

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. CLIII
n. 2

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

(Aggiornata al 31 dicembre 2013)

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

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

(PITRUZZELLA)

Trasmessa alla Presidenza il 6 febbraio 2014

Presidente

Giovanni Pitruzzella

Componenti

Piero Barucci

Salvatore Rebecchini

Segretario Generale

Roberto Chieppa

INDICE

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	5
Recenti interventi legislativi in tema di incompatibilità pubbliche	»	6
Group of States against corruption (GRECO)	»	9
Il Governo Letta	»	12
1. Il Governo Letta. Dichiarazioni di incompatibilità e patrimoniali	»	12
2. Le incompatibilità governative: dati di sintesi	»	13
3. Controlli e procedure in materia di incompatibilità .	»	17
– cariche pubbliche e in enti di diritto pubblico ...	»	18
– cariche societarie e attività di rilievo imprendito- riale	»	21
– attività professionali e di lavoro autonomo	»	24
– rapporti di impiego pubblico e privato	»	25
I divieti post-carica	»	25
Conclusioni	»	30

PAGINA BIANCA

Premessa

La presente relazione illustra l'attività di controllo svolta dall'Autorità nel corso del 2013, in applicazione della legge 20 luglio 2004 n. 215, recante "*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*".

Il documento descrive, in primo luogo, alcuni recenti interventi normativi ad opera del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 (convertito con legge n. 148/2011) e del decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39 (attuativo della legge n. 190/2012, c.d. legge anticorruzione) e riporta gli esiti della procedura di valutazione del *Group of States against corruption (GRECO)*, sullo stato di adempimento delle raccomandazioni di cui al *Report 2009, Greco Eval III 2008 Rep 2E*, in materia di *standards* anti-corruzione, conclusa con il *Report Greco RC-III (2011) 1E*, deliberato dall'Adunanza Plenaria del Greco lo scorso 21 giugno 2013. Il Rapporto, che tratta anche il tema del conflitto di interessi, esprime un apprezzamento all'attenzione prestata dalle autorità italiane negli anni più recenti al problema della corruzione e accoglie con favore i recenti interventi normativi nonché le decisioni assunte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dalla giurisprudenza, finalizzate a fornire indirizzi nell'interpretazione delle previsioni normative vigenti.

A seguire sono riassunte le principali problematiche applicative emerse e gli orientamenti interpretativi adottati dall'Autorità in sede di valutazione delle specifiche fattispecie di incompatibilità, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 215/2004, descrivendo i risultati dei controlli effettuati sulle dichiarazioni dei titolari di carica del *Governo Letta*, riguardanti le situazioni di incompatibilità in essere alla data di insediamento (art. 5, comma 1 della legge).

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

La relazione espone, infine, gli esiti dell'attività di vigilanza svolta in materia di divieti post-carica (art. 2, comma 4, della legge) che, nel periodo maggio - dicembre 2013, ha riguardato principalmente i titolari del *Governo Monti* sottoposti, fino al prossimo aprile 2014, al regime dei divieti post carica previsto dalla legge n. 215/2004.

I dati raccolti dall'Autorità in tale ambito fanno registrare una sensibile riduzione del numero delle violazioni rilevate, con il contestuale aumento delle richieste di parere, effetto prioritariamente attribuibile all'attività informativa e consultiva svolta dall'Autorità, promossa con l'intento di semplificare

l'accertamento delle violazioni e promuovere, in conformità agli *standards* internazionali, la valorizzazione degli strumenti di responsabilizzazione personale rispetto ai rimedi a carattere esclusivamente sanzionatorio.

Recenti interventi legislativi in tema di incompatibilità pubbliche

Si rammenta che la legge 20 luglio 2004 n. 215 disciplina la materia dei conflitti di interessi con due distinte modalità, che coprono aree e tipologie diverse di conflitto, il cui nucleo centrale della disciplina è contenuto negli articoli 1 (*obbligo generale di astensione*) e 2 (*incompatibilità governative*), nonché, per quanto riguarda il conflitto di interessi, nell'art. 3 (*disciplina del conflitto di interessi*).

Le situazioni prese in considerazione nelle ipotesi di incompatibilità disciplinate dall'art. 2 della legge coinvolgono le seguenti posizioni soggettive, direttamente ascrivibili a quelle rivestite dai membri del governo all'interno di enti e organismi pubblici e privati ovvero connesse allo svolgimento di professioni o rapporti di impiego: a) cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare, di amministratore di enti locali (come definito dall'articolo 77, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), non inerenti alle funzioni di governo esercitate, ad esclusione delle cariche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 13 febbraio 1953, n. 60; b) cariche, uffici e altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici; c) cariche, uffici e altre funzioni comunque denominate, nonché l'esercizio di compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale; d) attività professionali o di lavoro autonomo, esercitate in materie connesse con la carica di governo, di qualunque natura, anche se gratuite, a favore di soggetti pubblici o privati; e) qualsiasi tipo di impiego o lavoro pubblico; f) qualsiasi tipo di impiego o lavoro privato.

Nell'ambito di tale quadro normativo, a decorrere dalla presente legislatura, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 13, comma 3, del decreto legge n. 138 del 2011 (convertito con legge n. 148/2011), i titolari di cariche governative, come individuati dall'art. 2, comma 1, della legge n. 215/2004, non possono più assumere cariche monocratiche elettive in enti pubblici territoriali con più di 5.000 abitanti.

Tale disposizione, che ha implicitamente modificato la lettera a) dell'art. 2, comma 1, della legge n. 215 del 2004, prevede che *“le cariche di deputato e di senatore, nonché le cariche di governo di cui all'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 215 del 2004, sono incompatibili con qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina,*

popolazione superiore a 5.000 abitanti". I nuovi divieti rappresentano una risposta, sia pure parziale, all'istanza di riequilibrio del sistema delle incompatibilità pubbliche relative al sistema degli enti territoriali, avanzata dall'Autorità in precedenti relazioni semestrali. Sull'argomento, il Collegio aveva espresso alcune perplessità circa i profili di incoerenza della disciplina delle incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge, derivanti dall'esclusione degli amministratori degli enti locali dalle incompatibilità stesse, a differenza degli amministratori regionali, invece sottoposti al divieto¹. Profili di incoerenza che, fra l'altro, non erano presenti nel testo originario della legge n. 215/2004. Quest'ultima, infatti, prima dell'entrata in vigore della legge n. 88/2005, limitava opportunamente l'attività del titolare di una carica governativa a tutti i livelli del governo locale e regionale.

In relazione alla disposizione in esame è stato di recente previsto anche un regime transitorio previsto dall'art. 29 bis del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (convertito, con modifiche, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98), secondo il quale: *"le disposizioni di cui all'articolo 13, comma 3, primo periodo, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, non si applicano alle cariche elettive di natura monocratica relative ad organi di governo di enti pubblici territoriali con popolazione tra 5.000 e 20.000 abitanti, le cui elezioni sono state svolte prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto"*.

Il sistema delle incompatibilità, come sopra brevemente delineato, è stato di recente interessato, sia pure per alcuni aspetti marginali, dalla riforma organica, operata con il decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39² (emanato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 190/2012, c.d. legge anticorruzione), che detta una nuova disciplina *"in materia di inconfiribilità 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"*.

Il decreto delegato si muove lungo due direttrici, disciplinando distintamente i casi di *inconfiribilità* assoluta di alcuni incarichi e ipotesi di *incompatibilità* tra incarichi diversi, che comportano l'insorgenza di un *"obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni"* tra la permanenza nell'incarico preesistente e l'assunzione dell'incarico incompatibile con il primo (art. 1, comma 2, lettera h, e art. 19, comma 1).

¹ Le cariche di amministrazione negli enti locali erano state escluse dal regime delle incompatibilità dall'articolo 3-ter del decreto legge 31 marzo 2005, n. 44, convertito con legge 31 maggio 2005, n. 88, il quale ha aggiunto una ulteriore eccezione all'articolo 2, comma 1, lettera a) della legge, prevedendo che le cariche di *"amministratore di enti locali come definito dall'articolo 77, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267"*, siano fatte salverdall'incompatibilità di cui all'art. 2, comma 1, lettera a) della legge.

² Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, *"Disposizioni in materia di inconfiribilità 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"*, pubblicato in Gazzetta ufficiale n.92 del 19/4/2013.

Con riguardo alle *incompatibilità*, il decreto prevede, da un lato, ulteriori divieti rispetto a quelli introdotti dalla legge n. 215/2004 (ad esempio è precluso, ai titolari di cariche governative, di assumere incarichi in enti di diritto privato in controllo pubblico, a prescindere dal rilievo imprenditoriale dell'attività svolta, elemento, quest'ultimo, determinante invece agli effetti della legge n. 215/2004), dall'altro ribadisce alcuni divieti già contemplati dalla stessa legge (quali l'incompatibilità fra l'ufficio di governo e gli incarichi di vertice nelle amministrazioni statali, già rientrante nell'art. 2, comma 1, lettera a, della legge in questione). Il legislatore non ha, tuttavia, emendato la disciplina prevista dalla legge sul conflitto di interessi, bensì ha dato luogo a due sistemi paralleli che vedono, da un lato l'Agcm e l'Agcom, che continuano ad applicare la legge n. 215/2004, in forza dell'espressa salvezza operata dagli artt. 6 e 22 del decreto, dall'altro, l'Autorità anticorruzione, alla quale è rimessa la vigilanza sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, delle disposizioni di cui al decreto n. 39/2013 (art. 16, comma 1).

