AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Relazione semestrale sul conflitto di interessi (legge 20 luglio 2004, n. 215)

giugno 2009

AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Relazione semestrale sul conflitto di interessi (legge 20 luglio 2004, n. 215)

giugno 2009

Presidente

Antonio Catricalà

Componenti

Piero Barucci

Antonio Pilati

Carla Rabitti Bedogni

Salvatore Rebecchini

Segretario Generale

Luigi Fiorentino

INDICE

L'attività svolta in applicazione della legge 20 luglio 2004, n. 215 4

Premessa 4

I. Considerazioni di sintesi 4

II. Le incompatibilità in corso di mandato (61° Governo) 8

1. Dati riassuntivi relativi all'attività svolta 8

2. Casi esaminati 15

III. Il conflitto di interessi (61° governo) 19

1. Dichiarazioni sulle attività patrimoniali 19

2. Attività di monitoraggio 20

3. Casi esaminati 22

IV. Le incompatibilità post-carica (60° governo) 24

1. Le incompatibilità nei dodici mesi successivi alla cessazione della carica 24

2. Casi esaminati 25

L'attività svolta in applicazione della legge 20 luglio 2004, n. 215

Premessa

La presente relazione al Parlamento, predisposta ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante "*Norme in materia di risoluzione di conflitti di interessi*" (di seguito anche "la legge"), dà conto dell'attività di controllo e di vigilanza svolta dall'Autorità durante il primo semestre del 2009.

Il documento si articola in quattro sezioni. Al resoconto generale sull'attività svolta in applicazione della legge nel periodo di riferimento, fanno seguito informazioni di maggior dettaglio sui controlli effettuati in materia di incompatibilità dei titolari di cariche governative (art. 2 della legge) e sugli esiti dell'attività svolta in tema di conflitto di interessi (art. 3). L'ultima sezione è dedicata ai controlli esercitati in relazione alla disciplina delle incompatibilità post-carica (art. 2, comma 4) con riferimento ai titolari del precedente Governo (Prodi II). La trattazione degli argomenti è organizzata affiancando ai dati di sintesi e analitici l'illustrazione dei principali casi trattati e degli orientamenti adottati dall'Autorità in relazione alle singole fattispecie esaminate.

I. Considerazioni di sintesi

A circa un anno dalla data di insediamento del 61° Governo della Repubblica (Berlusconi IV), un primo bilancio dell'attività svolta evidenzia risultati complessivamente positivi in materia di incompatibilità. Tutte le situazioni potenzialmente incompatibili (85 situazioni relative a 43 titolari), sono state infatti rimosse o risolte dagli stessi titolari di cariche di governo, spontaneamente o su indicazione dell'Autorità, in applicazione dell'articolo 2 della legge e senza la necessità di avviare formali procedure istruttorie (cfr. Sezione 2 - tabelle 3 e 4). La maggior parte delle situazioni riscontrate (70) è cessata ancor prima dell'intervento dell'Autorità, nel periodo che intercorre fra l'assunzione dell'incarico di governo e l'invio delle dichiarazioni[1]; la

[1] In questa fase preliminare, i vari titolari di carica sono obbligati ad operare una valutazione preventiva della propria posizione e a tal fine, possono, in via consultiva - formalmente o per le vie brevi - interpellare gli Uffici dell'Autorità.

cessazione delle restanti 15 situazioni (delle quali 11 rilevate d'ufficio) è intervenuta in esito alla valutazione preliminare effettuata dall'Autorità in via preistruttoria e comunicata ai soggetti direttamente interessati.

Questi dati confermano la sostanziale efficacia dell'impianto normativo rispetto all'obiettivo, perseguito dal legislatore, di garantire, in primo luogo, un impegno tendenzialmente esclusivo da parte dei singoli esponenti di governo nella cura degli interessi pubblici loro affidati; e, al tempo stesso, di evitare qualunque possibile sovrapposizione o commistione tra gli interessi privati connessi allo svolgimento di attività extra governative e l'esercizio di funzioni e responsabilità di governo.

Considerazioni in parte diverse riguardano le disposizioni in materia di conflitti di interesse (cfr. Sezione 3), rispetto alle quali le difficoltà sinora riscontrate in sede applicativa risultano principalmente collegate alla scelta operata dal legislatore nel definire la nozione di "conflitto" contenuta nell'articolo 3 della legge.

In proposito, l'Autorità ha già fornito puntuali indicazioni nelle precedenti relazioni inviate al Parlamento. Ci si può, pertanto, limitare a ricordare come i principali profili di criticità riguardino, in particolare, la definizione di conflitto di interessi, per effetto della quale il fenomeno non assume rilevanza in quanto tale - e cioè semplicemente in ragione dei suoi potenziali riflessi distorsivi sull'azione di governo - ma solo in funzione delle sue concrete manifestazioni patologiche. Il relativo accertamento è pertanto subordinato alla sussistenza di una serie di presupposti (l'adozione di un atto di governo, il vantaggio patrimoniale preferenziale e il danno all'interesse pubblico, nonché il collegamento funzionale tra questi elementi e il titolare di carica) non solo di non facile verifica, ma spesso non riscontrabili in rapporto a fattispecie concrete che l'opinione pubblica tende comunque a percepire come situazioni di conflitto.

