

XVII legislatura

CONFLITTO DI INTERESSI

Note sull'A.S. n. 2258
"Disposizioni in materia
di conflitto di interessi"

aprile 2016
n. 311



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

CONFLITTO DI INTERESSI

Note sull'A.S. n. 2258
"Disposizioni in materia di
conflitto di interessi"

aprile 2016
n. 311

a cura di: L. Borsi

ha collaborato: M. Mercuri

Classificazione Teseo: Incompatibilità alle cariche elettive amministrative e di Governo. Rapporti tra istituzioni e società. Autorità indipendenti di controllo e di garanzia.

INDICE

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE (CON PARTICOLARE RIGUARDO AL CAPO I DEL DISEGNO DI LEGGE A.S. N. 2258).....	p. 7
IN MATERIA DI INELEGGIBILITÀ DEI PARLAMENTARI (ARTICOLO 13) ..	10
INELEGGIBILITÀ DI CONSIGLIERI REGIONALI (ARTICOLO 14).....	14
TITOLARI DI CARICHE DI GOVERNO: OBBLIGHI DICHIARATIVI, INCOMPATIBILITÀ, OBBLIGHI DI ASTENSIONE (ARTICOLI 5-7, 11 E 12)	16
LE DETERMINAZIONI DELL'AUTORITÀ GARANTE, IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSI (ARTICOLI 8 E 9)	28
DISPOSIZIONI DI CARATTERE FISCALE (ARTICOLO 10)	31
COMPOSIZIONE E NOMINA DELL'AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEL MERCATO E DELLA CONCORRENZA; SUO ORGANICO; GIURISDIZIONE SUI SUOI ATTI (ARTICOLI 15-17)	32
IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE: LA LEGGE N. 215 DEL 2004	
Ambito di applicazione	35
Incompatibilità	35
Definizione di conflitto di interessi	37
Obblighi di dichiarazione.....	40
Competenze delle Autorità di garanzia.....	41
Altre disposizioni	45
ELEMENTI DI COMPARAZIONE	
(A CURA DEL SERVIZIO DELLA BIBLIOTECA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI)	
Francia.....	49
Germania	67
Regno Unito	70
Spagna	78
Stati Uniti	93

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE (CON PARTICOLARE RIGUARDO AL CAPO I DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2258)

Il cd. 'conflitto di interessi' ha trovato una specifica definizione normativa con la *legge n. 215 del 2004* (intitolata appunto "Norme in materia di risoluzione di conflitti di interessi"), approvata nel corso della XIV legislatura (nelle precedenti legislature, il tentativo di disciplinare la materia non era giunto a conclusione).

Un dibattito su modificazioni della legge n. 215 del 2004 è stato intrapreso nelle più recenti due legislature (XV e XVI) presso la Camera dei deputati, senza esito.

Nella presente XVII legislatura, quel ramo del Parlamento ha infine approvato (il 26 febbraio 2016) in prima lettura un disegno di legge, che giunge all'esame del Senato.

Questo disegno di legge, A.S. n. 2258, si articola in cinque capi, rispettivamente relativi a:

- ✓ le disposizioni carattere generale (capo I);
- ✓ le situazioni di conflitto di interessi (capo II);
- ✓ le cause di ineleggibilità per i parlamentari e per i consiglieri regionali (capo III)
- ✓ l'integrazione delle competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (capo IV);
- ✓ le disposizioni finali (capo V).

La normativa prospettata dal disegno di legge *sostituisce la vigente normativa recata dalla legge n. 215 del 2004, la quale viene - dall'articolo 18 del disegno di legge - pressoché integralmente abrogata* (ad esclusione di alcune disposizioni, come il suo articolo 6, commi 4, 5 e 6, ed articolo 7, relativi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, o il suo articolo 9, relativo all'organico delle due Autorità garanti, della concorrenza e delle comunicazioni).

In particolare, *il disegno di legge pare voler apprestare una disciplina del conflitto di interessi, che valorizzi un profilo 'preventivo', oltre quello 'successivo' (comunque rafforzato) presente nella legge del 2004 finora vigente.*

Intento del disegno di legge si profila una più serrata procedimentalizzazione del 'conflitto di interessi', secondo una scansione che si articola - per il titolare di cariche di governo - in

obblighi di dichiarazione, facoltà di opzione, obblighi di astensione, e in caso di insufficienza di tali ultimi obblighi, provvedimento 'autoritativo' dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Peraltro, non solo i titolari di cariche di governo sono considerati dal disegno di legge, il quale mira ad ampliare la disciplina del 'conflitto di interessi' onde ricomprendervi i parlamentari e i consiglieri regionali.

Il disegno di legge reca in avvio un capo I, che pone "disposizioni generali".

Vi figura un **articolo 1**, il quale prescrive ai titolari di cariche politiche la "esclusiva cura", nell'esercizio delle loro funzioni, degli interessi pubblici "loro affidati" e dello "interesse generale della Repubblica".

E per "cariche politiche" si intendono (specifica l'**articolo 2**) così la partecipazione all'Esecutivo, sia esso nazionale o regionale, come al Legislativo, sia esso nazionale o regionale.

Non figura il Presidente della Repubblica, tra i titolari delle "cariche politiche" individuati dal disegno di legge.

Dunque, si ricomprendono in questa generale previsione altresì i parlamentari (come non era nella legge n. 215 del 2004). Si ha pertanto una estensione (con l'inclusione dei parlamentari e dei consiglieri regionali) dell'ambito di applicazione della disciplina del conflitto di interessi.

L'**articolo 3, comma 1** aggiunge: "L'autorità competente per l'attuazione delle disposizioni della presente legge è l'Autorità garante della concorrenza".

Parrebbe suscettibile di approfondimento se questa formulazione (pur con il riferimento alla "attuazione" della legge, che si direbbe voler essere più sfumato rispetto alla "applicazione") possa demandare siffatta competenza - qualora si ritenga lambire l'esercizio delle funzioni di parlamentare (ex articolo 67 della Costituzione vigente) - a soggetto altro rispetto alle Camere, posto che l'articolo 66 della Costituzione vigente attribuisce ad esse e ad esse soltanto il 'giudizio' sui titoli di ammissione dei loro componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità, ossia su quanto incida sulla legittimità del mandato parlamentare.

Non mancarono in Assemblea Costituente proposte di diverso segno, rispetto all'articolo 66 della Costituzione poi deliberato (ad esempio da parte di Mortati relatore, proponente un tribunale elettorale a composizione mista, di parlamentari e di magistrati, semmai con deliberazione ultima da parte della Camera di appartenenza). La scelta infine assunta dal Costituente repubblicano fu di segno 'continuista' rispetto alla tradizione dello Statuto albertino (il cui articolo 60 prevedeva: "Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri": previsione che a sua volta rinvia al Seicento inglese e Settecento francese, nel tempo storico di incubazione della monarchia costituzionale). Quale che sia la valutazione che voglia rendersi di tale previsione costituzionale (se troppo cedevole verso l'influenza di interessi sol politici o doverosa salvaguardia di autonomia rispetto all'inframmettenza di altri poteri e soggetti), rimane che essa pone limiti stringenti a presidio dell'indipendenza del Parlamento, innanzi ad altri poteri o Autorità.

Ancora entro il capo I, alcune disposizioni concernono le *Authorities* in generale o specificamente l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Si prevede, intanto, che la disciplina dettata dal disegno di legge, in materia di conflitto di interessi, si applichi - oltre che ai titolari di cariche politiche - *ai componenti delle Autorità indipendenti (articolo 2, comma 2)*.

L'applicazione della disciplina del conflitto di interessi, ove investa esponenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, involge attribuzione di funzioni qui assegnate all'Autorità nazionale anti-corrruzione (prevede l'**articolo 12, comma 8**, entro il capo II).

E per quanto riguarda ancora l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, si prevede essa possa richiedere informazioni pertinenti alla materia del conflitto di interessi, ad ogni soggetto pubblico e privato e ad ogni organo della pubblica amministrazione, nonché possa avvalersi nelle indagini e verifiche della collaborazione di altre amministrazioni o enti pubblici (**articolo 3, commi 2 e 3**).