Per quanto attiene al regime delle *inconferibilità*, il decreto n. 39/2013 prevede alcune situazioni che comportano (come specificato nella definizione di cui all'art. 1, comma 2, lettera g), la preclusione (permanente o temporanea) a conferire gli incarichi previsti dalla normativa delegata (incarichi dirigenziali e incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni e negli enti indicati dalla legge di delega). I relativi divieti, contenuti nei capi II, III e IV del decreto, riguardano sia precedenti condanne per reati contro la pubblica amministrazione sia situazioni di incompatibilità assoluta del tipo c.d. *post employment* (cioè inconferibilità dell'incarico a coloro che in un determinato arco di tempo precedente abbiano ricoperto una carica definita incompatibile).

Tale disciplina, per alcune fattispecie, riguarda anche i *componenti di organi di indirizzo politico* come definiti dall'art. 1, comma 2, lettera f), nel cui ambito sono espressamente compresi il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice-ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo, cioè gli stessi soggetti destinatari della normativa sul conflitto di interessi, di cui alla legge n. 215 del 2004. Quest'ultima, al comma 4 dell'art. 2, prevede che le incompatibilità disciplinate dalle disposizioni di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, perdurino per dodici mesi dalla cessazione del mandato governativo, nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro, che operano "*prevalentemente*" in settori "*connessi*" con l'attività istituzionale precedentemente svolta.

Tale regime ha ricevuto espressa conferma ad opera dell'art. 6 del citato d.lgs. n. 39/2013, secondo il quale, per le cariche di governo, si continuano ad applicare i divieti di cui alla legge 20 luglio 2004 n. 215 e la vigilanza continua ad essere esercitata "*dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi della medesima legge n. 215 del 2004*" (art. 6, comma 2).

Il rinvio generale di cui sopra sconta un'unica eccezione, contenuta nell'art 8, comma 2 del d.lgs n. 39/2013: la disposizione dichiara l'inconferibilità di incarichi di vertice nelle aziende sanitarie locali a coloro che nei due anni precedenti abbiano esercitato la funzione di Presidente del Consiglio dei Ministri o di Ministro, Vice ministro o Sottosegretario nel Ministero della salute o in altra amministrazione dello Stato o di amministratore di ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico nazionale che svolga funzioni di controllo, vigilanza o finanziamento del servizio sanitario nazionale. Tale disposizione prevede una più puntuale e in parte diversa specificazione delle cariche governative incompatibili e una maggiore estensione temporale rispetto all'incompatibilità post-carica già stabilita dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 215/2004, riguardante l'incompatibilità degli incarichi di governo con cariche e uffici in enti pubblici (nel cui ambito si fanno rientrare anche le aziende sanitarie locali). In particolare, la durata temporale dell'inconferibilità è ora stabilita in due anni rispetto alla durata di un anno prevista in via generale dall'art. 2, comma 4, della menzionata legge n. 215/2004.³

In realtà, l'estensione temporale si ritiene vada apprezzata in relazione al precedente rinvio alla legge n. 215/2004 e, pertanto, considerata esclusivamente sul versante dell'amministrazione che conferisce l'incarico nell'azienda sanitaria locale. Conseguentemente, mentre la legge sul conflitto di interessi continua ad operare durante il primo anno di post-carica, per il successivo, la vigilanza è demandata esclusivamente all'ANAC (ex Civit), quale Autorità competente ad applicare i divieti di cui al d.lgs. n. 39/2013.

Group of States against corruption (GRECO)

Greco RC-III (2011) 1E Joint First and Second Evaluation Rounds, Addendum al rapporto sull'Italia (Strasburgo, 17-21 giugno 2013)

Il 21 giugno 2013, con l'approvazione definitiva dell'Adunanza Plenaria, si è concluso a Strasburgo il primo e secondo ciclo di valutazione, tenuto dal *Group of States against corruption (GRECO)*, sullo stato di adempimento, da parte dell'Italia, delle raccomandazioni contenute nel *Report 2009, Greco Eval I/III 2008 Rep 2E*, in materia di *standards* anti-corruzione. Il Rapporto affronta anche il tema del conflitto di interessi e,

³ Art. 8, comma 2, d.lgs. n. 39/13: "Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali non possono essere conferiti a coloro che nei due anni precedenti abbiano esercitato la funzione di Presidente del Consiglio dei ministri o di Ministro, Viceministro o sottosegretario nel Ministero della Salute o in altro amministrazione dello Stato o di amministratore di ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico nazionale che svolgo funzioni di controllo, vigilanza o finanziamento del servizio sanitario nazionale."

conseguentemente, alcune problematiche connesse alla legge n. 215/2004, la cui applicazione è demandata all'Autorità.

In particolare, l'Autorità era stata chiamata a pronunciarsi sulle raccomandazioni XVI e XVII (cfr. *XVI Relazione sul conflitto di interessi*, aprile 2013), facenti parte delle 13 raccomandazioni ritenute dal Greco ancora inadempnite (o adempnite parzialmente). Fra le richieste formulate all'Italia si auspicava (racc. XVI) - ed è questo il punto che tocca più da vicino la legge n. 215/2004 - l'adozione di criteri chiari ed effettivi per la regolazione dei conflitti di interesse dei soggetti che svolgono funzioni nella pubblica amministrazione (inclusi dirigenti e consulenti ad ogni livello gestionale) e l'introduzione di un sistema di dichiarazioni patrimoniali trasparente o altra soluzione idonea a rilevare i casi in cui vi sia il maggior rischio di conflitti di interesse. Infine (racc. XVII), si chiedeva la previsione di restrizioni appropriate concernenti i conflitti di interesse che possono prodursi in caso di passaggio di soggetti titolari di funzioni pubbliche da o verso il settore privato (cd. *pantouflage*).

Nella precedente relazione al Parlamento è stato illustrato il contributo offerto dall'Autorità alla richiamata procedura di valutazione. In questa sede sembra sufficiente rammentare che il Collegio ha condiviso alcuni aspetti di criticità rilevati dal Greco, afferenti alla peculiare scelta operata dal legislatore italiano (con riferimento alla fattispecie del *conflitto per incidenza patrimoniale*, di cui all'art. 3 della legge n. 215/2004) di prevedere forme di intervento a carattere prevalentemente sanzionatorio; scelta che, come è noto, si discosta dalla nozione di conflitto generalmente accolta a livello internazionale, riferita, di regola, a situazioni in cui interessi personali riconducibili al titolare della carica di governo (o a soggetti ad esso correlati), si pongono in contrasto, anche soltanto potenziale, con l'esercizio delle relative funzioni, rendendo possibile, in astratto, l'uso dei poteri connessi alla carica in funzione degli interessi privati del soggetto agente.

Tanto premesso l'Autorità, nell'ambito del suo contributo, ha ritenuto opportuno evidenziare gli sforzi interpretativi compiuti in sede applicativa, tesi a fornire agli artt. 2 e 3 della legge una maggiore capacità dissuasiva, in armonia con le linee guida pubblicate dall'Ocse (Oecd, *Managing Conflict in the public service: Oecd Guidelines and Country experiences*, 2003), che individuano proprio nell'adozione di strumenti a carattere preventivo, l'asse portante sul quale dovrebbero basarsi le varie discipline nazionali.

In particolare, sull'obbligo di astensione di cui all'art. 1, comma 1, della legge⁴, l'Autorità ritiene che lo stesso sia da considerare operativo nel momento stesso in cui il conflitto viene concretamente a manifestarsi durante l'esercizio della funzione governativa, producendo i suoi effetti "preventivamente"

⁴ L'art. 1, comma 1, della legge stabilisce che "I titolari di cariche di governo, nell'esercizio delle loro funzioni, si dedicano esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e si astengono dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto d'interessi".

rispetto alla consumazione dell'illecito. Ai sensi della richiamata disposizione, la "situazione di conflitto di interessi", che dà luogo all'obbligo di astensione, va pertanto intesa in un'accezione più ampia rispetto a quella che potrebbe risultare dall'utilizzazione della nozione di conflitto di interessi accolta dalla legge (art. 3) ed abbraccia tutte le possibili situazioni di conflitto che possono condizionare la serenità di giudizio del soggetto interessato.

Sulla disciplina delle incompatibilità post-carica, anch'essa oggetto di attenzione da parte del Greco (cfr. racc. n. XVII), il Collegio ha sottolineato come fosse in corso un processo di adeguamento dei propri strumenti applicativi agli *standards* internazionali, che richiedono, accanto ad un corpo di regole e meccanismi di dichiarazione, adeguati sistemi di monitoraggio e di informazione per i titolari di pubblici uffici. A tal fine, sono stati introdotti a cura dell'Autorità, nell'ambito dei poteri che le sono riconosciuti dalla legge, una serie di meccanismi informativi nei confronti dei destinatari del divieto (compresa la possibilità di adire preventivamente il Collegio per ottenere un parere di compatibilità su specifiche attività o cariche in corso di assunzione) e sono stati, infine, implementati gli strumenti di monitoraggio finalizzati alla rilevazione d'ufficio degli incarichi assunti in violazione del regime post-carica.

Nel Report definitivo, approvato dal Greco lo scorso giugno 2013, che conclude il primo e secondo ciclo di valutazione, le risposte formulate dal Governo italiano sulle raccomandazioni XVI e XVII sono state ritenute soddisfacenti e, conseguentemente, le indicazioni del Greco integralmente attuate.

In particolare, nel rapporto è contenuto un espresso apprezzamento "all'attenzione prestata dalle autorità italiane, negli anni più recenti, ad un tema fonte di preoccupazione nel Paese" che induce ad accogliere con favore "le più recenti norme in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, nonché le decisioni assunte dall'Agcm e dalla giurisprudenza" finalizzate a fornire indirizzi nell'interpretazione delle previsioni normative vigenti.