Peraltro, alcune problematiche applicative si registrano anche con riferimento al regime delle incompatibilità, in particolare per quanto concerne l'idoneità degli strumenti previsti dal legislatore per assicurare in concreto l'efficace attuazione delle decisioni dell'Autorità. L'articolo 6, comma 1, della legge dispone infatti che l'Autorità, in caso di accertata inosservanza del divieto, promuova l'intervento degli "organismi e delle autorità competenti" ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive[2]. Tuttavia, relativamente alle cariche assunte in società non assoggettate alla vigilanza pubblica (di gran lunga più frequenti nelle pronunce dell'Autorità), va evidenziata l'assenza nella legge di norme che garantiscano la possibilità

[2] Le misure disciplinate dall'art. 6, comma 1, sono: a) la rimozione o la decadenza dalla carica o dall'ufficio ad opera dell'Amministrazione competente o di quella vigilante l'ente o l'impresa; b) la sospensione del rapporto di impiego o di lavoro pubblico o privato; c) la sospensione dall'iscrizione in albi e registri professionali, che deve essere richiesta agli ordini professionali per gli atti di loro competenza.

di ricorso a misure autoritative per la rimozione delle corrispondenti situazioni di incompatibilità.

Inoltre, se il problema appare più temperato per le pronunce che riguardano i titolari in corso di mandato, per i delicati effetti che l'accertamento è comunque suscettibile di generare sotto il profilo reputazionale, in particolare con riferimento al rapporto fiduciario che lega il Governo al Parlamento, lo stesso non può dirsi per quanto riguarda gli ex-titolari di carica, nei confronti dei quali, la decisione dichiarativa dell'Autorità produce effetti (giuridici e reputazionali) assai limitati (cfr. Sezione 4).

Consapevole di tali limiti e difficoltà, registrati sia in materia di conflitto di interessi, sia in materia di incompatibilità, l'Autorità ha ritenuto opportuno utilizzare tutti i margini interpretativi consentiti al fine di assicurare un'applicazione non meramente formale della legge. Quale organo amministrativo, tuttavia, ha costantemente seguito l'indirizzo apparso più corretto alla luce delle norme e dei principi costituzionali, privilegiando l'adozione di criteri ermeneutici comunque rigorosi e coerenti con la specifica natura delle disposizioni della legge e conformi alle indicazioni fornite dal dibattito parlamentare. Del resto, una particolare accortezza in sede interpretativa è suggerita anche dalle pronunce della Corte Costituzionale, nelle quali trova conferma il principio che le fattispecie di incompatibilità e di ineleggibilità, traducendosi in limitazioni di libertà costituzionalmente garantite, devono essere contenute entro i limiti di quanto ragionevolmente indispensabile al perseguimento dell'interesse pubblico cui sono finalizzate, senza spazio per interpretazioni analogiche e indebitamente estensive.

La valenza, anche costituzionale, di tali indirizzi non ha tuttavia impedito all'Autorità (in sede applicativa e ancor prima attraverso le disposizioni introdotte nel regolamento attuativo) di compiere il massimo sforzo interpretativo per bilanciare i predetti canoni ermeneutici con l'esigenza di individuare margini di applicabilità rispondenti alla *ratio* della disciplina normativa, al di là di quanto il senso letterale delle disposizioni sembrerebbe ad un primo esame suggerire.

Di tale intendimento sono chiara testimonianza alcuni orientamenti interpretativi seguiti nell'applicazione degli articoli 2 e 3 della legge, i quali definiscono le ipotesi di incompatibilità e l'ambito applicativo del conflitto di interessi. Si fa riferimento, in primo luogo, ai criteri elaborati per la definizione del requisito della "connessione", richiesto dall'articolo 2 in materia di incompatibilità delle attività professionali e di incompatibilità post-carica, rispetto al quale è stata ritenuta rilevante qualsiasi inerenza, diretta o indiretta, esistente tra l'attività esercitata e gli interessi pubblici tutelati dalle funzioni di governo attribuite al titolare (art. 3, lett. *c*, del regolamento). In proposito, in assenza di deleghe specifiche in capo al

titolare di carica, l'Autorità ha ritenuto di dover assumere, come parametro di riferimento, il complesso delle attribuzioni del dicastero di appartenenza, alle quali i Sottosegretari di Stato, anche in difetto di competenze proprie, partecipano di diritto ai sensi dell'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Il requisito della connessione è accertato *ex ante* valutando in astratto le funzioni istituzionali dei soggetti interessati al fine di escludere in radice anche la semplice eventualità di indebite commistioni tra interessi privati e funzioni di governo. Nel caso delle incompatibilità post-carica, la valutazione sulla connessione ha pertanto condotto a risultati positivi anche in assenza di concreti rapporti giuridici ed economici direttamente intercorsi tra la società e il Dicastero presso il quale titolare di carica ha svolto la propria attività[3].

Parimenti, è stata accolta la definizione più ampia della nozione di "carica" - rilevante ai fini dell'accertamento dell'incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 1, lett. *c)* della legge - definita dall'Autorità in termini generali, prescindendo dalla qualificazione formale degli incarichi e/o delle funzioni ricoperte, nonché dalla loro rilevanza interna o esterna, e dalla circostanza che siano remunerati o meno (art. 3, lett. *a*, del regolamento). Sono state pertanto considerate incompatibili tutte quelle cariche in società che, a prescindere dall'elemento retributivo e dalla loro formale qualificazione, consentono di influire sulla gestione dell'attività imprenditoriale. In questo stesso senso si esprime, peraltro, l'articolo 3, lett. *b)*, del regolamento, il quale definisce i "compiti di gestione" come tutte quelle "attività di amministrazione e di controllo che, indipendentemente dalla loro qualificazione formale, si traducono nella possibilità di gestire e di influenzare in qualunque modo la conduzione degli affari sociali o le attività di rilievo imprenditoriale". Oltre alle cariche negli organi direttivi delle società (presidente, consigliere di amministrazione, ecc.) sono pertanto rilevanti, ai fini della legge, anche altre posizioni, quali quelle di sindaco, di amministratore giudiziario e di liquidatore.