Il conflitto d'interessi è definito dall'**articolo 4** (il quale è posto entro il capo II del disegno di legge).

Esso è dato da "tutti i casi in cui il titolare di una carica di governo sia titolare di un interesse economico privato tale da condizionare l'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza".

Dunque, *la definizione di conflitto di interessi qui resa, concerne esclusivamente i titolari di una "carica di governo" a livello nazionale o regionale, non già i titolari di "cariche politiche" (come indicati dall'articolo 2 del disegno di legge).*

Per i titolari di cariche politiche, parlamentari e consiglieri regionali, che non siano titolari di cariche di governo, vigerebbe l'obbligo di cura ("esclusiva", secondo l'articolo 1 del disegno di legge) degli interessi pubblici, riverberantesi nella ineleggibilità (non già incompatibilità) salvo la previa cessazione della posizione dominante o di controllo entro la società o impresa.

IN MATERIA DI INELEGGIBILITÀ DEI PARLAMENTARI (ARTICOLO 13)

L'articolo 13 del disegno di legge (entro il capo III) detta disposizioni in materia di *ineleggibilità dei parlamentari* (modificando il Testo unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati).

E l'articolo 14 reca previsione in materia di ineleggibilità dei *consiglieri regionali*.

Sono destinatari non previsti nella legge n. 245 del 2004.

In particolare, l'**articolo 13** del disegno di legge reca modifiche all'articolo 10 del Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati (decreto della Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361)

Secondo le modifiche poste dal suo **comma 1**, l'ineleggibilità verrebbe riferita 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*". È dicitura diversa da quella finora vigente (che menziona "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. Così l'articolo 10, primo comma, n. 1) del Testo unico, come modificato dal disegno di legge;

- ✓ o abbiano: *la titolarità o il controllo* (anche indiretto)¹; l'esercizio di un'influenza dominante; la possibilità di disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente; la possibilità

¹ Sono a tal fine richiamate dal disegno di legge alcune disposizioni vigenti, onde definire il controllo societario. Così l'articolo 2359 del codice civile ("*Società controllate e società collegate*") recita:

"Sono considerate società controllate:

1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;

2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;

3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi. Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in mercati regolamentati.

L'articolo 7 della legge n. 287 del 1990 per suo conto recita:

"1. Ai fini del presente titolo si ha controllo nei casi contemplati dall'art. 2359 del codice civile ed inoltre 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, anche attraverso:

a) diritti di proprietà o di godimento sulla totalità o su parti del patrimonio di un'impresa;

b) diritti, contratti o altri rapporti giuridici che conferiscono un'influenza determinante sulla composizione, sulle deliberazioni o sulle decisioni degli organi di un'impresa.

2. Il controllo è acquisito dalla persona o dalla impresa o dal gruppo di persone o di imprese:

a) che siano titolari dei diritti o beneficiari dei contratti o soggetti degli altri rapporti giuridici suddetti;

b) che, pur non essendo titolari di tali diritti o beneficiari di tali contratti o soggetti di tali rapporti giuridici, abbiano il potere di esercitare i diritti che ne derivano.

L'articolo 93 del decreto legislativo n. 58 del 1998 (il quale reca il Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria) concerne la definizione di controllo e recita:

"1. Nella presente parte sono considerate imprese controllate, oltre a quelle indicate nell'articolo 2359, primo comma, numeri 1 e 2, del codice civile, anche:

a) le imprese, italiane o estere, su cui un soggetto ha il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge applicabile consenta tali contratti o clausole;

b) le imprese, italiane o estere, su cui un socio, in base ad accordi con altri soci, dispone da solo di voti sufficienti a esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria.

2. Ai fini del comma 1 si considerano anche i diritti spettanti a società controllate o esercitati per il tramite di fiduciari o di interposte persone; non si considerano quelli spettanti per conto di terzi.

- di determinarne gli indirizzi, ivi compresa la possibilità offerta dalle partecipazioni azionarie indirette - nei riguardi di un'impresa che svolga attività: svolta "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;
- ✓ se ricadenti nelle fattispecie sopra considerate, altresì i dirigenti di cooperative e consorzi di cooperative (è infatti prevista l'abrogazione della loro esclusione dall'ineleggibilità, invece disposta dall'articolo 10, comma 2 finora vigente del Testo unico).

Le modifiche sono pertanto così evidenziabili:

D.P.R. n. 361 del 1957	A.S. n. 2258
Articolo 10	Articolo 13 <i>(Ineleggibilità dei membri del Parlamento)</i>
Non sono eleggibili inoltre: 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 e' sottoposta;	Non sono eleggibili inoltre: 1) coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di notevole entità economica ; 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 e' sottoposta;
	«1-bis) coloro che abbiano nei confronti di un'impresa che svolge prevalentemente la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione di notevole entità economica rilasciata dallo Stato che importi l'obbligo di adempimenti

D.P.R. n. 361 del 1957	A.S. n. 2258
Articolo 10	Articolo 13 <i>(Ineleggibilità dei membri del Parlamento)</i>
	specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o l'autorizzazione è sottoposta, la titolarità o il controllo, anche indiretto, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, o dell'articolo 93 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58»;
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;	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.	3) i consulenti legali e amministrativi che prestino in modo permanente l'opera loro alle persone, società e imprese di cui ai nn. 1, 1-bis e 2, vincolate allo Stato nei modi di cui sopra.
Dalla ineleggibilità sono esclusi i dirigenti di cooperative e di consorzi di cooperative, iscritte regolarmente nei registri di Prefettura.	<i>Abrogato</i>

Rispetto a tale impianto normativo, l'articolo 13 del disegno di legge pone altresì un novero di previsioni 'preventive', volte a prevenire l'insorgere di una situazione di ineleggibilità.

Il **comma 2** prevede infatti che le cause di ineleggibilità sopra ricordate *non* si applichino:

- ✓ 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 o ai parenti e agli affini entro il secondo grado, a società collegata o a persona interposta allo scopo di eludere l'applicazione della disciplina ovvero a società o ad altro ente comunque costituito o utilizzato a tale fine, in Italia o all'estero (**comma 3**).

Il **comma 4** prevede che coloro che intendono candidarsi "possono accedere" - anche prima del decreto di convocazione dei comizi elettorali - alla procedura prevista dal disegno di legge (agli articoli 8 e 9: v. *infra*) per il caso di conflitto di interessi patrimoniale, in relazione alle misure tipiche per la prevenzione dei conflitti di interesse (ossia contratto di gestione fiduciaria o vendita: v. *infra*).

In caso di elezione del candidato, l'Autorità trasmette alla Giunta della Camera competente sulla verifica dei poteri una propria relazione sulle misure di prevenzione.

Le disposizioni paiono configurare una 'etero-integrazione' del vaglio parlamentare sulla ineleggibilità (ex articolo 66 della Costituzione), affidando alla prassi il raccordo e sutura tra i due ambiti di valutazione, quello preventivo dell'Autorità garante (spontaneamente adita dal candidato) e quello decisivo parlamentare (nella sua articolazione in istruttoria presso l'apposita Giunta e deliberazione presso l'Assemblea).

INELEGGIBILITÀ DI CONSIGLIERI REGIONALI (ARTICOLO 14)

Il disegno di legge modifica la *legge n. 165 del 2004*, la quale detta i principi generali di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione.

Questo articolo della Costituzione (rivisitato con la riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001) attribuisce alla competenza legislativa regionale - nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica - i casi di ineleggibilità e incompatibilità di Presidente della Regione, membri della Giunta regionale e consiglieri regionali.

In particolare, l'**articolo 14** del disegno di legge novella l'articolo 2 della legge n. 165 del 2004 (introducendovi una nuova lettera *a-bis*)).

La novella prevede che le *Regioni disciplinino con disposizione di loro legge* 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 svolga 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 reca "Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità".

Esso così recita:

"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".

TITOLARI DI CARICHE DI GOVERNO: OBBLIGHI DICHIARATIVI, INCOMPATIBILITÀ, OBBLIGHI DI ASTENSIONE (ARTICOLI 5-7, 11 E 12)

Gli *obblighi* posti entro il capo II hanno per destinatari i titolari di cariche di governo *nazionali*.