L'apprezzamento alle iniziative intraprese dall'Italia in tema di etica pubblica ha come destinatari le decisioni assunte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dalla giurisprudenza nonché una serie di provvedimenti normativi approvati tra il 2012 e il 2013, primi fra tutti la legge n. 190/2013 (cd. Legge anticorruzione) e i successivi decreti attuativi, questi ultimi entrati in vigore durante il primo semestre del 2013. Si tratta, in particolare: del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, che ha istituito un unico sistema di diffusione, applicabile ai componenti degli organi politici nonché a coloro che occupano posti dirigenziali (comprese le persone che rivestono tali incarichi in qualità di collaboratori o con altri tipi di contratto di consulenza); del decreto legislativo del 7 maggio 2013 n. 39, che ha introdotto ulteriori norme in materia di inconferibilità/incompatibilità di incarichi dirigenziali nel settore pubblico;

del decreto legge n. 138/2011, che ha previsto una nuova causa di incompatibilità relativa alle cariche monocratiche elettive ad organi di governo di enti pubblici territoriali con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Delle norme appena menzionate, *Greco*, a conclusione del *Report*, ha ritenuto opportuno incoraggiare l'effettiva osservanza e un controllo continuo ed efficace da parte delle autorità di vigilanza. Al contempo, ha tuttavia sottolineato che la problematica dei conflitti di interesse, estremamente controversa in Italia, merita di essere monitorata con attenzione al fine di preservare nel tempo la credibilità del sistema.

Il Governo Letta

1. Il Governo Letta. Dichiarazioni di incompatibilità e patrimoniali

Al 31 dicembre 2013, il *Governo Letta* risulta composto da 63 titolari di carica⁵: il Presidente del Consiglio, 20 ministri, 9 vice ministri, 29 sottosegretari e 4 commissari straordinari del governo, nominati ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Tabella 1 - Composizione del *Governo Letta**

Numero titolari in carica*	69 (alla data di insediamento del <i>Governo Letta</i>)	63 (al 31 dicembre 2013)
Presidente del Consiglio	1	1
Ministri	21	20
Viceministri	10	9
Sottosegretari	32	29
Commissari straordinari del Governo	5	4

* La tabella descrive la composizione del *Governo Letta*, alla data di insediamento dell'esecutivo e al 31 dicembre 2013. Si avverte che le tabelle che seguono utilizzano come parametro di riferimento esclusivamente il primo dei due dati. Pertanto, esse considerano i titolari in carica e quelli cessati in corso di mandato (fatta eccezione per un Ministro, dimessosi prima della scadenza del termine per la presentazione del *Formulario*).

Tutti i sopra elencati titolari di carica hanno provveduto all'invio delle dichiarazioni di incompatibilità di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 215/2004 (attraverso la compilazione del *Formulario SI*)⁶ e conseguentemente rimosso, già durante la fase degli accertamenti preistruttori, le incompatibilità

⁵ Secondo l'art. 1, comma 2, della legge n. 215/04, per titolari di cariche di governo devono intendersi: il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo, di cui all'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

⁶ I moduli per la compilazione del "*Formulario SI*" sono disponibili sul sito internet dell'Istituzione all'indirizzo: www.aqcm.it

dichiarate o rilevate d'ufficio dall'Autorità (cfr. tabella 4). Fa eccezione esclusivamente il caso del Vice Ministro per le infrastrutture e i trasporti, dott. Vincenzo De Luca, dichiarato incompatibile dall'Autorità in relazione alla carica di sindaco del comune di Salerno.

Per quanto riguarda le dichiarazioni patrimoniali (art. 5, commi 2 e 6, della legge), i titolari di carica risultano tutti adempienti, sebbene alcuni con ritardo rispetto al termine di 90 giorni, previsto dalla legge. Mancano, invece, alcune dichiarazioni dei coniugi e parenti entro il secondo grado, nei confronti dei quali l'Autorità ha provveduto ad attivare specifiche procedure di sollecito.

La tabella 2 riassume il numero dei componenti del Governo in carica e dei rispettivi familiari che, alla data del 31 dicembre 2013, hanno adempiuto l'obbligo imposto dalla legge di rendere all'Autorità le dichiarazioni sulle attività patrimoniali (412 pervenute su un totale di 440 soggetti obbligati).

Tabella 2 - Dichiarazioni sulle attività patrimoniali*

Totale soggetti obbligati*	440
<i>titolari di carica</i>	68
dichiarazioni pervenute	68
dichiarazioni mancanti	0
<i>familiari</i>	372
dichiarazioni pervenute	344
dichiarazioni mancanti	28
dichiarazioni patrimoniali esaminate	412

* La tabella si riferisce ai componenti del *Governo Letta* e riguarda il periodo 28 aprile - 31 dicembre 2013. Sono, pertanto, considerati anche i titolari cessati in corso di mandato ad eccezione di un Ministro, dimessosi prima della scadenza del termine per la presentazione del Formulario.

2. Le incompatibilità governative: dati di sintesi

I prospetti che seguono espongono i dati riassuntivi degli accertamenti compiuti in materia di incompatibilità governative (art. 2 della legge): si dà conto del numero e della tipologia delle situazioni potenzialmente incompatibili dichiarate dai titolari o rilevate d'ufficio dall'Autorità. I dati evidenziano che oltre il 50% delle situazioni risolte hanno visto il coinvolgimento dell'Autorità, formalizzato in specifiche comunicazioni preistruttorie o, per le vie brevi, durante la fase di redazione della dichiarazione di incompatibilità (*Formulario SI*).

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

Tabella 3 - Situazioni di incompatibilità esaminate*

Totale situazioni esaminate	142
Situazioni di Incompatibilità rimosse	93
· Rilevate d'ufficio	60
· Dichiarate dagli interessati	33
Situazioni compatibili	48
Situazioni incompatibili	1**

* La tabella si riferisce ai componenti del *Government Letto* e riguarda il periodo 28 aprile - 31 dicembre 2013. Sono, pertanto, considerati anche i titolari cessati in corso di mandato ad eccezione di un Ministro, dimessosi prima della scadenza del termine per la presentazione del Formulario.

** Il dato si riferisce al Vice Ministro per le Infrastrutture e i trasporti, dott. Vincenzo De Luca, dichiarato incompatibile dall'Autorità in relazione alla carica di sindaco del comune di Salerno.

Le situazioni complessivamente esaminate sono 142, in media 2 per titolare di carica. Il dato è nettamente inferiore rispetto al precedente Esecutivo (nel *Government Monti*, circa 5 per ogni titolare di governo), mentre è in linea con il precedente *Government Berlusconi*. La ragione di tale risultanza sembra potersi rinvenire nella peculiare composizione del *Government Monti*, nel quale non figuravano membri del Parlamento. Questi ultimi, come già sottolineato in precedenti relazioni, sono sottoposti al regime delle incompatibilità parlamentari (legge 15 febbraio 1953 n. 60) e, qualora chiamati a ricoprire incarichi di governo, normalmente hanno già risolto le ipotesi di incompatibilità ivi disciplinate, alcune delle quali coincidenti con quelle riservate dalla legge n. 215/2004 ai soggetti titolari di uffici governativi.

Questa interpretazione appare comprovata dal valore assunto da tale variabile nell'ultimo *Government Berlusconi* che, a differenza del *Government Monti*, è del tutto allineato all'Esecutivo in carica.

In un confronto con i precedenti governi si apprezza anche la diminuzione delle situazioni incompatibili rilevate e dell'incidenza delle stesse sul totale di quelle esaminate dall'Autorità (66% nell'attuale Governo, a fronte del 71% assunto dalla stessa variabile nei due precedenti).

Come si è osservato, tale fenomeno risulta con tutta probabilità influenzato, oltre che da una maggiore diffusa consapevolezza del disvalore collegato alla violazione delle norme sulle incompatibilità pubbliche, dall'attività di vigilanza svolta dall'Autorità ed in particolare dall'implementazione dei protocolli informativi e delle attività a carattere consultivo, diretti a privilegiare una più celere risoluzione delle incompatibilità pendenti, durante la fase che precede l'avvio delle procedure formali di accertamento.

La tabella 4 e il grafico 1 esaminano le situazioni di incompatibilità rilevate e ne propongono un'analisi in base al momento in cui sono state risolte, con l'intento di evidenziare il numero delle incompatibilità cessate in conseguenza dell'attività di vigilanza e controllo compiuta dall'Autorità.

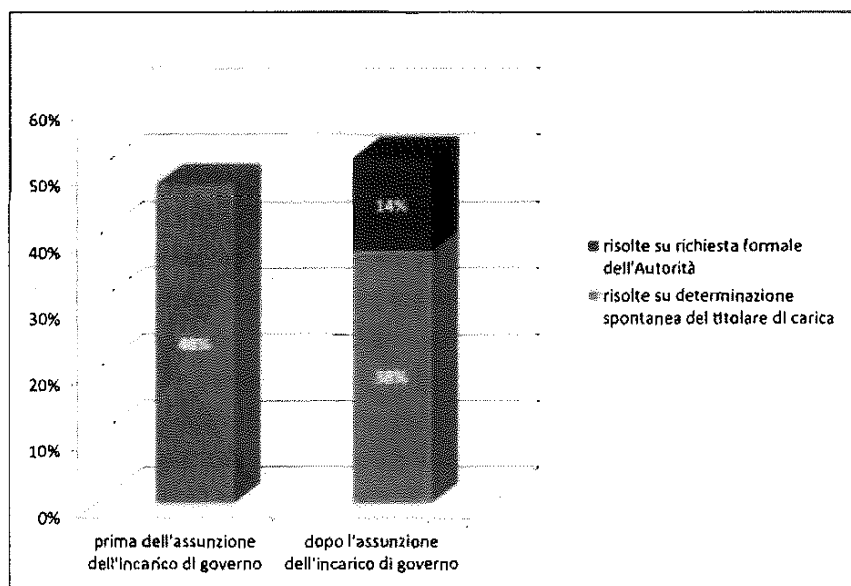
Tabella 4 - Situazioni di incompatibilità risolte*

Governo Letta: totale situazioni di incompatibilità rimosse	93	in % sul totale
a) rimosse spontaneamente dai componenti del Governo Letta prima dell'assunzione della carica di governo	45	48%
b) rimosse spontaneamente dai componenti del Governo Letta, nelle more dell'invio della dichiarazione di incompatibilità (entro 30 gg. dall'assunzione della carica governativa)	35	38%
c) rimosse a seguito di espressa richiesta formulata dell'Autorità in fase preistruttoria	13	14%

* La tabella si riferisce ai componenti del *Governo Letta* e riguarda il periodo 28 aprile - 31 dicembre 2013. Sono, pertanto, considerati anche i titolari cessati in corso di mandato ad eccezione di un Ministro, dimessosi prima della scadenza del termine per la presentazione del Formulario.

