



Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sulla proposta di legge: "Disposizioni in materia di conflitti di interessi e delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche", presso la I° Commissione – Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni

Camera dei deputati, 3 maggio 2023

Premessa: il conflitto di interessi e il relativo contesto normativo.

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai componenti della I° Commissione della Camera dei deputati per avere deciso di audire l'Autorità rispetto ad un tema così rilevante, che è stato spesso all'attenzione del legislatore e delle istituzioni ma rispetto al quale non si è ancora addivenuti all'approvazione di una disciplina organica applicabile alla totalità dei titolari di cariche di governo.

Nell'ordinamento italiano, infatti, si sono finora succeduti nel tempo interventi parziali, volti a dettare una disciplina specifica dei conflitti di interesse e delle incompatibilità limitata solo ad alcuni livelli di governo o a determinate tipologie di incarichi.

In particolare, la legge 20 luglio 2004, n. 215, recante "*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*", individua quali destinatari della disciplina i soli titolari di cariche di governo statali. Alcune ipotesi di incompatibilità sono altresì previste, per i titolari di incarichi di governo, dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 ("*Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*"), adottato dopo il recepimento della Convenzione di Merida¹.

Sono inoltre presenti nella Costituzione italiana alcune norme indirettamente connesse al tema. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 54, comma 2, che sancisce il dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore, all'art. 97, comma 2, che prescrive che i pubblici uffici siano organizzati in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché all'art. 98, comma 1, in cui trova compiuta formulazione il dovere dei dipendenti pubblici di essere al servizio esclusivo della

¹ La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida (capitale dello Yucatan, Messico), dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005.

Nazione. La proposta di legge in esame risulta dunque opportuna e necessaria in quanto volta, tra l'altro, a dare piena attuazione alle richiamate disposizioni della nostra Costituzione.

Si plaude pertanto alla predisposizione di una **disciplina unitaria e organica che si applichi alla totalità delle cariche pubbliche di governo**, dal livello statale a quello locale, e si rileva a tale riguardo un significativo cambio di passo rispetto all'attuale normativa, in linea con quanto espresso dall'Autorità nell'Atto di segnalazione n. 4 del 10 giugno 2015.

In particolare risultano apprezzabili, nella proposta di legge in esame, - oltre all'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina - la predisposizione di un complesso impianto sanzionatorio, di carattere pecuniario e reputazionale, e l'introduzione di un apposito procedimento per l'accertamento preventivo della sussistenza di cause di incompatibilità.

Si rileva altresì con favore che il disegno di legge in esame attribuisce all'Autorità poteri di vigilanza, controllo e sanzione in materia di conflitti di interessi. A tale riguardo saranno di seguito formulate alcune osservazioni in relazione alle singole previsioni contenute nella proposta normativa.

La materia del conflitto di interessi rappresenta in ogni caso un tema delicato e complesso, rispetto al quale si impone l'esigenza di individuare il giusto punto di equilibrio tra il principio del libero accesso dei cittadini alle cariche pubbliche, evitando un'eccessiva professionalizzazione della politica, e la necessità di assicurare che il titolare di cariche di governo, a qualunque livello, non si trovi ad essere contestualmente titolare di interessi personali o professionali in contrasto con la doverosa imparzialità richiesta dall'incarico ricoperto e con l'obbligo primario di perseguimento dell'interesse pubblico.

La complessità del tema risiede proprio nell'esigenza di individuare tale equilibrio tra la tutela dell'integrità dell'interesse pubblico e la libertà di accesso alle cariche di governo, con una attenta applicazione dei principi di proporzionalità e bilanciamento, in modo da assicurare che la normativa di settore preservi l'impermeabilità del processo decisionale rispetto a interessi privati distorsivi senza tuttavia adottare un approccio eccessivamente repressivo, tale da disincentivare la partecipazione dei cittadini all'agire pubblico.

Al fine di realizzare tale difficile bilanciamento tra valori ugualmente meritevoli di tutela, si ritiene essenziale un approccio che dia enfasi in particolare al tema della trasparenza più che a quello dei divieti, prevedendo regole certe e chiare che prescrivano puntualmente gli obblighi dichiarativi in capo ai soggetti titolari di cariche di governo e che al tempo stesso definiscano con precisione le situazioni idonee a configurare un conflitto di interessi.

Si ritiene pertanto doveroso richiamare l'attenzione sull'esigenza di chiarezza e puntualità lessicale nella formulazione delle norme - come si avrà modo di esplicitare meglio in sede di commento delle singole disposizioni - evitando l'utilizzo di formule vaghe e generiche, che possono creare incertezza e comportano un'eccessiva discrezionalità in fase di interpretazione e applicazione.

In questa prospettiva, si propongono di seguito alcune riflessioni di carattere generale e alcune considerazioni puntuali rispetto alle singole previsioni normative, nei limiti della competenza affidata ad ANAC, anche alla luce dell'esperienza che l'Autorità ha maturato sul tema e di quanto già espresso in precedenti atti di segnalazione.

1. Principi generali e ambito soggettivo di applicazione.

Nel ribadire il generale apprezzamento per la predisposizione di una **disciplina unitaria e organica** che si applichi alla totalità delle cariche pubbliche di governo, dal livello statale a quello locale, si suggerisce di valutare l'opportunità di una modifica del titolo del testo normativo, che dia conto in modo più diretto ed evidente di tale rilevante ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione.

Il titolo menziona, infatti, la delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti (cfr. art. 13, commi 1 e 2 della proposta di legge in esame). Tuttavia, dal momento che l'ambito soggettivo di applicazione del disegno di legge include anche i titolari di cariche di governo statali e regionali (cfr. artt. 4 e 5 della proposta di legge), e in considerazione del fatto che quindi si renderebbe necessario anche l'adeguamento della disciplina relativa ai predetti soggetti, appare opportuna una modifica dell'intitolazione dell'intero provvedimento normativo, in modo da **ricomprendere nell'oggetto della delega al Governo ivi indicata anche la disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo statali e regionali oltre che locali.**

A proposito della necessità di un adeguamento complessivo della disciplina relativa alle incompatibilità e ai conflitti di interessi dei titolari di cariche di governo, si segnala, nella proposta in esame, **l'assenza di un raccordo con la vigente normativa di settore**, in particolare con il citato decreto legislativo n. 39/2013, recante "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*", rispetto al quale uno dei principali punti di generale contatto è rappresentato dalle disposizioni riferite alle cariche di governo locale, dal momento che il predetto decreto contempla anche i componenti dei consigli e delle giunte locali, oltre a contenere disposizioni riferite anche alle cariche di governo degli altri livelli istituzionali.

Con specifico riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, si esprime in ogni caso piena condivisione, oltre che per la già richiamata estensione della platea dei destinatari della norma, anche per **la scelta di equiparare, con riferimento alla disciplina del conflitto di interessi, gli organi di vertice delle autorità indipendenti agli organi di governo** (art. 2, comma 2), in coerenza con quanto sostenuto dall'Autorità in precedenti occasioni, pur dovendosi, per tali figure, considerare adeguatamente le rispettive specificità e le conseguenti diverse limitazioni della disciplina di riferimento.