Inoltre, sposando la nozione di impresa elaborata dalla giurisprudenza in materia antitrust, l'Autorità ha ritenuto tale qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dalla relativa qualificazione giuridica o dalle specifiche modalità di finanziamento (art. 3, lett. *d* del regolamento).

Infine, altro elemento costitutivo aperto a spazi interpretativi più duttili è stato rinvenuto nella nozione di "rilievo imprenditoriale", prevista dall'articolo 2, comma 1, lett. *c)* della legge. L'Autorità ha infatti ritenuto applicabile il divieto anche agli incarichi, alle funzioni o ai compiti gestionali assunti dal titolare di carica di governo all'interno di enti senza scopo di lucro, qualora l'ente risultasse svolgere, anche solo in via strumentale, attività finalizzate

[3] Provv. AGCM 24.10.2006, n. 16131, in Bollettino n. 45/2006.

all'offerta di beni e/o servizi sul mercato a titolo oneroso. In tale ottica, sono stati considerati rilevanti sia l'esistenza di un'attività imprenditoriale direttamente esercitata dall'ente interessato, sia la partecipazione dell'ente in società, laddove associata a poteri di ingerenza dell'ente stesso nella gestione ordinaria dell'impresa.

II. Le incompatibilità in corso di mandato (61° Governo)

1. Dati riassuntivi dell'attività svolta

Oltre alla valutazione delle situazioni potenzialmente incompatibili dichiarate ai sensi dell'articolo 5, della legge, l'attività di vigilanza e controllo sulle incompatibilità dei titolari di cariche governative (art. 2) comprende la rilevazione d'ufficio delle incompatibilità eventualmente non dichiarate, nonché di quelle che insorgano successivamente nel corso del mandato governativo per effetto dell'assunzione, da parte del titolare, di nuovi incarichi, impieghi o professioni, ovvero della illegittima riassunzione di incarichi, impieghi o professioni precedentemente sospesi o cessati su indicazione dell'Autorità.

Con riferimento alle dichiarazioni presentate dai titolari di carica[4], le procedure di controllo si sono pressoché concluse durante il primo semestre del 2009, ad eccezione di quelle, tuttora in corso, riguardanti le posizioni di due Sottosegretari (di cui uno di recente nomina).

Le tabelle e i grafici che seguono illustrano in modo analitico: il quadro complessivo dei titolari di cariche di governo distinti in relazione alla tipologia di carica assunta (tabella 1); il numero delle dichiarazioni pervenute, con evidenza dei titolari che hanno provveduto con ritardo, cioè oltre la scadenza del termine previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge (tabella 2 - grafico 1); il numero delle procedure di verifica delle informazioni pervenute, concluse alla data del 30 giugno 2009 (tabella 3 - grafico 2); le situazioni potenzialmente incompatibili cessate, fra le quali quelle rimosse dagli interessati previo intervento dell'Autorità (tabella 4 - grafico 3); la distribuzione delle incompatibilità rimosse in relazione alle varie fattispecie previste dall'articolo 2, comma 1, della legge (tabella 5 - grafico 4).

---

[4] Le dichiarazioni sono rese tramite la compilazione di appositi formulari e devono essere fatte pervenire all'Autorità rispettivamente entro 30 giorni dall'assunzione dell'incarico governativo. I formulari, come da ultimo modificati con provvedimento dell'Autorità del 10 aprile 2008, n. 18119 (pubblicato in supplemento al Bollettino n. 9/2008) sono reperibili su internet, all'indirizzo "*www.agcm. it*".

Tabella 1 - Titolari di carica di Governo

Numero titolari di carica	**67**
Presidente del Consiglio	*1*
Ministri	*22*
Viceministri	*3*
Sottosegretari	*35*
Commissari straordinari del Governo	*6*

La tabella 1 riporta il numero dei titolari di carica del 61° Governo (Berlusconi IV), alla data del 30 giugno 2009. Per titolari di carica si intendono, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i Sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Il Governo risulta, alla data di riferimento, composto da 67 titolari di cariche governative: il Presidente del Consiglio dei Ministri, 22 Ministri, 3 Viceministri, 35 Sottosegretari di Stato e 6 Commissari straordinari del Governo[5]. In merito alle variazioni intercorse nel corso del semestre si segnalano la nomina dell'on. Stefano Saglia a Sottosegretario di Stato presso il Ministero dello sviluppo economico[6] (in sostituzione del Sottosegretario Ugo Martinat, deceduto lo scorso 18 marzo); la nomina dell'on. Vittoria Brambilla a Ministro senza portafoglio con delega al turismo (e contestuale cessazione dal precedente incarico di Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio)[7]; l'attribuzione del titolo di Viceministro al Sottosegretario di Stato presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, prof. Ferruccio Fazio, al Sottosegretario di Stato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sen. Roberto Castelli e al Sottosegretario di

[5] I commissari straordinari del Governo in carica alla data del 30 giugno 2009 sono: Mario Virano, *"Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle attività finalizzate agli approfondimenti di carattere ambientale, sanitario ed economico relativi all'asse ferroviario Torino-Lione*"; Paolo Costa, *"Commissario straordinario del Governo per la realizzazione delle attività necessarie a favorire la realizzazione dell'ampliamento – all'interno dell'aeroporto Molin di Vicenza – dell'insediamento militare americano"*; Gennaro Monaco, *"Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle amministrazioni dello Stato interessate a vario titolo al fenomeno delle persone scomparse"*; Giosuè Marino; *"Commissario straordinario del Governo per il Coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura"*; Antonio Maruccia, *"Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali";* Giulio Maninchedda, *"Commissario straordinario del Governo per la gestione delle aree del territorio del Comune di Castelvolturno (CE)"*. Quest'ultimo commissario è cessato dall'incarico in data 30 giugno 2009.

[6] Nomina avvenuta con DPR del 30 aprile 2009.