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

Grafico 1 - Situazioni di incompatibilità risolte



Nella maggioranza dei casi le situazioni potenzialmente incompatibili pendenti sono state risolte spontaneamente dai titolari di cariche governative, sebbene, in più della metà dei casi, successivamente alla nomina nell'Esecutivo. Tale differimento si può verificare in due ipotesi: quando l'interessato, prima di risolvere l'incompatibilità pendente, ritenga necessario acquisire il parere dell'Autorità oppure quando la rilevazione è effettuata d'ufficio e contestata all'interessato in via preistruttoria.

In dettaglio, la lettera a) dà conto delle situazioni rimosse, su iniziativa dei titolari di carica, prima o contestualmente all'assunzione dell'incarico governativo. La restante parte delle situazioni di incompatibilità è stata rimossa successivamente, in seguito all'intervento dell'Autorità (lettere b e c). In tal senso, va letta l'ulteriore distinzione tra le situazioni rimosse spontaneamente dai titolari in un momento compreso tra la nomina e l'invio all'Autorità della dichiarazione prevista dall'art. 5, comma 1 della legge (*Formulario SI*) e le situazioni rimosse solo in seguito alla dichiarazione, a fronte di una formale richiesta formulata in tal senso dall'Autorità in fase preistruttoria.

Nel primo caso (lettera b) si tratta, come detto, principalmente di incompatibilità risolte grazie alle indicazioni fornite dall'Autorità, che assicura costantemente ai dichiaranti la necessaria assistenza informativa, attraverso l'illustrazione dei principali indirizzi interpretativi e dei singoli casi esaminati dall'entrata in vigore della legge n. 215/2004. È proprio in questa fase che si apprezza maggiormente lo sforzo compiuto per ridurre il numero delle situazioni di possibile incompatibilità pendenti, in sensibile calo anche grazie alla politica informativa promossa dal Collegio conformemente agli *standards* internazionali già accolti da altre autorità, quali l'*Office of Government Ethics* statunitense, che, come è noto, annovera fra le proprie competenze anche il compito di fornire indirizzi e consulenza sulle modalità di adempimento delle condotte prescritte dalla legge, svolgendo, altresì, attività di diffusione e promozione della conoscenza e della comprensione delle norme sui conflitti di interesse.

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

Tale articolato meccanismo di accertamento si rende necessario perché alcuni divieti non risultano immediatamente comprensibili e richiedono valutazioni non sempre agevoli per il titolare interessato: con riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera c), ad esempio, particolari difficoltà si collegano alla corretta individuazione, con riguardo agli enti

senza scopo di lucro, delle “attività di rilievo imprenditoriale”; lo stesso dicasi per il divieto previsto dall’articolo 2, comma 1, lettera d), della legge, dove l’accertamento della connessione tra gli ambiti di esercizio dell’attività professionale o di lavoro autonomo, da un lato e delle funzioni di governo, dall’altro, presenta indubbe complessità.

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

Tabella 5 - Analisi delle cause di incompatibilità

Totale situazioni rimosse	93	% sul totale
cessazione carica / uffici pubblici (art. 2, comma 1, lettera a)	7	8%
cessazione carica / uffici in enti diritto pubblico (art. 2, comma 1, lettera b)	5	5%
cessazione carica / uffici in società (art. 2, comma 1, lettera c)	51	55%
cessazione attività professionali (art. 2, comma 1, lettera d)	13	14%
cessazione carica / impiego pubblico (art. 2, comma 1, lettera e)	10	11%
cessazione carica / impiego privato (art. 2, comma 1, lettera f)	7	7%

* La tabella si riferisce ai componenti del *Governo Letta* e riguarda il periodo 28 aprile - 31 dicembre 2013. Sono, pertanto, considerati anche i titolari cessati in corso di mandato ad eccezione di un Ministro, dimessosi prima della scadenza del termine per la presentazione del Formulario.

Si osserva un aumento dell’incidenza dei casi di incompatibilità riguardanti cariche o uffici pubblici (del 3% rispetto al *Governo Monti*). Tale incremento è indubbiamente da attribuire all’entrata in vigore del decreto legge n. 138/2011, che, come è stato illustrato, a decorrere dalla presente legislatura, ha previsto che le cariche di parlamentare e di membro del Governo nazionale non possono essere cumulate con le “*cariche pubbliche elettive di natura monocratica relative ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 5.000 abitanti*”.

3 Controlli e procedure in materia di incompatibilità

Prima di esaminare l’attività svolta dall’Autorità nell’individuazione e risoluzione dei casi di incompatibilità previsti dall’art. 2 della legge, è opportuno, in via generale, evidenziare la tendenza - già riscontrata nel passato governo e confermata dai dati sopra esposti, riferiti al governo in carica - ad una maggiore consapevolezza delle norme in materia di incompatibilità da parte dei suoi destinatari. Si sono infatti verificati, in prevalenza, casi di dimissioni spontanee dalle cariche incompatibili, che

sembrano far registrare una più matura conoscenza della legge. Le cause di tale tendenza sono verosimilmente da attribuire ad una ormai consolidata interpretazione e applicazione delle norme che regolano la materia ed altresì all'implementazione dell'attività consultiva, svolta dall'Autorità nei confronti dei titolari di cariche governative, nonché all'introduzione, da parte di quest'ultima, di più efficaci protocolli informativi sul contenuto dei divieti. Eccetto isolati episodi di resistenza all'applicazione della legge, l'Autorità collabora con le parti interessate, allo scopo di risolvere più celermente le situazioni di incompatibilità pendenti, evitando l'avvio di formali procedure di accertamento.

Il controllo delle dichiarazioni di incompatibilità, presentate dai titolari del Governo Letta ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge, ha impegnato una parte considerevole dell'attività svolta dall'Autorità durante il periodo di riferimento. Nell'obbligo di dichiarare *“le situazioni di incompatibilità sussistenti alla data di assunzione della carica”*, sono da ritenersi incluse anche quelle per le quali, alla data di assunzione della carica, l'iter previsto ai fini della risoluzione della causa di incompatibilità non si è ancora completato. Tale è, ad esempio, il caso di dimissioni dalla carica ricoperta in una società a fini di lucro, ovvero di domanda di collocamento fuori ruolo o in aspettativa da un impiego pubblico o privato, che, al momento dell'assunzione della carica di governo, siano già state presentate dall'interessato, ma non siano state ancora formalmente accolte o ratificate con relativa delibera adottata dagli organi competenti.

Oltre alla valutazione delle situazioni potenzialmente incompatibili dichiarate, l'attività di vigilanza e controllo sulle incompatibilità dei titolari di cariche governative (art. 2) comprende la rilevazione d'ufficio delle incompatibilità eventualmente non dichiarate, nonché di quelle che insorgano successivamente nel corso del mandato governativo per effetto dell'assunzione, da parte del titolare, di nuovi incarichi, impieghi o professioni, ovvero della illegittima riassunzione di incarichi, impieghi o professioni precedentemente sospesi o cessati su indicazione dell'Autorità.

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

Cariche pubbliche e in enti di diritto pubblico

L'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge, prevede che il titolare di cariche di governo, nello svolgimento del proprio incarico, non può *“ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare, di amministratore di enti locali come definito dall'articolo 77, comma 2, del*

decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, e da quelli previsti dall'articolo 1 e non inerenti alle medesime funzioni, ad esclusione delle cariche di cui all'articolo 1, secondo comma, della legge 13 febbraio 1953, n. 60". La successiva lettera b) vieta di "ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici".

Come già sottolineato nelle precedenti relazioni semestrali, l'obiettivo del legislatore, in entrambe le disposizioni, è quello di prevenire possibili situazioni di conflitto di interessi e assicurare che i componenti del governo si dedichino in via esclusiva alla cura degli interessi pubblici, evitando l'eccessivo cumulo di impegni in capo ad uno stesso soggetto.

Nell'ambito delle ipotesi di incompatibilità di cui alla richiamata lettera a) ed in particolare con riferimento alle nuove incompatibilità introdotte dal decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), alcuni componenti del *Governo Letta* si sono dimessi dall'incarico di sindaco in comuni con una popolazione superiore a cinquemila unità. Quest'ultima tipologia di incarichi pubblici, a decorrere dalla presente legislatura, risulta incompatibile ai sensi dell'art. 13, comma 3, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138. Nell'ambito di tale divieto, l'Autorità ha condotto un'istruttoria nei confronti del dott. Vincenzo De Luca, a conclusione della quale lo stesso è stato dichiarato incompatibile per aver mantenuto la carica di sindaco del comune di Salerno in concomitanza con quella di Sottosegretario di Stato alle infrastrutture e ai trasporti, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a) della legge n. 215/2004 e dell'art. 13, comma 3, del decreto legge n. 138/2011.

Nel caso di specie, in ragione del numero di abitanti del comune di Salerno, non ha trovato applicazione il regime transitorio previsto dall'art. 29 *bis* del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (convertito con modifiche dalla legge 9 agosto 2013, n. 98), secondo il quale: "*le disposizioni di cui all'articolo 13, comma 3, primo periodo, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, non si applicano alle cariche elettive di natura monocratica relative ad organi di governo di enti pubblici territoriali con popolazione tra 5.000 e 20.000 abitanti, le cui elezioni sono state svolte prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto*".

