamentari e dalle personalità elencate all'art. 11 del provvedimento, **le dichiarazioni sopra richiamate** e ne assicura il controllo ed eventualmente la pubblicità, (secondo alcune regole illustrate di seguito);
2. **si pronuncia sulle situazioni che possono costituire un conflitto di interessi** e invita le personalità poste sotto il suo controllo ad eliminare ogni situazione di conflitto evidenziata, alle condizioni previste dall'[art. 10](#) del provvedimento;
3. risponde alle domande di **parere**, formulate dai soggetti posti sotto il suo controllo, in merito a **questioni deontologiche** che gli stessi possono dover affrontare nell'esercizio dei propri mandati o funzioni;
4. si pronuncia, in applicazione dell'[art. 23](#) del provvedimento, sulla **compatibilità dell'esercizio di un'attività** di una professione liberale, o di un'attività retribuita in seno ad un organismo o un'impresa che svolge la sua azione in un settore concorrenziale conformemente alle regole di diritto privato, con delle funzioni governative o con alcune funzioni esecutive locali (ad es. presidente di consiglio regionale, presidente di consiglio generale di un dipartimento, sindaco di un comune con più di 20.000 abitanti),

esercitate nel corso dei tre anni precedenti l'inizio dell'attività professionale considerata;

5. su richiesta del Primo ministro o di sua propria iniziativa, emette “**raccomandazioni**” per l'applicazione della Legge n. 2013-907, che indirizza al Primo ministro e alle autorità pubbliche interessate.

Ogni anno l'HATVP invia inoltre al Presidente della Repubblica, al Primo ministro e al Parlamento **un rapporto**, pubblicato anche sulla Gazzetta ufficiale, in cui rende conto della propria attività.

Qualora l'Alta Autorità riscontri che una delle personalità poste sotto il suo controllo non rispetti gli obblighi posti dalla Legge n. 2013-907, può segnalarlo al Primo ministro e ai presidenti delle assemblee parlamentari.

A loro volta, tali soggetti istituzionali, o le associazioni riconosciute dall'Alta Autorità che si occupano di lotta contro la corruzione, possono adire l'HAVP se riscontrano le medesime violazioni.

L'Alta Autorità ha la possibilità di richiedere alle personalità poste sotto il suo controllo ogni chiarimento o ogni documento che si riveli utile all'esercizio delle sue missioni.

In particolare, si evidenzia inoltre che, ai sensi dell'[art. 22](#) del provvedimento, l'HATVP qualora constati una violazione degli obblighi sopra descritti, procede in diverso modo, a seconda del soggetto istituzionale che ha commesso l'illecito. **Se la violazione è stata compiuta dal Primo ministro**, ne informa il Presidente della Repubblica; **se è stata compiuta da un altro membro del Governo**, ne informa il Primo ministro; se è stata compiuta da un rappresentante francese presso il Parlamento europeo (PE), ne informa il presidente del PE; se è stata compiuta da un membro di un organo di rappresentanza del governo locale (ad es. Consiglio regionale, Consiglio generale di un dipartimento), al presidente dell'assemblea deliberante di cui questi è componente; **se è compiuta da membri di gabinetti ministeriali**, da collaboratori del Presidente della Repubblica, o del Presidente dell'Assemblea nazionale o del Senato, a coloro che li hanno nominati a tali incarichi; se è compiuta da membri di autorità amministrative indipendenti o di autorità pubbliche indipendenti, ai loro vertici; se è compiuta da altri titolari di missioni pubbliche incardinati presso alcuni organismi previsti all'art. 11 (c.I, 7° e c.III) del provvedimento, ai ministri che sono competenti per il controllo di tali organismi.

Con specifico riferimento alla procedura di controllo delle “dichiarazioni della situazione patrimoniale” e delle “dichiarazioni di interessi” dei membri del Governo si rileva che l'Alta Autorità procede nel seguente modo:

Ai sensi dell'[art. 5](#) del provvedimento, l'Alta Autorità, quando riceve una “dichiarazione sulla situazione patrimoniale”, la trasmette immediatamente all’**autorità fiscale**”, che le invia a sua volta, entro trenta giorni, gli elementi che le permettano di valutare l'eshaustività, l'esattezza e la sincerità della dichiarazione. L'autorità fiscale fornisce in particolare informazioni riguardo al pagamento da parte dell'interessato dell'imposta sul reddito ed eventualmente dell’*“imposta di solidarietà sul patrimonio” (impôt de solidarité sur la fortune)*.

Entro tre mesi dal ricevimento degli elementi inviatigli dall'autorità fiscale, l'HATVP **rende pubbliche le dichiarazioni** di situazione patrimoniale e le dichiarazioni di interessi dei membri del Governo, potendo unire anche alcune sue osservazioni in merito. Una volta rese pubbliche le dichiarazioni, **gli elettori possono inviare all'Alta Autorità osservazioni scritte in merito** alle stesse.

Il regime di pubblicità è applicabile anche alle dichiarazioni presentate dagli interessati dopo la cessazione delle loro funzioni governative.

Con riferimento a tutte le dichiarazioni considerate **non possono** comunque **essere resi pubblici alcuni elementi**, quali ad esempio: l'indirizzo di abitazione della persona interessata; il nome del coniuge, del partner ad essa legato mediante un PACS o del concubino; i nomi degli altri membri della sua famiglia; gli elementi che permettono di localizzare i beni immobili di cui essa dispone; ecc.

L'art. 6 del [Decreto n. 2013-1212](#), già richiamato, dispone che la **pubblicazione delle dichiarazioni** della situazione patrimoniale e delle dichiarazioni di interessi - così come quelle relative alle loro modifiche sostanziali - dei membri del Governo, dei parlamentari, dei rappresentati francesi presso il PE e dei titolari di mandati elettivi locali, sia effettuata su un **sito internet pubblico** ad accesso gratuito, gestito dall'HATVP.

Con riferimento alle azioni di **segnalazione all'autorità giudiziaria** delle violazioni degli obblighi previsti dal provvedimento, si rileva che l'HATVP gode di diversi poteri.

Innanzitutto, ai sensi dell'[art. 7](#) della legge, qualora nel corso dell'esercizio delle funzioni di un membro di Governo, l'HATVP riscontri una variazione sostanziale della situazione patrimoniale di cui l'interessato non ha fornito spiegazioni valide, dopo essere stato posto nelle condizioni di esprimerle, è tenuta a **pubblicare sulla Gazzetta ufficiale un "rapporto speciale"** in merito. Tale rapporto deve contenere anche le osservazioni del membro di Governo interessato ed è contestualmente **trasmesso alla procura**.

Ai sensi dell'[art. 23](#) della legge, inoltre, se la Alta Autorità rileva che un **ex membro del Governo o un ex titolare di funzioni** esecutive locali esercita una determinata **attività professionale in contrasto con il "parere di incompatibilità"** con l'incarico pubblico ricoperto nei tre anni precedenti, o in contrasto con le "riserve" espresse nel "parere di compatibilità", formulati dall'Autorità stessa, dispone la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale di un "rapporto speciale" sulla questione.

Prima di pubblicare tale rapporto, l'HATVP deve aver invitato la persona interessata a formulare spiegazioni sull'accaduto e nel rapporto devono inoltre essere pubblicati sia il parere reso dall'Autorità, sia le osservazioni espresse dall'interessato. Inoltre, l'HATVP è tenuta a spedire il **"rapporto speciale" al Procuratore della Repubblica**, unitamente ai documenti in suo possesso che attestino la violazione del parere espresso sull'incompatibilità di una determinata attività con il precedente esercizio di funzioni esecutive.

Quanto alle **disposizioni penali** introdotte dalla Legge n. 2013-907 per sanzionare la persona che non presenta alla HATVP le dichiarazioni dovute nelle modalità previste, si rileva che la suddetta legge dispone il **perseguimento di colui che esprime sia dichiarazioni omissive, sia dichiarazioni false**. L'[art. 26](#) della legge stabilisce infatti che il fatto per un membro di Governo, o di altra persona elencata all'art. 11 del provvedimento, di non presentare una delle dichiarazioni previste dalla legge, o di omettere di dichiarare una parte sostanziale del proprio patrimonio o dei propri interessi, o di fornire una valutazione menzognera del proprio patrimonio, è sanzionato con una pena fino a tre anni di reclusione e fino a 45.000 euro di ammenda.

È inoltre disposto che sia possibile pronunciare nei confronti dell'interessato anche una pena integrativa di divieto di esercizio dei diritti civili e di divieto di esercizio di una funzione pubblica.

Qualora un membro di Governo, o altra persona menzionata all'art. 11 o all'art. 23 della legge, non rispetti le ingiunzioni poste dalla HATVP, o non le comunichi le informazioni utili, o non le fornisca i documenti necessari per l'esercizio della sua missione, è sanzionato con una pena fino ad un anno di reclusione e fino a 15.000 euro di ammenda.

Se qualcuno **pubblica le dichiarazioni sopra menzionate o divulga informazioni in merito, illecitamente**, al di fuori dei casi previsti dalla Legge n. 2013-907, è punito con le **sanzioni** previste dall'[art. 226-1](#) del codice penale, relativo al reato di violazione della vita privata. Il suddetto articolo dispone che per tale reato sia possibile una pena fino ad un anno di reclusione e fino a 45.000 euro di ammenda.

Le novità introdotte dalle leggi del 2017 sulla fiducia nella vita politica

Le due leggi - una ordinaria, l'altra organica - sulla fiducia nella vita politica ([Loi n. 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique](#) e [Loi organique n. 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique](#)) prevedono innanzitutto nuovi divieti per **parlamentari e membri del Governo** in materia di impiego di collaboratori appartenenti alla propria famiglia, stabilendo a tal riguardo nuovi meccanismi di controllo.

Secondo quanto disposto dagli [art. 11 e ss.](#) della [Loi 2017-1339](#) e dal [Décret n. 2017-1098 du 14 juin 2017 relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement](#) viene, infatti, vietato a **qualsiasi deputato, senatore, membro del governo o titolare di funzioni esecutive locali** di assumere come collaboratore parlamentare o membro del suo dicastero una persona della **propria cerchia familiare più prossima**, vale a dire:

- il proprio coniuge, partner (nel caso di un patto civile di solidarietà) o convivente;
- i propri genitori o i suoceri (o genitori del partner o del convivente);
- i propri figli o i figli del partner o del convivente.

La violazione di questo divieto è punita con **tre anni di reclusione e una sanzione pecuniaria di 45.000 euro** e, come ultima conseguenza, la risoluzione automatica del rapporto di lavoro con il lavoratore assunto, con l'obbligo per il datore di lavoro di restituire le somme indebitamente versate nell'ambito del contratto.

Per l'impiego di una persona della "**seconda cerchia familiare**" (fratelli, sorelle, cognati, cognate, nipoti, ex coniugi, ecc.), sussiste invece un semplice obbligo di dichiarazione. I ministri e i titolari di cariche locali devono informare l'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica (HATVP) (*Loi 2017-1339, [art. 11, comma II](#)*), mentre i parlamentari devono notificare la suddetta dichiarazione presso l'Ufficio di Presidenza e presso il deontologo dell'assemblea legislativa di appartenenza. Quest'ultimo, se non ritiene opportuno un simile impiego, può ingiungere al parlamentare di evitare l'assunzione in questione.

Il *Conseil constitutionnel* ha invece cassato (con la [Décision n. 2017-752 DC du 8 septembre 2017](#)) la disposizione di cui al comma 3 del medesimo art. 11, in base alla quale qualsiasi membro di un dipartimento ministeriale che avesse avuto un legame familiare (della prima o seconda cerchia) con un altro membro del governo, avrebbe dovuto informarne il ministro che lo impiegava e l'HATVP.

Per quel che riguarda la verifica della situazione patrimoniale delle persone contattate per entrare a far parte del governo, si ricorda che durante la composizione del governo di Edouard Philippe (l'attuale premier) nel maggio 2017, il Presidente della Repubblica ha chiesto che la situazione dei potenziali ministri fosse controllata dalle autorità fiscali e dalla HATVP.

A tale pratica è stata ora conferita una base legale dall'art. 22 della legge 2017-1339, che ha introdotto l'[art. 8-1](#) all'interno della *Loi n. 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*.

Questa nuova norma prevede che il Presidente della Repubblica, prima della nomina di qualsiasi membro del Governo, possa richiedere:

- all'HATVP informazioni sulla loro situazione in relazione ai conflitti di interesse e sul rispetto degli obblighi di segnalazione in termini di patrimonio, interessi e attività;
- all'amministrazione tributaria un attestato sulla loro situazione fiscale;
- l'invio del bollettino n. 2 del casellario giudiziale.

Anche il Primo ministro riceve le medesime informazioni, a meno che non lo riguardino direttamente.

Le leggi per la fiducia nella politica introducono inoltre nuove specifiche misure per prevenire i **conflitti di interesse**. Esse riguardano sia i parlamentari che i ministri.

In particolare, l'[art. 4 quater](#) dell'*Ordonnance n. 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* (come modificato dall'art. 3 della legge 2017-1339) obbliga le **assemblee parlamentari** a tenere un **registro delle astensioni**.

Questo registro deve identificare i casi in cui un deputato o senatore si è astenuto dal partecipare agli atti della sua assemblea per motivi legati a possibili conflitti di interesse.

La medesima disposizione stabilisce che tali registri (ndr, al momento non ancora istituiti³⁰) debbano essere accessibili online, in modo che i cittadini siano informati di eventuali situazioni di conflitto di interessi.