Sono: il Presidente del Consiglio dei ministri, i vicepresidenti del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo.

I medesimi obblighi hanno per destinatari altresì i titolari di cariche di governo *regionali*.

Qualora la Regione (o Provincia autonoma) non appronti una propria disciplina circa il conflitto di interessi (entro la cornice di principi dell'ordinamento giuridico posti dal disegno di legge) entro il termine di sei mesi, la disciplina posta dal disegno di legge si vuole *auto-applicativa* (ancorché nel rispetto degli Statuti regionali e delle relative norme di attuazione, per le autonomie speciali). Così l'**articolo 11**.

Gli obblighi hanno infine per destinatari i *componenti delle Authorities*. Essi sono infatti equiparati ai titolari di cariche di governo nazionali, ai fini dell'applicazione della presente normativa.

Così dispone (oltre che l'articolo 2, comma 2 del disegno di legge) l'**articolo 12**, il quale individua le Autorità interessate dagli obblighi.

Sono le Autorità: di regolazione dei trasporti; garante della concorrenza e del mercato; per la garanzia delle telecomunicazioni; per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico; anticorruzione; Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali; Commissione di vigilanza sui fondi pensione; CONSOB; garante per la protezione dei dati personali;

Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni; 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 - di un decreto del Presidente del Consiglio previo parere della Banca centrale europea, prevede il comma 7).

Per i componenti delle Autorità indipendenti, rimangono ferme le disposizioni vigenti che rechino misure più restrittive rispetto a quelle previste nel disegno di legge.

Ed il conflitto di interessi patrimoniale scatta in caso di partecipazioni rilevanti in imprese comunque operanti nei settori soggetti alla vigilanza dell'Autorità di appartenenza.

Gli obblighi posti dal capo II possono ripartirsi in tre sottospecie, a seconda che concretino:

- ✓ *obblighi di dichiarazione* (articolo 5 del disegno di legge);
- ✓ *casi di incompatibilità* (articolo 6);
- ✓ *obblighi di astensione* (articolo 7).

Vale esporre dapprima (nonostante la diversa 'topografia' redazionale del testo) il regime delle incompatibilità (che il disegno di legge colloca all'articolo 6, di contro la legge del 2004 disciplina al suo articolo 2), e solo successivamente considerare gli obblighi di dichiarazione o di astensione.

Incompatibilità (articolo 6)

Il testo individua un *sistema di incompatibilità*, in parte modificando la normativa vigente (in particolare l'articolo 2 della legge n. 215 del 2004).

Il raffronto tra disposizioni agevola l'individuazione delle modifiche così proposte.

Legge n. 215 del 2004	A.S. n. 2258
Articolo 2 <i>(Incompatibilità)</i>	Articolo 6 <i>(Incompatibilità)</i>
1. Il titolare di cariche di governo, nello	1. La titolarità di una carica di governo

Legge n. 215 del 2004	A.S. n. 2258
svolgimento del proprio incarico, non può:	nazionale è incompatibile con: <i>[si veda - circa i titolari di una carica di governo regionale - l'articolo 11 del disegno di legge]</i>
a) ricoprire 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, 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;	a) qualunque carica o ufficio pubblico, diverso dal mandato parlamentare, non ricoperto in ragione della funzione di governo svolta;
b) ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici; c) 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;	e) 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; d) l'esercizio di attività imprenditoriali, anche per interposta persona o attraverso società fiduciarie;
d) esercitare attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo, di qualunque natura, anche se gratuite, a favore di soggetti pubblici o privati; in ragione di tali attività il titolare di cariche di governo può percepire unicamente i proventi per le prestazioni svolte prima dell'assunzione della carica; inoltre, non può ricoprire cariche o uffici, o svolgere altre funzioni comunque denominate, né compiere atti di gestione in associazioni o società tra professionisti;	c) l'esercizio di attività professionali o di lavoro autonomo, anche in forma associata o societaria, di consulenza e arbitrali, anche se non retribuito; <i>si veda - circa i proventi per attività svolte prima dell'assunzione della carica - il comma 9 di questo articolo 6 del disegno di legge.</i>

Legge n. 215 del 2004	A.S. n. 2258
<p>e) esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro pubblico;</p> <p>f) esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro privato.</p>	<p>b) qualunque impiego pubblico o privato;</p>
<p>2. L'imprenditore individuale provvede a nominare uno o più institori ai sensi degli articoli da 2203 a 2207 del codice civile.</p>	<p>3. L'imprenditore, per evitare la dichiarazione di incompatibilità, d'intesa con l'Autorità, accede all'applicazione di una delle misure per la prevenzione dei conflitti di interessi di cui agli articoli 8 e 9.</p>
	<p>4. Per gli effetti di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, si applica l'articolo 2639 del codice civile, ai fini dell'identificazione dell'amministratore di fatto.</p>

Vale rilevare *l'espunzione, dal dettato normativo proposto dal disegno di legge, del riferimento al mandato di amministratore locale.*

La formulazione originaria della legge n. 215 del 2004 prevedeva l'incompatibilità delle cariche di Governo con le cariche e uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare - ad esclusione delle cariche di cui all'articolo 1, secondo comma, della legge n. 60 del 1953 (ossia: "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").

L'articolo 3-ter del decreto-legge n. 44 del 2005 (come convertito dalla legge n. 88 del 2005) indi escluse dall'incompatibilità le cariche locali, inserendo nel testo della legge n. 215 il riferimento all'articolo 77 del Testo unico degli enti locali (il quale definisce appunto quali siano gli amministratori locali).

Successivamente, l'articolo 13, comma 3 del decreto-legge n. 138 del 2011 ha reintrodotta il divieto di cumulo delle cariche di governo con quelle locali - circoscrivendolo però alle sole cariche pubbliche elettive di natura monocratica, negli enti territoriali con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Inoltre, l'articolo 29-*bis* del decreto-legge n. 69 del 2013 recò una specifica disposizione transitoria sull'applicabilità della norma per i Comuni tra 5.000 e 20.000 abitanti ("1. 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").

La soglia di abitanti del Comune, perché 'scatti' l'incompatibilità, è stata poi elevata (da 5.000 abitanti) a 15.000 abitanti - dal comma 139 dell'unico articolo della legge n. 56 del 2014 (recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni").

Ad ogni modo, *parrebbe che il disegno di legge ripristini la originaria prima formulazione della legge n. 215, disponendo l'incompatibilità tra carica di governo e carica di amministratore locale*. Questo, perché la carica di amministratore locali non è espressamente indicata tra quelle che facciano eccezione al divieto di ricoprire cariche od uffici pubblici (né pare essa rientri di per sé entro una carica od ufficio "ricoperto in ragione della funzione di governo svolta").

Se accertata dall'Autorità, all'incompatibilità segue un obbligo di opzione da parte del titolare della carica di governo (ferma restando l'aspettativa nel caso di impieghi pubblici o privati, e la sospensione dagli albi e dagli elenchi professionali per la durata della carica).

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 o il mantenimento della posizione incompatibile (tale anche se svolta all'estero).

A decorrere dalla data della comunicazione dell'Autorità, il titolare della carica di governo che si trovi in una delle situazioni di incompatibilità è tenuto all'obbligo di astensione (v. *infra*).

L'invito alla opzione, comunicato dall'Autorità all'interessato, ha pubblicità in Gazzetta Ufficiale (oltre che una trasmissione per

conoscenza ai Presidenti della Camere, del Consiglio dei ministri, della Repubblica).

Nel caso di *mancata opzione* (della quale si ha del pari la medesima pubblicità testé ricordata), si intende che il soggetto abbia optato per la posizione incompatibile con la carica di governo - con *nullità degli atti* compiuti quale titolare della carica di governo (nullità decorrente dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della opzione *ex lege* per decorso del termine, in assenza di opzione espressa dall'interessato).

L'interessato può altresì accedere all'applicazione della misura della gestione fiduciaria o della vendita (v. *infra*), d'intesa con l'Autorità, per evitare la dichiarazione di incompatibilità.

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 l'assunzione di una delle cariche di governo, 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 di tale previsione, 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.

Quanto ai rapporti d'impiego o di lavoro pubblico o privato, è previsto il collocamento in aspettativa (o analoga posizione prevista dai rispettivi ordinamenti).