Per uniformità e coerenza ordinamentale, si suggerisce inoltre di valutare l'opportunità che nell'ambito di applicazione della nuova normativa **siano ricomprese anche altre figure di Commissari di nomina governativa, sebbene non formalmente nominati ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400/1988**, tenuto conto anche delle valutazioni espresse dalla AGCM nella XXVIII Relazione al Parlamento del giugno 2019. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai Commissari nominati ai sensi dell'art. 4 della legge n. 55/2019 (c.d. "Sblocca cantieri").

2. La nozione di conflitto di interessi.

L'art. 3 della proposta di legge in esame individua la sussistenza di conflitto di interessi in tutte le ipotesi in cui il titolare di una carica di governo statale, regionale o locale sia anche titolare di un

interesse privato idoneo a interferire con l'imparzialità necessaria all'adempimento degli specifici compiti a cui è preposto, oltre che nelle situazioni di incompatibilità generali enunciate nel successivo art. 4 e nelle situazioni di incompatibilità derivanti da attività patrimoniali enunciate nel successivo art. 5.

Al riguardo, nell'ottica della già menzionata esigenza di un coordinamento con la normativa di settore, si segnala l'opportunità di richiamare le **definizioni di conflitto di interessi presenti nella normativa generale** (in particolare, art. 6-*bis* della legge 241/1990 e artt. 6 e 7 del d.P.R. 62/2013), nonché di prevedere un raccordo con le disposizioni di cui all'art. 78 del TUEL (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*") riguardanti l'obbligo di astensione degli amministratori locali in posizione di conflitto di interessi.

Si segnala, altresì, l'opportunità di prevedere una più puntuale definizione della nozione di conflitto di interessi rispetto alla generica previsione della sussistenza di un conflitto di interessi in ogni ipotesi di titolarità, in capo a chi ricopre cariche di governo, di "*un interesse privato idoneo a interferire con l'imparzialità necessaria all'adempimento degli specifici compiti a cui il titolare della carica è preposto*". Al riguardo si auspica, in particolare, che venga meglio definita la **specificità natura e qualità dell'interesse privato idoneo a determinare l'insorgenza di un conflitto di interessi**, anche facendo riferimento alle più recenti elaborazioni giurisprudenziali.

In merito alla necessità che la normativa sui conflitti di interessi dei soggetti che ricoprono cariche pubbliche enunci con precisione e chiarezza le situazioni di incompatibilità e gli interessi privati idonei a determinare l'insorgenza del conflitto, al fine di assicurare il giusto **equilibrio tra l'esigenza di garantire l'imparzialità nell'esercizio delle funzioni pubbliche e la libertà di accesso alle cariche**, si richiama anche il **parere n. 309/2004 del 13 giugno 2005 della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto** (Commissione di Venezia)², ove, nel rilevare che una carica governativa determina sempre per sua stessa natura un certo numero di incompatibilità e limiti, si esprime l'esigenza che questi "*siano ragionevoli, chiari, prevedibili e non compromettano la possibilità stessa di accesso ad una carica pubblica*".

L'utilizzo di una terminologia definitoria troppo generica ("*interesse privato idoneo a interferire con l'imparzialità necessaria etc.*") comporta, inoltre, che l'onere di una più puntuale definizione dei concetti presenti nella norma venga a ricadere sui soggetti incaricati della relativa applicazione e delle connesse funzioni di vigilanza, con l'aggravante che, essendo tali soggetti individuati in due distinte Autorità (sul punto si tornerà successivamente), potrebbero verificarsi orientamenti interpretativi e prassi applicative sensibilmente diversi.

3. Incompatibilità generali statali, regionali e locali.

Tale profilo costituisce l'oggetto dell'art. 4 della proposta di legge in esame, che fornisce una puntuale elencazione delle situazioni incompatibili con le cariche di governo statali, regionali e locali, individuandole in: a) qualsiasi ufficio o carica pubblica anche di natura elettiva, ad eccezione –

² La Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, istituita nel 1990, conosciuta come Commissione di Venezia (o *Venice Commission*) dal nome della città in cui ha sede, è l'organismo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni costituzionali.

limitatamente alle cariche di governo statali – delle cariche di deputato e senatore; *b*) qualsiasi carica o ufficio o funzione comunque denominata, in enti di diritto pubblico, anche economici, imprese e società pubbliche o private, organismi di diritto pubblico, consorzi, aziende speciali e istituzioni di cui all'art. 114 del d.lgs. 267/2000; *c*) qualsiasi carica, ufficio o funzione, comunque denominata, in enti senza scopo di lucro sottoposti a vigilanza e controllo da parte del Governo statale, regionale o locale; *d*) qualunque attività professionale o di lavoro autonomo, di qualunque natura, anche se gratuita, anche in forma associata o societaria, di consulenza o arbitrale, svolta in favore di soggetti pubblici o privati; *e*) qualsiasi tipo di impiego o lavoro pubblico o privato, salvo il caso in cui il titolare ricopra una carica di governo locale in un ente con una popolazione inferiore a 15mila abitanti.

Ribadendo quanto in parte già espresso nei paragrafi precedenti, si torna a segnalare, con specifico riferimento alle ipotesi di incompatibilità generali, **l'opportunità di assicurare un coordinamento con la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 39/2013**, che già prevede ipotesi di incompatibilità riguardanti cariche di natura politica, nonché con le **disposizioni di cui all'art. 63 del TUEL** relative alle incompatibilità degli amministratori locali.

Anche se la nuova normativa appare più ampia e completa rispetto a quella attuale, in ogni caso si auspica che si eviti di rinviare all'interprete l'abrogazione delle vigenti disposizioni incompatibili con la nuova disciplina, anche in considerazione della notevole complessità dell'attuale quadro normativo sull'incompatibilità degli incarichi (con particolare riferimento al citato d.lgs. 39/2013). Da tale punto di vista, troppo generico appare il rinvio operato dall'art. 4, comma 9 della proposta di legge in esame (*"Restano ferme per i titolari di cariche di governo le cause di incompatibilità previste da altre disposizioni di legge"*).

Meritevole di approfondimento appare inoltre la previsione di cui al comma 6 del predetto art. 4, ove, al fine di risolvere il problema del *post employment*, si dispone che le incompatibilità relative alle cariche e agli uffici indicati alle lettere *b*), *c*) e *d*) dell'elenco sopra riportato permangano per tre anni dal termine della carica di governo, salvo che si tratti di attività, cariche o funzioni svolte nel settore esclusivamente privato in ambiti non connessi con la carica rivestita. Dal momento che il citato comma 6 sembra fare riferimento ad un'ipotesi riconducibile al divieto di *pantouflage*, previsto dall'attuale normativa (art. 53, co. 16-ter del d.lgs. 165/2001) per gli incarichi amministrativi ma non per le cariche politiche, la norma in esame parrebbe operare un'estensione di tale istituto alle cariche di governo. Si porrebbe in tal caso l'esigenza di un raccordo della nuova norma non solo con il citato art. 53, co. 16-ter del d.lgs. 165/2001, ma anche con le normative speciali relative alle autorità amministrative indipendenti, che perlopiù già prevedono misure specifiche sul *pantouflage*.