[7] Nomina avvenuta con DPR dell'8 maggio 2009.

Stato presso il Ministero dell'economia e finanze, on. Giuseppe Vegas[8]; la proroga degli incarichi commissariali ricoperti dal dott. Antonio Maruccia, competente per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali[9], e dall'arch. Mario Virano, competente per il coordinamento delle attività finalizzate agli approfondimenti di carattere ambientale, sanitario ed economico relativi all'asse ferroviario Torino-Lione[10]. Si segnala infine la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative volte a fronteggiare le conseguenze dell'encefalopatia spongiforme bovina e le nuove emergenze zootecniche ricoperto dal dott. Ettore Ianì.

La tabella 2 indica il numero delle dichiarazioni pervenute alla data del 30 giugno 2009, con evidenza dei titolari che hanno provveduto con ritardo, cioè oltre la scadenza del termine previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge.

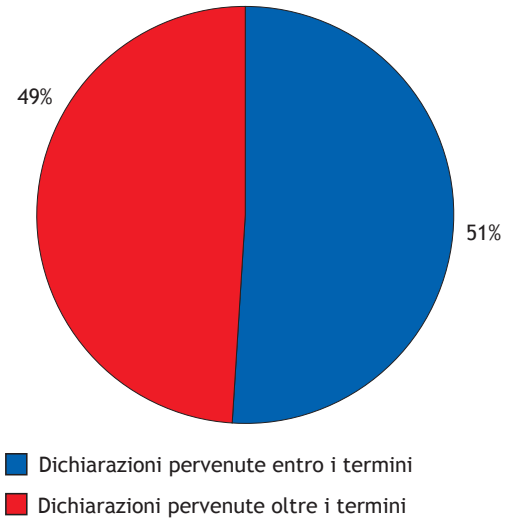
Tabella 2 - Dichiarazioni in materia di incompatibilità

Dichiarazioni pervenute	**67**
- entro i termini	*34*
- dopo la scadenza dei termini	*33*
Dichiarazioni non pervenute	0

Agli obblighi di dichiarazione previsti dalla legge ha adempiuto la totalità dei titolari di carica del 61° Governo. I dati sopra riportati sono espressi in forma percentuale nel seguente grafico.

[8] DPR 21 maggio 2009.
[9] Proroga avvenuta con DPR del 20 gennaio 2009 e decorrenza 6 novembre 2008.
[10] Proroga avvenuta con DPR del 20 gennaio 2009.

Grafico 1 - Dichiarazioni in materia di incompatibilità

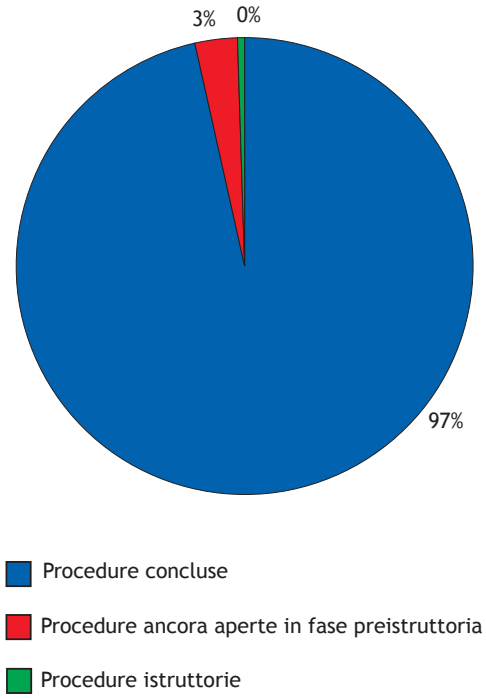


La tabella 3 evidenzia il numero delle procedure concluse alla data del 30 giugno 2009 (65). I formulari pervenuti sono stati analizzati in primo luogo al fine di rilevare la completezza e la correttezza delle informazioni fornite. Le situazioni indicate dagli interessati come potenzialmente incompatibili sono state quindi sottoposte ad una analisi preliminare volta a vagliarne la compatibilità con l'incarico di governo. Laddove i controlli effettuati d'ufficio hanno confermato l'esistenza di situazioni potenzialmente incompatibili o ne hanno evidenziato di ulteriori non incluse nella dichiarazione inviata all'Autorità, ne è stata data comunicazione ai soggetti interessati i quali, in tutti i casi già conclusi alla data di riferimento (65), hanno provveduto a rimuoverle ancor prima dell'avvio di un formale procedimento istruttorio. Le due procedure in corso si riferiscono, rispettivamente, alla dichiarazione di un Sottosegretario di recente nomina e alla posizione di un titolare di carica che l'Autorità ha formalmente sollecitato a trasmettere copia della documentazione attestante l'avvenuta accettazione, da parte dei competenti organi, delle dimissioni rassegnate dalle cariche ricoperte in cinque società.

Tabella 3 - Procedure in materia di incompatibilità

Numero titolari di carica	**67**
Procedure concluse	65
Procedure non concluse	2
- aperte in fase preistruttoria	2
- aperte in fase istruttoria	0

Grafico 2 - Procedure in materia di incompatibilità



La tabella 4 illustra l'esito dei controlli effettuati evidenziando il numero complessivo delle situazioni esaminate (123), distinguendo le situazioni potenzialmente incompatibili rilevate, da quelle ritenute compatibili.