Cessato l'incarico di governo, l'incompatibilità sussiste per ulteriori *dodici mesi* nei confronti di cariche e attività in imprese private o imprese ed enti pubblici (o sottoposti a controllo pubblico), *a meno che vi sia previa autorizzazione dell'Autorità* (chiamata a considerare l'attività precedentemente svolta dall'interessato quale

titolare di carica di governo e a valutare l'insussistenza di conflitto di interessi). L'autorizzazione dell'Autorità si intende accordata (mediante *silenzio assenso*), se non denegata espressamente *entro quindici giorni* dalla richiesta.

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 rinvia all'esposizione *infra*, per una sintesi della disciplina quale finora vigente.

Obblighi di dichiarazione (articolo 5)

Il disegno di legge conferma (come già stabilito dall'articolo 5 della legge n. 215 del 2004) una serie di *obblighi di dichiarazione*.

Prevede un elenco tassativo di situazioni e di dati patrimoniali da dichiarare, più esteso rispetto a quello finora previsto, nel rispetto di un timing più serrato rispetto a quello attuale, e con sanzioni determinate.

Secondo la disposizione finora 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).

Siffatta scansione temporale è abbreviata dal disegno di legge, che prevede un termine unico di venti giorni.

In particolare, entro 20 giorni dall'assunzione della carica, non solo i titolari di cariche di governo nazionali ma anche il coniuge *non legalmente separato*, i parenti entro il secondo grado del titolare della carica di governo nazionale o comunque *la persona con lui stabilmente convivente non a scopo di lavoro domestico*, debbono assolvere agli obblighi di dichiarazione.

Circa il novero di destinatari degli obblighi di dichiarazione, la legge finora vigente pone gli obblighi di dichiarazione in capo al coniuge ed ai parenti entro il secondo grado.

Essi:

- dichiarano alla Autorità di quali cariche o attività che rientrano tra i casi incompatibilità siano titolari - *anche se cessate nei precedenti 12 mesi* (previsione innovativa rispetto alla disposizione vigente) ed anche se detenuti o svolti all'estero;
- trasmettono all'Autorità *l'ultima dichiarazione dei redditi*, nonché *tutti i dati relativi ai beni immobili e mobili* iscritti in pubblici registri e alle *attività patrimoniali* di cui siano titolari, o siano stati titolari *nei 6 mesi precedenti* (anziché tre mesi, com'è nella disposizione finora vigente), *anche per interposta persona*. I dati includono la titolarità di imprese individuali o di *strumenti finanziari*;
- comunicano all'Autorità *ogni contratto o accordo* comunque stipulato con terzi, *al fine di assumere*, intraprendere o proseguire, *dopo la cessazione della carica di governo, un impiego o un'attività di qualunque natura*.

Ogni *variazione* è altresì comunicata con apposita dichiarazione integrativa, entro 20 giorni dalla sua realizzazione.

Entro i 20 giorni successivi alla *cessazione* della carica, i titolari di cariche di governo nazionali presentano all'Autorità una dichiarazione concernente ogni variazione, intervenuta nel periodo compreso tra l'ultima dichiarazione integrativa presentata all'Autorità e la cessazione della carica pubblica, salvo l'avvenuto ricorso alla gestione fiduciaria (su cui v. *infra*).

Alle dichiarazioni è allegato l'elenco dei beni destinati alla fruizione o al godimento personale.

L'Autorità, *entro i 30 giorni* successivi, provvede agli accertamenti della completezza e veridicità delle dichiarazioni e può chiedere chiarimenti o informazioni integrative al dichiarante, assicurando il rispetto del principio del contraddittorio.

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 se permangano comunque dichiarazioni incomplete o non veritiere, l'Autorità procede all'acquisizione di tutti gli elementi ritenuti utili avvalendosi, ove occorra, del Corpo della guardia di finanza (sulla base di apposito protocollo d'intesa, circa le modalità d'avvalimento).

Per l'espletamento dei compiti di indagine, verifica, accertamento e controllo attribuiti dalla presente legge, l'Autorità può avvalersi di *banche dati pubbliche o private* (anche del sistema informativo della fiscalità), sulla base di specifiche linee guida stabilite dal Garante per la tutela dei dati personali adottate entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

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, nel rispetto della normativa vigente in materia di dati personali.

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.

Essa 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.

Nel caso in cui le dichiarazioni del titolare della carica di governo nazionale non siano rese decorsi 30 giorni dal termine fissato dall'Autorità per l'integrazione o la correzione delle stesse, o nel caso

in cui le dichiarazioni risultino non veritiere o incomplete, si applicano le *sanzioni penali* di cui all'articolo 328, comma 2 del codice penale (articolo già richiamato dalla legge n. 215 del 2004, che però non richiamava il solo comma 2) relative al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che deve essere compiuto senza ritardo.

Fuori da tali casi, a tutte le dichiarazioni previste si applicano le disposizioni dell'ordinamento previste per le dichiarazioni mendaci (articolo 76 del d.P.R. n. 445 del 2000).

Con gli stessi poteri l'Autorità procede 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.

Sul sito internet dell'Autorità sono pubblicate le dichiarazioni in questione (o la loro mancata prestazione), secondo le modalità previste nel testo.

L'intero procedimento è convogliato in capo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato - laddove la legge n. 215 del 2004 prevede (suo articolo 5, comma 3) obblighi di dichiarazione altresì verso l'Autorità garante delle comunicazioni, nelle situazioni attinenti ad editoria e comunicazioni.

Rimane peraltro ferma la competenza dell'Autorità garante delle comunicazioni, circa la 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. È competenza sancita dall'articolo 7 della legge n. 215, il quale rientra tra le disposizioni *non* abrogate dalla nuova disciplina proposta dal disegno di legge.

In base alla legge n. 215 del 2004 quale finora vigente, 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.

Gli obblighi di dichiarazione valgono anche per il coniuge ed i 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.

Più di recente, sempre in attuazione della legge anticorruzione, il legislatore è intervenuto a riordinare la materia degli obblighi di trasparenza in capo alle pubbliche amministrazioni con il decreto legislativo n. 33 del 2013.

In base a tale decreto legislativo del 2013, 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):

a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;

b) il curriculum;

c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;

d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;

e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;

f) le dichiarazioni sulla situazione patrimoniale per le cariche elettive e sulle relative variazioni (di cui agli articoli 2, 3 e 4 della legge 5 luglio 1982, n. 441), limitatamente al soggetto titolare della carica, 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.

Uno schema di decreto legislativo (A. G. n. 267, su cui cfr. il *dossier* del Servizio Studi n. 292) integra quel decreto legislativo n. 33 sulla base dei principi e criteri di delega individuati dalla legge n. 124 del 2015 di riforma della pubblica amministrazione.

Obblighi di astensione (articolo 7)

In via generale, il testo prescrive un *obbligo di astensione* a seguito delle valutazioni svolte dall'Autorità sulla base delle

dichiarazioni ricevute (la quale si esprime, entro cinque giorni, anche su richiesta dell'interessato, qualora questi dubiti della sussistenza di tale obbligo).

Può dirsi, questo dell'obbligo di astensione, uno degli elementi innervanti la disciplina proposta.

L'Autorità eccepisce se la partecipazione del titolare di carica governativa ad una deliberazione sia suscettibile di recare, a lui o ai familiari (incluso il convivente, si è ricordato a proposito degli obblighi di dichiarazione), *"un vantaggio economicamente rilevante e differenziato"*.

L'obbligo di astensione è stabilito anche indipendentemente dalle valutazioni dell'Autorità, nel caso in cui l'interessato sia titolare di un interesse economico privato tale da condizionare l'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza (secondo la definizione generale di conflitto di interessi resa dall'articolo 4 del disegno).

L'obbligo di astensione investe ogni attività del Consiglio dei ministri relativa alla deliberazione.

Non opera, tuttavia, in caso di "atti dovuti".

Sono previste *forme di pubblicità* in ordine alle decisioni con cui l'Autorità stabilisca i casi in cui il titolare di una carica di governo nazionale sia tenuto ad astenersi.