L'istituzione di tale registro è prevista dall'[art. 2](#) della legge 2013-907 (come modificato dall'art. 6 della legge 2017-1339) anche per i **membri del Governo** ed il relativo decreto applicativo è stato emanato nel dicembre 2017, con decorrenza 1° gennaio 2018 ([Décret n. 2017-1792 du 28 décembre 2017 relatif au registre recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts](#)). Analogamente al registro delle astensioni previsto per i parlamentari, anche quello relativo ai membri del Governo, denominato **Registre de prévention des conflits d'intérêts** e consultabile sull'omonima [pagina](#) del portale dei dati pubblici nazionali (data.gouv.fr), elenca i casi in cui un ministro ritiene necessario astenersi dal discutere un argomento in Consiglio dei ministri per un possibile rischio di conflitto di interessi.

Inoltre, l'art. 1 della Legge organica 2017-1338, modificando l'[art. 3](#) della *Loi n. 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel*, ha introdotto l'obbligo per i candidati alla presidenza di presentare al Consiglio costituzionale una **dichiarazione di interessi e attività**. In precedenza, invece, i candidati che avevano superato il tetto delle 500 firme (*parrainages*) erano obbligati a compilare unicamente una **dichiarazione dei loro beni**.

Non appena il Consiglio costituzionale ha trasmesso le suddette dichiarazioni all'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica (HATVP), quest'ultima le pubblica sul proprio sito almeno 15 giorni prima del primo turno delle elezioni presidenziali.

Un decreto del 27 giugno 2018 stabilisce il contenuto e il modello di questa dichiarazione di interessi e attività ([Décret n. 2018-518 du 27 juin 2018 portant diverses modifications du décret n. 2001-213 du 8 mars 2001 modifié portant application de la loi n. 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et modifiant le code électoral](#)).

Il Presidente della Repubblica deve presentare una dichiarazione dei beni all'inizio e alla fine del suo **mandato**.

Fino all'emanazione del suddetto decreto, la sua dichiarazione dei beni è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale e, a partire dalla promulgazione della *Loi organique n. 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*, trasmessa alla HATVP.

³⁰ Il Senato, tuttavia, ha già previsto una "dichiarazione di astensione per alcuni atti" e la dichiarazione del senatore è resa pubblica sul sito del Senato.

La nuova normativa prevede ora che questa dichiarazione finale sia resa pubblica dall'HATVP, che vi allega un parere in cui si valuterà "la variazione della situazione patrimoniale tra l'inizio e la fine dell'esercizio delle funzioni presidenziali".

Le due leggi del 2017 modificano, infine, in alcuni punti il sistema delle dichiarazioni depositate presso l'HATVP, seguendo alcune delle raccomandazioni che l'Alta Autorità aveva formulato nel suo rapporto di attività 2016. Si stabilisce, in particolare, il prolungamento da 6 mesi a 1 anno del periodo durante il quale un rappresentante delle istituzioni è dispensato dall'inviare all'Alta Autorità una nuova dichiarazione di situazione patrimoniale, nel caso di variazioni di quest'ultima.

GERMANIA

Disciplina delle incompatibilità connesse all'esercizio di cariche di governo

Ai sensi dell'[art. 55](#), comma 1, della Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz* – GG), il Presidente federale (*Bundespräsident*) non può far parte del Governo, né di un'assemblea legislativa della Federazione o di un *Land*. Inoltre, il Presidente federale non può esercitare nessun'altra funzione pubblica remunerata, nessuna professione o mestiere, così come non può far parte della direzione o del consiglio di amministrazione di un'impresa a scopo di lucro (art. 55, comma 2). Le disposizioni in materia di inconciliabilità (*Unvereinbarkeit*), ovvero di incompatibilità (*Inkompatibilität*), tra la carica di Cancelliere federale (*Bundeskanzler*) o di Ministro federale e l'esercizio di attività diverse sono contenute nell'[art. 66](#) della Legge Fondamentale che stabilisce: “Il Cancelliere federale ed i ministri federali non possono esercitare nessun altro ufficio remunerativo, nessun mestiere o professione, così come non possono appartenere né alla direzione, né, senza l'approvazione del *Bundestag*, al consiglio di amministrazione di un'impresa istituita a scopo di lucro”.

In applicazione di tale principio è stata in seguito emanata la **Legge sui rapporti giuridici dei componenti del Governo federale**, del 17 giugno 1953 ([Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung](#) – *Bundesministergesetz*, BMinG), da ultimo modificata con legge del 17 luglio 2015³¹.

La prima regola in materia di incompatibilità è quella sancita dal [§ 4 BMinG](#), in base alla quale un membro del Governo federale non può essere contemporaneamente membro del Governo di un *Land*.

³¹ Fino all'approvazione di questa legge, che ha introdotto nella *Bundesministergesetz* **quattro nuovi articoli** ([§ 6a](#), [§ 6b](#), [§ 6c](#) e [§ 6d](#)), il *Bundestag* era tornato periodicamente a discutere circa possibili provvedimenti atti ad imporre un periodo sabbatico, più o meno breve, prima che gli ex membri del Governo potessero assumere incarichi professionali nel settore privato. La legge del 2015 mira a “tutelare la fiducia della collettività nell'integrità del Governo federale” – come si legge nella relazione di accompagnamento al disegno di legge governativo (stampato BR [n. 52/15](#) del 13 febbraio 2015) - vietando scelte che possano indurre il sospetto che l'incarico di governo sia stato condizionato dalle possibili future prospettive di carriera professionale, ovvero che le conoscenze acquisite possano essere immediatamente utilizzate a fini privati. A tal fine le nuove disposizioni prevedono un **periodo di diciotto mesi**, durante i quali l'assunzione di qualsiasi incarico deve essere preventivamente autorizzata dal Governo federale su raccomandazione di un **Comitato consultivo** (*beratendes Gremium*), i cui membri sono nominati dal Presidente federale all'inizio di ogni legislatura su proposta del Governo federale, il quale ha il compito di accertare che non sussista il pericolo di compromettere interessi pubblici. In tal caso, la raccomandazione del Comitato potrà congelare, per un periodo massimo di un anno – eccezionalmente di diciotto mesi – l'accettazione dell'incarico.

Per quel che riguarda in particolare gli incarichi accessori e le attività parallele (*Nebenämter und Nebentätigkeit*) dei membri del Governo, il [§ 5 BMinG](#) stabilisce che il Cancelliere e i Ministri non possono esercitare, parallelamente al loro ufficio, nessun altro incarico (*Amt*) remunerativo, alcun mestiere (*Gewerbe*) o professione (*Beruf*). Durante la loro permanenza in carica non possono appartenere né alla direzione, né al consiglio di amministrazione o di vigilanza di un'impresa istituita a scopo di lucro o svolgere dietro compenso attività arbitrali o di consulenza extra-giudiziarie, a meno che il *Bundestag* non approvi espressamente una deroga al divieto di appartenenza ad un Consiglio di vigilanza o di amministrazione. I membri del Governo non possono inoltre rivestire cariche onorifiche pubbliche, salvo deroghe approvate dal Governo federale.

L'art. 66 della Legge fondamentale rappresenta quindi il corrispettivo di quanto disposto nel precedente art. 55 in materia di incompatibilità tra la carica di Presidente Federale ed altre attività, con l'unica eccezione che per i componenti del Governo è stata prevista la possibilità di rivestire cariche e di svolgere attività diverse da quelle istituzionali previa approvazione del *Bundestag*.

Le incompatibilità messe in evidenza dagli articoli sopra citati riguardano le attività remunerative di tipo pubblico e privato. Il comma 1 del § 5 della *Bundesministergesetz* è in tal senso chiarissimo, poiché utilizza i sostantivi "mestiere" e "professione", termini riferibili ad un'attività dipendente o autonoma ma comunque connessa ad un lavoro retribuito. Laddove si fa riferimento a "carica/ufficio" (*Amt*), termine utilizzato per indicare anche attività istituzionali, il legislatore specifica e definisce il sostantivo con l'aggettivo "remunerativo" (*besoldetes Amt*), che non lascia margini interpretativi. Le incompatibilità di tipo politico, ovvero pluralità di incarichi ed uffici in ambito istituzionale, appaiono quindi escluse dalle incompatibilità enumerate dagli articoli citati.

La direzione di un'impresa rientra in tal senso nella fattispecie di incompatibilità assoluta, mentre la partecipazione ad organi di gestione è ammessa soltanto se approvata dal *Bundestag* con voto di maggioranza. La deroga è stata interpretata da gran parte della dottrina come uno strumento funzionale in grado di permettere, ove richiesta, la partecipazione dei membri del Governo agli organi di gestione delle imprese economiche di proprietà pubblica o a capitale misto. La Camera bassa viene in tal modo investita dei poteri di controllo necessari a derogare alla disciplina in materia, come dimostra una mozione (*Antrag*, stampato BT [n. 17/600](#) del 29 gennaio 2010) inviata al Presidente del *Bundestag* dal Capo della Cancelleria federale e approvata dall'Assemblea nella seduta del 10 febbraio 2010. La mozione riguardava una richiesta di deroga per tre ministri (Rainer Brüderle, Peter Ramsauer e Norbert Röttgen, rispettivamente Ministro dell'economia e della tecnologia, Ministro dei trasporti, dell'edilizia e dello sviluppo urbanistico e Ministro dell'ambiente, della

protezione della natura e della sicurezza nucleare nel secondo Governo Merkel) designati dal Governo federale in seno al Consiglio di vigilanza dell'Agenzia tedesca dell'energia (*Deutschen Energie-Agentur GmbH*), società a responsabilità limitata con sede a Berlino. Successivamente, nella stessa legislatura, il *Bundestag* ha approvato l'8 settembre 2011 un'altra mozione (stampato BT [n. 17/6670](#) del 5 luglio 2011), con la quale il Governo aveva richiesto la deroga per Philipp Rösler, Ministro dell'economia e della tecnologia, designato in seno al Consiglio di vigilanza dell'Agenzia dell'energia russo-tedesca (*Deutsch-Russische Energieagentur – rüdea*), fondata nel 2009 e poi sciolta nel 2013.

Non prevedendo un apparato di carattere sanzionatorio né alcun procedimento dinanzi alla Corte costituzionale federale o ad altri organismi, la disciplina in materia è stata definita da una parte dei costituzionalisti “*lex imperfecta*”. Una parte residuale della dottrina ha invece interpretato la norma partendo dagli articoli [63](#) e [64](#) della Legge Fondamentale (elezione del Cancelliere federale; nomina e revoca dei ministri federali) e attribuendo al Presidente Federale la competenza ad accertare l'esistenza di un conflitto di interessi, nell'ambito del procedimento di formazione del Governo.

Poiché i divieti espressi dall'art. 66 hanno inizio dall'entrata in carica, tale dottrina configura un diritto-dovere del Presidente federale di non procedere alla nomina di un componente del Governo che si trovi in una situazione di conflitto di interessi accertato. Nel caso in cui l'incompatibilità dovesse ravvisarsi dopo l'entrata in carica, sempre secondo tale linea interpretativa spetterebbe al Cancelliere federale proporre al Presidente le dimissioni del Ministro la cui posizione non risulti conforme ai criteri stabiliti dall'art. 66.

Per quanto riguarda la mera titolarità di imprese, la dottrina prevalente ritiene che tale situazione non sia compresa nei divieti di cui all'art. 66 della Legge fondamentale; ciò significa che ai titolari di funzioni governative non è richiesto di alienare i propri beni e le imprese delle quali sono proprietari.

Infine, a componenti del Governo che siano anche membri del *Bundestag* (non vi è infatti incompatibilità tra le due cariche) si applicano alcune delle disposizioni contenute nella Legge sullo stato giuridico dei membri del *Bundestag* ([Abgeordnetengesetz](#) - AbgG), da ultimo modificata con legge del 5 gennaio 2017, e soprattutto le Regole del codice di condotta (*Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages*), contenute nell'Allegato 1 ([Anlage 1](#)) del Regolamento del *Bundestag* ([Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages](#), GO-BT), in particolare per quanto riguarda i dati e le indicazioni che i deputati sono obbligati a notificare per iscritto al Presidente del *Bundestag*.

REGNO UNITO

Il Ministerial Code

La disciplina del conflitto di interessi relativo all'assunzione e all'esercizio di cariche di Governo è oggetto, nel Regno Unito, del [Ministerial Code](#), fonte normativa di natura deontologica e autoregolamentare che, nonostante il rango formalmente non legislativo, è **vincolante per i destinatari**, secondo un tratto tipico di quell'ordinamento che si avvale ampiamente, nelle più diverse materie, di regole informali e prive di sanzione giuridica, ma nondimeno considerate pienamente cogenti dall'opinione comune.

In conformità alla prassi costituzionale che ne prevede l'adozione rinnovata all'inizio di ciascuna legislatura, il vigente *Ministerial Code* è stato adottato dal *Cabinet Office* in versione aggiornata nel 2018 allo scopo di stabilire i criteri ai quali devono attenersi i titolari di cariche ministeriali nei loro rapporti istituzionali e con i corpi sociali (i rispettivi Dipartimenti, il Parlamento, la pubblica amministrazione, i partiti e i collegi elettorali).

Il contenuto del *Code* si è conservato sostanzialmente invariato nel tempo, coerentemente con l'origine in larga parte consuetudinaria delle sue previsioni (per la prima volta formalizzate nelle *Questions of Procedure of Ministers* del 1992); esso ha tuttavia subito aggiornamenti in relazione alle innovazioni ordinamentali degli ultimi decenni. Una versione emendata del codice è stata infatti introdotta nel 2007, a corredo del documento di indirizzo del Governo Brown sulla riforma costituzionale³²; per la natura delle materie trattate e per il risalto acquisito nell'assetto istituzionale può dirsi che proprio a partire dal 2007 il *Ministerial Code* abbia consolidato la propria forza normativa, se non anche acquisito rilevanza materialmente costituzionale.