Tabella 4 - Esito delle procedure in materia di incompatibilità

Totale situazioni esaminate	**123**
a) potenzialmente incompatibili rimosse in fase preistruttoria	85
- *rimosse spontaneamente dagli interessati prima dell'intervento dell'Autorità*	70
- *dichiarate dagli interessati e dagli stessi rimosse dopo l'intervento dell'Autorità*	4
- *rilevate d'ufficio e rimosse dagli interessati dopo l'intervento dell'Autorità*	11
b) rimosse in fase istruttoria	0
c) compatibili	32
d) in corso di valutazione	6

Nel dettaglio sono indicate: le situazioni potenzialmente incompatibili spontaneamente rimosse dai soggetti interessati senza alcun intervento dell'Autorità, cioè prima dell'invio della dichiarazione di cui all'articolo 5, comma 1, della legge[11] (70 situazioni riferite a 31 titolari di carica[12]); quelle dichiarate nei formulari e rimosse dagli interessati su sollecitazione dell'Autorità (4); le situazioni rilevate d'ufficio e rimosse su sollecitazione dell'Autorità (11); le situazioni che, all'esito degli accertamenti preistruttori, sono risultate compatibili (32); infine, le situazioni ancora in corso di valutazione alla data del 30 giugno 2009 (6). Il numero complessivo dei titolari di carica per i quali è stata riscontrata l'esistenza di una o più situazioni potenzialmente incompatibili, risolte grazie all'intervento dell'Autorità è pari a 12[13].

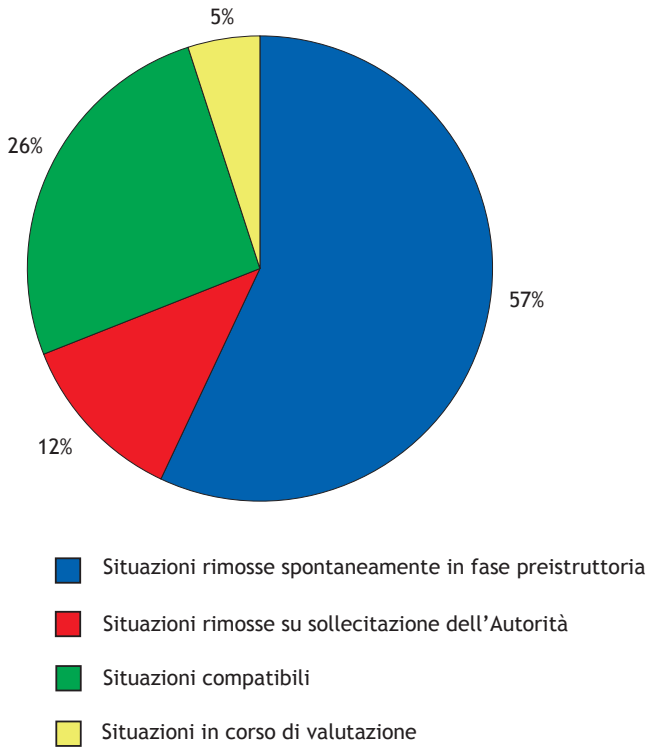
Si evidenzia che il numero delle situazioni rimosse su sollecitazione dell'Autorità nel corso del semestre è quasi raddoppiato rispetto al semestre precedente (da 8 a 15) - ed il numero dei titolari è passato da 7 a 12 - a seguito della definizione in fase preistruttoria di alcune situazioni pendenti.

Con specifico riferimento alle situazioni dichiarate dall'interessato e rimosse in fase preistruttoria, giova ribadire che l'esistenza di un certo numero di situazioni di incompatibilità è fisiologica, dal momento che l'articolo 5 della legge consente ai titolari di carica di dichiarare le situazioni di incompatibilità pendenti dopo l'assunzione dell'incarico governativo al fine di sollecitare la valutazione dell'Autorità, la quale deve esprimersi entro i trenta giorni successivi al ricevimento della dichiarazione.

La ripartizione percentuale delle situazioni esaminate è rappresentata nel grafico 3.

[11] La data della dichiarazione individua il momento a partire dal quale l'Autorità ha effettuato le proprie valutazioni, eventualmente intervenendo per far cessare le situazioni ritenute incompatibili.
[12] Il numero dei titolari di carica (31) che ha spontaneamente rimosso le situazioni potenzialmente incompatibili senza attendere l'intervento dell'Autorità risulta inferiore rispetto al numero complessivo delle situazioni rimosse (70) in quanto per 12 componenti del Governo, prima dell'invio delle dichiarazioni di cui all'art. 5, sussisteva più di una situazione rilevante ai fini della legge.
[13] Il numero dei titolari di carica (12) risulta inferiore rispetto al dato relativo al numero complessivo delle situazioni incompatibili rimosse dagli interessati su sollecitazione dell'Autorità (15) in quanto per due titolari sono state riscontrate più situazioni potenzialmente incompatibili.

Grafico 3 - Esito delle procedure in materia di incompatibilità



La tabella 5 illustra la distribuzione, in relazione alle singole fattispecie previste dall'articolo 2, comma 1, della legge, delle potenziali situazioni di incompatibilità (85) rimosse previa sollecitazione da parte dell'Autorità o spontaneamente risolte dai singoli titolari di cariche governative.