Nelle memorie difensive presentate all'Autorità, l'interessato aveva comunque sostenuto l'inapplicabilità dell'incompatibilità relativa alla propria posizione di sindaco, assumendo il mancato perfezionamento della procedura di nomina a Vice Ministro per le infrastrutture e i trasporti - derivante dalla non attribuzione delle deleghe di cui all'art. 10, comma 3 della legge n. 400/88 - nonché, per le medesime ragioni, il mancato incardinamento nella posizione di Sottosegretario di Stato, di cui al D.P.R. del 3 maggio 2013. L'incompatibilità prevista dalla legge non avrebbe

assunto, pertanto, il carattere dell'effettività ma rappresentato un evento soltanto eventuale, identificandosi, fintanto che non si fossero prodotti tutti i presupposti necessari, come una incompatibilità allo stato "potenziale". Stesse argomentazioni erano state richiamate dalla Parte con riferimento alla carica di Sottosegretario di Stato.

Tale tesi difensiva non è stata ritenuta condivisibile dall'Autorità, quanto meno in relazione al conferimento dell'incarico di Sottosegretario di Stato, correttamente perfezionato, ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge n. 400/88, con l'adozione, da parte del Presidente della Repubblica, del D.P.R. del 3 maggio 2013 e con il successivo giuramento nelle mani del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Effettivamente il procedimento di nomina del Sottosegretario De Luca a Vice Ministro alle infrastrutture e ai trasporti, non risultava concluso, secondo l'iter previsto dall'art. 10, comma 3, della citata legge n. 400/88⁷, perché, nella specie, il Ministro alle infrastrutture e ai trasporti non aveva ancora conferito al Sottosegretario "deleghe relative ad aree o progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali" (da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri). In tale procedura l'attribuzione delle deleghe è un elemento costitutivo, ai sensi dell'art. 10, comma 3, della legge n. 400/1988, unitamente al necessario pre-requisito di base, costituito dalla carica di Sottosegretario di Stato, nell'ambito della quale la qualifica di Vice Ministro rappresenta un rafforzamento funzionale, identificato in una più ampia ed incisiva responsabilizzazione politica ed operativa fissata nelle deleghe, oggetto di specifica approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

Diversamente, la procedura di nomina dei sottosegretari di Stato non prevede alcuna preventiva attribuzione di deleghe. Per l'assunzione della carica è, infatti, sufficiente il perfezionamento del relativo atto di nomina, unitamente al successivo giuramento, ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge n. 400/1988⁸. Secondo il tenore letterale della norma, ai fini della titolarità della carica di Sottosegretario di Stato e delle funzioni ad essa correlate, l'attribuzione delle deleghe è un evento ulteriore ed eventuale che non incide sul perfezionamento dell'atto di nomina: i sottosegretari, in assenza delle deleghe, assumono comunque la funzione di governo e la titolarità dei poteri di cui all'art. 10, commi 3 e 4, della legge n. 400/1988

⁷ Secondo l'art. 10, comma 3, della citata legge n. 400/1988, ai fini della nomina, è necessario che al soggetto interessato siano attribuite "deleghe relative ad aree o progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali. In tale caso lo delego, conferito dal Ministro competente, è approvata dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri".

⁸ Ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge n. 400/1988, "I sottosegretari di Stato sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro che il Sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei Ministri". "Prima di assumere le funzioni i sottosegretari di Stato prestano giuramento nelle mani del Presidente del Consiglio dei Ministri con la formula di cui all'articolo 1".

(coadiuvano il Ministro e possono: intervenire, quali rappresentanti del Governo alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari; sostenere la discussione in conformità alle direttive del Ministro; rispondere ad interrogazioni ed interpellanze).

Anche la legge sul conflitto di interessi prende in considerazione il giuramento come elemento fondativo dell'ingresso nella relativa qualifica e nelle connesse responsabilità, dal momento che, per i soggetti indicati nell'art. 1, comma 2, della legge (fra i quali anche i sottosegretari di Stato), indica tale atto quale momento a decorrere dal quale il titolare di carica risulta sottoposto al regime delle incompatibilità ivi previsto ed è conseguentemente obbligato a far cessare *“gli incarichi e le funzioni indicati dal comma 1”* (art. 2, comma 3, della legge n. 215/2004).

Alla luce di tale quadro normativo l'Autorità ha ritenuto che, ai sensi della legge n. 400/1988, l'attribuzione delle deleghe da parte del Ministro fosse un atto successivo e non necessario per l'acquisizione della funzione, non suscettibile, pertanto, di escludere l'effettività dell'incarico né di sollevare il titolare dall'obbligo di rispettare i divieti introdotti dalla legge sul conflitto di interessi. Conseguentemente, ha ritenuto applicabile al caso di specie il regime delle incompatibilità di cui alla legge n. 215/2004, a prescindere dal fatto che non si fosse concluso l'iter di nomina a Vice Ministro. Ciò perché è stato accertato che lo stesso dott. De Luca, per effetto del D.P.R. del 3 maggio 2013 e del successivo giuramento, ha effettivamente assunto l'incarico Sottosegretario di Stato alle infrastrutture e ai trasporti, incompatibile con la carica di sindaco del comune di Salerno, ai sensi degli artt. 1, comma 2 e 2, comma 1, lettera a) della legge n. 215/2004 e dell'art. 13, comma 3, del decreto legge n. 138 del 2011 (convertito con legge n. 148/2011).

La delibera dell'Autorità è stata comunicata, oltre che al soggetto interessato, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati e al Consiglio comunale di Salerno, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 1, lettera a) della legge n. 215/2004, ai sensi del quale, accertata la sussistenza delle situazioni di incompatibilità, l'Autorità promuove, nei casi di inosservanza, *“la rimozione o la decadenza dalla carica o dall'ufficio ad opera dell'Amministrazione competente o di quella vigilante l'ente o l'impresa”*.

Cariche societarie e attività di rilievo imprenditoriale

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

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge, l'incompatibilità sussiste non solo per le cariche ricoperte in seno a società lucrative, ma anche in altri enti, laddove questi ultimi svolgano "attività di rilievo imprenditoriale". Il "rilievo imprenditoriale" va considerato *in re ipsa* nella forma giuridica prescelta per l'organizzazione dell'attività sociale, quando tale forma corrisponda a uno degli schemi previsti dalla legge per lo svolgimento di un'attività imprenditoriale (società di persone, di capitali, ecc.).

Diversamente - nel caso ad esempio di fondazioni, associazioni, enti morali - un'indagine più approfondita è necessaria al fine di accertare la natura delle attività in concreto esercitate. Tali enti, infatti, quantunque per statuto legislativo non siano finalizzati all'esercizio di attività d'impresa, possono nondimeno svolgere, anche solo in via strumentale, attività di rilievo imprenditoriale, diretta all'offerta di beni e/o servizi sul mercato a titolo oneroso. In tale ottica, ai fini dell'applicabilità della norma, sono stati considerati elementi rilevanti sia l'esistenza di un'attività imprenditoriale direttamente esercitata dall'ente interessato, sia la partecipazione dell'ente in società, laddove associata a poteri di ingerenza dell'ente stesso nella gestione ordinaria dell'impresa.

Sulla base di tale orientamento, l'Autorità ha ritenuto che l'attività svolta da una Fondazione di solidarietà sociale, operante nei settori dell'assistenza sociale e socio-sanitaria e della beneficenza, rivestisse comunque "rilievo imprenditoriale" ai sensi della legge n. 215/2004. Nel caso di specie, pur avendo le attività statutarie della Fondazione finalità non lucrative, una parte considerevole dei ricavi era riconducibile alle rette versate dai pazienti e al contributo regionale per l'integrazione delle rette stesse. Considerando, pertanto, che la quasi totalità dei proventi della Fondazione era costituita dalla diretta remunerazione dei servizi prestati agli utenti, in parte versata dai pazienti stessi e in parte integrata dal contributo della Regione, si è ritenuto che l'attività svolta dalla Fondazione rivestisse "rilievo imprenditoriale" e fosse idonea a porsi in concorrenza con altre strutture di ospitalità e assistenza di invalidi e anziani. Conseguentemente a tale ricostruzione, il titolare dell'incarico si è dimesso da Presidente della Fondazione, assumendo la qualifica onorifica di *Presidente onorario per meriti e dedizione*. Sugli incarichi a carattere onorifico, si rammenta l'orientamento dell'Autorità secondo il quale, nella nozione di cariche e uffici di cui all'art. 3, comma 1, lettera a) del Regolamento, sono ricompresi anche gli incarichi "a titolo onorifico" laddove rechino poteri di ingerenza sulla gestione dell'ente. Pertanto, l'incompatibilità può essere esclusa solo se la carica onorifica non comprende poteri a carattere gestionale e tale circostanza risulti espressamente dagli atti istitutivi e organizzativi dell'ente interessato.

In altri casi esaminati, l'Autorità ha diversamente constatato l'assenza di rilievo imprenditoriale di alcuni enti senza scopo di lucro. Fra gli altri, l'associazione *Aspen Institute Italia* è stata ritenuta non esercitare attività

di rilievo imprenditoriale, sulla base dei dati di bilancio che evidenziavano l'assoluta preponderanza delle entrate derivanti da quote associative. Parimenti è stata considerata priva di rilievo imprenditoriale l'*Amref Italia* e la *Fondazione Comunità di Sant'Egidio*. Nel caso di specie, dall'analisi dei dati contabili è risultato che oltre il 90% dei proventi dell'ente è costituito da contributi pubblici e privati e solo una quota marginale rappresentata da contratti con enti pubblici.