Il testo vigente del codice - pubblicato nel gennaio del 2018 - contiene, oltre ai capitoli iniziali in materia di nomine ministeriali e i rapporti dei ministri con la pubblica amministrazione, con i partiti politici e con i rispettivi collegi elettorali, previsioni relative agli interessi privati dei membri del Governo (raccolte nel capitolo 7 del codice, *Ministers' Private Interests*).

Tali previsioni del codice si affiancano alle regolamentazioni già vigenti in materia di conflitti di interesse dei membri delle Assemblee legislative, in maniera che al cumularsi delle cariche - governativa e parlamentare - corrisponde la convergente applicazione delle rispettive discipline, i cui contenuti presentano note di sostanziale omogeneità. Benché di natura diversa (l'uno avente carattere

³² [The Governance of Britain](#), luglio 2007. Il "libro verde" (al par. 121) sottolinea la rilevanza del codice di condotta nel quadro dell'assetto costituzionale.

informale, l'altro recepito negli *interna corporis acta* delle Camere), i due corpi normativi condividono infatti il principio della doverosa pubblicità degli interessi (*disclosure of interests*), perseguito, nella sfera parlamentare, attraverso l'obbligatoria *declaration and registration of interests* presso l'ufficio del *Register* istituito in ciascuna Camera³³, e in ambito governativo - precedentemente all'adozione del *Ministerial Code* - mediante le direttive contenute nelle *Questions of Procedure* delineate dal *Cabinet Office*.

L'enunciazione del canone fondamentale della trasparenza e il suo generalizzato radicamento (presso gli organi rappresentativi e l'Esecutivo, come anche nei settori preposti alla cura di interessi pubblici, siano essi parte del *Civil Service* oppure *quangos* e *agencies*) possono essere fatti risalire al rapporto conclusivo, pubblicato nel 1995, di una commissione appositamente insediata (inizialmente nota come *Nolan Committee*, dal nome del presidente) e successivamente rinnovata. Dei basilari *Seven Principles* che presiedono all'esercizio di cariche pubbliche, posti sotto la vigilanza della *Committee on Standards in Public Life* per quanto attiene alla loro effettività, vengono in rilievo particolare per il tema in rassegna quelli riferiti alla ***Selflessness***, alla ***Integrity*** e alla ***Honesty***. In virtù del primo principio "i detentori di cariche pubbliche devono agire solamente in nome del pubblico interesse, e non al fine di perseguire benefici economici o di altra natura per se stessi o i loro familiari o amici". Alla stregua del secondo, essi "non devono assumere obblighi di natura economica o di altro tipo verso persone od organizzazioni esterne che potrebbero tentare di influenzarli nello svolgimento del loro ufficio". Il terzo, infine, fa obbligo ai medesimi di "dichiarare ogni privato interesse correlato alle loro cariche pubbliche, e di adoperarsi per risolvere ogni conflitto in maniera da tutelare l'interesse pubblico"³⁴.

I principi generali del codice di condotta

Date queste brevi premesse, utili a delineare il più ampio contesto in cui si iscrive il *Ministerial Code*, è ora possibile dar conto del suo contenuto.

Vi è posto, innanzitutto, il principio generale in base al quale "i ministri devono assicurare che nessun conflitto insorga, o sembri insorgere, tra le loro cariche pubbliche (*public duties*) e i loro interessi privati, finanziari o di altro genere" (par.

³³ Per la Camera dei Comuni si veda [The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the conduct of Members](#), adottato il 19 luglio 2018; per la Camera dei Lords si veda il [Code of Conduct for Members of the House of Lords and Guide to the Code of Conduct](#), in vigore 1° Maggio 2019.

³⁴ Completano il "sistema" degli *Standards in Public Life* i principi di *Objectivity*, *Accountability*, *Openness*, *Leadership*. I sette principi costituiscono l'*Annex A* del *Ministerial Code*. Si veda al riguardo anche il [sito della Commissione](#), che contiene inoltre le relazioni annuali.

7.1). È, tuttavia, rimesso alla personale responsabilità di ciascun ministro di “decidere se e quale azione sia necessaria per evitare un conflitto o la percezione di un conflitto, e di sostenere la decisione assunta, se necessario rispondendone dinanzi al Parlamento”. Al *Permanent Secretary*, che presiede il *Central Secretariat* costituito presso il *Cabinet Office*, è assegnato il compito di prestare consiglio e assistenza al ministro che ne faccia richiesta, sulla base dei precedenti ed eventualmente coinvolgendo a tale scopo altri esponenti del *Cabinet*, oppure avvalendosi dell’ausilio di consulenti professionali anche esterni al Governo. In caso di grave dubbio, la questione relativa al conflitto può essere sottoposta al vaglio del Primo Ministro: ma - viene precisato - “è responsabilità individuale dei ministri porre ordine nella loro sfera privata affinché siano evitate critiche, ed è a loro rimessa la decisione finale al riguardo” (par. 7.2)³⁵.

Finalità del codice, dunque, non è quella di precludere l’assunzione di cariche ministeriali a persone con notevole esperienza nell’industria, nelle professioni o in altri ambiti, ma di garantire che siano in tale evenienza adottate misure organiche (*systemic steps*) idonee ad evitare il rischio di un conflitto di interessi, effettivo o percepito come tale.

Per converso, l’operato del ministro in carica in nessun caso può essere condizionato dalla “speranza od aspettativa di future cariche in una particolare impresa od organizzazione” (art. 7.7). In relazione a questo criterio fondamentale, il codice è stato emendato nel 2016 per prescrivere agli ex membri del governo di consultare previamente l’*Advisory Committee on Business Appointments*³⁶ in merito all’assunzione di nuove cariche nel biennio successivo alla cessazione dall’ufficio ministeriale; nella versione vigente (2018), tale previsione è formulata in termini più restrittivi facendo obbligo agli ex ministri di non assumere nuove cariche prima della pronuncia di tale Comitato.

Sotto il profilo deontologico, inoltre, pare degno di nota che la nuova edizione del Codice, pubblicata nel gennaio del 2018, abbia avuto luogo dopo le dimissioni di alcuni ministri a seguito di accuse di molestie sessuali e di condotta impropria; ciò ha motivato integrazioni del testo del Codice per stabilirvi l’ulteriore canone della “cultura del rispetto nella vita pubblica”³⁷.

³⁵ È in ogni caso previsto che l’interessato, se membro del parlamento, si attenga alle prescrizioni eventualmente adottate dalla *Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)*: art. 1.7 del *Ministerial Code*.

³⁶ Si tratta dell’organismo indipendente (noto anche con l’acronimo [ACOBA](#)) preposto alla vigilanza sulle cariche assunte nel settore privato da parte di soggetto che abbiano precedentemente ricoperto cariche di governo o ruoli nelle amministrazioni pubbliche.

³⁷ Sulle integrazioni del testo del codice in occasione delle sue successive edizioni, può consultarsi la nota di documentazione predisposta dalla House of Commons Library, [The Ministerial Code and the Independent Adviser on Ministers’ Interest](#) (gennaio 2018).

Aspetti procedurali

Nel codice di condotta è delineata la procedura che ciascun ministro ha facoltà di perseguire per addivenire alla **soluzione del conflitto di interessi** che lo riguarda. È previsto, in particolare, che al momento della loro nomina i ministri comunichino, su base volontaria e per iscritto, al *Permanent Secretary*, una lista completa dei loro interessi che possono dare origine ad un conflitto, siano essi di natura finanziaria, immobiliare o di natura professionale. A tal fine rilevano, sotto il profilo soggettivo, gli interessi imputabili non soltanto in via diretta al titolare della carica ministeriale, ma anche quelli del coniuge o del convivente, dei figli anche se minori, di persone giuridiche (*trusts*) nelle quali il ministro o suoi parenti o conviventi abbiano ruoli significativi (di amministratore o di beneficiario) (par.7.3).

Ricevuta la lista degli interessi, il *Permanent Secretary* valuta assieme al ministro l'insorgenza di situazioni di conflitto, i possibili rimedi o l'opportunità di eventuali integrazioni, e ne riceve le spontanee dichiarazioni in ordine alle iniziative assunte (par. 7.4). Le informazioni e le dichiarazioni fornite dal ministro hanno natura strettamente confidenziale e non possono essere diffuse senza il suo consenso, né possono ricevere smentita o conferma da parte del *Secretary* in caso di critiche mosse al ministro, essendo comunque rimessa all'autonoma determinazione di quest'ultimo la diffusione al pubblico della lista dei propri interessi e delle iniziative conseguenti.

Qualora il ministro continui ad essere titolare di interessi di natura privata, ed ogni volta che decisioni del Governo possano incidere su di essi, è regola che egli dichiari tali interessi agli altri ministri e che rimanga estraneo (*entirely detached*) alle deliberazioni (art. 7.6). Analogamente il ministro è tenuto ad assumere nell'ambito del suo Dipartimento, qualora insorgano situazioni di conflitto, attuale o potenziale, tra i suoi interessi privati e il *public business* (par. 7.7).

Casi di conflitto

Nel codice sono esposte in dettaglio talune misure risolutive dei casi di conflitto, fondate sulle precedenti esperienze dei Governi.

È previsto, in particolare, che al momento della nomina i ministri lascino ogni altra carica pubblica eventualmente detenuta, o altrimenti sottopongano al vaglio del Primo Ministro la propria decisione di mantenerla (par. 7.11). Spetta ai ministri, inoltre, assicurarsi di non avere partecipazioni in enti privati le cui finalità possano determinare un conflitto di interessi con la politica del Governo, e astenersi dal dare il proprio patrocinio o sostegno a iniziative promosse da gruppi di pressione o da organizzazioni beneficiarie di finanziamenti pubblici.

L'eventuale sostegno che il ministro voglia dare a fondazioni o a enti assistenziali (*charities*) non deve porlo nella condizione, ancorché apparente, di assumere obblighi verso tali enti (e sono pertanto sconsigliati espressamente i contatti diretti e personali tra i ministri e le persone fisiche o giuridiche interessate). I membri del Governo possono mantenere, una volta assunta la carica ministeriale, la propria adesione a organizzazioni sindacali purché, anche in questo caso, ciò non dia adito a situazioni di conflitto reali o apparenti, ed avendo cura di non prendere parte attiva nella loro attività, di non ricevere remunerazioni da quella fonte (eccettuati gli eventuali accantonamenti previdenziali) e di evitare ogni rapporto che possa apparire condizionante e foriero di un'indebita ingerenza (*undue influence*) sulla propria attività (parr. 7.15).

Interessi finanziari

Il *Ministerial Code* dedica ulteriori paragrafi al tema degli interessi privati di natura finanziaria che possano venire in contrasto con la carica pubblica ricoperta; alle regole di tenore deontologico, in questo caso, si accompagna l'applicazione di norme generali di diritto positivo.

Dopo aver ribadito, anche con riferimento a questo specifico aspetto, il principio in base al quale i ministri devono scrupolosamente evitare l'insorgenza di tali conflitti, reali o apparenti, adottando le misure idonee a risolverli o a prevenirli, le previsioni del codice di condotta assegnano un più marcato rilievo al parere del *Permanent Secretary*, data la sua veste istituzionale di *Accounting Officer* responsabile dinanzi al *National Audit Office* (organo indipendente di vigilanza sulla spesa pubblica).

Le principali modalità attraverso le quali può determinarsi (o si può supporre che si determini) il conflitto si correlano all'esercizio di poteri o di influenza che venga ad incidere sul valore degli interessi detenuti, oppure dall'impiego di particolari conoscenze acquisite nel corso dell'attività istituzionale e che possa arrecare benefici o evitare perdite agli interessi finanziari privati del ministro

In tali ipotesi, a prescindere dal rischio che ciò comporta per la reputazione del ministro, si prospettano due rilevanti implicazioni giuridiche. In primo luogo, il compimento o l'omissione di atti da parte del ministro (in quanto pubblico ufficiale) in ambiti rispetto ai quali il medesimo abbia interessi pecuniari possono essere portati alla cognizione dei giudici (il cui scrutinio in materia di conflitto di interessi, come *per incidens* avvertono gli estensori del codice, è sempre più stringente) ed essere invalidati. In secondo luogo, si richiamano le norme penalistiche del *Criminal Justice Act 1993* concernenti l'uso o la comunicazione di informazioni economiche confidenziali (cosiddette "*price-sensitive*") ottenute in virtù dell'ufficio ministeriale.

Il *Ministerial Code* indica, al riguardo, la soluzione rappresentata dalla dismissione (*disposal*) dei beni alla base degli interessi privati in conflitto; alternativamente, il ministro che non voglia o non possa alienare tali beni può infatti - avvalendosi del consiglio del *Permanent Secretary* e degli esperti esterni eventualmente coinvolti tramite il *Cabinet* – deve comunque adottare misure relative ai beni in sé considerati, oppure concernenti le decisioni che possono riguardarli (par. 7.7).

La devoluzione alla competenza del predetto *Advisory Committee on Business Appointments* dell'applicazione delle regole in materia di "incompatibilità successive", e il rinvio al rispetto delle *Business Appointment Rules*³⁸ quale vincolo posto ai titolari di cariche governative (in aggiunta agli obblighi di trasparenza ai quali i medesimi soggiacciono³⁹), ha comportato che nella versione vigente del codice siano state semplificate od espunte le previsioni contenute nelle precedenti edizioni in cui si disciplinavano più analiticamente i profili concernenti gli interessi di natura finanziaria detenuti dai ministri in carica.