In particolare, è stabilita la comunicazione ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio di ministri, perché ne informi il Consiglio dei ministri.

Nei casi di violazione di tali obblighi il testo prescrive una *sanzione pecuniaria commisurata* (non inferiore al doppio e non superiore al quadruplo) *al vantaggio patrimoniale ottenuto*.

L'atto adottato con una partecipazione indebita del soggetto portatore di un conflitto di interesse, in violazione del dovere di astensione, può essere revocato dal *Consiglio di ministri*, che *può disporre l'annullamento straordinario* (ai sensi dell'articolo 2, comma 3, lettera *p*) della legge n. 400 del 1988, secondo cui sono 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).

Per converso, il Consiglio dei ministri *può convalidare* gli atti individuali violatori dell'obbligo di astensione, ove ravvisi "*ragioni di interesse generale*".

In mancanza di convalida (per la quale è previsto un termine di trenta giorni), l'atto cessa di produrre effetti.

Il termine per impugnative e ricorsi è la scadenza dei trenta giorni, disponibili per la convalida.

LE DETERMINAZIONI DELL'AUTORITÀ IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSI (ARTICOLI 8 E 9)

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*, 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.

Le *partecipazioni rilevanti* che concretano un 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).

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*.

Le misure tipiche per la prevenzione del conflitto sono:

- ✓ *contratto di gestione fiduciaria;*

✓ *vendita dei beni e delle attività patrimoniali rilevanti.*

Con la finalità di prevenire i conflitti di interessi, dunque, l'Autorità può disporre che i beni e le attività patrimoniali rilevanti siano affidati, entro il termine da essa stabilito, a una *gestione fiduciaria*.

Essa ha luogo con la *sottoscrizione di un contratto di gestione* 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.

Il mandato al gestore *comprende il potere di trasformazione ("anche mediante alienazione totale o parziale")* 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, che vigila sull'osservanza sull'effettiva separazione della gestione e sulle prescrizioni della legge.

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 egli ritenga non soddisfacente il risultato complessivo della gestione può chiedere la sostituzione del gestore all'Autorità.

Entro 30 giorni dalla cessazione dalla carica di governo, il gestore presenta un dettagliato rendiconto contabile della gestione.

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 abbia proceduto alla vendita né conferito mandato a vendere alla Autorità o al gestore, si intende che abbia optato per le dimissioni dalla carica di governo e la vendita non ha luogo.

Laddove la legge n. 215 del 2004, una volta sancite le incompatibilità dei titolari di cariche governative, assume per lo più l'impresa come il destinatario delle proprie misure deterrenti il conflitto di interessi, il disegno di legge pare assumere come destinatario per lo più il soggetto (titolare della carica o familiare) portatore degli interessi.

Tuttavia specifica disposizione (articolo 9, commi 12 e 13) prevede che ove 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, *diffidi 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.

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).

DISPOSIZIONI DI CARATTERE FISCALE (ARTICOLO 10)

Riguardo al regime fiscale da applicare, è previsto che si applichi l'*aliquota del 26 per cento* alle plusvalenze realizzate con eventuali operazioni di dismissione di valori mobiliari eseguite in ottemperanza alle disposizioni del testo.

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 modificò 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 variò 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 alle precedenti

lettere, a valute, a tassi di interesse, a rendimenti, a merci, a indici o a misure.

COMPOSIZIONE E NOMINA DELL'AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEL MERCATO E DELLA CONCORRENZA; SUO ORGANICO; GIURISDIZIONE SUI SUOI ATTI (ARTICOLI 15-17)

La competenza per la "attuazione" delle nuove disposizioni è attribuita - si è avuto modo di ricordare, menzionando l'**articolo 3** del disegno di legge - all'*Autorità garante della concorrenza e del mercato*.

La sua composizione è aumentata da tre a cinque membri.

Di contro il decreto-legge n. 201 del 2011 (al suo articolo 23: "Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province"; comma 1, lettera d)) aveva stabilito la riduzione dei componenti, da cinque a tre.

Ne è ridefinita altresì la modalità di elezione.

Sono innovazioni previste dall'**articolo 15**.

In particolare, in base alle nuove previsioni, 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 si articoli in *due fasi: di selezione delle candidature; 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 elesse 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.

È profilo che potrebbe dirsi suscettibile di per sé di approfondimento, la valutazione se il quorum di elezione sia commisurato ad una istanza di autonomia dell'organo.

Viene di conseguenza soppresso l'articolo 23, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 201 del 2011, che ha disposto la riduzione da 5 a 3 dei componenti dell'Antitrust.

Viene altresì riscritto l'articolo 10, comma 2 della legge *antitrust* n. 287 del 1990, talché non si verrebbe più a prevedere che il Presidente dell'Autorità debba essere scelto "tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo".

E si ammettono tra gli eleggibili gli avvocati dello Stato, nonché gli avvocati e i commercialisti a condizione vantino almeno quindici anni di esercizio della professione.

Il mandato permane settennale (in assenza di modificazione rispetto a quanto previsto dalla legge istitutiva del 1990).

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.

Medesima disposizione (posta dall'**articolo 17**) vale per l'*incremento di organico* dell'Autorità, che il disegno di legge autorizza *fino ad un massimo di 10 unità*.

Siffatto personale è reclutato in posizione di *comando* tra i dipendenti di pubbliche amministrazioni, previa procedura selettiva pubblica sulla scorta di appositi bandi.

Il comma 3 del medesimo articolo 17 stima l'*effetto finanziario* (500.000 euro annui, a decorrere dal 2017) e reca la correlativa disposizione di copertura.

Infine l'**articolo 16** prevede che la *giurisdizione*, relativa agli atti e alle sanzioni adottati dall'Autorità, sia posta in capo al *giudice ordinario*.

Esso attribuisce alla giurisdizione *esclusiva* del giudice ordinario la cognizione in ordine ai ricorsi, anche in via d'urgenza, e alle impugnazioni avverso gli atti adottati e le sanzioni applicati dall'Autorità.

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.

Per quanto concerne la *procedura*, tali controversie sono regolate dal *rito sommario di cognizione*.

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*.

IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE: LA LEGGE N. 215 DEL 2004

Ambito di applicazione

La legge n. 215 del 2004 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.

La legge n. 215 impone a tali soggetti di dedicarsi *esclusivamente alla cura degli interessi pubblici* e di *astenersi* dal compimento di atti – inclusa la 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. 60/1953²;
- 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

² Legge 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”.

professionisti. L'imprenditore individuale provvede a nominare uno o più institori, ai sensi del codice civile³;

- 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 n. 138 del 2011 (articolo 13, comma 3) ha ampliato (*senza modificare testualmente la legge n. 215*) il novero delle incompatibilità delle cariche di governo, comprendendovi qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica (in pratica sindaci e presidenti di provincia) relativa ad organi di governo di *enti pubblici territoriali* aventi popolazione superiore a 15.000 abitanti⁴.

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

³ Ai sensi dell'art. 2203 del codice civile, "è institore colui che è preposto dal titolare all'esercizio di un'impresa commerciale". L'institore (art. 2204) 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.

⁴ 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 che nel testo originario, la legge n. 215 prevedeva anche l'incompatibilità tra le cariche di Governo e quella di amministratore locale. Per effetto della successiva legge n. 88 del 2005 (di conversione del decreto-legge n. 44 del 2005) tale incompatibilità è venuta meno: l'articolo 3-ter novella infatti il comma 1, lettera a) dell'articolo 2 della legge n. 215, per aggiungere alle eccezioni ivi elencate quella relativa alla carica di amministratore di enti locali, come definita dall'art. 77, co. 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.

in prevalenza anteriormente all'approvazione della legge n. 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)⁹ 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 n. 235 del 2012*⁵ (anch'esso attuativo della legge anticorruzione) non possono ricoprire incarichi di governo coloro che sono stati condannati, con sentenza passata in giudicato, per le seguenti tre categorie di fattispecie di condanne definitive riferite a delitti, non colposi, consumati o tentati:

- condanna a pena detentiva superiore a 2 anni di reclusione per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* del codice di procedura penale;
- condanna a pena detentiva superiore a 2 anni di reclusione per i 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*;
- condanna a pena detentiva superiore a 2 anni di reclusione per i delitti per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 4 anni stabilita in base all'articolo 278 del codice di procedura penale.