Si segnalano inoltre possibili criticità applicative in relazione alla previsione generalizzata secondo cui l'incompatibilità sussiste per tre anni dal termine della carica *"salvo che si tratti di attività, cariche o funzioni svolte nel settore esclusivamente privato in ambiti non connessi con la carica rivestita"*. Dal momento che una locuzione così **generica e poco circostanziata** rischia di compromettere l'accertamento della fattispecie, si auspica l'utilizzo di una terminologia che **chiarisca meglio a quali situazioni la norma intenda precisamente riferirsi**.

In relazione al tema delicatissimo del divieto di *pantouflage*, si richiamano le segnalazioni effettuate in passato dall'Autorità, nelle quali si è evidenziato che da un lato il periodo di tre anni **può essere in alcuni casi ridotto** per consentire l'allineamento alle **regole di altri Paesi europei**, che prevedono

l'applicazione del divieto mediamente per un periodo intorno ai due anni, ma dall'altro lato le relative disposizioni devono essere rafforzate, in particolare per quanto attiene alla necessaria estensione dell'applicazione a tutte le società di un medesimo gruppo societario del divieto di assumere chi abbia esercitato poteri autoritativi e negoziali nei confronti del gruppo medesimo, in ragione dell'incarico o della carica ricoperta. Da questo punto di vista, si rileva infatti che, facendo riferimento solo alla società singola in cui il soggetto viene assunto, **si favoriscono i grandi gruppi societari**, che hanno la possibilità di assumere in una società secondaria, e si crea una disarmonia rispetto alle imprese di minori dimensioni. Si potrebbe dunque intervenire, da un lato, riducendo il periodo di operatività del divieto e, dall'altro, rendendo le disposizioni più stringenti per i grandi gruppi aziendali, in modo da realizzare un giusto bilanciamento. Sebbene il tema del divieto di *pantouflage* sia oggetto di un solo passaggio del testo normativo in discussione, si potrebbe cogliere l'occasione per una riflessione più ampia sull'istituto, al fine di pervenire all'elaborazione di una disciplina complessiva che possa trovare più facile applicazione e che al tempo stesso crei un equilibrio ragionevole.

Eccessiva appare invece la disposizione di cui all'art. 4 co. 7, ove viene prevista l'incompatibilità per il **presidente e i componenti di AGCM** nella totalità dei settori in cui l'Autorità esercita le proprie funzioni, in ragione dell'ampiezza dell'ambito di operatività e della non settorialità delle competenze attribuite a detta Autorità, con la conseguenza che qualunque impiego rischierebbe di risultare incompatibile con chi abbia operato al suo interno. Si auspica pertanto che le ipotesi di conflitto di interessi siano limitate ai soli casi esaminati durante il mandato, o che siano comunque circoscritte secondo la logica di altre normative speciali, valide nei confronti di Autorità non di settore, quali il Garante per la protezione dei dati personali.

4. Incompatibilità derivanti da attività patrimoniali.

Il disegno di legge in esame prevede, all'art. 5, comma 1, l'incompatibilità delle cariche di governo statali, regionali e locali con la proprietà, il possesso o la disponibilità – da parte del titolare della carica o del coniuge o dei parenti o affini entro il secondo grado o di persone stabilmente conviventi, salvo che a scopo di lavoro domestico, anche per interposta persona o attraverso società fiduciarie – di partecipazioni superiori al 2% del capitale sociale di un'impresa che svolga la propria attività in regime di autorizzazione o concessione rilasciata dallo Stato, dalle regioni o dagli enti locali, di un'impresa che sia titolare di diritti esclusivi o operi in regime di monopolio, di un'impresa che operi nei settori della radiotelevisione e dell'editoria o della diffusione tramite *internet*, nonché di altre imprese di interesse nazionale.

Al riguardo si plaude, innanzitutto, al tentativo di definire le ipotesi di incompatibilità derivanti da attività patrimoniali e si esprime apprezzamento, in particolare, per la **previsione di riferimenti oggettivi, basati su limiti percentuali di partecipazione azionaria al capitale sociale di imprese operanti in determinati regimi o settori**, al di sopra del quale deve ritenersi sussistente l'incompatibilità per i titolari di cariche di governo.

Si suggerisce tuttavia di introdurre una diversificazione della percentuale individuata (fissata per tutti i casi nel 2% del capitale sociale), in relazione alle dimensioni dell'impresa e ad altri elementi rilevanti.

In particolare, la **disposizione dovrebbe essere calibrata a seconda della dimensione della società, dell'eventuale quotazione in borsa, delle forme di controllo che vi si realizzano**, prevedendo soglie differenziate in ragione dei predetti criteri.

In alcuni casi di incompatibilità derivanti da attività patrimoniali - tenuto anche conto del settore di operatività e del grado di apertura del mercato - potrebbero inoltre prevedersi misure alternative e meno penalizzanti rispetto alla rinuncia al patrimonio o alla cessione della gestione (a titolo esemplificativo, l'obbligo di astensione, in parte previsto dall'art. 7 del testo normativo in esame), tenuto conto che in diversi casi potrebbe apparire particolarmente onerosa l'imposizione di un *blind trust*, con le modalità indicate all'art. 11, ai parenti del titolare della carica, i quali peraltro potrebbero non avere alcun interesse che un loro congiunto ricopra un incarico pubblico.

Condivisibile appare la scelta di individuare, quale ulteriore possibile causa di conflitto di interessi i contratti pubblici, con particolare riferimento all'ipotesi - prevista all'art. 5, comma 4 del disegno di legge in argomento - in cui il titolare di una carica di governo sia **aggiudicatario di procedure ad evidenza pubblica per la conclusione di contratti pubblici di rilevanza europea di lavori, servizi o forniture, in ambiti rientranti nel settore di competenza della carica rivestita o in ambiti connessi**. Anche con riferimento a tale profilo, appare tuttavia necessario differenziare le singole ipotesi, tenendo conto della maggiore o minore incidenza dei conflitti di interesse potenziali.

Nell'ottica del necessario contemperamento tra tutela dell'integrità pubblica e rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, l'eventuale attenuazione dei divieti relativi alle incompatibilità derivanti da attività patrimoniali in alcuni ambiti o settori, potrebbe essere utilmente bilanciata da un rafforzamento degli obblighi dichiarativi sia per le partecipazioni azionarie sia per l'aggiudicazione di contratti pubblici, con la chiara enunciazione dell'assoluta necessità che vengano dichiarati tutti gli interessi potenzialmente esistenti, e con l'espressa previsione di sanzioni rilevanti (includenti anche la decadenza dal mandato) da applicarsi in caso di mancata o falsa dichiarazione.