Benché non espressamente richiamato conserva dunque validità (e come tale è effettivamente osservato⁴⁰) il criterio in virtù del quale il ministro che voglia evitare un conflitto di interessi può devolvere i propri investimenti finanziari ad un ***blind trust***, in modo che la gestione dei beni sia separata dalla titolarità e temporaneamente rimessa ad un soggetto indipendente, al quale siano preclusi l'informazione o il rendiconto verso il titolare circa le variazioni patrimoniali. Tale soluzione, tuttavia, nelle precedenti versioni del codice era reputata idonea nel solo caso in cui gli interessi finanziari in questione siano molto variegati e distribuiti, stante la regola di trasparenza societaria posta dal *Companies Act 1985*, che abilita le società a conoscere l'identità dei propri azionisti.

In mancanza di questi o di altri accorgimenti, veniva prevista l'adozione di misure, da parte dello stesso ministro e del Dipartimento interessato, dirette a precludergli l'accesso a determinati documenti e la partecipazione a determinate discussioni o deliberazioni.

Peraltro, un'accentuazione dei **requisiti di trasparenza** dell'attività di governo è stata raccomandata, già nel 2011, dall'organo monocratico preposto al controllo sull'attuazione del codice (*Independent Adviser on Ministers' Interests*)⁴¹, il quale suggeriva una modifica dello stesso codice concernente la periodica pubblicazione (on-line e su base trimestrale) degli incontri svolti tra il ministro e soggetti o associazioni esponenziali di categorie o di interessi

³⁸ In tema può consultarsi la nota di documentazione predisposta dalla House of Commons Library, [Business Appointments Rules](#) (aprile 2019).

³⁹ Per ottemperare a tali obblighi di trasparenza, il *Cabinet Office* pubblica periodicamente la [List of Ministers' Interest](#).

⁴⁰ Si veda, a titolo di esempio, la notizia relativa al *blind trust* utilizzato dal Primo Ministro ora dimissionario: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-38577336>.

⁴¹ Independent Adviser on Ministers' Interests, [Annual Report 2010-2011](#), dicembre 2011.

particolari. Tale raccomandazione è stata trasposta nell'art. 8.14 del codice vigente (*meetings with external organisations*).

Attività successive all'incarico ministeriale

Coerentemente con un sistema giuridico nel quale non sono infrequenti le "incompatibilità successive" e le cosiddette *post-office employment restrictions* per i titolari di cariche pubbliche, nel presupposto che tali preclusioni possano rafforzarne l'autonomia e l'indipendenza durante l'espletamento del loro mandato, il *Ministerial Code* – come già anticipato – disciplina l'assunzione di nuovi incarichi da parte degli ex ministri facendo rinvio alle *Business Appointment Rules*.

È previsto, in particolare, che una volta lasciata la carica di Governo e per i due anni successivi, gli ex ministri in procinto di assumere nuovi incarichi di rilievo economico e sociale (eccettuati quelli onorifici o non retribuiti) attendano il parere della *Independent Advisory Committee on Business Appointments*, affinché sia salvaguardato l'interesse pubblico e non sorga nell'opinione comune il sospetto che decisioni adottate durante il mandato ministeriale siano state influenzate da aspettative circa i futuri incarichi professionali. La medesima regola sulla "pausa biennale" si applica alle attività di lobbying.

Altre disposizioni

Alcune previsioni riguardano le limitazioni che gravano sul ministro in carica rispetto al suo personale sostegno affinché siano conferiti premi od onorificenze a terze persone (par. 7.18), nonché la regola generale che impone al *public servant* e al ministro di non accettare doni (par. 7.20). Il ministro può comunque trattenere i doni di modico valore (fino a 140 sterline) (par. 7.22). I doni ricevuti dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni diventano proprietà del Governo, che pubblica annualmente una lista dei doni ricevuti di valore superiore alle 140 sterline.

SPAGNA

Il dettato costituzionale e le leggi attuative

L'[art. 98](#), comma 3, della Costituzione spagnola del 1978 vieta ai **membri del Governo** l'esercizio di altre funzioni rappresentative, al di fuori di quelle proprie del mandato parlamentare, e di qualunque altra funzione pubblica non inerente all'incarico. Non è inoltre permesso l'esercizio di attività professionali o commerciali. Il comma 4 riserva alla legge la disciplina dettagliata di tali incompatibilità.

Più volte il legislatore è intervenuto in materia, la prima legge attuativa, adottata cinque anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, è stata *la Ley 25/1983 de 26 de diciembre*, modificata dalla *Ley 9/1991 de 22 de marzo*.

Nel 1995 il legislatore spagnolo ha riformato la legislazione sull'incompatibilità delle alte cariche dello Stato, al fine di rendere più efficaci i meccanismi di controllo e il regime sanzionatorio, con l'approvazione della *Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado*.

A distanza di dieci anni il Governo Zapatero ha varato un ampio programma di misure per il c.d. "buon governo", che ha portato all'approvazione del "codice del buon governo" (*Código del Buen Gobierno*)⁴² e ad una nuova sostanziale riforma della disciplina, varata con la [Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado](#) (che ha abrogato la normativa del 1995), finalizzata a prevenire i conflitti di interesse per i membri del Governo e le più alte cariche dell'amministrazione statale. La legge del 2006 non si è limitata, infatti, a perfezionare il precedente regime delle incompatibilità, ma ha introdotto nuove misure cautelative a garanzia dell'oggettività, dell'imparzialità e dell'indipendenza delle più alte cariche dello Stato.

Il codice del buon governo e la legge 5/2006, unitamente al relativo decreto attuativo⁴³, sono stati espressamente abrogati dalla [Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado](#), che ha provveduto anche ad abrogare in via generale "tutte le disposizioni di pari o inferiore rango" che risultino in contrasto, incompatibili, ovvero contraddicano quanto disposto dalla legge medesima.

42 Il "codice del buon governo" è stato adottato nella seduta del Consiglio dei ministri del 18 febbraio 2005.

43 [Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado](#).

La legge 3/2015, entrata in vigore il 20 aprile, consta di 28 articoli organizzati in 4 titoli e fa parte del *Plan de Regeneración Democrática*, varato dal Governo Rajoy per introdurre nell'ordinamento meccanismi atti a garantire che l'azione dei titolari di cariche pubbliche di maggiore responsabilità rispetti i più rigorosi principi di prevenzione e gestione dei conflitti di interessi. La legge ha posto l'obiettivo di raccogliere in un unico testo normativo le disposizioni relative alla nomina agli alti incarichi dell'Amministrazione dello Stato e del settore pubblico statale, introducendo nuovi meccanismi finalizzati a garantire l'idoneità del candidato, a consentire un'analisi preventiva in merito alla possibile esistenza di conflitti di interessi e ad assicurare un più stringente controllo da parte dell'organo competente in materia di incompatibilità. La legge definisce il regime generale di obblighi e cautele che iniziano ancor prima della nomina all'alta carica da parte del Consiglio dei ministri e si estendono fino ai due anni successivi alla cessazione delle funzioni, quando la situazione patrimoniale e professionale del soggetto cessato dalla carica continua ad essere oggetto del controllo del competente Ufficio, la [Oficina de Conflictos de Intereses](#). La legge ha inteso chiarire, rafforzare e ampliare la cornice giuridica in cui operano i soggetti titolari delle più alte cariche statali, al fine di garantire che l'esercizio dell'incarico si espleti alle condizioni di massima trasparenza, legalità e assenza di conflitti tra interessi privati e pubblici. La legge ha, altresì, chiarito il regime retributivo, di protezione sociale e le modalità di utilizzo dei mezzi umani e strumentali dei titolari di alte cariche, oltre ad aver rafforzato il controllo sull'attuazione delle disposizioni recate dalla legge, dotando a tal fine la predetta *Oficina* di nuove competenze e mezzi.

Le “alte cariche” dello Stato e la definizione di conflitto di interessi

La legge 3/2015 elenca tassativamente le “alte cariche” (*altos cargos*) destinatarie della nuova disciplina (art. 1, comma 2, lettere a-g) e cioè:

- membri del Governo e Segretari di Stato;
- sottosegretari e assimilati, segretari generali, delegati del Governo nelle Comunità autonome, a Ceuta e Melilla⁴⁴ e negli enti di diritto pubblico, capi di missioni diplomatiche permanenti e capi di rappresentanze permanenti presso organizzazioni internazionali;
- i Segretari Generali Tecnici, i direttori generali dell'Amministrazione Generale dello Stato e altre cariche assimilabili;
- i Presidenti, i Vicepresidenti, i direttori generali, i direttori esecutivi, e altre cariche assimilabili, con riferimento a enti del settore pubblico statale,

⁴⁴ Ceuta e Melilla sono due Città autonome della Spagna situate nell'Africa settentrionale.

amministrativo, imprenditoriale o fondazioni, legati o dipendenti dall'Amministrazione generale dello Stato, che ne siano i massimi responsabili e la cui nomina sia effettuata su decisione del Consiglio dei ministri o dei propri organi di governo e compresi, in ogni caso, i Presidenti e i Direttori con rango di Direttore generale degli enti di gestione dei servizi comuni della sicurezza sociale; i Presidenti e Direttori delle Agenzie statali, i Presidenti e Direttori delle autorità portuali e il Presidente e il Segretario generale del Consiglio economico e sociale;

- il Presidente, il Vicepresidente e i membri del Consiglio della Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza ([Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia](#), CNMC)⁴⁵, il Presidente del Consiglio per la trasparenza e il buon governo ([Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#))⁴⁶, il Presidente dell'Autorità indipendente di responsabilità fiscale ([Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal](#), AIReF)⁴⁷, il Presidente, il Vicepresidente e i membri del Consiglio della [Comisión Nacional del Mercado de Valores](#) (CNMV)⁴⁸, il Presidente, i consiglieri e il Segretario generale del Consiglio di sicurezza nucleare ([Consejo de Seguridad Nuclear](#), CSN)⁴⁹, così come il presidente e i membri degli organi decisionali di qualunque autorità regolatoria o di controllo;

⁴⁵ Nel 2013 è stata istituita la [Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#), di cui alla [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#). Tale Commissione deve garantire, preservare e promuovere il corretto funzionamento, la trasparenza e l'esistenza di una concorrenza effettiva in tutti i mercati e settori produttivi, a vantaggio dei consumatori e degli utenti. Tale istituzione ha comportato l'estinzione di una serie di organismi, tra cui la Commissione nazionale della concorrenza, la Commissione nazionale per l'energia e la Commissione per il mercato delle telecomunicazioni. I riferimenti contenuti nella legislazione vigente a tali organismi devono intendersi riferiti alla Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza o al Ministero corrispondente.

⁴⁶ Il Consiglio per la trasparenza e il buon governo è un organo pubblico indipendente previsto dalla [Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado](#), con personalità giuridica propria e piena capacità di agire pubblica e privata. Il Consiglio è organizzato in base a quanto disposto dalla [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#), dalle relative disposizioni attuative, e dallo Statuto di cui al [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#).

⁴⁷ L'AIReF è un'autorità indipendente istituita con la [Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal](#).

⁴⁸ La CNMV è l'organismo incaricato della supervisione e ispezione dei mercati di valori spagnoli e dell'attività di quanti vi operano, essa è stata istituita con la [Ley 24/1988, del Mercado de Valores](#).

⁴⁹ Istituito con la [Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear](#), il CSN è l'unico organismo competente, in Spagna, in materia di sicurezza nucleare e protezione radiologica. È un ente di diritto pubblico, indipendente dall'Amministrazione generale dello Stato, con personalità giuridica e patrimonio proprio; retto da un proprio Statuto, il CSN presenta relazioni periodiche al Parlamento. Il compito principale consiste nella protezione dei lavoratori, della popolazione e dell'ambiente, dagli effetti nocivi delle radiazioni ionizzanti, operando affinché le installazioni nucleari e radioattive siano predisposte e gestite dai titolari in modo sicuro, stabilendo misure di prevenzione e correzione dinanzi ad emergenze radiologiche, di qualunque origine.

- i direttori, direttori esecutivi, segretari generali o equivalenti degli organismi regolatori e di supervisione;
- i titolari di qualunque altro incarico nel settore pubblico statale, qualunque ne sia la denominazione, la cui nomina venga effettuata dal Consiglio dei ministri, ad eccezione dei vicedirettori generali e cariche assimilabili.

Ai sensi del medesimo art. 1, comma 3, della legge 3/2015, non sono, invece, considerate alla stregua di “alte cariche” le nomine effettuate dal Consiglio dei ministri per l’esercizio temporaneo di una funzione pubblica alla quale non sia riconosciuta, in quel momento, la condizione di “alta carica”.

L’art. 11 disciplina la nozione di “conflitto di interessi”. In particolare, il comma 2 definisce i casi in cui il titolare delle cariche indicate incorre in conflitto di interessi, ovvero quando la decisione che egli è chiamato ad adottare può influire sui propri interessi personali, di natura economica o professionale, a beneficio o in danno dei medesimi interessi. Sono considerati interessi personali:

- a) gli interessi propri;
- b) gli interessi familiari, ivi inclusi quelli del coniuge o del convivente o di parenti entro il quarto grado di consanguineità o secondo grado di affinità;
- c) quelli delle persone con le quali abbia liti pendenti;
- d) quelli delle persone con le quali intrattenga rapporti di amicizia intima o di inimicizia manifesta;
- e) quelli di persone giuridiche o enti privati ai quali il titolare dell’alta carica sia stato legato da rapporto lavorativo o professionale nei due anni precedenti la nomina;
- f) quelli di persone giuridiche o enti privati ai quali i familiari sopra richiamati siano legati da rapporto lavorativo o professionale, sempre che lo stesso implichi l’esercizio di funzioni di direzione, consulenza o amministrazione.

Le incompatibilità pubbliche e private

Già nella legge 12/1995 si affermava il principio della **incompatibilità generale con qualsiasi attività pubblica o privata**, fatte salve alcune eccezioni esplicitamente elencate dalla legge stessa. La legge del 2015 ha confermato tale orientamento, disponendo, all’art. 13, comma 1, l’esclusiva dedizione all’incarico e l’assoluta incompatibilità con qualunque attività, professione o incarico di carattere pubblico o privato, per conto proprio o per conto terzi, fatto salvo quanto disposto dal comma 2, lettere a), b) e c), ove sono individuate le attività pubbliche e private compatibili.