A conclusioni analoghe l'Autorità è pervenuta con riferimento ad *Astrid*, associazione di diritto privato che, sebbene secondo lo statuto abbia la possibilità di svolgere attività economiche, il carattere sussidiario e marginale di tale possibile fonte di finanziamento esclude che l'associazione svolga attività di rilievo imprenditoriale, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 215/2004. Tuttavia, ai fini dell'esclusione dell'incompatibilità, dirimente è stata la circostanza che la posizione ricoperta era di socio ordinario, cioè di mero associato, non rientrante nei concetti di "cariche, uffici e compiti di gestione", rilevanti ai sensi della legge sul conflitto di interessi. Si rammenta, a tal fine, che l'Autorità segue, in merito, un approccio sostanziale che porta ad includere nell'art. 2, comma 1, lettera c), tutti quegli incarichi che, al di là della veste formale, consentono di influire sulla gestione di una attività imprenditoriale. E ciò a prescindere dalla denominazione, dalla configurazione come organi a rilevanza interna o esterna e dalla circostanza che siano remunerati o meno (art. 3, comma 1, lettera a, del Regolamento). A tale esito si perviene anche operando un parallelo con le società lucrative, per le quali è pacifico che l'incompatibilità comprenda le cariche gestionali ma non la qualifica di socio.

In altri casi la compatibilità dell'incarico è stata desunta dal fatto che l'Istituto interessato fosse incluso nell'elenco degli enti culturali previsto dalla legge 17 ottobre 1996, n. 534 (la fattispecie riguardava l'*Istituto Internazionale Jacques Maritain*). A tale elencazione occorre fare prioritariamente riferimento per individuare gli enti che beneficiano dell'eccezione di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 215/2004, che fa salvo l'art. 1 della legge 13 febbraio 1953, n. 60. In forza di tale disposizione, devono ritenersi escluse dal regime delle incompatibilità governative (in corso di mandato e post-carica) "le cariche in enti culturali, assistenziali, di culto e in enti-fiera, nonché quelle conferite nelle Università degli studi o negli Istituti di istruzione superiore a seguito di designazione elettiva dei Corpi accademici, salve le disposizioni dell'art. 2 della legge 9 agosto 1948, n. 1102".

Infine, nell'ambito della medesima disposizione, sono stati considerati dall'Autorità anche gli incarichi detenuti dai membri del governo nell'ambito dei consigli scientifici di alcune riviste, non rilevanti ai fini del divieto in esame perché l'attività richiesta a tali organismi è principalmente diretta alla valutazione dei contributi in fase di pubblicazione, risultando pertanto estranea alla gestione editoriale della rivista stessa.

Attività professionali e di lavoro autonomo

Il titolare di cariche di governo non può, nello svolgimento del proprio incarico, *“esercitare attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo, di qualunque natura, anche se gratuite, a favore di soggetti pubblici e privati”* (articolo 2, comma 1, lettera d, della legge n. 215/04). L’Autorità ha, in merito, sottolineato come debbano ricorrere congiuntamente le seguenti due condizioni: i) l’esercizio di un’attività professionale o di lavoro autonomo; ii) la connessione di tale attività con la carica di governo ricoperta.

In relazione alla sussistenza del primo elemento, in tema di iscrizioni ad albi professionali, l’Autorità ha confermato il proprio indirizzo secondo il quale ha ritenuto che una situazione di incompatibilità non potesse derivare dalla mera iscrizione ad un albo professionale, dovendo essere accompagnata anche dall’esercizio e, quindi, da un’attività effettivamente svolta. Tuttavia, si è espressa positivamente sulla possibilità per un titolare di cariche di Governo di sospendersi dall’albo sino al termine dell’incarico governativo. Tale meccanismo di risoluzione dell’incompatibilità collegata all’esercizio della professione forense, è stato ritenuto compatibile con le prescrizioni in materia di incompatibilità governative nella misura in cui sia comunque garantita l’esclusione dall’esercizio effettivo dell’attività professionale.

Quali rapporti di lavoro autonomo, sono state prese in considerazione numerose docenze universitarie a contratto, in Italia e all’estero. Alcune di esse, spesso esercitate a titolo gratuito, sono state considerate compatibili con il mandato perché svolte a tempo determinato e implicanti un impegno relativamente esiguo. Per principio consolidato dell’Autorità, infatti, la natura didattica e/o culturale unitamente al carattere temporaneo e occasionale dell’incarico, non appare idoneo né a indurre il titolare a distorcere la funzione pubblica esercitata al fine di trarne vantaggi personali, né a sottrarre tempo alla cura degli interessi pubblici. In presenza di tali requisiti viene dunque meno il dovere di esclusività di cui all’articolo 1 della legge ed è considerata prevalente l’esigenza di tutelare libertà scientifica e di manifestazione del pensiero (lo stesso principio vale nel caso di partecipazioni a comitati scientifici, relazioni a convegni, partecipazioni a seminari e occasionali collaborazioni giornalistiche).

Per le medesime ragioni, è stata giudicata compatibile, ai sensi della lettera d), la carica di capo redattore e di componente del comitato di redazione di riviste, tenuto conto dell’assenza di continuità e del carattere meramente scientifico o accademico del rapporto intrattenuto dagli interessati con le singole riviste.

Infine, quale attività di tipo professionale, l’Autorità ha poi valutato alcuni incarichi di componente dei comitati di sorveglianza delle grandi imprese in stato di insolvenza poste in amministrazione straordinaria, a norma

dell'articolo 1, della legge 30 luglio 1998, n. 274. Tale tipologia di incarichi, secondo l'Autorità, va ricondotta nell'ambito delle attività di tipo professionale (lettera *d*), ricostruendo i comitati di sorveglianza quali organi di consulenza del Ministro, nominati dal Ministro dello sviluppo economico, nell'ambito dei propri poteri di vigilanza sull'attività del Commissario straordinario.

Rapporti di impiego pubblico e privato

Le ipotesi di incompatibilità previste dalle lettere e) ed f) dell'art. 2, comma 1, della legge, nel rispetto del richiamato principio di esclusività, fanno divieto ai titolari di incarichi governativi di esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro sia pubblico che privato nel corso del mandato. Consistente è risultato, in particolare, il numero di impieghi pubblici ricoperti dai membri del governo potenzialmente incompatibili con l'esercizio della funzione governativa (lettera *e*). Va, tuttavia, sottolineato che le situazioni di incompatibilità connesse ai rapporti di impiego sono generalmente risolte già all'atto dell'assunzione dell'incarico di governo, con l'avvio spontaneo, da parte del titolare di carica, delle procedure di collocamento in aspettativa o in posizione di fuori ruolo, conformemente a quanto previsto dall'art. 2, comma 5, della legge, ai sensi del quale *“I dipendenti pubblici o privati sono collocati in aspettativa o nell'analoga posizione prevista dagli ordinamenti di provenienza e secondo le medesime norme, con decorrenza dal giorno del giuramento e comunque dall'effettiva assunzione della carica”*. Solo in qualche caso è stato necessario, in fase preliminare, invitare alcuni titolari di carica a regolarizzare le posizioni potenzialmente incompatibili con i divieti di cui alle lettere e) ed f), perfezionando e trasmettendo all'Autorità copia del provvedimento con cui l'ordinamento di appartenenza disponeva il collocamento in aspettativa o in fuori ruolo dell'interessato.

I divieti post-carica

Secondo il regime dei divieti post-carica, disciplinato dall'art. 2, comma 4, della legge, alcune delle incompatibilità disciplinate dal precedente comma 1, perdurano per 12 mesi dalla cessazione del mandato governativo nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro, che operino *“prevalentemente”* in settori *“connessi”* con l'attività istituzionale precedentemente svolta. L'estensione riguarda, in particolare, i seguenti divieti: ai sensi delle lettere b) e c), l'assunzione di cariche e uffici ovvero l'esercizio di funzioni comunque denominate, in società aventi fini di lucro e in enti di diritto pubblico (ad eccezione delle cariche di cui all'articolo 1, secondo comma della legge 13

febbraio 1953, n. 60⁹),¹⁰ ove tali società o enti risultino operare in via prevalente in settori connessi¹¹ con la carica di governo esercitata (gli enti senza scopo di lucro, quali le fondazioni di diritto privato, non sono espressamente menzionati e, pertanto, secondo l'orientamento dell'Autorità, devono anch'essi ritenersi esclusi dal divieto); ai sensi della lettera d), lo svolgimento di attività professionali o di lavoro autonomo, in materie connesse con l'attività di governo (di qualunque natura, anche se gratuite), qualora l'attività stessa sia esercitata nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica di governo esercitata.

Come illustrato a proposito del *Report* approvato lo scorso giugno 2013, dal *Group of States against corruption - GRECO*, i dati raccolti dall'Autorità nell'ambito delle proprie funzioni di vigilanza sul rispetto dei divieti post-carica fanno registrare una sensibile riduzione del numero delle violazioni rilevate con il contestuale aumento delle richieste di parere inviate all'Autorità dai componenti del precedente Esecutivo (*Governo Monti*), sottoposti, fino al prossimo aprile 2014, al regime dei divieti post-carica previsto dalla legge n. 215/2004.

Un simile effetto è da attribuire in via prioritaria all'attività informativa e consultiva svolta dall'Autorità. Infatti, proprio con il fine di colmare alcune lacune della legge, che non prevede in capo agli ex titolari alcun obbligo dichiarativo una volta cessata la carica di governo¹², al termine dell'incarico, l'Autorità ha deciso di informare i titolari uscenti della possibilità di formulare specifiche richieste di parere in merito ad attività e/o cariche in corso di assunzione. Nella medesima comunicazione si fornisce un quadro più completo dei divieti cui costoro sono sottoposti, che rappresenta sinteticamente anche alcuni consolidati indirizzi interpretativi, già resi pubblici nelle relazioni semestrali dell'Autorità.