Dal punto di vista strettamente redazionale, si evidenzia inoltre che la locuzione "*non possono rendersi aggiudicatari di procedure ad evidenza pubblica*" (art. 5, comma 4) risulta non del tutto corretta, dal momento che compete alla stazione appaltante "il rendere aggiudicatario" di una procedura ad evidenza pubblica un soggetto privato. Sarebbe pertanto auspicabile che la norma precisasse meglio l'oggetto e la portata del divieto, chiarendo in particolare se all'operatore economico in potenziale conflitto di interessi sia preclusa la partecipazione alle gare, o se debbano invece attivarsi le procedure di cui all'art. 11 della proposta di legge in esame.

5. Obblighi di dichiarazione.

In tema di obblighi dichiarativi, si condivide l'approccio seguito nell'elaborazione della proposta di legge in discussione, consistente nel richiedere a coloro che ricoprono cariche di governo di rendere



le necessarie dichiarazioni e di comunicare tutti i propri interessi privati e professionali, sanzionando adeguatamente i casi di dichiarazioni non veritiere. Si ritiene infatti che l'enfasi maggiore debba essere posta proprio sulla **trasparenza**, che va estesa quanto più possibile, riservando i divieti alle sole ipotesi più problematiche.

Nell'ambito degli obblighi di dichiarazione previsti in capo ai titolari di cariche di governo e ai soggetti a lui legati dall'art. 6 del disegno di legge in esame, e in particolare nell'ambito degli adempimenti di cui al comma 2, da espletarsi entro venti giorni dall'assunzione della carica di governo ed aventi ad oggetto interessi di natura patrimoniale, si segnala l'opportunità di prevedere anche l'**obbligo di rendere specifica dichiarazione in merito al titolare effettivo dell'impresa** su cui vertano eventuali interessi privati, in linea con la disciplina vigente in materia e con quanto sostenuto da ANAC nel PNA 2022.

A tale riguardo si richiamano le previsioni del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, recante *"Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione"* – il cui art. 20, comma 1, contiene la definizione di titolare effettivo³ -, nonché il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'11 marzo 2022, n. 55, tenuto conto anche dei documenti del MEF recanti le *"Linee Guida per lo svolgimento delle attività connesse al Monitoraggio del PNRR"* adottate il 14 giugno 2022, in attuazione del Regolamento UE 241/2021, il cui art. 22, comma 2, prescrive di fornire alla Commissione i dati del "titolare effettivo" del destinatario dei fondi PNRR o dell'appaltatore.

Con riferimento all'art. 6, comma 8 della proposta di legge in esame, ove si attribuisce all'AGCM il potere di acquisire d'ufficio tutti gli elementi giudicati utili alla conoscenza degli interessi economici e patrimoniali dei titolari delle cariche di governo e dei soggetti ad essi legati, si evidenzia che, allo scopo di assicurare l'effettiva applicabilità di tale disposizione, sarebbe opportuno inserire una espressa previsione ai sensi della quale tutti gli enti pubblici depositari di informazioni e documenti necessari ai fini della verifica (a titolo esemplificativo, Agenzia delle Entrate, Agenzia del Demanio etc.) siano tenuti a **rendere disponibili i dati e la documentazione** da essi detenuti.

Si evidenzia, inoltre, la necessità di evitare duplicazioni e/o sovrapposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di competenze in materia di trasparenza. Infatti si prevede che AGCM assuma alcune competenze già svolte da ANAC in materia di trasparenza, con una conseguente duplicazione degli oneri sia per i soggetti privati che pubblici coinvolti. Ci si riferisce, in particolare, alla pubblicazione sul sito di AGCM delle dichiarazioni rese dai titolari delle cariche di governo e dai coniugi, parenti e affini entro il secondo grado, e conviventi, contenenti i dati e le informazioni di cui all'art. 6, co. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 da un lato e agli obblighi di trasparenza ex art. 14 d.lgs. 33/2013⁴ dall'altro (obbligo di

³ Nel caso di soggetti diversi dalle persone fisiche, il titolare effettivo è inteso come *"la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo"*, secondo quanto previsto dall'articolo 20, comma 1, del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231. Nei commi seguenti, inoltre, la richiamata disposizione elenca i criteri per la determinazione della titolarità effettiva di clienti diversi dalle persone fisiche, la cui individuazione resta fondamentale per i fini di prevenzione e contrasto dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

⁴ Il d.lgs. 33/2013, infatti, oltre a rinviare alla legge n. 441/1982 per il contenuto delle dichiarazioni patrimoniali e reddituali del titolare dell'incarico politico da pubblicare sul sito dell'amministrazione, prevede che siano rese e pubblicate le

comunicazione e pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione in cui il titolare dell'incarico politico svolge la propria carica, dei dati di cui al comma 1, inclusi la dichiarazione dei redditi e la situazione patrimoniale (lett. f comma 1).

Il testo normativo proposto crea infatti una ingiustificata duplicazione di oneri rispetto a quanto già previsto dal citato art. 14 e dall'art. 47 del medesimo decreto 33/2013, ed in particolare dal comma 1, che attribuisce ad ANAC il potere di applicare una sanzione amministrativa-pecuniaria nei confronti del titolare dell'incarico che non comunichi i suddetti dati all'amministrazione di appartenenza.

Tenuto conto, infatti, che la norma del ddl attribuisce all'AGCM uno specifico potere sanzionatorio (sanzioni da 10.000 a 250.000 euro *ex art. 6, co. 10*), questo verrebbe di fatto ad aggiungersi al già previsto potere di ANAC di sanzionare la mancata comunicazione dei dati reddituali e patrimoniali con riferimento ai titolari di incarichi politici, con l'applicazione di una duplice sanzione per lo stesso fatto (in contrasto con il principio del *ne bis in idem*). Appare pertanto necessario sostituire tali disposizioni con un rinvio a quanto già previsto in materia e alle relative attribuzioni già assegnate ad ANAC, limitandosi invece ad adeguare l'entità delle sanzioni a quanto indicato nella proposta di legge.

Più in generale si evidenzia la necessità di effettuare il giusto **bilanciamento fra trasparenza e riservatezza** e di prevedere un opportuno **coordinamento con la normativa sulla tutela della privacy**, stante il forte impatto degli obblighi dichiarativi prescritti e delle connesse attività di verifica sul diritto alla riservatezza dei soggetti interessati. Sotto tale ultimo profilo, particolarmente problematica risulta essere l'estensione degli obblighi dichiarativi al coniuge, ai parenti o affini entro il secondo grado del titolare della carica di governo e alle persone con lui stabilmente conviventi non a scopo di lavoro domestico.

Per i profili di tutela della privacy, si suggerisce di tenere conto delle valutazioni espresse dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 20/2019, ove viene richiamata l'attenzione del legislatore sulla necessità che ogni legge idonea ad incidere sul diritto alla riservatezza sia sottoposta ad un **test di ragionevolezza e proporzionalità**, "*essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale, pur contribuendo al raggiungimento dei legittimi obiettivi sottesi alla raccolta e al trattamento dei dati*".