In particolare, tra le **attività pubbliche compatibili** rientrano: lo svolgimento di incarichi a carattere istituzionale o commissionati dal Governo; lo svolgimento di missioni a carattere temporaneo presso altri Stati o presso organizzazioni internazionali; la presidenza di società per azioni di proprietà diretta o indiretta

dell'Amministrazione generale dello Stato, quando la natura dei fini perseguiti da tali società sia connessa alle competenze legalmente attribuite all'alta carica; la rappresentanza dell'Amministrazione statale negli organi collegiali e direttivi o nei consigli di amministrazione delle imprese a capitale pubblico o di enti di diritto pubblico. Tuttavia non si può appartenere a più di due consigli di amministrazione di tali enti o imprese, salvo diversa autorizzazione del Consiglio dei Ministri. In ogni caso allo svolgimento di tali attività non può corrispondere alcuna remunerazione, ma solo il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno. Viene, infine, precisato che i membri del Governo e i Segretari di Stato, conformemente a quanto disposto dalla Legge organica sul regime elettorale, possono svolgere l'attività di deputato o senatore, ricevendo un emolumento relativo a una sola delle due cariche, fatte salve le indennità previste per legge.

L'art. 13 consente ai titolari di alte cariche solo tre tipi di attività private (sempre che non sia compromessa l'imparzialità o l'indipendenza nello svolgimento delle proprie funzioni):

la mera amministrazione del proprio patrimonio personale o familiare;

la produzione e creazione letteraria, artistica, scientifica o tecnica e le pubblicazioni che ne possono derivare, compresa la partecipazione occasionale in qualità di relatori a congressi, conferenze, seminari, giornate di lavoro o corsi di carattere professionale, purché non si instaurino rapporti di lavoro o di prestazione di servizi e non comportino pregiudizio all'adempimento dei doveri connessi all'alta carica;

la partecipazione a istituti culturali o di beneficenza senza scopo di lucro o in fondazioni, sempre che non ne derivi alcuna forma di retribuzione personale e fatto salvo il diritto al rimborso delle spese debitamente documentate.

Ulteriori misure finalizzate a prevenire il conflitto di interessi sono contenute nell'art. 14, che disciplina i limiti patrimoniali in partecipazioni societarie. Esso stabilisce che i titolari delle alte cariche non possono detenere, per sé o tramite persona interposta, partecipazioni dirette o indirette superiori al 10% del capitale di aziende che intrattengano rapporti contrattuali, di qualunque tipo, con il settore pubblico, a livello statale, regionale o locale o che siano subfornitrici di tali aziende, ovvero ricevano finanziamenti pubblici. Con la locuzione "persona interposta" si intende ogni persona fisica o giuridica eventualmente agente in nome e per conto del titolare dell'alta carica. Se la situazione descritta si verifica per causa sopravvenuta dopo la nomina all'alta carica, il soggetto interessato dovrà notificarlo alla *Oficina de Conflictos de Intereses*, dalla quale riceverà istruzioni in merito alle misure da adottare al fine di garantire l'obiettività nello svolgimento dell'incarico.

Nel caso di società per azioni con capitale sottoscritto superiore a 600.000 euro, tale divieto si applica alle partecipazioni patrimoniali, che senza

raggiungere il limite del 10%, comportino una posizione societaria in grado di condizionarne gli assetti in maniera rilevante.

Qualora il titolare dell'incarico, al momento della nomina, detenga partecipazioni superiori ai limiti indicati, è tenuto ad alienarle o a cederle ad un terzo indipendente entro il termine di tre mesi dal giorno successivo alla nomina. Analogamente, se la partecipazione è acquisita per via ereditaria o ad altro titolo gratuito durante il mandato, il titolare deve privarsene entro tre mesi dalla relativa acquisizione. La predetta alienazione o cessione, nonché l'identificazione del soggetto terzo indipendente, deve essere dichiarata ai Registri delle attività e dei beni e diritti patrimoniali (*Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales*) e dovrà contare sulla preventiva relazione favorevole dalla *Oficina de Conflictos de Intereses*.

Si sottolinea che la legge pone limiti all'esercizio di attività private anche successivamente alla cessazione dell'incarico. L'art. 15, infatti, vieta ai soggetti che siano stati titolari di alti incarichi, per i due anni successivi al termine del mandato, di prestare servizi in enti privati che siano stati interessati da decisioni alle quali i medesimi soggetti abbiano preso parte. Il divieto è, peraltro, esteso a tutti gli enti appartenenti al medesimo gruppo societario. Un divieto più stringente riguarda gli ex titolari di alte cariche in organi regolatori o supervisor, ai quali viene vietata - sempre per i due anni successivi al termine del mandato - la prestazione *tout court* di servizi in enti privati che, durante il mandato espletato dal titolare di alte cariche, siano stati sottoposti alla sua supervisione o regolazione (quindi indipendentemente da eventuali decisioni adottate ed incidenti su tali enti). A tal fine, si intendono in ogni caso inclusi gli alti incarichi espletati in seno alla *Comisión Nacional del Mercado de Valores*, alla *Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia* e al *Consejo de Seguridad Nuclear*. Ai sensi dell'art. 15, comma 3, si ritiene che l'alta carica partecipi all'adozione di una decisione che influisce su un ente quando:

a) nell'esercizio delle sue competenze o funzioni, egli o i suoi superiori su sua proposta, abbiano adottato una relazione precettiva, una risoluzione amministrativa o un atto equivalente sottoposto a diritto privato relativamente all'impresa o all'ente interessato;

b) quando sia intervenuta, con voto o tramite la presentazione della relativa proposta, in sessioni di organi collegiali in cui siano state assunte decisioni relativamente all'impresa o all'ente.

I titolari di alte cariche cessate, che intendono tornare a svolgere la propria attività professionale presso imprese private, non incorrono in incompatibilità se l'attività che andranno a svolgere non è direttamente connessa alle competenze della carica ricoperta. Inoltre, nei due anni successivi al termine del mandato non possono stipulare, direttamente o attraverso società da essi stessi partecipate per una percentuale superiore al 10%, contratti di assistenza tecnica, di servizio

o simili con l'amministrazione pubblica per la quale abbiano prestato servizio, direttamente o tramite imprese appaltatrici e subappaltatrici, sempre che abbiano relazione diretta con le funzioni che l'alta carica esercitava.

Infine, si prevede che nei due anni successivi alla cessazione dalla carica i titolari, prima di avviare nuove attività professionali di natura privata, devono dichiararlo alla *Oficina de Conflictos de Intereses*, disciplinata dall'art. 19 della legge in esame. Entro un mese la *Oficina* si pronuncia sulla compatibilità dell'attività; qualora riscontri motivi di incompatibilità tra l'attività da svolgere e il precedente incarico, l'interessato o l'impresa potranno fornire ulteriori elementi a supporto, che saranno valutati dalla *Oficina* prima di procedere all'emanazione della risoluzione definitiva. Coloro i quali, invece, torneranno a lavorare nella funzione pubblica, dovranno astenersi da tutte le transazioni correlate al precedente incarico.

Si ricorda che l'art. 12 della legge del 2015 introduce, quale importante novità, un sistema di allerta per l'individuazione precoce di conflitti di interessi. In particolare, si prevede l'obbligo di astensione per le alte cariche nell'assunzione di decisioni per le quali ritengano di incorrere in conflitto di interessi. Nel dettaglio, si dispone che le alte cariche impegnate in enti regolatori si astengano dall'intervenire nei procedimenti amministrativi che, potendo influire sui loro interessi personali come definiti dal descritto art. 11, potrebbero farli incorrere nel conflitto. Le alte cariche possono essere, altresì, ruscate dalle parti interessate. La *Oficina de Conflictos de Intereses*, d'accordo con l'informazione fornita dal titolare dell'alta carica nella sua dichiarazione delle attività (di cui all'art. 16) ed, eventualmente, in specifica relazione che può essergli richiesta, lo informerà in merito alle questioni o materie sulle quali, con carattere generale, dovrà astenersi dall'assumere decisioni durante l'esercizio del mandato. L'astensione avviene per iscritto ed è notificata al superiore immediato del titolare dell'alta carica, ovvero all'organo che lo aveva designato. In ogni caso, l'astensione dovrà essere comunicata dall'alta carica al *Registro de Actividades de Altos Cargos* entro il termine di un mese. Resta ferma la possibilità, per l'alta carica, di sollecitare in ogni momento alla *Oficina* le consultazioni ritenute necessarie in ordine all'opportunità di astenersi su questioni concrete. Si prevede, altresì, che gli organi, organismi ed enti in cui prestino servizio le alte cariche impegnate in attività non regolatorie (quindi prive della condizione di "autorità") approvino e applichino procedimenti interni che evitino l'insorgere di conflitti di interessi e che, qualora si individuino, prevedano l'astensione e la ruscuzione dell'alta carica. Tali procedimenti, nonché il risultato della relativa applicazione, dovranno essere comunicati annualmente alla *Oficina*.

Le dichiarazioni richieste e il ricorso al blind trust

I titolari di alte cariche dello Stato, entro il termine improrogabile di tre mesi dall'inizio o dalla cessazione dell'incarico, devono presentare due dichiarazioni:

una relativa alle attività che abbiano svolto nei due anni precedenti l'assunzione dell'incarico, ovvero di quelle che inizieranno dopo il termine del mandato (*Declaración de Actividades*), disciplinata dall'art. 16 della legge (art. 11)⁵⁰;

una di natura patrimoniale (*Declaración de Bienes y Derechos*), di cui all'art. 17.

La dichiarazione sulle attività è inviata al **Registro delle attività delle alte cariche** (*Registro de Actividades de Altos Cargos*), che ha carattere pubblico, mentre la seconda viene trasmessa al **Registro dei beni e diritti patrimoniali delle alte cariche** (*Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de altos cargos*), che ha, invece, carattere riservato e al quale possono accedere soltanto il Parlamento, gli organi giudiziari e il pubblico ministero. Il regime di pubblicità e segretezza dei menzionati registri è disciplinato dall'art. 21 della legge del 2015.

Rispetto alla dichiarazione delle attività, il titolare dell'alta carica è tenuto ad inviare al menzionato Registro delle attività un certificato delle due ultime dichiarazioni annuali dell'Imposta sul reddito delle persone fisiche (*Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, IRPF). Quanto alla dichiarazione patrimoniale, l'alta carica è tenuta a presentare, al competente Registro, il certificato dell'ultima dichiarazione annuale presentata dell'Imposta sul patrimonio (*Impuesto sobre el Patrimonio*). Qualora il soggetto non sia obbligato a presentare dichiarazione per tale imposta, riempirà un formulario equivalente elaborato dall'*Oficina de Conflictos de Intereses* in collaborazione con l'Agenzia tributaria. Tali dichiarazioni dovranno essere ripresentate ogni anno durante l'intera durata del mandato.

La legge 12/1995 aveva introdotto una novità vicina al **blind trust** del diritto nordamericano, che è stata sostanzialmente conservata nella legge del 2015. In caso di forme di partecipazione, controllo e gestione di valori e attività finanziarie, di partecipazione in società commerciali che emettono titoli negoziabili, l'art. 18 della legge dispone che l'amministrazione di tali interessi debba essere delegata, a cura del titolare dell'alta carica, a un'entità finanziaria registrata presso la *Comisión Nacional del Mercado de Valores* per tutto il periodo della durata in carica e per i due anni successivi al termine dell'incarico. Tale obbligo non sussiste nel caso in cui il valore complessivo dei titoli non superi i 100.000 euro.

⁵⁰ Tale dichiarazione deve essere ripresentata tutte le volte in cui l'interessato intraprenda una nuova attività economica per i due anni successivi alla cessazione della carica.

Tale entità svolge la sua attività nel rispetto dei principi generali della redditività (*rentabilidad*) e del rischio (*riesgo*) stabiliti nel contratto, con il divieto sia di ricevere indicazioni sugli investimenti da parte degli interessati, sia di comunicare loro la composizione degli investimenti stessi, salvo i casi previsti dalla legge.

Gli organi competenti ed i procedimenti sanzionatori

L'art. 19 della legge del 2015 istituisce un organo *ad hoc*, la *Oficina de Conflictos de Intereses*, preposto ai controlli relativi alle incompatibilità segnalate e alla tenuta del Registro delle attività delle alte cariche e del Registro dei beni e diritti patrimoniali delle alte cariche. Tale organismo è incardinato organicamente presso il Ministero della politica territoriale e della funzione pubblica (*Ministerio de Política Territorial y Función Pública*) e opera in regime di piena autonomia funzionale. Sul personale che presta servizio presso la *Oficina* grava l'obbligo permanente di segretezza rispetto a tutte le informazioni di cui venga a conoscenza per motivi di lavoro.