Definizione di conflitto di interessi

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

⁵ Decreto legislativo 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.*

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 articolo 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, vale 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 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 (articolo 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'articolo 7 della legge n. 287 del 1990 (recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato").

Ai sensi dell'art. 7 citato, si ha controllo:

- nei casi contemplati dall'articolo 2359 del codice civile, il quale considera controllate le società in cui un'altra società:
 - dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;

- dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria⁶;
- esercita un'influenza dominante in virtù di particolari vincoli contrattuali;
- 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, anche attraverso:
 - diritti di proprietà o di godimento sulla totalità o su parti del patrimonio;
 - diritti, contratti o altri rapporti giuridici che conferiscono un'influenza determinante sulla composizione, sulle deliberazioni o sulle decisioni degli organi.

Il controllo è acquisito dal soggetto che sia titolare o beneficiario dei rapporti giuridici suddetti ovvero che, pur non essendo titolare o beneficiario, abbia il potere di esercitare i diritti che ne derivano.

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'art. 1.

Viene ribadita la validità *delle norme generali poste a tutela della concorrenza*⁷ (**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'articolo 2 della legge n. 249 del 1997⁸ e dell'articolo 14 della legge n. 112/2004⁹) 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.

⁶ Ai fini dell'applicazione di questo e del precedente punto si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi.

⁷ Si tratta, in particolare, delle vigenti disposizioni volte a prevenire e reprimere l'abuso di posizione dominante da parte delle imprese, recate dall'articolo 3 della legge n. 287 del 1990.

⁸ Legge 31 luglio 1997, n. 249, *Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*. Il richiamato articolo 2, relativo al divieto di posizioni dominanti, è stato dapprima ampiamente modificato dalla legge n. 112 del 2004 e poi abrogato dall'articolo 54 del *Testo unico della radiotelevisione* di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177. Le corrispondenti disposizioni sono ora contenute negli artt. 22 e 43 del citato Testo unico.

⁹ Si tratta, in particolare, delle vigenti disposizioni volte a prevenire e reprimere l'abuso di posizione dominante da parte delle imprese, recate dall'articolo 3 della legge n. 287 del 1990.

Il riferimento alla legge n. 112 del 2004 è stato introdotto nell'articolo in esame dal successivo decreto-legge n. 233 del 2004¹⁰, che ha inteso *adeguare e coordinare* alcuni passaggi della legge n. 215 del 2004 con il dettato della legge n. 112 del 2004, 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 esame in soli due punti (artt. 4 e 7) con il dichiarato intento di introdurre richiami alla legge n. 112 del 2004 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 assuma la titolarità di cariche di Governo ha l'obbligo di *rendere note all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (articolo 5)*:

- 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 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* (vedi oltre articolo 8).

Più di recente, sempre in attuazione della legge anticorruzione, il legislatore è intervenuto a riordinare la materia degli *obblighi di trasparenza in capo alle pubbliche amministrazioni con il decreto legislativo n. 33 del 2013*.

¹⁰ Decreto-legge 6 settembre 2004, n. 233 (convertito con modificazioni dalla legge n. 261 del 2004), *Modificazioni alla legge 20 luglio 2004, n. 215, in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*.

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):

- a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;
- b) il curriculum;
- c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;
- d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
- e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;
- f) 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.

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'“Anti-trust” 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 anti-trust 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'Autorità 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 legge n. 287 del 1990 sua istitutiva, in quanto compatibili.

È garantita la partecipazione procedimentale dell'interessato ai sensi della legge n. 241 del 1990¹¹, ma viene fatto salvo quanto previsto dell'articolo 14, comma 3, della legge n. 287 del 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.

A seguito degli accertamenti o dell'irrogazione di sanzioni pecuniarie previsti dall'articolo in esame, l'Autorità 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;
- le conseguenze della situazione di privilegio;
- le eventuali sanzioni inflitte alle imprese.

¹¹ Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

All’Autorità 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* (Gazzetta ufficiale del 1° dicembre 2004).

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’articolo 2, comma 1, lettera g) della legge n. 112 del 2004¹²: 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*”.

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 legge n. 223 del 1990¹³, alla legge n. 249 del 1997¹⁴, alla legge n. 28 del 2000¹⁵, nonché alla citata legge n. 112 del 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 le garanzie nelle comunicazioni specifiche competenze afferenti alla regolazione del settore, alla vigilanza, all’accertamento delle infrazioni ed all’irrogazione di sanzioni.

¹² Si ricorda che l’articolo richiamato è stato abrogato dall’articolo 54 del *Testo unico della radiotelevisione* di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177. Le disposizioni ivi recate sono ora contenute nell’articolo 2, comma 1, lettera s) del citato Testo unico, come modificato prima dall’articolo 16, comma 4-*bis* del decreto-legge n. 159 del 2007 e poi dall’articolo 4, comma 1 del decreto legislativo n. 44 del 2010.

¹³ Legge 6 agosto 1990, n. 223, *Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*.

¹⁴ L. 31 luglio 1997, n. 249, *Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*.

¹⁵ 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*.

Gran parte delle disposizioni della legge n. 223 del 1990 e della legge n. 112 del 2004 sono state abrogate e sono confluite nel citato testo unico del 2005 (decreto legislativo n. 177).

L'articolo in esame fa rinvio alle leggi sopra richiamate anche per definire i poteri attribuiti all'Autorità per le comunicazioni, 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'Anti-trust, 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 *aumentate sino a un terzo*.

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*¹⁶, successivamente abrogata e sostituita dalla Deliberazione del 13 ottobre 2005, *Modifiche e integrazioni al regolamento per la risoluzione dei conflitti di interessi*¹⁷.

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 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'art. 328 del codice penale¹⁸.

¹⁶ Deliberazione n. 417/04/CONS, pubblicata nella G.U. del 23 dicembre 2004, n. 300.

¹⁷ 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.

¹⁸ Ai sensi del quale:

“1. 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.

2. 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

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 anti-*trust* 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.

1.032. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa”.

ELEMENTI DI COMPARAZIONE

a cura del Servizio della Biblioteca della Camera dei deputati

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. 2013906](#) dell’11 ottobre 2013 “relativa alla trasparenza nella vita pubblica”¹⁹.

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

¹⁹ 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.](#)).

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”.

Nel marzo 2013, tuttavia, si è proposto di porre un divieto costituzionale a tale possibile cumulo, presentando 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 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 \(projet n. 814\)](#), presentato all'Assemblea nazionale il 14 marzo 2013 (cfr. [scheda iter legislativo](#)).

Merita inoltre di essere sottolineato che, con riferimento ai parlamentari, nel gennaio 2014 l'Assemblea nazionale francese ha approvato due leggi relative al divieto di cumulo tra il mandato parlamentare (nazionale ed europeo) e il mandato elettorale locale. Nello specifico, la [Legge organica n. 2014-125 del 14 febbraio 2014](#) vieta il cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di deputato o di senatore a decorrere dal 2017, anno in cui sono previsti l'elezione dell'Assemblea nazionale e il rinnovo parziale del Senato, mentre la [Legge n. 2014-126 del 14 febbraio 2014](#) - di simile tenore - riguarda i parlamentari europei, per i quali il divieto scatterà dal 2019.

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 omissis 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 rimediarevi 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. 20131212 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. 2013907, 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 delle 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.

GERMANIA

Disciplina delle incompatibilità connesse all'esercizio di cariche di governo

Ai sensi dell'articolo 55, comma 1, della [Legge fondamentale tedesca](#), il Presidente federale non può far parte del Governo, né di un'assemblea legislativa della Federazione o di un *Land*. Inoltre, il Presidente federale non può esercitare nessuna 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 (articolo 55, comma 2). Le disposizioni in materia di inconciliabilità (*Unvereinbarkeit*), ovvero di incompatibilità (*Inkompatibilität*), tra la carica di Cancelliere federale o di Ministro federale e l'esercizio di attività diverse sono contenute nell'articolo 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 il Governo federale, del 17 giugno 1953 ([Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung - Bundesministergesetz](#)), da ultimo modificata con legge del 23 ottobre 2008.