Tenuto conto di tali essenziali profili di riservatezza, si evidenzia comunque la necessità della pubblicazione delle dichiarazioni rese dai titolari delle cariche di governo – come opportunamente previsto dall'art. 6, comma 9 della proposta normativa in esame – al fine di consentire a tutti la conoscenza e la piena comprensione dell'esistenza e della portata del conflitto di interessi potenziale. Per le medesime ragioni, si condivide la scelta di prevedere sanzioni pecuniarie da applicarsi nelle ipotesi di mancata o non veritiera dichiarazione (art. 6, comma 10 del disegno di legge in argomento), e si suggerisce che l'impianto sanzionatorio venga, a tale riguardo, ulteriormente rafforzato con la previsione, per i casi più gravi, della sanzione estrema della decadenza dalla carica.

dichiarazioni patrimoniali e reddituali del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, solo ove gli stessi abbiano dato il proprio consenso.



6. Obbligo di astensione e sanzioni applicabili in caso di mancato rispetto.

In via generale, è corretto prevedere un **obbligo di astensione** in caso di rischio di conflitto di interessi, rilevando però che anche in questo caso sarebbe auspicabile l'utilizzo di formulazioni normative tese ad individuare più puntualmente i casi rilevanti, così da ridurre future incertezze applicative, come verrà meglio precisato nel seguito.

Secondo la previsione contenuta nell'art. 7 della proposta di legge in esame, in tutti i casi in cui può verificarsi una situazione di conflitto di interessi, il titolare della carica ha l'obbligo di astenersi dal partecipare a qualsiasi decisione che riguardi l'interesse in conflitto. Su tale obbligo di astensione vigila l'AGCM che, qualora accerti la sussistenza delle situazioni di conflitto di interessi, con proprio provvedimento invita l'interessato ad astenersi dal compimento di qualsiasi atto che possa compromettere la cura esclusiva degli interessi pubblici ad esso affidati e a rimuovere, entro dieci giorni, la situazione di conflitto.

A tale proposito, si suggerisce di valutare l'opportunità che la previsione normativa evidenzi con maggiore chiarezza che l'obbligo di astensione ricade interamente sull'interessato, dal momento che la verifica da parte dell'Autorità preposta e l'eventuale conseguente prescrizione intervengono solo in una fase successiva.

Fra le sanzioni applicabili in caso di inottemperanza all'invito rivolto dall'Autorità preposta o di mancato rispetto dell'obbligo di astensione, oltre a sanzioni amministrative pecuniarie e reputazionali, la norma in esame prevede anche **la nullità degli atti posti in essere**.

Al riguardo **si plaude** all'espressa previsione della nullità degli atti adottati in violazione dell'obbligo di astensione, ribadita anche al successivo art. 9, comma 3, dove si conferma altresì che la nullità si estende anche alle deliberazioni degli organi collegiali di cui il titolare della carica di governo fa parte, nonché alle attività preparatorie e consequenziali e ad ogni attività comunque coesistente alle funzioni di governo.

A tale proposito, tuttavia, si segnala l'opportunità che, ove la norma in esame prevede la **nullità delle deliberazioni degli organi collegiali adottate con il voto di un soggetto che versi in una situazione di conflitto di interessi** (art. 7, comma 2), venga fornita una **più puntuale indicazione delle tipologie di atti** interessati. Così formulata, infatti, senza alcuna specificazione che ne limiti l'ambito applicativo, la norma sembrerebbe comportare, ad esempio, anche la nullità dei decreti-legge eventualmente approvati dal Consiglio dei Ministri con il voto di un Ministro che si trovi in una situazione di conflitto di interessi, e pertanto già aventi forza di legge.

Nella disposizione in esame sarebbe quindi opportuno introdurre elementi di specificazione tanto con riferimento alla natura degli atti dai quali il soggetto in posizione di conflitto di interessi è tenuto ad astenersi, quanto relativamente al tipo di attività cui l'obbligo di astensione si estende, anche al fine di specificare quali fattispecie possano rientrare nell'ambito della locuzione **"attività comunque coesistente alle funzioni di governo"**.

Inoltre, con specifico riferimento alla **nullità** degli atti adottati in violazione dell'obbligo di astensione, si suggerisce l'opportunità di un coordinamento con la disciplina della "nullità" dell'atto amministrativo espressa dall'art. 21-*septies* della legge 241/1990, tenuto conto del carattere eccezionale che il nostro ordinamento attribuisce al profilo della nullità, riguardante solo casi tipizzati.

7. Funzioni di AGCM e di ANAC.

L'art. 8 della proposta di legge in esame disciplina i **poteri di vigilanza e sanzionatori** attribuiti all'**AGCM** nei confronti dei titolari di cariche di governo statali e regionali e all'**ANAC** nei confronti dei titolari delle cariche di governo locali e dei presidenti e componenti delle autorità indipendenti. Per la disciplina di dettaglio delle funzioni rientranti nella competenza di ANAC si rinvia ad apposito decreto legislativo, da adottarsi successivamente.

Al riguardo si evidenzia, in primo luogo, che la **previsione di due distinte Autorità competenti a vigilare sulla stessa disciplina e dotate delle medesime funzioni ma nei confronti di soggetti diversi** – l'AGCM nei confronti dei titolari delle cariche di governo statali e regionali e l'ANAC nei confronti dei titolari delle cariche di governo locali e dei presidenti e componenti delle autorità indipendenti – potrebbe determinare **rilevanti criticità in fase applicativa**, dando luogo a **difformità in sede di interpretazione delle norme**, a **sovrapposizioni**, ad **eccessi di burocrazia** e a **prassi differenziate**.

La disarmonia data dalla previsione di due diverse Autorità competenti per lo stesso settore risulta per giunta aggravata dalla scarsa chiarezza circa i criteri seguiti nella stesura della proposta di legge per quanto concerne l'individuazione delle rispettive attribuzioni, non risultando comprensibili, in particolare, alla luce del complessivo ordinamento, le ragioni che inducono ad assegnare ad ANAC compiti di vigilanza in relazione alle sole cariche di governo locali.

Non sembra dunque opportuno ripartire la competenza sul medesimo settore tra due diversi enti, e si evidenzia pertanto l'opportunità che venga individuata un'unica autorità competente.