Con cadenza semestrale, la *Oficina* deve, inoltre, inviare al Governo (art. 22) - per la successiva trasmissione al *Congreso de los Diputados* - una relazione dettagliata sull'attuazione degli adempimenti previsti dalla legge, così come delle eventuali infrazioni rilevate. Ai sensi dell'art. 20, tutti gli enti, organi ed organismi pubblici, nonché gli enti privati, sono tenuti a collaborare con la *Oficina* al fine di accertare qualunque violazione del regime delle incompatibilità disegnato dalla legge in esame. L'art. 23, inoltre, disciplina il procedimento di esame della situazione patrimoniale dell'alta carica una volta cessato l'esercizio delle funzioni. Al riguardo, si prevede che la situazione patrimoniale del soggetto cessato dalla carica sia esaminata dalla *Oficina* al fine di verificare l'adeguato adempimento degli obblighi imposti dalla legge, nonché l'esistenza di indizi in merito a un eventuale ingiustificato arricchimento, tenendo conto delle entrate percepite durante il mandato e dell'evoluzione della relativa situazione patrimoniale. In relazione a ciò, l'art. 24 stabilisce che la *Oficina* elabori, attraverso un procedimento in contraddittorio con l'interessato, una relazione in cui viene analizzata la situazione patrimoniale dell'alta carica tra la nomina e la cessazione del mandato, al fine di individuare possibili irregolarità. Tale relazione deve essere elaborata entro il termine di 3 mesi dalla cessazione della carica. Qualora emergano indizi di arricchimento indebito, si prevede l'eventuale collaborazione dell'Agenzia tributaria ai fini dei relativi chiarimenti; se, terminata questa fase di verifica, dovessero emergere gli estremi per configurare un'eventuale responsabilità amministrativa o penale, si trasmetteranno gli atti ai competenti organi ai fini dell'avvio degli opportuni procedimenti. La *Oficina* informa semestralmente il Governo in merito all'attività svolta in applicazione dell'art. 24.

Il **regime sanzionatorio** è disciplinato dal titolo IV (artt. 25-28) della legge del 2015. Com'è consuetudine nel sistema spagnolo, le **infrazioni** (*infracciones*), che hanno natura di illecito amministrativo, sono divise in tre gradi: molto gravi, gravi e lievi (art. 25).

Le infrazioni **molto gravi** alla legge sono quattro:

l'inadempimento delle norme sulle incompatibilità di cui alla legge in esame;

la presentazione di dichiarazioni con dati o documenti falsi;

l'inadempimento degli obblighi di cui all'art. 18 in relazione alla gestione di azioni e partecipazioni societarie;

la falsificazione o l'inadempimento dei requisiti di idoneità richiesti per la nomina all'alta carica.

Le infrazioni **gravi** sono:

la mancata dichiarazione delle attività e dei beni e dei diritti patrimoniali nei relativi Registri;

la deliberata omissione di dati e documenti che debbano essere presentati conformemente a quanto stabilito dalla legge;

l'inadempimento reiterato del dovere di astensione secondo quanto previsto dalla legge;

la commissione di infrazione lieve quando l'autore sia già stato sanzionato per identica infrazione nei tre anni precedenti.

È considerata, infine, infrazione **lieve** la dichiarazione estemporanea di attività e/o di beni patrimoniali nei relativi Registri, dopo apposita richiesta a tal effetto formulata.

Le sanzioni applicabili sono disciplinate dell'art. 26. Le infrazioni molto gravi sono punite con la dichiarazione di inadempimento della legge e connessa pubblicazione sul *Boletín Oficial del Estado* della relativa risoluzione. L'infrazione molto grave comporta, altresì, la destituzione dall'incarico, la perdita del diritto a percepire l'assegno mensile di fine mandato di cui all'art. 6 (*compensación tras el cese*), prolungabile per massimo due anni dopo il termine del mandato, nonché l'obbligo di restituire, se del caso, le somme di denaro indebitamente percepite in relazione a tale provvidenza. Inoltre i titolari di alte cariche colpevoli di infrazioni molto gravi e gravi non possono accedere alle alte cariche contemplate dalla legge per un periodo compreso tra 5 e 10 anni. L'entità di quest'ultima sanzione è proporzionata ai danni arrecati ai cittadini dai comportamenti illeciti. Per le infrazioni lievi è invece previsto un ammonimento (*amonestación*) agli interessati.

Indipendentemente dalle sanzioni imposte, se si configurano ipotesi di responsabilità ulteriori, è competenza dell'Avvocatura generale dello Stato avviare le azioni opportune. In presenza di ipotesi di reato, l'amministrazione pubblica trasmette la documentazione al Procuratore generale dello Stato e sospende ogni procedimento, in attesa del termine del processo penale.

I procedimenti sanzionatori nei confronti dei membri del Governo e dei Segretari di Stato possono essere avviati solo dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della politica territoriale e della funzione pubblica; negli altri casi l'iniziativa spetta direttamente al Ministro. La fase istruttoria è di competenza della *Oficina de Conflictos de Intereses*.

Infine, l'imposizione delle sanzioni, in presenza di infrazioni molto gravi e, in ogni caso, nei confronti dei membri del Governo e dei Segretari di Stato, spetta al **Consiglio dei ministri**; in caso di infrazioni gravi o lievi gli organi competenti sono rispettivamente il Ministro della politica territoriale e della funzione pubblica e il Segretario di Stato per la funzione pubblica.

La legge su trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo

Nel 2013 è stata approvata la [Ley 19/2013](#), de 9 de diciembre, de *transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. La legge ha posto tre obiettivi: incrementare e rafforzare la trasparenza nell'attività pubblica, mediante obblighi di pubblicità attiva per le amministrazioni e gli enti pubblici; riconoscere e garantire l'accesso all'informazione, regolandola come un diritto di ampio ambito soggettivo e oggettivo; stabilire gli obblighi del **buon governo** che devono soddisfare i responsabili pubblici così come le conseguenze giuridiche derivanti dall'inosservanza di tali obblighi, ponendo un'esigenza di responsabilità per tutti coloro che svolgono attività di rilevanza pubblica.

Per quanto concerne in particolare il buon governo, sono elevati a norma di legge alcuni principi che in precedenza avevano valore programmatico e senza forza di legge, con la conseguente applicazione del regime sanzionatorio applicabile ai responsabili pubblici, membri del Governo e dell'Amministrazione.

Il titolo II della legge 19/2013 (artt. 25-32) è espressamente dedicato al buon governo. L'art. 25 prevede che tale titolo si applichi ai membri del Governo, ai Segretari di Stato e alle altre alte cariche dell'Amministrazione generale dello Stato e degli enti del settore pubblico statale, di diritto pubblico o privato, collegati o dipendenti dall'Amministrazione. A tal fine, si considerano "alte cariche" quelle che hanno tale qualifica ai sensi delle norme in materia di conflitti di interesse⁵¹. L'art. 26 pone i "principi del buon governo", sottolineando che le persone comprese nell'ambito di applicazione del titolo II sono tenute ad osservare nell'esercizio delle proprie funzioni quanto disposto dalla Costituzione spagnola e

⁵¹ Il titolo II della legge 19/2013 è altresì applicabile alle alte cariche o soggetti equiparati che, secondo la normativa autonoma o locale applicabile, abbiano tale qualifica, inclusi i membri delle Giunte di governo degli enti locali.

dall'ordinamento giuridico e a promuovere il rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche. Inoltre esse adeguano la loro attività ai seguenti principi:

a. principi generali:

1) agire con trasparenza nella gestione della cosa pubblica, in conformità ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, al fine di soddisfare l'interesse generale;

2) svolgere i propri compiti con dedizione al servizio pubblico e astenersi da qualsiasi comportamento che sia in contrasto con questi principi;

3) rispettare il principio di imparzialità, in modo da mantenere un criterio indipendente ed estraneo ad ogni interesse individuale;

4) garantire la parità di trattamento senza discriminazioni di alcun tipo nell'esercizio delle loro funzioni;

5) agire con la dovuta diligenza nell'esercizio delle proprie funzioni e promuovere la qualità nella prestazione dei servizi pubblici;

6) mantenere un comportamento dignitoso e trattare i cittadini con scrupolosa correttezza;

7) assumere la responsabilità per le proprie decisioni e azioni e degli organi diretti, senza pregiudizio di altre giuridicamente vincolanti;

b. principi di azione:

1) svolgere le proprie attività con piena dedizione e nel pieno rispetto delle norme in materia di **incompatibilità e conflitti di interesse**;

2) mantenere la dovuta discrezione su fatti o informazioni conosciuti in ragione o in occasione dell'esercizio dei propri poteri;

3) portare a conoscenza degli organi competenti ogni violazione di cui siano a conoscenza;

4) esercitare i poteri loro attribuiti dalla normativa in vigore per il solo scopo per cui sono stati concessi ed evitare qualsiasi azione che possa mettere in pericolo l'interesse pubblico e il patrimonio delle amministrazioni;

5) non farsi coinvolgere in situazioni, attività o interessi incompatibili con i propri doveri e astenersi dall'intervenire nelle questioni in cui siano presenti cause che possono influenzare la loro obiettività;

6) non accettare per sé doni che superano gli usi abituali, sociali o di cortesia né favori o servizi a condizioni favorevoli che possano influenzare lo svolgimento delle loro funzioni. Nel caso di doni di maggiore rilevanza istituzionale si procede alla loro incorporazione nel patrimonio della relativa pubblica amministrazione;

7) svolgere le proprie funzioni con trasparenza;

8) gestire, proteggere e conservare adeguatamente le risorse pubbliche, che non possono essere utilizzate per attività non consentite dalla normativa applicabile;

9) non far valere la propria posizione nell'amministrazione per ottenere vantaggi personali o materiali.

L'art. 27, relativo ai reati e alle infrazioni in materia di conflitto di interessi, sancisce che l'inosservanza delle norme di incompatibilità o di quelle che disciplinano le dichiarazioni che devono fare le persone comprese nell'ambito del medesimo titolo II sono sanzionate in conformità a quanto disposto dalla normativa in materia di conflitti di interessi dell'Amministrazione generale dello Stato e, per il resto delle amministrazioni, secondo la rispettiva normativa applicabile.

Gli artt. 28 e 29 concernono, rispettivamente, le sanzioni in materia economica e di bilancio e in materia disciplinare.

STATI UNITI

La disciplina federale e statale dei conflitti di interesse

L'esperienza statunitense in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti di interesse connessi all'esercizio di cariche pubbliche si correla ad un quadro normativo particolarmente articolato ed il cui ambito soggettivo di applicazione riguarda non solo le cariche di governo strettamente intese quali vertici politici dell'Esecutivo, ma anche i membri del Congresso ed ogni altro funzionario o impiegato pubblico, comprese le figure qualificate come "*special Government employee*" nell'ambito del [§ 202](#) del Titolo 18 dello U.S. Code (USC)⁵².

Il modello delineato dalla normativa federale trova peraltro ampio riscontro anche a livello statale (ad es., *California*⁵³, *Iowa*⁵⁴, *Louisiana*⁵⁵, *Massachusetts*⁵⁶, *Minnesota*⁵⁷, *New York State*⁵⁸, *Texas*⁵⁹, *Washington*⁶⁰) e locale (ad es., *Chicago Municipal Code*, [Chapter 2-156](#); *New York City Charter*, [Chapter 68](#); *Seattle Municipal Code*, [Chapter 4.16](#)).

In riferimento all'insieme delle disposizioni federali saranno qui di seguito evidenziate gli aspetti salienti relativi all'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione, agli adempimenti imposti ai soggetti interessati, alle modalità di risoluzione di conflitti eventualmente riscontrati, alle sanzioni irrogabili in caso di mancato adempimento delle direttive formulate dall'Autorità di controllo ed infine alla composizione ed alle modalità operative di quest'ultima.

⁵² 18 USC § 202 (a): "(...) *the term "special Government employee" shall mean an officer or employee of the executive or legislative branch of the United States Government, of any independent agency of the United States or of the District of Columbia, who is retained, designated, appointed, or employed to perform, with or without compensation, for not to exceed one hundred and thirty days during any period of three hundred and sixty-five consecutive days, temporary duties either on a full-time or intermittent basis, a part-time United States commissioner, a part-time United States magistrate judge, or, regardless of the number of days of appointment, an independent counsel appointed under chapter 40 of title 28 and any person appointed by that independent counsel under section 594(c) of title 28.*"(...)

⁵³ *California Government Code*, [§§ 1090-1099](#); [§§ 8920-8926](#); [§§ 87100-87505](#).

⁵⁴ *Iowa Code*, Title II, [Chapter 68B](#).

⁵⁵ [The Louisiana Code of Governmental Ethics](#).

⁵⁶ *Massachusetts General Laws*, [Chapter 268A](#) (Conduct of public officials and employees).

⁵⁷ *Minnesota Statutes*, [§ 10A.07](#).

⁵⁸ *Consolidated Laws of New York*, "Public Officers", Art. 4 ([§§ 73, 73-A, 74](#)); *Consolidated Laws of New York "General Municipal"*, Art. 18 ([§§ 800-813](#)).

⁵⁹ *Texas Constitution*, Article 4, [§ 6](#); [Texas Government Code](#), Chapters 571-575.

⁶⁰ *Washington Revised Code*, [§§ 42.17A.700 e ss.](#); [§§ 42.23.010 e ss.](#)

Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione

I soggetti tenuti a dichiarare la propria situazione economico-finanziaria sono dettagliatamente indicati in 5 USC Appx [§ 101](#) e comprendono, in sintesi:

il Presidente, il Vice Presidente ed i membri del Congresso, entro 30 giorni dall'assunzione della carica;

tutti i candidati all'elezione di Presidente, Vicepresidente e membro del Congresso – ad eccezione di quanti già rivestano tali cariche e concorrano per una nuova elezione – entro 30 giorni dalla formale ufficializzazione della candidatura o al più tardi entro il 15 maggio e comunque non oltre 30 giorni prima della data delle elezioni;

tutti i candidati ad un incarico pubblico per la cui nomina sia necessario il previo parere ed assenso del Senato, entro 5 giorni dalla formale comunicazione della proposta di nomina da parte del Presidente degli Stati Uniti al Presidente del Senato.