Per quel che riguarda in particolare gli incarichi accessori e le attività parallele (*Nebenämter und Nebentätigkeit*) dei membri del Governo, l'articolo 5 della legge 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 d'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'articolo 66 della Legge fondamentale ha un corrispettivo in quanto disposto dal precedente articolo 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 dell'articolo 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 legata ad un lavoro retribuito. Laddove si parla di 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 (stampato [BT n. 16/524](#) del 31 gennaio 2006) inviata al Presidente del *Bundestag* dal Sottosegretario presso la Cancelleria federale e approvata dall'Assemblea nella seduta del 9 febbraio 2006. La mozione riguardava una richiesta di deroga per tre ministri (Michael Glos, Wolfgang Tiefensee und Sigmar Gabriel, rispettivamente Ministro dell'economia e della tecnologia, Ministro della circolazione stradale, dell'edilizia e dello sviluppo urbanistico, Ministro dell'ambiente) 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.

Non prevedendo un apparato di carattere sanzionatorio né alcun procedimento dinanzi al Tribunale 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 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'articolo 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'articolo 66.

Per quanto riguarda la mera titolarità di imprese, la dottrina tedesca prevalente ritiene che tale situazione non sia compresa nei divieti di cui all'articolo 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](#)), da ultimo modificata con legge dell'08 novembre 2011, e soprattutto le Regole del codice di condotta (*Verhaltensregeln*), contenute [nell'Allegato 1](#) del Regolamento del Bundestag ([Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages](#)), 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*](#) (ultima ed. ottobre 2015), 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 *Ministerial Code* è stato adottato già dal *Cabinet Office* nel 2001 e nel 2005, con l'intento di introdurre 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). Una versione emendata del codice è stata inoltre introdotta nel 2007, a corredo del documento di indirizzo del Governo Brown sulla riforma costituzionale²⁰; 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 è stato pubblicato nel maggio del 2010²¹, al momento dell'insediamento della nuova maggioranza di governo. Esso 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 5 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

²⁰ [The Governance of Britain](#), luglio 2007. Il "libro verde" (al par. 121) sottolinea la rilevanza del codice di condotta nel quadro dell'assetto costituzionale.

²¹ Nel nuovo testo, il codice richiama espressamente l'Accordo di Coalizione (*Coalition Agreement for Stability and Reform*) sottoscritto nel 2010 dalle componenti politiche del Governo Cameron (la conservatrice e la liberal-democratica), per affermare il principio (salvo deroghe espresse) della responsabilità collettiva della compagine ministeriale.

parlamentare - corrisponde la convergente applicazione delle rispettive discipline, i cui contenuti presentano note di sostanziale omogeneità. Benché di natura diversa (l'uno avente carattere 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 Camera²², 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"²³.

²² 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 12 marzo 2012; 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 dal novembre 2011.

²³ 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.

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. 5.1). 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. 5.2)²⁴.

Finalità del codice, dunque, non è (come vi è espressamente affermato, par. 5.7) 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.

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

²⁴ È in ogni caso previsto – e costituisce una innovazione introdotta nella versione vigente del codice – che l’interessato, se membro del parlamento, si attenga alle prescrizioni eventualmente adottate dalla *Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA): art. 1.6 del *Ministerial Code*.

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.5.3).

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. 5.4). 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. Analogo contegno 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. 5.5).

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. 5.8). 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. 5.9, 5.10).

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'esplicito richiamo a 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).

In particolare, sono "tipizzate" nel codice due principali modalità attraverso le quali può determinarsi (o si può supporre che si determini) il conflitto: esso può derivare dall'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 (parr. 5.11-5.12).

In tali ipotesi, a prescindere dal rischio - puntualmente richiamato nel codice - 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 (par. 5.13).

Sono altresì segnalati criteri di soluzione alternativi alla dismissione (*disposal*) dei beni alla base degli interessi privati in conflitto; 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* - adottare misure relative ai beni in sé considerati, oppure concernenti le decisioni ad essi relative (par. 5.14).

In particolare, il ministro incorso nel 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, è nel codice 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 (par. 5.15). Una soluzione alternativa è quella concernente l'obbligo, pubblicamente assunto dal ministro, di astenersi dall'operare sul mercato azionario rilevante per un determinato periodo (par. 5.16).

In mancanza di questi o di altri accorgimenti, devono essere adottate misure, dallo stesso ministro e dal Dipartimento cui è preposto, dirette a precludergli l'accesso a determinati documenti e la partecipazione a determinate discussioni o deliberazioni. In concreto, l'attuazione di queste misure è variabile in funzione delle specifiche competenze (del *junior Minister* rispetto al ministro a capo del Dipartimento, e viceversa: par. 5.17). Qualora sussistano dubbi - per l'impraticabilità delle accennate soluzioni, per le natura dei compiti del Dipartimento, per la qualità o l'ampiezza degli investimenti implicati - sulla possibilità di porre efficace rimedio al conflitto, della questione è investito il Primo Ministro, e possono rendersi in tal caso necessarie le dimissioni del ministro (par. 5.18).

Ulteriori e puntuali previsioni del codice sono dedicate alle partecipazioni dei membri del Governo in studi professionali (*partnerships*), in aziende, gruppi immobiliari, enti pubblici e privati nei quali essi ricoprono posizioni direttive (*directorships*), nonché in imprese assicurative (*membership of Lloyd's*). In tutti i casi è ribadito il doveroso contegno finalizzato a scongiurare l'insorgenza, anche apparente, di conflitti di interesse, ed è affermata la necessità di adottare spontaneamente misure idonee a separare gli interessi privati dalle mansioni di Governo (parr. 5.19, 5.20, 5.21).

Peraltro, un'accentuazione dei requisiti di trasparenza dell'attività di governo è stata raccomandata, nel dicembre 2011, dall'organo monocratico preposto al controllo sull'attuazione del codice (*Independent Adviser on Ministers' Interests*)²⁵, il quale ha suggerito 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 particolari.

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 rafforzare l'autonomia e l'indipendenza durante l'espletamento del loro mandato, il *Ministerial Code* si preoccupa di disciplinare anche l'assunzione di nuovi incarichi da parte degli ex ministri.

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) richiedano previamente 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 (par. 5.29).

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. 5.23), nonché la regola generale che impone al *public servant* e al ministro di non accettare doni (par. 5.24). Il ministro può comunque trattenere i doni di modico valore (fino a 140 sterline) (par. 5.25). I doni ricevuti dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni diventano proprietà del Governo (par. 5.26), che pubblica annualmente una lista dei doni ricevuti di valore superiore alle 140 sterline (par. 5.27). Nel testo aggiornato nel 2010, tra le norme deontologiche poste

²⁵ Independent Adviser on Ministers' Interests, [Annual Report 2010-2011](#), dicembre 2011.

per i destinatari del codice è stata introdotta quella concernente l'utilizzazione di autovetture di servizio, da limitare ad effettive esigenze ufficiali e di sicurezza (art. 10.12).

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 successivo 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](#))²⁶ 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 n. 5 del 2006, unitamente al relativo decreto attuativo²⁷, sono stati da ultimo espressamente abrogati

²⁶ Il "codice del buon governo" è stato adottato nella seduta del Consiglio dei ministri del 18 febbraio 2005, si vedano le pp. 11-20 del documento.

²⁷ [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](#).

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.

Publicata sul *Boletín Oficial del Estado* n. 77 del 31 marzo 2015 ed entrata in vigore il successivo 20 aprile, la legge n. 3 del 2015 consta di 28 articoli organizzati in 4 Titoli e forma parte del [Plan de Regeneración Democrática](#), varato dall'attuale 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 si pone 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'alto incarico da parte del Consiglio dei Ministri e si estendono sino 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” destinatarie della nuova disciplina (art. 1, comma 2, lettere a-g) e cioè:

- i membri del Governo e i Segretari di Stato;

- i Sottosegretari e assimilati, i Segretari Generali, i Delegati del Governo nelle Comunità Autonome, a Ceuta, Melilla²⁸ e negli enti di diritto pubblico, i capi di missioni diplomatiche permanenti, i 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, 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 restanti membri del Consiglio della Commissione Nazionale dei Mercati e della Concorrenza ([Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, CNMC](#)²⁹), il Presidente del Consiglio per la Trasparenza e il Buon Governo ([Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)³⁰), il Presidente dell'Autorità Indipendente di Responsabilità Fiscale ([Autoridad Independiente de](#)

²⁸ Ceuta e Melilla sono due Città autonome della Spagna situate nell'Africa settentrionale.