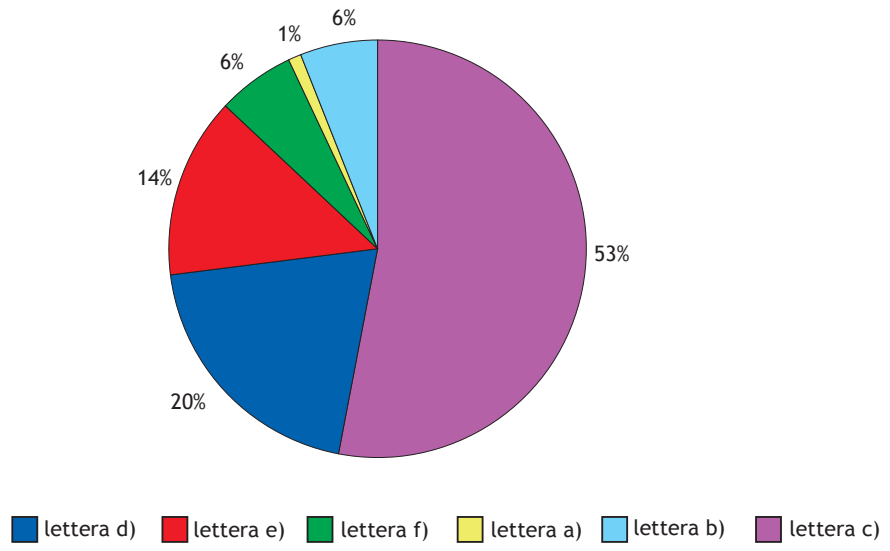
Tabella 5 - Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità

cessazione carica / uffici pubblici (art.2, comma 1, lett. a)	1
cessazione carica / uffici in enti diritto pubblico (art.2, comma 1, lett. b)	5
cessazione carica / uffici in società (art.2, comma 1, lett. c)	45
cessazione attività professionali (art.2, comma 1, lett. d)	17
cessazione carica / impiego pubblico (art.2, comma 1, lett. e)	12
cessazione carica /impiego privato (art.2, comma 1, lett.f)	5
Totale situazioni rimosse	**85**

Le percentuali ricavate sui dati provvisori relativi alle dichiarazioni prodotte dai componenti dell'attuale Governo sono in linea con le risultanze relative al triennio 2005-2007 e confermano che, fra i casi di incompatibilità

rilevati e rimossi grazie all'intervento dell'Autorità, la fattispecie largamente prevalente è quella prevista dall'articolo 2, comma 1, lett. *c)*, della legge, concernente la partecipazione alla gestione di società con fini di lucro o di altre persone giuridiche di diritto privato esercenti attività di rilievo imprenditoriale. Le altre ipotesi di incompatibilità, nel loro complesso, rappresentano il 47% di tutte le situazioni di potenziale incompatibilità rilevate. In merito, come già sottolineato, si deve tener conto, in particolare, di tutte quelle situazioni incompatibili già risolte prima dell'assunzione della carica governativa da parte di titolari al tempo stesso membri del Parlamento, per i quali vige il regime delle incompatibilità parlamentari disciplinato dalla legge n. 60 del 1953. Quest'ultima, rispetto alle cariche in società lucrative o in associazioni e fondazioni che esercitano attività imprenditoriale, appare meno restrittiva rispetto al divieto posto dalla legge n. 215/04 per i titolari di cariche governative. Tale circostanza aiuta a comprendere le ragioni per cui il numero delle incompatibilità rilevate in relazione all'articolo 2, comma 1, lett. *c)* della legge sia assolutamente prevalente rispetto alle altre ipotesi di incompatibilità.

Grafico 4 - Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità



2. Casi esaminati

Di seguito si fornisce un sintetico resoconto delle principali problematiche emerse durante il primo semestre del 2009, ordinate in base alle diverse fattispecie di incompatibilità individuate dalla legge, e degli orientamenti che l'Autorità ha ritenuto opportuno seguire in sede di interpretazione e applicazione della normativa di riferimento.

Cariche in enti di diritto pubblico

L'articolo 2, comma 1, lett. *b)*, della legge prevede il divieto di *"ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici"*. Fra le situazioni esaminate si segnala il caso di un titolare di carica che ricopriva un incarico presso il consiglio di amministrazione di una fondazione di diritto privato per l'insegnamento enologico e agrario. Nonostante l'interessato non avesse incluso tale situazione nella dichiarazione presentata all'Autorità, reputandola compatibile in ragione della natura formalmente privatistica e senza scopo di lucro della fondazione, l'Autorità ha espresso un diverso avviso, riconoscendo in capo all'ente natura sostanzialmente pubblicistica. A tal fine, sono stati considerati: i poteri di tutela, vigilanza e controllo, che il Ministro dell'agricoltura è chiamato ad esercitare nei confronti della fondazione; la composizione del patrimonio (destinato alla fondazione da enti pubblici territoriali su proposta del Ministro); la finalità pubblicistica della fondazione. In vista della verosimile incompatibilità della carica ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. *a)* della legge, il titolare si è pertanto dimesso dall'incarico.

Cariche societarie e attività di rilievo imprenditoriale

Tra le situazioni di possibile incompatibilità, rimosse in fase preistruttoria previa sollecitazione da parte dell'Autorità o per iniziativa dei diretti interessati, la fattispecie prevista dall'articolo 2, comma 1, lett. *c)*, della legge (divieto di *"ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale"*) è, come di consueto, quella maggiormente ricorrente.

In conformità all'articolo 3, del Regolamento[14] e al proprio consolidato orientamento in materia, l'Autorità ha ritenuto incompatibile l'incarico di liquidatore che un membro del Governo aveva assunto, nel corso del semestre, in sostituzione del precedente incarico di Presidente del consiglio di amministrazione nella stessa società. L'interessato ha provveduto immediatamente a rassegnare le dimissioni, fornendo copia della documentazione attestante l'effettiva intervenuta cessazione da entrambe le cariche.

---

[14] La lett. *a)* dell'art. 3 del regolamento stabilisce che, ai fini dell'accertamento delle situazioni di incompatibilità, per "cariche o uffici" si intendono "*incarichi o funzioni a prescindere dalla loro qualificazione formale, dalla loro rilevanza interna o esterna, e dalla circostanza che siano remunerati o meno*". Inoltre, la lett. *b)*, della medesima disposizione definisce i "compiti di gestione" come tutte quelle "*attività di amministrazione e di controllo che, indipendentemente dalla loro qualificazione formale, si traducono nella possibilità di gestire e di influenzare in qualunque modo la conduzione degli affari sociali o le attività di rilievo imprenditoriale*".