Successivamente, entro e non oltre il 15 maggio di ogni anno, sono tenuti a presentare analoga dichiarazione i soggetti che nell'anno precedente abbiano esercitato per più di sessanta giorni la carica di Presidente o Vicepresidente degli Stati Uniti o di membro del Congresso; i funzionari ed impiegati dell'Esecutivo e del Congresso, il Ragioniere generale federale ed il suo Vice; ciascun membro del Consiglio dei Governatori del Servizio postale federale ed i soggetti che rivestano le più alte cariche dell'amministrazione postale federale; il Direttore dell'Ufficio federale per l'etica nell'attività di governo (*Office of Government Ethics, OGE*); i magistrati e i dipendenti degli uffici giudiziari federali e quanti abbiano ricoperto altre particolari cariche pubbliche specificamente indicate dalla legge.

Al riguardo, alcune deroghe sono previste, ad esempio, per gli appartenenti alle Forze Armate che si trovino in particolari condizioni di servizio espressamente indicate (18 USC [§ 202](#) (a)).

I contenuti della dichiarazione che tali soggetti sono tenuti a presentare al rispettivo organo responsabile per l'etica dell'organizzazione di appartenenza (*designated agency ethics official*)⁶¹ sono prescritti in estremo dettaglio in 5 U.S.C. Appx [§ 102](#); in sintesi, tali contenuti riguardano la fonte, la tipologia e l'entità complessiva dei redditi che componevano il patrimonio mobiliare ed immobiliare del dichiarante nell'anno precedente; tutti i doni di valore superiore a 250 dollari ricevuti dal dichiarante nel medesimo periodo a qualsiasi titolo e da parte di chiunque, ad eccezione dei parenti; gli incarichi ricoperti a vario titolo all'atto della presentazione della dichiarazione e durante l'anno di riferimento; i redditi, doni e rimborsi percepiti dal coniuge e dai figli a carico.

⁶¹ Le dichiarazioni del Presidente e del Vicepresidente degli Stati Uniti devono essere presentate al Direttore dell'Ufficio federale per l'etica nell'attività di governo (5 USC Appx, 103).

Al riguardo, tuttavia, la legge (5 USC Appx [§ 102](#), (f) (2))⁶² prevede espressamente che l'obbligo di dichiarazione non comprenda il patrimonio liberamente conferito ad uno dei seguenti tre tipi di ente:

un particolare tipo di amministrazione fiduciaria (*qualified blind trust*) di cui vengono dettagliatamente specificati i requisiti soggettivi ed oggettivi e la cui costituzione deve essere previamente approvata dall'ufficio competente per la supervisione etica rispetto alla carica ricoperta dal dichiarante;

un *trust* non direttamente istituito dal dichiarante, dal coniuge o da figli a carico, e del cui patrimonio e fonti di reddito essi non siano a conoscenza;

un fondo d'investimento ad ampia partecipazione, le cui quote siano pubblicamente commerciabili, le cui attività siano ampiamente diversificate e su cui il dichiarante non eserciti o non abbia la possibilità di esercitare alcun controllo.

Analogamente, non rientrano fra i contenuti obbligatori della dichiarazione i finanziamenti relativi alle campagne politiche - il cui regime di pubblicità è disciplinato da altra fonte normativa - ed i redditi percepiti da fondi pensione o altri fondi a carattere previdenziale

La definizione normativa di *qualified blind trust* comprende qualunque amministrazione fiduciaria da cui il dichiarante, il coniuge o i figli minori o a carico traggano redditi o benefici economici, e che presenti le seguenti caratteristiche: indipendenza assoluta del gestore rispetto alle parti interessate, piena trasferibilità dei beni e dei titoli conferiti al trust, completa libertà della gestione, senza alcun obbligo di consultazione o notifica rispetto alle parti interessate.

Il soggetto responsabile del trust (o "proprietario fiduciario", *trustee*), nonché qualunque altro ente legittimato dall'atto istitutivo all'esercizio di funzioni fiduciarie, deve essere una istituzione finanziaria, un procuratore legale (*attorney*), un revisore contabile accreditato (*certified public accountant*), un intermediario (*broker*) o un consulente finanziario (*investment advisor*) che:

⁶² **5 USC Appx § 102, (f) (2):** "A reporting individual need not report the holdings of or the source of income from any of the holdings of—

(A) any qualified blind trust (as defined in paragraph (3));

(B) a trust—

(i) which was not created directly by such individual, his spouse, or any dependent child, and

(ii) the holdings or sources of income of which such individual, his spouse, and any dependent child have no knowledge of; or

(C) an entity described under the provisions of paragraph (8), ". (...).

In relazione a quest'ultimo punto, il successivo paragrafo 8 dispone "A reporting individual shall not be required to report the financial interests held by a widely held investment fund (whether such fund is a mutual fund, regulated investment company, pension or deferred compensation plan, or other investment fund), if—

(A)

(i) the fund is publicly traded; or

(ii) the assets of the fund are widely diversified; and

(B) the reporting individual neither exercises control over nor has the ability to exercise control over the financial interests held by the fund. (...).

sia indipendente e non associato rispetto alle parti interessate (dichiarante, coniuge, figli minori o a carico) in modo da non poter esserne controllato o influenzato nell'amministrazione del trust;

non sia o non sia stato impiegato o associato ad alcuna delle parti interessate, né partecipi o sia coinvolto in alcuna joint venture o altro investimento con alcuna delle parti interessate;

non sia parente di alcuna delle parti interessate.

I medesimi requisiti sono previsti dalla legge per i funzionari e gli impiegati dipendenti dal responsabile del trust o da qualunque altro ente coinvolto nella sua amministrazione o nel suo controllo.

I beni ed i titoli conferiti dalle parti interessate devono essere liberi da qualunque restrizione rispetto al trasferimento o alla vendita, a meno che tale restrizione non sia espressamente approvata dal responsabile per l'etica dell'organizzazione di appartenenza del dichiarante.

L'atto istitutivo del trust deve infine esonerare il gestore da qualunque obbligo di consultazione o notifica rispetto alle parti interessate nell'esercizio delle sue funzioni di amministrazione e gestione dei beni conferiti, prevedendo che, ad eccezione di comunicazioni concernenti la richiesta di distribuzione di denaro liquido o di altri beni non specificati del trust, non possa intercorrere alcun altro tipo di comunicazione fra gestore e parti interessate. Al riguardo sono previste specifiche sanzioni in caso di violazione dolosa o colposa degli obblighi di legge⁶³.

Disposizioni specifiche regolano inoltre il regime di pubblicità delle dichiarazioni fornite sia in generale (5 U.S.C Appx [§ 105](#) - *Custody of and public*

⁶³ **5 USC Appx § 102 - Contents of reports**

(...)

(f) (6)(A) A trustee of a qualified blind trust shall not knowingly and willfully, or negligently, (i) disclose any information to an interested party with respect to such trust that may not be disclosed under paragraph (3) of this subsection;

(ii) acquire any holding the ownership of which is prohibited by the trust instrument;

(iii) solicit advice from any interested party with respect to such trust, which solicitation is prohibited by paragraph (3) of this subsection or the trust agreement; or

(iv) fail to file any document required by this subsection.

(B) A reporting individual shall not knowingly and willfully, or negligently,

(i) solicit or receive any information with respect to a qualified blind trust of which he is an interested party that may not be disclosed under paragraph (3)(C) of this subsection or

(ii) fail to file any document required by this subsection.

(C)(i) The Attorney General may bring a civil action in any appropriate United States district court against any individual who knowingly and willfully violates the provisions of subparagraph (A) or (B) of this paragraph. The court in which such action is brought may assess against such individual a civil penalty in any amount not to exceed \$10,000.

(ii) The Attorney General may bring a civil action in any appropriate United States district court against any individual who negligently violates the provisions of subparagraph (A) or (B) of this paragraph. The court in which such action is brought may assess against such individual a civil penalty in any amount not to exceed \$5,000.

access to reports), sia con particolare riguardo all'entità del patrimonio conferito ad un trust nonché all'eventuale scioglimento di quest'ultimo⁶⁴.

Le dichiarazioni in questione devono essere esaminate entro sessanta giorni dalla presentazione (5 USC Appx [§ 106](#)). Sono previste apposite sanzioni per la mancata o tardiva presentazione delle dichiarazioni così come per le dichiarazioni non veritiere (5 USC Appx [§ 104](#)).

Qualora in base alle informazioni contenute nella dichiarazione, la posizione del dichiarante sia ritenuta conforme alla legge, tale conformità viene formalmente attestata sulla dichiarazione medesima dal responsabile dell'esame che vi appone di conseguenza la propria firma. Al riguardo, è espressamente prevista la possibilità di richiedere informazioni aggiuntive e/o chiarimenti rispetto alle informazioni fornite.

Qualora, nonostante tali ulteriori informazioni o chiarimenti, il responsabile dell'esame rimanga dell'avviso che la posizione in questione non è conforme alle prescrizioni di legge, ne trasmette formale notifica all'interessato e, dopo avergli fornito l'opportunità - se praticabile - di una personale consultazione, indica le misure idonee ad assicurare la conformità della posizione dell'interessato alle prescrizioni di legge ed il termine entro il quale tali misure dovranno essere adottate. Ciò costituisce il contenuto saliente di un apposito accordo (*Ethics agreement*) che interviene fra l'interessato e l'organo di supervisione etica che consiste nella promessa orale o per iscritto da parte dell'interessato di adottare determinate misure al fine di attenuare un conflitto d'interessi effettivo o potenziale (“ ... *any oral or written promise by a reporting individual to undertake*

⁶⁴ **5 USC Appx § 102 - Contents of reports**

(...)

(f) (5)(A) *The reporting individual shall, within thirty days after a qualified blind trust is approved by his supervising ethics office, file with such office a copy of -*

(i) *the executed trust instrument of such trust (other than those provisions which relate to the testamentary disposition of the trust assets), and*

(ii) *a list of the assets which were transferred to such trust, including the category of value of each asset as determined under subsection (d) of this section.*

This subparagraph shall not apply with respect to a trust meeting the requirements for being considered a qualified blind trust under paragraph (7) of this subsection.

(B) *The reporting individual shall, within thirty days of transferring an asset (other than cash) to a previously established qualified blind trust, notify his supervising ethics office of the identity of each such asset and the category of value of each asset as determined under subsection (d) of this section.*

(C) *Within thirty days of the dissolution of a qualified blind trust, a reporting individual shall -*

(i) *notify his supervising ethics office of such dissolution, and*

(ii) *file with such office a copy of a list of the assets of the trust at the time of such dissolution and the category of value under subsection (d) of this section of each such asset.*

(D) *Documents filed under subparagraphs (A), (B), and (C) of this paragraph and the lists provided by the trustee of assets placed in the trust by an interested party which have been sold shall be made available to the public in the same manner as a report is made available under section 105 and the provisions of that section shall apply with respect to such documents and lists.*

(E) *A copy of each written communication with respect to the trust under paragraph (3)(C)(vi) shall be filed by the person initiating the communication with the reporting individual's supervising ethics office within five days of the date of the communication.*

specific actions in order to alleviate an actual or apparent conflict of interest”) (5 CFR [§ 2634.802](#)).

Le misure in questione possono anche comprendere, a seconda dei casi (5 USC Appx [§ 106](#) (3)):

la vendita (*divestiture*)⁶⁵;

⁶⁵ Nel caso di vendita di proprietà dovuta all'esigenza di conformarsi alla normativa sul conflitto d'interessi, può essere richiesta al Direttore dell'OGE una apposita certificazione (*Certificate of Divestiture*, 5 CFR [2634.1001](#)) al fine di beneficiare del particolare trattamento fiscale al riguardo previsto da 26 U.S. Code 1043 (***Sale of property to comply with conflict-of-interest requirements***):

(a) Nonrecognition of gain

If an eligible person sells any property pursuant to a certificate of divestiture, at the election of the taxpayer, gain from such sale shall be recognized only to the extent that the amount realized on such sale exceeds the cost (to the extent not previously taken into account under this subsection) of any permitted property purchased by the taxpayer during the 60-day period beginning on the date of such sale.

(b) Definitions

For purposes of this section—

(1) Eligible person

The term “eligible person” means—

(A) *an officer or employee of the executive branch, or a judicial officer, of the Federal Government, but does not mean a special Government employee as defined in section 202 of title 18, United States Code, and*

(B) *any spouse or minor or dependent child whose ownership of any property is attributable under any statute, regulation, rule, judicial canon, or executive order referred to in paragraph (2) to a person referred to in subparagraph (A).*

(2) Certificate of divestiture

The term “certificate of divestiture” means any written determination—

(A) *that states that divestiture of specific property is reasonably necessary to comply with any Federal conflict of interest statute, regulation, rule, or executive order (including section 208 of title 18, United States Code), or requested by a congressional committee as a condition of confirmation,*

(B) *that has been issued by the President or the Director of the Office of Government Ethics, in the case of executive branch officers or employees, or by the Judicial Conference of the United States (or its designee), in the case of judicial officers, and*

(C) *that identifies the specific property to be divested.*

(3) Permitted property

The term “permitted property” means any obligation of the United States or any diversified investment fund approved by regulations issued by the Office of Government Ethics.

(4) Purchase

The taxpayer shall be considered to have purchased any permitted property if, but for subsection (c), the unadjusted basis of such property would be its cost within the meaning of section 1012.

(5) Special rule for trusts

For purposes of this section, the trustee of a trust shall be treated as an eligible person with respect to property which is held in the trust if—

(A) *any person referred to in paragraph (1)(A) has a beneficial interest in the principal or income of the trust, or*

(B) *any person referred to in paragraph (1)(B) has a beneficial interest in the principal or income of the trust and such interest is attributable under any statute, regulation, rule, judicial canon, or executive order referred to in paragraph (2) to a person referred to in paragraph (1)(A).*

(6) Judicial officer

The term “judicial officer” means the Chief Justice of the United States, the Associate Justices of the Supreme Court, and the judges of the United States courts of appeals, United States district courts, including the district courts in Guam, the Northern Mariana Islands, and the Virgin Islands, Court of Appeals for the Federal Circuit, Court of International Trade, Tax Court, Court of Federal Claims, Court of Appeals for Veterans Claims, United States Court of Appeals for the Armed

la restituzione (*restitution*);

la costituzione di un *blind trust* (*establishment of a blind trust*);

la richiesta di non applicazione (*request of an exemption ...*) delle sanzioni penali previste in base ai §§ 208 (a) e 216 del Titolo 18 U.S. Code, laddove ricorra uno dei casi espressamente indicati dall'articolo 208 (b) del medesimo Titolo 18⁶⁶;

Forces, and any court created by Act of Congress, the judges of which are entitled to hold office during good behavior.