²⁹ 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 ora intendersi riferiti alla nuova Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza o al Ministero corrispondente.

³⁰ Organo pubblico indipendente previsto dalla [Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado](#) (apartado 1, disposición adicional décima) con personalità giuridica propria, dipendente - a fini meramente organizzativi - dal [Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas](#). 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, approvato con Decreto Reale 919/2014 del 31 ottobre](#).

[Responsabilidad Fiscal, AIREF³¹](#)), il Presidente, il Vicepresidente e i consiglieri del Consiglio della [Comisión Nacional del Mercado de Valores \(CNMV\)³²](#), il Presidente, i consiglieri e il Segretario Generale del [Consiglio di sicurezza nucleare \(CSN\)³³](#), così come il presidente e i membri degli organi decisionali di qualunque autorità regolatoria o di controllo;

- 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 articolo 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'articolo 11 disciplina la nozione di 'conflitto di interessi'. In particolare, l'articolo 11, comma 2, definisce i casi in cui il titolare delle cariche sopraindicate 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

³¹ Autorità indipendente istituita con [Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal](#).

³² Organismo incaricato della supervisione e ispezione dei mercati di valori spagnoli e dell'attività di quanti vi operano. Istituta con la [Ley 24/1988, del Mercado de Valores](#), il quadro giuridico in cui opera la CNMV è stato modificato successivamente dalle leggi nn. [37/1998](#) e [44/2002](#).

³³ Istituito con [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. E' 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 alle Cortes Generales. 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, qualunque ne sia l'origine.

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'articolo 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, senza possibilità di cumulo degli emolumenti, ma fatti salvi gli indennizzi previsti per legge.

L'articolo 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'articolo 14, che disciplina i limiti patrimoniali in partecipazioni societarie. L'articolo in questione 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 predetta 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 sopra descritta si verifica per causa sopravvenuta dopo la nomina all'alto incarico, 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, dovrà 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'articolo 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'articolo 15, comma 3, si ritiene che l'alta carica partecipa 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'articolo 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'articolo 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 sopra descritto articolo 11, potrebbero farli incorrere nel conflitto. Le alte cariche possono essere, altresì, ricusate dalle parti interessate. Le cause di astensione e ricusazione sono stabilite dagli articoli 28 e 29 della [Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#), sul regime giuridico delle pubbliche amministrazioni e del procedimento amministrativo comune. 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, *cf. oltre*) 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 ed applichino procedimenti interni che evitino l'insorgere di conflitti di interessi e che, qualora si individuino, prevedano l'astensione e la ricusazione 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'articolo 16 della legge³⁴;
- una di natura patrimoniale (*Declaración de Bienes y Derechos*), di cui all'articolo 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'articolo 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. Dette 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'articolo 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.

³⁴ 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'articolo 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 dell'amministrazione pubblica³⁵ 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'articolo 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'articolo 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 venga esaminata dalla *Oficina* al fine di verificare l'adeguato adempimento degli obblighi imposti dalla legge, nonché l'esistenza di indizi in merito ad un'eventuale ingiustificato arricchimento, tenendo conto delle entrate percepite durante il mandato e dell'evoluzione della relativa situazione patrimoniale. In relazione a ciò, l'articolo 24 stabilisce che la *Oficina* elabori, attraverso un procedimento in contraddittorio con l'interessato, una relazione in cui viene analizzata la situazione patrimoniale dell'alto incarico tra la nomina e la cessazione del mandato, al fine di individuare possibili irregolarità. Tale relazione deve essere elaborata entro

³⁵ Dal dicembre 2011, con il Governo Rajoy, è il Ministero delle finanze e delle amministrazioni pubbliche (*Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*). L'*Oficina de Conflictos de Intereses* è una Sottodirezione generale del Ministero.

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'articolo in commento.

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:

- a) l'inadempimento delle norme sulle incompatibilità di cui alla legge in esame;
- b) la presentazione di dichiarazioni con dati o documenti falsi;
- c) l'inadempimento degli obblighi di cui all'art. 18 in relazione alla gestione di azioni e partecipazioni societarie;
- d) la falsificazione o l'inadempimento dei requisiti di idoneità richiesti per la nomina all'alta carica.

Le infrazioni *gravi* sono:

- a) la mancata dichiarazione delle attività e dei beni e dei diritti patrimoniali nei relativi Registri;
- b) la deliberata omissione di dati e documenti che debbano essere presentati conformemente a quanto stabilito dalla legge;
- c) l'inadempimento reiterato del dovere di astensione secondo quanto previsto dalla legge;
- d) 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'articolo 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'articolo 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 che oscilla 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 della *Direzione del servizio giuridico dello Stato* dell'Avvocatura generale dello Stato avviare le azioni opportune. In presenza di ipotesi di reato, l'amministrazione pubblica trasmette tutta 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 per la pubblica amministrazione; negli altri casi l'iniziativa spetta direttamente al Ministro per la pubblica amministrazione. 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 per la pubblica amministrazione e il Segretario di Stato per la pubblica amministrazione.

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 si pone 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 interesse³⁶. 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 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;

³⁶ 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.

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 articoli 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)³⁷.

Il modello delineato dalla normativa federale trova peraltro ampio riscontro anche a livello statale (ad es., *California*³⁸, *Iowa*³⁹, *Louisiana*⁴⁰, *Massachusetts*⁴¹, *Minnesota*⁴², *New York State*⁴³, *Texas*⁴⁴, *Washington*⁴⁵) 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.

³⁷ 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.*"(...)

³⁸ *California Government Code*, [§§ 1090-1099](#); [§§ 8920-8926](#); [§§ 87100-87505](#).

³⁹ *Iowa Code*, Title II, [Chapter 68B](#).

⁴⁰ *The Louisiana Code of Governmental Ethics*.

⁴¹ *Massachusetts General Laws*, [Chapter 268A](#) (*Conduct of public officials and employees*).

⁴² *Minnesota Statutes*, [§ 10A.07](#).

⁴³ *Consolidated Laws of New York*, "Public Officers", Art. 4 ([§§ 73](#), [73-A](#), [74](#)); *Consolidated Laws of New York* "General Municipal", Art. 18 ([§§ 800-813](#)).

⁴⁴ *Texas Constitution*, Article [4](#), [§ 6](#); *Texas Government Code*, Chapters 571-575.

⁴⁵ *Washington Revised Code*, [§§ 42.17A.700 e ss.](#); [§§ 42.23.010 e ss.](#)

Ambito soggettivo ed obiettivo 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*)⁴⁶ 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

⁴⁶ 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).

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.

Al riguardo, tuttavia, la legge (5 USC Appx [§ 102](#), (f) (2))⁴⁷ prevede espressamente che l'obbligo di dichiarazione non comprenda il patrimonio liberamente conferito ad uno dei seguenti tre tipi di ente:

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:

- 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.

⁴⁷ **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. (...).

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 legge⁴⁸.

Disposizioni specifiche regolano inoltre il regime di pubblicità delle dichiarazioni fornite sia in generale (5 U.S.C Appx [§ 105](#) - *Custody of and public access to reports*), sia con particolare riguardo all'entità del patrimonio conferito ad un trust nonché all'eventuale scioglimento di quest'ultimo⁴⁹.

⁴⁸ **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.*

⁴⁹ **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.*

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 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*)⁵⁰; la restituzione (*restitution*);

-
- (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.*

⁵⁰ 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

- 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 18⁵¹;

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*

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 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).

⁵¹ **18 USC sec. 208 - Acts affecting a personal financial interest**

- la richiesta volontaria di trasferimento, riassegnazione, limitazione di compiti o le dimissioni (*voluntary request for transfer, reassignment, limitation of duties, or resignation*).

(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.*
- (...)*

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 legge⁵² e comprendono lo sviluppo di regole e procedure per il 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

⁵² **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 -*

(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.*

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 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.