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. *c)*, della legge, l'incompatibilità sussiste non solo per le cariche ricoperte in seno a società lucrative, ma anche in altri enti, laddove questi ultimi svolgano *"attività di rilievo imprenditoriale"*. Il "rilievo imprenditoriale" va considerato in *re ipsa* nella forma giuridica prescelta per l'organizzazione dell'attività sociale, quando tale forma corrisponda a uno degli schemi previsti dalla legge per lo svolgimento di un'attività imprenditoriale (società di persone, di capitali, ecc.). Diversamente - nel caso ad esempio di fondazioni, associazioni, enti morali - un'indagine più approfondita è necessaria al fine di accertare la natura delle attività in concreto esercitate. Tali enti, infatti, quantunque per statuto legislativo non finalizzati all'esercizio di attività d'impresa, possono nondimeno svolgere, anche solo in via strumentale, attività di rilievo imprenditoriale, diretta all'offerta di beni e/o servizi sul mercato a titolo oneroso. In tale ottica, ai fini dell'applicabilità della norma, sono stati considerati elementi rilevanti sia l'esistenza di un'attività imprenditoriale direttamente esercitata dall'ente interessato, sia la partecipazione dell'ente in società, laddove associata a poteri di ingerenza dell'ente stesso nella gestione ordinaria dell'impresa.

L'Autorità ha pertanto ritenuto compatibile la carica di presidente del Consiglio di gestione ricoperta in una fondazione da un componente del governo. Nella fattispecie, l'Autorità, a fronte della non univocità delle disposizioni statutarie, ha infatti accertato che la fondazione non detiene partecipazioni e svolge solo attività accademiche, avendo delegato, tramite la stipula di un contratto di servizio a tempo indeterminato, ogni attività di gestione ad una società per azioni esterna alla quale, peraltro, è trasferito il relativo rischio di impresa.

Una diversa valutazione ha riguardato gli incarichi, ritenuti incompatibili, ricoperti da due titolari di cariche di governo in seno, rispettivamente, ad una fondazione e ad una ONLUS. In particolare, in base all'esame dei rispettivi statuti, è stata accertata la natura "gestionale" degli incarichi in considerazione sia dei poteri ad essi direttamente riconducibili in tema di amministrazione ordinaria e straordinaria, sia di quelli, esercitabili per delega, relativi alla firma e alla rappresentanza legale dell'ente di fronte ai terzi e in giudizio, alla convocazione del consiglio di amministrazione e alla cura dell'esecuzione delle relative deliberazioni, ovvero all'adozione di atti urgenti e necessari per la vita e l'attività dell'ente. Con riferimento al possibile esercizio diretto di attività a carattere imprenditoriale, si è inoltre ritenuta dirimente la presenza continuativa, accanto ai contributi degli associati, di proventi non trascurabili derivanti dallo svolgimento di specifiche attività economiche (promozione e gestione di attività teatrali; organizzazione di eventi e manifestazioni, gestione di scuole di formazione ed aggiornamento, costruzione e gestione di strutture assistenziali, attività editoriali). A seguito

dei rilievi di merito sollevati in proposito dall'Autorità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. *c)* della legge, i titolari interessati hanno optato per il mantenimento della carica di governo, rassegnando conseguentemente le dimissioni dai suddetti incarichi.

Attività professionali e di lavoro autonomo

In materia di incompatibilità concernenti le attività professionali e i rapporti di lavoro autonomo, un titolare di carica ha sottoposto all'attenzione dell'Autorità un proprio incarico di coordinamento di un gruppo di lavoro costituito in seno ad una società operante nella fabbricazione, installazione e manutenzione di macchine per l'agricoltura e la silvicoltura e finalizzato all'individuazione degli interventi idonei all'abbattimento dell'inquinamento acustico su alcune tipologie di macchine agricole.

L'Autorità ha preliminarmente verificato la natura eminentemente tecnico-scientifica dell'incarico, priva di concreto contenuto gestionale e pertanto configurabile come attività professionale potenzialmente soggetta al divieto di cui all'articolo 2, comma 1, lett. *d)*, della legge, che prevede l'incompatibilità delle attività professionali o di lavoro autonomo esercitate *"in materie connesse con la carica di governo"*. La materia trattata nell'ambito del gruppo di lavoro non presentava tuttavia profili di connessione con le attribuzioni del Ministero presso il quale il titolare di carica ricopriva il proprio incarico di governo. L'Autorità ha quindi ritenuto non ravvisabile, in proposito, la sussistenza di situazioni di incompatibilità.

Nell'ambito delle attività professionali sono stati ricondotti anche gli incarichi assunti nei collegi di revisione dei conti di enti locali. Tali attività sono pertanto da considerare incompatibili se presentano profili di connessione con l'ufficio di governo ricoperto. Resta invece esclusa la possibilità di una loro assimilazione all'eccezione prevista dall'articolo 2, comma 1, lett. *a)* della legge, che fa salvi gli incarichi di amministrazione negli enti locali previsti dall'articolo 77, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. La norma fornisce, infatti, un'elencazione tassativa delle figure professionali alle quali è attribuibile la qualifica di amministratore locale, non risultando estensibile a quelle non espressamente menzionate, quali gli incarichi nei collegi di revisione.

Nella fattispecie esaminata dall'Autorità, riguardante due incarichi di revisione detenuti in altrettanti comuni da un Sottosegretario del ministero dell'economia e delle finanze, sono stati riscontrati profili di connessione principalmente collegati alla professione di dottore commercialista. La professione include, infatti, lo svolgimento di una serie di attività (quali l'assistenza e la rappresentanza tributaria, la consulenza economico

finanziaria, l'amministrazione aziendale, l'assistenza nelle operazioni societarie e nelle procedure concorsuali, la consulenza contrattuale in genere, ecc..) che interessano in misura evidente alcuni ambiti operativi sui quali incidono le attribuzioni del Ministero dell'economia e delle finanze.