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

¹⁰ Le cariche di amministratore di enti locali, come definite dall'articolo 77, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non rientrano nei divieti operanti nei dodici mesi successivi alla scadenza del mandato di governo. Fino alla presente legislatura tale esclusione operava anche durante il mandato. Con l'entrata in vigore dell'art. 13, comma 3, del decreto legge n. 138 del 2011, che ha previsto l'incompatibilità delle cariche monocratiche elettive in enti pubblici territoriali con più di 5.000 abitanti, la menzionata esclusione ha subito un ridimensionamento. I nuovi divieti non sono, tuttavia, estendibili al periodo post-carica.

¹¹ Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera c), della delibera AGCM 16 novembre 2004 (recante "Criteri di accertamento e procedure istruttorie relativi all'applicazione della legge 20 luglio 2004, n. 215), per materie o settori connessi con la carica di governo, si intende "qualunque ambito di attività che abbia inerenza diretta o indiretta con gli interessi pubblici tutelati nell'esercizio della carica di governo".

¹² Diversamente dal regime delle incompatibilità in corso di mandato, non è prevista, in capo agli ex titolari di carica, alcun obbligo di comunicazione preventiva, ai fini della verifica del rispetto dei divieti concernenti l'assunzione o riassunzione di cariche e uffici in violazione dei divieti stessi. Tale obbligo, infatti, è limitato testualmente dalla legge ai soli titolari il cui incarico sia in corso (art. 5).

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

Si fa riferimento, in particolare, alla situazione di un ex Sottosegretario di Stato aspirante alla nomina nel Consiglio di amministrazione di una società in controllo pubblico. La situazione prospettata è stata esaminata sulla base dell'art. 2, comma 4, della legge 20 luglio 2004, n. 215 verificando, in particolare, quali fossero i settori di attività prevalente della società presso cui doveva essere assunto l'incarico e indagando se sussistessero profili di connessione con le funzioni e le competenze istituzionali svolte dall'ex titolare di carica.

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

Richiamando alcuni precedenti, il Collegio, con riferimento alla connessione, ha ritenuto che l'analisi non potesse esaurirsi nell'accertamento della mera coincidenza di materie, ma dovesse essere condotta anche avendo riguardo agli eventuali rapporti giuridici ed economici intercorrenti tra le parti, nonché all'eventuale esercizio di poteri pubblici o di funzioni esercitati sulla società o nei settori in cui essa opera. Con riguardo alla prevalenza, l'analisi è stata effettuata considerando il peso dei settori nell'ambito dei quali erano stati rilevati profili di connessione rispetto al complesso delle attività societarie.

Sotto il primo profilo si è accertato che le funzioni governative svolte non comprendevano poteri autoritativi, amministrativi o di regolazione nei settori economici di riferimento della società, idonei a sollevare profili di connessione rilevanti ai sensi della legge n. 215/2004. Infine, sotto l'aspetto della prevalenza, anche ipotizzando una connessione con alcune specifiche materie, queste ultime non sono risultate maggioritarie rispetto all'attività complessiva svolta dal gruppo societario né, dai dati di bilancio, si è avuta evidenza di rapporti contrattuali riferibili alle funzioni dell'ex titolare, durante il periodo in cui ha ricoperto il proprio incarico di governo.

In un altro caso sottoposto all'Autorità, l'esclusione dell'illegittimità della nomina è stata ricavata in relazione alla natura privatistica e non lucrativa dell'ente presso cui doveva essere assunto l'incarico. Nella specie si trattava di una fondazione di diritto privato che, nonostante fosse finanziata con risorse pubbliche, non è risultata rientrare nei divieti post carica perché l'art. 2, comma 4, della legge, nel menzionare espressamente gli enti di diritto pubblico e le società aventi fini di lucro, fa salvi gli enti senza scopo di lucro (quali le fondazioni di diritto privato) che, secondo l'orientamento dell'Autorità, sono da ritenersi estranee al regime dei divieti post-carica.

Differentemente dai casi di cui sopra, l'Autorità ha talvolta ravvisato la presenza di profili di connessione con l'attività prevalente dell'ente presso cui l'ex titolare avrebbe dovuto assumere incarichi, esprimendosi in senso negativo sulla legittimità del conferimento. Si tratta, in particolare, dell'incarico da attribuire ad un ex Ministro, quale Presidente di un costituendo "Advisory Committee" di una società di capitali.

Sulla rilevanza di tale tipologia di incarichi (in organismi a carattere consultivo) ai fini della legge sul conflitto di interessi, l'Autorità ha fatto applicazione dell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 215/04, che vieta ai titolari di cariche governative di "ricoprire cariche o uffici o funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro in attività di rilievo imprenditoriale".

Secondo l'orientamento dell'Autorità, tale disposizione comprende qualsiasi carica, ufficio, funzione comunque denominata o compito di gestione, assunti nell'ambito della struttura societaria. In particolare, nella nozione di "cariche e uffici" rientra qualunque incarico o funzione ricoperta, "a prescindere dalla sua qualificazione formale, dalla sua gratuità e dalla circostanza che conferisca poteri di rappresentanza" (art. 3, del Regolamento applicativo della legge n. 215/04). Inoltre, il legislatore considera incompatibili anche tutte quelle attribuzioni conferite a qualsiasi altro titolo (funzioni comunque denominate) e tutte quelle altre attività di amministrazione e di controllo (compiti di gestione) che, indipendentemente dalla loro qualificazione formale, si traducono nella possibilità di gestire e di influenzare in qualunque modo la conduzione degli affari sociali.

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

Infatti, tale organismo avrebbe avuto il compito di supportare il *management* nella definizione delle strategie societarie, attraverso l'analisi dei mercati di interesse della società nonché di valutare le strategie delle concorrenti, al fine di individuare potenziali iniziative di collaborazione e *partnership*.

In merito, occorre considerare anche che alla norma che impedisce di ricoprire incarichi nell'ambito di società lucrative (lettera c) deve essere attribuito un significato che non crei disparità di trattamento con il corrispondente divieto di acquisire consulenze a titolo professionale da parte di società operanti prevalentemente in settori connessi con la carica di governo (art. 2, comma 1, lettera d, della legge). Ritenerne, infatti, ammissibili le attività di consulenza esercitate attraverso organismi incardinati nella struttura societaria (quali l'*Advisory Committee*) e, invece, non consentite analoghe attività, se svolte a titolo professionale, sarebbe incoerente rispetto alla ratio della norma (riconducibile principalmente all'esigenza di scongiurare il rischio che l'attività di governo possa essere deviata dall'esclusiva cura degli interessi pubblici, al fine di precostituire un beneficio futuro all'interessato).

Passando all'analisi sugli elementi della connessione e della prevalenza, di cui all'art. 2, comma 4, secondo periodo, della legge 20 luglio 2004, n. 215, sono emersi diversi profili di inerenza tra le funzioni istituzionali del Ministero presso cui l'ex titolare ricopriva l'incarico di Ministro e gran parte dei settori economici di riferimento della società in questione. In conclusione, l'incarico prospettato è stato ritenuto potenzialmente in contrasto con l'art. 2, comma 4, della legge n. 215/2004.

Con riguardo, infine, alla ripresa delle attività professionali sospese durante il mandato, un ex Ministro del *Governo Monti* si è rivolto all'Autorità, in merito alla possibile ripresa della propria attività di avvocato.

Il Collegio, sul punto, si è espresso più volte e, riprendendo il proprio consolidato orientamento ha chiarito che le attività professionali e di lavoro autonomo sono espressamente richiamate dall'articolo 2, comma 4, secondo periodo, della legge 20 luglio 2004, n. 215 (art. 2, comma 1, lettera d, della legge). Tuttavia, il divieto, durante il regime post-carica, perdura solo laddove l'attività professionale sia svolta *“nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta”*. Nel caso di specie, pertanto, si è ritenuto che, per dodici mesi dal termine dell'incarico di governo, l'attività di avvocato non possa essere esercitata nei confronti di enti di diritto pubblico (anche economici) e di società aventi fini di lucro, qualora tali soggetti svolgano la propria attività prevalente in settori connessi con le funzioni istituzionali svolte, così come disciplinate dalla normativa vigente.

Conclusioni

L'apprezzamento espresso dal *Group of States against corruption* (Greco) alle iniziative intraprese dall'Italia in tema di etica pubblica sembra trovare un riscontro concreto negli esiti dell'attività di vigilanza sul regime delle incompatibilità (art. 2, comma 1) e sui divieti post-carica (art. 2, comma 4), svolta dall'Autorità nel corso del 2013.

Da dati appena illustrati, che evidenziano un *trend* positivo di sensibile riduzione del numero delle situazioni di incompatibilità rilevate dall'Autorità, sembra infatti potersi evincere che il percorso intrapreso dal legislatore - a tutela dei principi di correttezza, integrità e trasparenza - stia ingenerando nella collettività una maggiore diffusa sensibilità sui temi dell'etica pubblica.

È possibile, pertanto, tracciare una positiva linea di tendenza, indubbiamente incoraggiata dalla ormai consolidata interpretazione e applicazione delle norme che regolano la materia da parte dell'Autorità e dall'entrata in vigore di alcuni provvedimenti normativi, fra i quali, in particolare, la legge anticorruzione (legge n. 190/2012) e i successivi decreti attuativi (d.lgs n. 33 e 39 del 2013). Con questi ultimi interventi normativi il legislatore ha, infatti, introdotto nuove forme di controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, realizzate anche attraverso la promozione a "*livello essenziale delle prestazioni*" (a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*, della Costituzione), del principio generale di trasparenza, quale "*accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*" (art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013).

Tali positive risultanze, con riferimento ai soggetti sottoposti alla legge sul conflitto di interessi, sono, a parere del Collegio, altresì attribuibili al progressivo incremento della funzione consultiva, ai capillari controlli svolti dall'Autorità nonché all'introduzione, da parte di quest'ultima, di più efficaci protocolli informativi, diretti, come si è detto, ad adeguare l'esercizio delle funzioni di applicative della legge n. 215/2004 agli *standards* internazionali, che in tema di conflitto di interessi consigliano di valorizzare gli strumenti di responsabilizzazione personale rispetto ai rimedi a carattere esclusivamente sanzionatorio.