Essendo la materia del conflitto di interessi e del conferimento degli incarichi pubblici ricompresa tra i compiti istituzionali di ANAC, pur esprimendo vivo apprezzamento e condivisione per l'attività sinora svolta in quest'ambito da AGCM, si suggerisce tuttavia di valutare l'opportunità che venga attribuita ad ANAC **la totalità delle funzioni e dei compiti di vigilanza e sanzione nel settore, in ragione della maggiore coerenza rispetto alle ulteriori competenze già attribuite alla stessa**. Al riguardo si osserva che la legge 215/2004, che individua l'AGCM quale Autorità titolare di competenze e poteri specifici in materia di conflitti di interessi, è stata redatta e approvata anteriormente alla costituzione dell'ANAC, la quale si pone invece allo stato attuale come l'autorità maggiormente competente sul tema, anche in considerazione del lavoro svolto in relazione al recepimento della citata Convenzione di Merida. Pertanto, dal momento che la norma in esame andrebbe ad abrogare, nelle intenzioni dei proponenti, la legge 215/2004, si ritiene che in tale sede possa essere attribuita ad ANAC la totalità delle funzioni di vigilanza e sanzione in materia di conflitti di interessi, nei confronti dei titolari di tutte

le cariche di governo statali, regionali e locali, nonché dei presidenti e componenti delle autorità indipendenti.

Qualora non trovasse accoglimento la proposta di attribuire ad ANAC la totalità delle funzioni di vigilanza sulla disciplina di settore, si suggerisce di valutare l'opportunità che venga quantomeno specificata meglio la ripartizione delle competenze tra AGCM e ANAC, mediante l'introduzione nel testo normativo della seguente disposizione aggiuntiva.

Dopo l'articolo 8, aggiungere il seguente articolo 8 bis:

"Art. 8 bis

(Funzioni di ANAC)

Le funzioni e i poteri attribuiti ad AGCM dagli artt. 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 nei confronti dei titolari di cariche di governo statale e regionale si applicano anche ad ANAC per quanto attiene alle cariche di governo locale e ai presidenti e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione".

In relazione al comma 3 del citato art. 8, ove si prevede un **regolamento da adottarsi a cura dell'AGCM in merito al rispetto dei principi del contraddittorio e del giusto procedimento**, si reputa opportuno integrare la norma mediante la previsione di un analogo regolamento da adottarsi a cura di ANAC, e si evidenzia l'opportunità che i due regolamenti – sempre qualora non si ritenga di accogliere la suggerita unificazione delle competenze – siano emanati in stretto raccordo fra le due Autorità, data l'identità della materia oggetto di disciplina, al fine di evitare contraddizioni e discrasie.

Con riferimento al comma 5, ove si attribuisce all'AGCM il potere di chiedere a qualsiasi organo della pubblica amministrazione e ad ogni altro soggetto pubblico o privato gli elementi di informazione ritenuti utili per l'espletamento delle funzioni ad essa attribuite, si evidenzia che, allo scopo di assicurare l'effettiva applicabilità di tale disposizione, sarebbe opportuno inserire una norma che preveda espressamente, per tutti i soggetti pubblici e privati depositari di informazioni e documenti di interesse ai fini dell'esercizio del predetto potere, **l'obbligo di rendere disponibili i dati e la documentazione** da essi detenuti.

8. Procedimenti per l'accertamento preventivo della sussistenza di cause di incompatibilità di carattere generale e patrimoniale e relative sanzioni.

Con riferimento alle **cause di incompatibilità di carattere generale**, la proposta di legge in esame prevede, all'art. 9, la competenza dell'AGCM in merito all'**accertamento preventivo**, attribuendo alla predetta Autorità il potere di procedere anche d'ufficio e di verificare successivamente l'effettiva rimozione della causa di incompatibilità. L'impianto sanzionatorio previsto in caso di inottemperanza all'obbligo di rimozione della causa di incompatibilità a seguito di apposito provvedimento dell'AGCM include: *a/* la nullità degli atti compiuti; *b/* l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da

un minimo di 100.000 euro a un massimo di 1.000.000 di euro; c) l'applicazione della sanzione reputazionale consistente nella pubblicazione, da parte degli organi di stampa, della notizia delle misure adottate e nella diffusione della stessa nell'ambito dei notiziari delle emittenti radiotelevisive pubbliche; d) per i titolari di cariche di governo statali, la decadenza di diritto dall'incarico ricoperto.

Con riferimento alle **cause di incompatibilità di carattere patrimoniale**, l'art. 10 del disegno di legge in esame dispone che l'AGCM procede all'**accertamento preventivo** anche d'ufficio e invita il titolare della carica di governo a esprimere opzione, entro dieci giorni, tra il mantenimento della carica di governo e il conferimento del patrimonio ai sensi del successivo art. 11, ovvero il mantenimento della posizione incompatibile. Nell'ipotesi di mancato esercizio dell'opzione, si intende che l'interessato abbia optato per la posizione incompatibile con la carica di governo, e in questo caso tutti gli atti compiuti sono nulli. Qualora invece l'interessato abbia optato per il mantenimento della carica di governo, l'AGCM assegna al soggetto in posizione di conflitto di interessi un termine entro il quale provvedere al conferimento del patrimonio ai sensi dell'art. 11. L'impianto sanzionatorio previsto è analogo a quello introdotto per le ipotesi di inottemperanza all'obbligo di rimozione della causa di incompatibilità generale.

Al riguardo, nell'esprimere pieno apprezzamento in merito alla previsione della **decadenza dall'incarico per i titolari di cariche di governo statali inottemperanti all'obbligo di rimozione delle cause di incompatibilità**, si rileva tuttavia l'**assenza di una corrispondente disposizione per i titolari delle cariche di governo regionali e locali**. Si rileva infatti che, mentre la **decadenza di diritto dall'incarico ricoperto** è espressamente prevista come sanzione per i titolari di cariche di governo statali, **risulta invece assente una corrispondente disposizione per i titolari delle cariche di governo regionali e locali**. In particolare, con riferimento alle cariche di governo regionali, si registra l'assenza di una espressa previsione della decadenza dall'incarico tra le sanzioni applicabili. Con riferimento alle cariche di governo locali, si rileva invece che l'art. 13, comma 1, nel prevedere l'adozione, da parte del Governo, di un decreto che definisca, tra l'altro, i compiti e le funzioni di accertamento, vigilanza, controllo e sanzione di ANAC, non chiarisce se tra le sanzioni applicabili rientri anche la decadenza dalla carica. Si torna pertanto a suggerire – come già proposto nel precedente paragrafo 7 – l'introduzione di una specifica disposizione che rinvii, per ANAC, alle funzioni e alle competenze previste per AGCM.

Si plaude in ogni caso all'attenzione per le **sanzioni reputazionali**, che possono costituire un efficace strumento di deterrenza.

9. Disciplina del mandato fiduciario.

La proposta di legge in esame prevede, all'art. 11, che, nei casi di incompatibilità derivanti da attività patrimoniali, le partecipazioni azionarie individuate dall'art. 5 devono essere conferite dal soggetto in posizione di conflitto (e da parenti e affini) ad una società fiduciaria mediante mandato fiduciario senza rappresentanza. Il mandato deve avere ad oggetto, in capo alla società mandataria, l'instestazione fiduciaria e l'amministrazione delle attività, con obbligo di alienazione o trasformazione dei beni. All'attività della società fiduciaria si affianca quella degli esperti che curano la gestione dei beni e degli attivi conferiti. La gestione del patrimonio da parte della società fiduciaria e degli esperti avviene sotto la vigilanza dell'AGCM, che applica anche le relative sanzioni.