(c) Basis adjustments

If gain from the sale of any property is not recognized by reason of subsection (a), such gain shall be applied to reduce (in the order acquired) the basis for determining gain or loss of any permitted property which is purchased by the taxpayer during the 60-day period described in subsection (a).

⁶⁶ **18 USC sec. 208 - Acts affecting a personal financial interest**

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

(b) Subsection (a) shall not apply -

(1) if the officer or employee first advises the Government official responsible for appointment to his or her position of the nature and circumstances of the judicial or other proceeding, application, request for a ruling or other determination, contract, claim, controversy, charge, accusation, arrest, or other particular matter and makes full disclosure of the financial interest and receives in advance a written determination made by such official that the interest is not so substantial as to be deemed likely to affect the integrity of the services which the Government may expect from such officer or employee;

(2) if, by regulation issued by the Director of the Office of Government Ethics, applicable to all or a portion of all officers and employees covered by this section, and published in the Federal Register, the financial interest has been exempted from the requirements of subsection (a) as being too remote or too inconsequential to affect the integrity of the services of the Government officers or employees to which such regulation applies;

(3) in the case of a special Government employee serving on an advisory committee within the meaning of the Federal Advisory Committee Act (including an individual being considered for an appointment to such a position), the official responsible for the employee's appointment, after review of the financial disclosure report filed by the individual pursuant to the Ethics in Government Act of 1978, certifies in writing that the need for the individual's services outweighs the potential for a conflict of interest created by the financial interest involved; or

(4) if the financial interest that would be affected by the particular matter involved is that resulting solely from the interest of the officer or employee, or his or her spouse or minor child, in birthrights -
(A) in an Indian tribe, band, nation, or other organized group or community, including any Alaska Native village corporation as defined in or established pursuant to the Alaska Native Claims Settlement Act, which is recognized as eligible for the special programs and services provided by the United States to Indians because of their status as Indians,

(B) in an Indian allotment the title to which is held in trust by the United States or which is inalienable by the allottee without the consent of the United States, or

(C) in an Indian claims fund held in trust or administered by the United States, if the particular matter does not involve the Indian allotment or claims fund or the Indian tribe, band, nation, organized group or community, or Alaska Native village corporation as a specific party or parties.

(...).

la richiesta volontaria di trasferimento, riassegnazione, limitazione di compiti o le dimissioni (*voluntary request for transfer, reassignment, limitation of duties, or resignation*).

Le misure concordate devono essere adottate di regola entro un termine non superiore a tre mesi dalla data dell'accordo, salvo possibili deroghe autorizzate dall'OGE (5 CFR [§ 2634.802](#) (b)).

Qualora le misure per assicurare la conformità alle leggi ed ai regolamenti applicabili non vengano adottate entro il termine indicato nella notifica da parte di un soggetto che ricopra un incarico nell'ambito dell'Esecutivo - ad eccezione dell'amministrazione degli affari esteri e delle amministrazioni connesse - per la cui nomina sia necessario il previo parere ed assenso del Senato, la questione viene deferita al Presidente per le iniziative opportune (5 USC Appx [§ 106](#) (4)). Qualora invece le medesime misure non vengano adottate da un soggetto facente parte dell'amministrazione degli affari esteri e delle amministrazioni connesse, le correlative iniziative rientrano nella competenza del Segretario di Stato (5 USC Appx [§ 106](#) (5)). Per gli altri soggetti, la stessa competenza è assegnata al capo dell'amministrazione di appartenenza o ai particolari organi collegiali competenti in materia in specifici ambiti settoriali (*Congressional Ethics Committee; Judicial Conference; Board of Governors of the U.S. Postal Service*) (5 USC Appx [§ 106](#) (6)). Per il Presidente ed il Vicepresidente non vengono dettate misure specifiche ed ulteriori rispetto alle procedure di conoscibilità ed evidenziazione pubblica del loro stato patrimoniale.

Particolari limitazioni sono infine prescritte per la prevenzione dei conflitti di interesse che possano eventualmente insorgere dopo la fine dell'esercizio di una carica o di un mandato elettivo (18 USC [§ 207](#) - *Restrictions on former officers, employees, and elected officials of the executive and legislative branches*).

Riguardo all'ambito oggettivo di applicazione, non si rileva nella legislazione federale una definizione generale della nozione di conflitto d'interessi. L'esigenza di definire i contenuti salienti dell'incompatibilità fra i doveri connessi all'esercizio di una carica pubblica e l'interesse privato ha tuttavia orientato il legislatore federale alla definizione di specifiche tipologie di condotta suscettibili di configurare "atti che abbiano effetto sull'interesse finanziario personale" (*Acts affecting a personal financial interest*). È questa l'epigrafe del [§ 208](#) del Titolo 18 U.S. Code, una norma penale il cui ampio contenuto dispositivo include "la partecipazione personale e sostanziale, nella propria veste ufficiale, attraverso la decisione, l'approvazione, il rigetto, la raccomandazione, l'espressione di un parere, l'indagine o in altro modo, ad un procedimento giudiziario o di altro genere, istanza, richiesta di regolamentazione o di altra decisione, contratto, ricorso, controversia, accusa, incriminazione, arresto o altra materia particolare in cui, per quanto a sua conoscenza, abbia un interesse finanziario l'interessato stesso, il coniuge, il figlio minore, il socio, l'organizzazione di appartenenza dell'interessato, il direttore, il fiduciario, associato o impiegato o qualunque altra

persona od organizzazione con cui abbia in corso negoziati o abbia qualunque accordo riguardo ad un impiego futuro”.

Dall’ambito soggettivo di applicazione della norma sono espressamente esclusi solo il Presidente, il Vicepresidente, i membri del Congresso ed i giudici federali (18 US. Code [§ 202](#) (c)).

L’Ufficio federale per l’etica nell’attività di governo: Office of Government Ethics, OGE

Istituito dall’[Ethics in Government Act of 1978](#), l’OGE ha acquisito lo status di Agenzia indipendente a partire dal 1 ottobre 1989 ([Office of Government Ethics Reauthorization Act of 1988](#)). La traduzione non ufficiale che qui si è adottata della sua denominazione (Ufficio federale per l’etica nell’attività di governo) potrebbe anche essere riferita più puntualmente all’attività del Governo, in quanto l’OGE si qualifica come autorità di supervisione etica sull’attività dell’Esecutivo. Funzioni decisionali di garanzia in materia di etica per quanto riguarda i parlamentari sono attribuite alle apposite commissioni istituite in ciascuna camera (*Senate Select Committee on Ethics; House Committee on Standards of Official Conduct*), mentre per il potere giudiziario opera un apposito organo collegiale (*Judicial Conference of the United States*).

L’[OGE](#) è guidato da un Direttore, nominato per cinque anni dal Presidente degli Stati Uniti e si articola in quattro uffici:

Office of General Counsel and Legal Policy (OGC & LP), responsabile della predisposizione, della complessiva coerenza e dell’interpretazione del quadro normativo federale sulla condotta etica dei dipendenti dell’Esecutivo federale;

Office of Agency Programs (OAP), a sua volta articolato in tre divisioni che provvedono al supporto ed al monitoraggio dei programmi di condotta etica predisposti dalle amministrazioni e dalle agenzie dell’Esecutivo federale;

Office of Administration and Information Management (OAIM), che svolge funzioni trasversali di supporto amministrativo, contabile ed informatico rispetto all’attività complessiva dell’Agenzia;

Office of International Assistance and Governance Initiatives (OIA&GI) che cura la promozione e lo sviluppo dei programmi nazionali ed internazionali di promozione dell’etica pubblica e di lotta alla corruzione.

Le competenze del Direttore e quelle dell’Agenzia sono analiticamente enucleate dalla legge⁶⁷ e comprendono lo sviluppo di regole e procedure per il

⁶⁷ **5 USC Appx § 402 - Authority and functions**

(a) *The Director shall provide, in consultation with the Office of Personnel Management, overall direction of executive branch policies related to preventing conflicts of interest on the part of officers and employees of any executive agency, as defined in section 105 of title 5, United States Code.*

(b) *The responsibilities of the Director shall include -*

rispetto della normativa sui conflitti di interesse, l'indirizzo e la consulenza sulle modalità di adempimento dei requisiti di condotta etica prescritti dalla legge, la diffusione e la promozione della conoscenza e della comprensione delle norme sui conflitti di interesse, il controllo sull'effettivo sviluppo di standard di condotta etica da parte degli organi a tal fine preposti nelle diverse amministrazioni pubbliche, l'indicazione a tali organi ed ai soggetti interessati delle necessarie misure correttive, l'assistenza al Ministro federale della Giustizia (*Attorney General*) nella valutazione dell'efficacia delle norme vigenti in materia di conflitti di interesse, il monitoraggio e l'indagine sul rispetto di tali norme e la cooperazione con il Ministro federale della Giustizia nello sviluppo di un sistema

(1) developing, in consultation with the Attorney General and the Office of Personnel Management, rules and regulations to be promulgated by the President or the Director pertaining to conflicts of interest and ethics in the executive branch, including rules and regulations establishing procedures for the filing, review, and public availability of financial statements filed by officers and employees in the executive branch as required by title II of this Act;

(2) developing, in consultation with the Attorney General and the Office of Personnel Management, rules and regulations to be promulgated by the President or the Director pertaining to the identification and resolution of conflicts of interest;

(3) monitoring and investigating compliance with the public financial disclosure requirements of title II of this Act by officers and employees of the executive branch and executive agency officials responsible for receiving, reviewing, and making available financial statements filed pursuant to such title;

(4) conducting a review of financial statements to determine whether such statements reveal possible violations of applicable conflict of interest laws or regulations and recommending appropriate action to correct any conflict of interest or ethical problems revealed by such review;

(5) monitoring and investigating individual and agency compliance with any additional financial reporting and internal review requirements established by law for the executive branch;

(6) interpreting rules and regulations issued by the President or the Director governing conflict of interest and ethical problems and the filing of financial statements;

(7) consulting, when requested, with agency ethics counselors and other responsible officials regarding the resolution of conflict of interest problems in individual cases;

(8) establishing a formal advisory opinion service whereby advisory opinions are rendered on matters of general applicability or on important matters of first impression after, to the extent practicable, providing interested parties with an opportunity to transmit written comments with respect to the request for such advisory opinion, and whereby such advisory opinions are compiled, published, and made available to agency ethics counselors and the public;

(9) ordering corrective action on the part of agencies and employees which the Director deems necessary;

(10) requiring such reports from executive agencies as the Director deems necessary;

(11) assisting the Attorney General in evaluating the effectiveness of the conflict of interest laws and in recommending appropriate amendments;

(12) evaluating, with the assistance of the Attorney General and the Office of Personnel Management, the need for changes in rules and regulations issued by the Director and the agencies regarding conflict of interest and ethical problems, with a view toward making such rules and regulations consistent with and an effective supplement to the conflict of interest laws;

(13) cooperating with the Attorney General in developing an effective system for reporting allegations of violations of the conflict of interest laws to the Attorney General, as required by section 535 of title 28, United States Code;

(14) providing information on and promoting understanding of ethical standards in executive agencies; and

(15) developing, in consultation with the Office of Personnel Management, and promulgating such rules and regulations as the Director determines necessary or desirable with respect to the evaluation of any item required to be reported by title II of this Act.

(...)

efficiente di pronta comunicazione a quest'ultimo delle denunce relative alle violazioni di tali norme ("*expeditiously reported to the Attorney General*", 28 USC [§ 535](#)).

Al fine di garantire il rispetto delle norme sui conflitti di interesse il Direttore può intervenire sia nei confronti degli organi a tal fine preposti nelle diverse amministrazioni pubbliche, sia nei confronti dei singoli soggetti interessati.

In particolare, nei confronti dei soggetti interessati il Direttore può formulare le raccomandazioni ed esprimere i pareri necessari ad assicurare la conformità della loro posizione alle norme in questione e qualora, nonostante i chiarimenti richiesti e l'eventuale audizione dell'interessato, ritenga configurabili eventuali violazioni, può disporre l'adozione di misure correttive ed in caso di mancata ottemperanza darne formale notifica al capo dell'ufficio o amministrazione di appartenenza, raccomandando l'adozione delle correlative misure sanzionatorie. In caso di mancata adozione di tali misure, così come nei casi di diretta responsabilità degli organi di vertice degli uffici e delle amministrazioni federali per violazione delle norme sui conflitti di interesse, la legge (5 U.S.C. Appx [§ 402](#)) riconosce al Direttore dell'OGE la possibilità di diretta notifica al Presidente degli Stati Uniti.

Ogni due anni, non oltre il 30 aprile dell'anno d'inizio della seconda sessione del Congresso, il Direttore dell'Agenzia è tenuto a presentare al Congresso una relazione contenente una sintesi dell'attività svolta e delle iniziative intraprese dall'Agenzia fino al 31 dicembre dell'anno immediatamente precedente, nonché qualunque altra informazione che il Direttore possa ritenere opportuna (5 U.S.C. Appx [§ 408](#)).

L'OGE pubblica inoltre un rapporto annuale concernente l'effettiva realizzazione degli obiettivi strategici della propria attività.