Gli effetti di tale positivo rapporto di collaborazione, apprezzabili nei dati sopra illustrati, si inseriscono in un quadro generale contraddistinto da una più diffusa attenzione alle problematiche connesse al tema dell'etica pubblica, non più solo a livello di enunciazioni astratte ma anche, ad esempio, attraverso l'adozione di codici etici posti a presidio dell'attività di determinate istituzioni e organizzazioni pubbliche e private nonché di intere categorie di funzionari pubblici elettivi e professionali.

Come evidenziato nella XVI Relazione semestrale sul conflitto di interessi (marzo 2013), l'illustrato *trend* positivo potrebbe essere, altresì, stimolato da una rivisitazione della legge n. 215/2004, con puntuali e incisivi interventi finalizzati sia a rafforzare, nel sistema, le misure a carattere preventivo sia e a fornire all'Autorità adeguati mezzi di *enforcement*.

L'esigenza, a parere del Collegio non più procrastinabile, di rafforzare le funzioni di vigilanza attribuite dalla legge n. 215/2004 all'Autorità, con più adeguati poteri sanzionatori, trova conferma anche dagli esiti della recente istruttoria, illustrata nel *paragrafo III*, con la quale l'Autorità ha accertato, in capo ad un titolare di carica, l'incompatibilità della funzione di sindaco di un comune con più di cinquemila abitanti. Nel caso di specie, infatti, la pronuncia dell'Autorità si è dovuta limitare ad accertare la situazione di incompatibilità e la connessa violazione di legge, ma non ha potuto contestualmente dispiegare alcuna misura idonea a far cessare la situazione predetta, ad oggi ancora in essere. L'intervento dell'Autorità, in concreto, si è risolto, in applicazione di quanto attualmente disposto dalla legge, in una serie di comunicazioni dirette al Parlamento e all'amministrazione competente a pronunciarsi sulla decadenza (nella fattispecie il Consiglio comunale). Il che, si ripete, appare estremamente sintomatico dei forti limiti che caratterizzano il sistema sanzionatorio predisposto dal legislatore del 2004, inadeguato ad assicurare alle pronunce dell'Autorità la necessaria "effettività" nel caso di acclarata violazione della legge.

Il caso, ancorché abbastanza isolato nell'esperienza applicativa delle norme qui illustrate, conferma l'idea che gli interventi correttivi del vigente sistema, più volte auspicati da questa Autorità, dovrebbero avere come *focus*, accanto al nucleo centrale della legge, rappresentato dall'individuazione delle ipotesi di conflitto di interessi, l'introduzione di adeguati mezzi di *enforcement*, diretti ad assicurare un effettivo ed efficace perseguimento delle finalità assegnate alla normativa di che trattasi, rendendo più incisiva l'attività di controllo svolta in materia.

Nelle precedenti Relazioni l'Autorità ha più volte sottolineato¹³ come sia auspicabile una rivisitazione della normativa che riguardi la stessa nozione di conflitto di interessi proposta dalla legge n. 215/2004, dando rilevanza, sulla scorta delle soluzioni generalmente accolte nelle democrazie più avanzate, alla semplice situazione di "pericolo" insita nel conflitto di interessi allo stato potenziale, di per sé idoneo a creare uno stato di "allerta" sufficiente a giustificare l'intervento dell'Autorità di controllo. A tali interventi, tuttavia, non possono non accompagnarsi idonei meccanismi di *enforcement*, nel senso che l'Autorità dovrebbe disporre di strumenti idonei a garantire il rispetto delle proprie decisioni e ciò per entrambi i settori sui quali l'Autorità esercita i poteri

¹³ Cfr. in particolare Agcm, XVI Relazione semestrale sul conflitto di interessi, marzo 2013.

di vigilanza di cui alla legge n. 215/2004, vale a dire la materia dei conflitti di interessi e quella del rispetto delle norme sulle incompatibilità governative.

In particolare, con riguardo all'accertamento delle situazioni di conflitto di interessi, ai sensi dell'art. 3 della legge, non può non rammentarsi che la legge n. 215/2004 non prevede l'eliminazione della situazione di conflitto come in altri ordinamenti, dove l'organo di controllo può agire attraverso adeguati strumenti a carattere preventivo (quali la *divestiture*, il *blind trust* o, in estrema ipotesi, la vendita dei beni). Nel nostro sistema non solo non è prevista la possibilità di intervenire in via preventiva, ma, nei casi in cui un conflitto (attuale, effettivo ed esistente) sia formalmente accertato, la legge non contempla alcuna sanzione nei confronti del titolare della carica, essendo prevista, nell'ipotesi qui richiamata, soltanto l'applicazione di una sanzione pecuniaria nei confronti dell'impresa che tragga vantaggio dall'atto adottato in conflitto di interessi. Tale sanzione, per di più, può intervenire solo a seguito di inottemperanza alla diffida dell'Autorità e, ai sensi dell'art. 6, comma 8 della legge n. 215/2004, deve essere *"correlata alla gravità del comportamento e commisurata nel massimo al vantaggio patrimoniale effettivamente conseguito dall'impresa stessa"*. Per cui l'impresa che ha tratto illecitamente vantaggio dall'atto emanato in situazione di conflitto di interessi rischia, al massimo, di non conseguire il frutto della violazione della legge. Il che può alimentare un'ottica non etica, che la legge, invece, dovrebbe evitare e contrastare. Nei confronti del titolare di carica, come già detto, la sanzione ha natura esclusivamente politica, coincidendo con la mera comunicazione, ai soli Presidenti delle Camere, degli accertamenti condotti e della sanzione comminata all'impresa o alle imprese "conniventi".

Per quanto attiene, poi, all'accertamento delle situazioni di incompatibilità ai sensi dell'art. 2 della legge, i poteri dell'Autorità sono limitati alle seguenti iniziative: adozione di pronunce aventi natura essenzialmente ricognitiva che, nella sostanza, danno luogo ad una forma di responsabilità politica che accede al rapporto fiduciario che lega il Governo al Parlamento; esercizio del potere di avviare (nei confronti dei titolari di carica che non diano seguito all'obbligo di far cessare la situazione di incompatibilità) il procedimento che conduce alla rimozione o alla decadenza dalla carica o dall'ufficio ad opera dell'amministrazione competente o di quella vigilante l'ente o l'impresa, nonché alla sospensione del rapporto di impiego o di lavoro pubblico o privato o alla sospensione dall'iscrizione in albi e registri professionali, sempre ad opera degli ordini professionali competenti.

Tale potere di impulso procedimentale, al di là dell'intrinseca debolezza, ha anche il limite specifico di non essere attivabile nei confronti delle cariche assunte in società non assoggettate alla vigilanza pubblica (di gran lunga le più frequenti nelle pronunce dell'Autorità), per le quali va evidenziata l'assenza nella legge di norme che garantiscano la possibilità di ricorso a misure autoritative per la rimozione delle corrispondenti situazioni di incompatibilità.

L'Autorità ha fatto presente, altresì, che il meccanismo di responsabilità politica prima richiamato, operante prevalentemente sotto il profilo reputazionale e nell'ambito del rapporto fiduciario che lega il Governo al Parlamento, non sembra poter funzionare nei confronti degli ex-titolari di carica che del Parlamento non facciano più parte. Per questi ultimi, la decisione dell'Autorità produce invero effetti assai limitati, in quanto al termine del mandato di governo termina anche quel rapporto fiduciario che motiva l'obbligo di comunicare l'avvenuta violazione ai Presidenti di Camera e Senato.

Fra l'altro, per gli ex titolari di cariche governative, non è previsto neanche un obbligo di comunicazione preventiva degli incarichi assunti, ai fini della verifica del rispetto dei divieti post-carica. Tale obbligo, infatti, è limitato testualmente dalla legge ai soli titolari il cui incarico sia in corso (art. 5) e, come suggerito in altre occasioni dall'Autorità,¹⁴ prevedendo, fra l'altro, non soltanto l'obbligo di dichiarare le situazioni di incompatibilità sussistenti alla data di assunzione della carica, bensì di comunicare tutte le cariche, gli uffici e le funzioni sussistenti alla data di assunzione dell'incarico di governo, lasciando poi all'Autorità la valutazione sull'eventuale qualificazione delle stesse come incompatibili.

Oltre alle misure correttive sopra illustrate, potrebbe essere presa in considerazione l'opportunità di attribuire all'Autorità poteri ancora più incisivi, attingendo ad esempio (tenendo sempre in debito conto della particolare posizione rivestita dai membri dell'esecutivo) alle misure sanzionatorie recentemente introdotte dal d. lgs. 8 aprile 2013, n. 39 (*disposizioni in materia di inconfiribilità 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*). Si fa riferimento alle sanzioni previste dagli artt. 17 e seguenti, in particolare, dall'art. 19, che sancisce la decadenza automatica (decorso il termine assegnato all'interessato per l'esercizio del diritto di opzione) dall'incarico incompatibile e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo.

L'introduzione di più efficaci misure sanzionatorie contribuirebbe certamente a rafforzare il vigente sistema delle incompatibilità governative previsto dalla legge n. 215/2004, conformandolo, peraltro, al contesto normativo generale che, in materia di incompatibilità pubbliche ha subito, per effetto dei recenti interventi normativi (in primo luogo ad opera della citata legge anticorruzione), una netta evoluzione verso più decisi e puntuali strumenti di intervento capaci di promuovere nella collettività una più diffusa sensibilità sui temi dell'etica pubblica.

¹⁴ cfr. Relazione del Presidente dell'Autorità, Giovanni Pitruzzella, nell'audizione del 29 marzo 2012, dinanzi alla Commissione permanente della Camera dei Deputati.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 4,00



171530002500