In generale, in relazione alla disciplina del mandato fiduciario (art. 11), si rileva la necessità di una più puntuale valutazione in ordine all'**obbligo, previsto dal comma terzo, di alienazione o di trasformazione dei beni, da attuare a cura della società fiduciaria**⁵. Una norma che imponesse a tutti coloro che intendano ricoprire cariche di governo di dismettere il proprio patrimonio tramite una società fiduciaria, indipendentemente dalla consistenza di tale patrimonio e dalla correlazione rispetto alle funzioni pubbliche esercitate, potrebbe infatti costituire una limitazione eccessiva rispetto a chi ambisca a ricoprire cariche pubbliche, tanto più ove si consideri la estensione del suo ambito di applicazione, pure giustificato per altri profili, anche a parenti e affini.

Occorre pertanto valutare la possibilità di differenziare opportunamente le diverse fattispecie, e conseguentemente il tipo di mandato fiduciario da attribuire, evitando che in tutti i casi comporti l'alienazione delle imprese detenute. In particolare, si suggerisce di valutare se la posizione dell'interessato ed eventualmente del coniuge e dei figli venga differenziata rispetto a quella di altri parenti e affini per quanto attiene all'ampiezza di obblighi e divieti, onde evitare che obblighi eccessivamente onerosi e divieti troppo stringenti vengano a gravare su soggetti legati al titolare della carica da vincoli non prossimi.

Sempre nell'ottica del rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, si suggerisce inoltre di valutare l'introduzione di soglie minime di valore del patrimonio, oltre le quali prevedere l'operatività dell'obbligo stabilito dalla disposizione in esame. Si osserva, infatti, che, in assenza della previsione di soglie minime di importo per l'applicazione della disciplina di cui all'art. 11, potrebbero determinarsi situazioni di eccessiva onerosità della gestione fiduciaria e della remunerazione degli esperti a carico dei soggetti sottoposti all'obbligo.

In relazione a tutte le considerazioni sopra svolte, si richiamano gli artt. 42 e 51 della Costituzione, i quali sanciscono rispettivamente il diritto alla proprietà privata e il diritto di tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza.

10. Sanzioni alle imprese.

Pur evidenziando le possibili difficoltà in ordine all'applicazione concreta, che potrebbero essere sciolte anche attraverso la previsione di regolamenti attuativi, si rileva con favore il carattere innovativo della disposizione contenuta nell'art. 12 del disegno di legge in esame, che prevede espressamente l'**applicazione di sanzioni alle imprese che traggano vantaggio, anche di carattere non patrimoniale, da situazioni di conflitto di interessi.**

Condivisibile appare anche la scelta di prevedere (art. 12, comma 2), come specifica sanzione per le imprese che svolgano la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione dello Stato e che traggano vantaggio da una situazione di conflitto di interessi, la **decadenza dall'atto di concessione o da qualsiasi altro atto autorizzatorio** comunque denominato.

⁵ Cfr. articolo 11, comma 3: *"Il mandato fiduciario conferito ai sensi del presente articolo deve inoltre prevedere l'obbligo di alienazione o di trasformazione dei beni, da attuare a cura della società fiduciaria nei termini e alle condizioni stabiliti dagli esperti di cui al comma 2, lettera e)."*

11. Deleghe al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e dei componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

L'art. 13 del disegno di legge in esame prevede due deleghe legislative finalizzate a conformare le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali alla nuova normativa proposta e a definire le funzioni e i compiti di accertamento, vigilanza, controllo e sanzione che dovranno essere esercitati dall'ANAC nei confronti degli organi di governo locali e dei componenti delle autorità indipendenti. Il decreto legislativo da adottarsi in attuazione della predetta delega dovrà altresì riordinare, coordinare e adattare le vigenti disposizioni in materia di incompatibilità del presidente e dei componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, uniformandole con quanto stabilito dalla nuova normativa.

Al riguardo, si ribadisce la necessità di un coordinamento con le vigenti disposizioni normative in materia, al fine di evitare il rinvio all'interprete dell'onere di abrogare le disposizioni incompatibili.

Più in generale, si propone di definire meglio i criteri di delega relativi ai poteri e alle attribuzioni di ANAC. Tali criteri, sotto un primo profilo, potrebbero dar conto della necessità di un coordinamento con il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità e incompatibilità. In secondo luogo, i criteri di delega potrebbero essere utili per la risoluzione di problemi di accertamento e sanzione rispetto a situazioni di inconfiribilità e *pantouflage*.

In particolare, nel decreto legislativo che dovrà essere adottato per riordinare, coordinare, uniformare e adattare le disposizioni vigenti in materia di incompatibilità del presidente e dei componenti delle autorità amministrative indipendenti e per definire le funzioni di accertamento, vigilanza, controllo e sanzione di ANAC nei confronti di questi (secondo criterio di delega, art. 13, co. 2) potranno essere prese in considerazione anche le norme di settore sul *pantouflage* di cui molte autorità indipendenti si sono dotate con discipline diversificate, nonché le competenze di ANAC in materia (di accertamento e sanzionatorie).

Sarebbe, dunque, auspicabile che la delega al Governo non fosse limitata al raccordo delle nuove norme con le sole disposizioni relative agli organi di governo locali e alle autorità amministrative indipendenti, ma che potesse rappresentare l'occasione per un **riordino complessivo della normativa di settore**, eventualmente tenendo conto degli schemi di delega legislativa in passato elaborati all'interno di un apposito Gruppo di studio costituito presso il Dipartimento della Funzione pubblica, al quale avevano preso parte tutte le istituzioni interessate⁶.

Si suggerisce, infine, di valutare l'opportunità di ricomprendere nell'oggetto della delega al Governo relativa alla definizione dei compiti di ANAC anche la disciplina delle nuove funzioni che l'Autorità medesima dovrà esercitare nell'ambito dell'ulteriore competenza – attribuitale dal successivo art.

⁶ Ci si riferisce allo "Schema di testo unico delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione", elaborato nell'ambito dei lavori della Commissione per la ricognizione e la revisione del sistema normativo della trasparenza e della prevenzione della corruzione, nominata dal Ministro per la pubblica amministrazione con decreto del 28 novembre 2019, coordinata dal prof. Bernardo Giorgio Mattarella, con il compito di occuparsi delle attività prodromiche alla stesura di un testo unico delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione.

12 – concernente la vigilanza sul rispetto del divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche.

12. Divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche.

La proposta normativa in esame introduce, all'art. 15, il divieto, per il Presidente e i Vicepresidenti del Consiglio dei Ministri, i Ministri, i Viceministri, i Sottosegretari di Stato, i Commissari straordinari del Governo, i membri del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, i presidenti delle regioni e i componenti delle giunte regionali, di accettare, durante il proprio mandato e nell'anno successivo alla cessazione dello stesso, contributi, prestazioni o altre utilità di valore complessivo superiore a 5.000 euro in ragione d'anno erogate, anche indirettamente, da Governi o da enti pubblici di Stati esteri o da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate a obblighi fiscali in Italia.

Si attribuisce ad ANAC il potere di verificare le dichiarazioni rese al riguardo dai predetti soggetti, nonché le dichiarazioni presentate dagli stessi relativamente all'imposta sul reddito delle persone fisiche. All'accertamento della violazione del divieto conseguono l'ineleggibilità e l'incompatibilità rispetto alla carica per cinque anni decorrenti dalla data di pubblicazione del provvedimento dell'Autorità vigilante.

Nell'esprimere apprezzamento per l'introduzione di una disciplina al momento assente nel nostro ordinamento, in un settore che si pone attualmente anche all'attenzione delle istituzioni europee, si propone di valutare l'opportunità di estendere l'ambito di applicazione del divieto – previsto dalla norma in esame fino al livello regionale – anche ai **sindaci metropolitani** e ai **componenti delle giunte metropolitane**, in considerazione dell'analogo rilievo istituzionale che gli stessi assumono.

La proposta costituisce in ogni caso un passo avanti nel riconoscere come anche gli Stati esteri possano avere interesse ad influenzare il processo legislativo e l'attività amministrativa di altri Stati. Risulta pertanto opportuno che vengano introdotte delle garanzie a tutela dell'integrità del processo decisionale pubblico. Tali garanzie devono naturalmente essere **bilanciate con la libertà dell'esercizio del mandato parlamentare**, che, nella trasparente attuazione delle proprie prerogative, può portare ad assumere posizioni a vantaggio di altri Stati. Dal momento che gli Stati possono agire come soggetti portatori di interessi in senso lato, è corretto prevedere dei limiti anche a livello internazionale, secondo la stessa logica seguita a livello nazionale.

Proprio in parallelo con le limitazioni esistenti a livello nazionale, si suggerisce di valutare l'opportunità che il riferimento alla soglia unitaria e generalizzata di 5.000 euro sia sostituito con la previsione di limiti più flessibili, legati al tipo di carica ricoperta e di attività svolta, secondo i richiamati criteri di proporzionalità e adeguatezza.

Nello specifico, con riferimento al comma 6, che attribuisce ad ANAC il compito di verificare le dichiarazioni rese dai soggetti interessati avvalendosi dei poteri previsti dall'art. 32 del d.P.R. 600/1973 (*"Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi"*), in quanto compatibili, si evidenzia la necessità di integrare la disposizione, prevedendo che ANAC possa avvalersi, al fine di svolgere le verifiche attribuite, dell'opera di altri organi dello Stato, quali in

particolare la Guardia di Finanza, con la quale coopera proficuamente da molti anni. Inoltre, si dovrà espressamente prevedere – a fronte del potere dell'ANAC di verificare le dichiarazioni rese dagli interessati sia relativamente all'imposta sui redditi sia riguardo eventuali erogazioni provenienti da Stati esteri – una disposizione che stabilisca **l'obbligo per gli uffici pubblici di rendere disponibili informazioni e documenti a richiesta dell'Autorità**.

Per quanto concerne l'impianto sanzionatorio, si rileva che, mentre è espressamente prevista la **sanzione della ineleggibilità e incompatibilità** per cinque anni decorrenti dalla data di pubblicazione del provvedimento di ANAC (comma 9), non risulta chiaro quali sanzioni debbano applicarsi nell'ipotesi in cui l'accertamento della violazione del divieto avvenga nel corso della carica.

Si suggerisce infine di valutare l'opportunità di inserire il riconoscimento espresso di un **potere regolatorio in capo ad ANAC in ordine al procedimento di accertamento della violazione del divieto**, da ricondurre nell'ambito dei poteri generali che il disegno di legge in esame attribuisce all'Autorità, e da ricomprendere pertanto nella specifica disposizione normativa che si propone di introdurre in relazione alle competenze dell'Autorità medesima (cfr. paragrafo 7 del presente documento).

13. Incremento della dotazione organica di AGCM e ANAC.

L'art. 8, comma 11 della proposta di legge in esame autorizza l'AGCM e l'ANAC, per l'espletamento delle nuove funzioni ad esse attribuite, a rideterminare le proprie dotazioni organiche nel limite massimo di incremento di dieci unità di personale ciascuna.

Il successivo art. 16 indica le modalità di copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla rideterminazione delle dotazioni organiche delle predette Autorità.

Al riguardo si evidenzia che il carico di lavoro legato all'esame delle posizioni di chi ricopre incarichi e cariche a livello regionale e locale, in ragione della maggiore numerosità dei soggetti interessati, appare certamente molto più elevato. Considerato altresì che ad ANAC sono integralmente attribuite le funzioni di vigilanza sul divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri, si auspica che di tale maggiore impegno si tenga conto in sede di **rideterminazione della dotazione organica**, consentendo un incremento di entità superiore a 10 unità di personale, stimabile in almeno 30 unità aggiuntive, prevedendo anche che alla copertura dei relativi oneri si provveda con le risorse attualmente già attribuite ad ANAC.

14. Abrogazione della legge 20 luglio 2004, n. 215

In relazione alla prevista abrogazione della legge n. 215/2004 (art. 17 della proposta di legge in esame), si ritiene, come già evidenziato, che potrà essere necessario che la legge contempli la revisione anche di altre previsioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di cariche e incarichi contenute in altri testi normativi attualmente vigenti.

Conclusioni.

A conclusione dell'intervento, esprimo ancora una volta, a nome dell'Autorità, il ringraziamento per essere stata coinvolta nell'ambito dell'esame del disegno di legge "*Disposizioni in materia di conflitti di interessi e delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche*", anche in considerazione dell'importante ruolo che la proposta normativa le attribuisce sia in relazione alla vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di conflitti di interessi sia per quanto concerne la nuova competenza riferita al divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche.

Si è consapevoli del primario rilievo che la proposta di legge in esame assume quale importante occasione per armonizzare la disciplina sulle incompatibilità e sui conflitti di interessi, con un approccio olistico, dando risposta ad un'esigenza effettiva di chiarezza nel settore, con la finalità ultima di contribuire alla valorizzazione delle istituzioni pubbliche e alla fiducia dei cittadini nelle stesse.

Dal momento che la vigilanza sul conferimento degli incarichi pubblici rientra nella missione istituzionale di questa Autorità, siamo onorati e lieti che tale competenza venga ulteriormente ampliata e arricchita di funzioni, ed esprimiamo sin d'ora la piena disponibilità ad esercitare ogni nuova attribuzione nell'ottica della prevenzione di ogni situazione potenzialmente idonea a pregiudicare l'interesse pubblico.

Questa Autorità resta inoltre disponibile, ove richiesto, ad una proficua collaborazione, mediante l'elaborazione di osservazioni e proposte emendative, al fine di facilitare l'adeguamento dell'attuale complesso normativo alla nuova disciplina che sarà introdotta in materia di conflitti di interessi.