III. Il conflitto di interessi (61° governo)

1. Dichiarazioni sulle attività patrimoniali

La legge n. 215/04 impone ai titolari di cariche di governo e ai rispettivi familiari (coniuge e parenti entro il secondo grado) l'obbligo di presentare all'Autorità, nel termine di 60 giorni dalla data di scadenza per l'invio dei formulari relativi alle situazioni di incompatibilità, una dichiarazione concernente le proprie attività patrimoniali (art. 5, commi 2 e 6). L'obbligo è finalizzato ad assicurare all'Autorità le informazioni necessarie per l'accertamento di eventuali situazioni di conflitto di interessi. Anche tali dichiarazioni sono rese attraverso la compilazione di appositi formulari predisposti dall'Autorità[15].

Alla data del 30 giugno 2009, il quadro relativo alle dichiarazioni sulle attività patrimoniali è ancora parziale nonostante il termine previsto dalla legge sia ampiamente scaduto. Le dichiarazioni attualmente pervenute sono 314 su un totale di 397 soggetti obbligati. Le dichiarazioni mancanti (83) sono riferibili esclusivamente a coniugi e parenti entro il secondo grado. I titolari di carica hanno tutti adempiuto all'obbligo di invio.

Da parte di coniugi e parenti entro il secondo grado dei titolari di carica di governo sono pervenute 247 dichiarazioni su un totale di 330 soggetti obbligati[16]. Le dichiarazioni trasmesse oltre il termine di legge sono 83. Delle dichiarazioni mancanti, 19 riguardano soggetti minori di età, anch'essi tenuti a fornire all'Autorità i propri dati patrimoniali attraverso il soggetto esercente la potestà.

Il dato segnala la persistente difficoltà di assicurare una piena osservanza degli obblighi di dichiarazione patrimoniale stante l'assenza, nella legge, di strumenti sanzionatori nei confronti dei familiari eventualmente inadempienti. Tale circostanza riduce l'efficacia dell'attività di controllo e accertamento svolta dall'Autorità, limitandola in concreto ai soli familiari che spontaneamente rispettano le prescrizioni di legge.

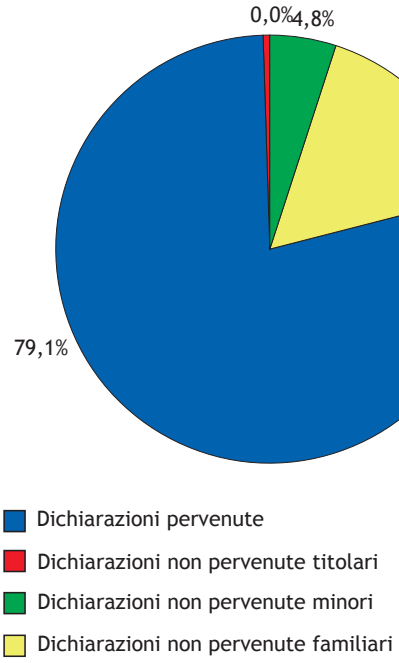
[15] I formulari sono pubblicati nel Bollettino dell'Autorità e disponibili sul sito Internet dell'Istituzione all'indirizzo: *www.agcm.it.*

[16] Si rammenta che relativamente ai familiari, il numero totale dei soggetti obbligati si basa esclusivamente sull'anagrafica fornita all'Autorità dai singoli titolari di carica.

Tabella 6 - Dichiarazioni sulle attività patrimoniali

Numero totale soggetti obbligati	**397**
Numero titolari di carica	67
- Dichiarazioni pervenute:	67
- Dichiarazioni mancanti	0
Numero familiari	330
- Dichiarazioni pervenute	247
- Dichiarazioni mancanti	83

Grafico 5 - Dichiarazioni sulle attività patrimoniali



2. L'attività di monitoraggio

L'attività di controllo ai fini dell'accertamento di eventuali situazioni di conflitto, ai sensi dell'articolo 3 della legge, comprende innanzitutto la valutazione delle attività patrimoniali dichiarate dai titolari di carica di governo e dai loro familiari nonché la rilevazione d'ufficio delle attività patrimoniali omesse.

Parallelamente al controllo delle informazioni patrimoniali, l'Autorità svolge un ampio e continuo monitoraggio sulle attività governative e ministeriali, volto ad individuare l'esistenza di eventuali relazioni tra gli effetti di tali attività e gli interessi economici riconducibili a ciascun titolare di carica. L'analisi è incentrata sia sugli atti a contenuto normativo che su quelli di iniziativa legislativa, nonché sugli atti amministrativi generali e sui provvedimenti adottati, a seconda dei casi, collegialmente dal Governo o dai suoi vari componenti nell'ambito del dicastero di appartenenza.

Dall'inizio dell'attuale legislatura, la maggior parte dei casi esaminati dall'Autorità, sulla scorta delle segnalazioni ricevute ovvero di propria iniziativa, sono stati archiviati già nella fase preistruttoria. Talvolta l'accertamento si è arrestato di fronte all'evidente assenza di un vantaggio specifico e preferenziale nel patrimonio del titolare di carica (e dei suoi familiari) o alla mancanza di collegamento tra il vantaggio economico prospettato e l'attività istituzionale svolta dal membro del Governo; più spesso i casi segnalati sono risultati totalmente estranei all'ambito applicativo della legge.

La tabella 7 evidenzia il numero delle dichiarazioni patrimoniali esaminate (314) nonché il numero delle indagini avviate sulla base di segnalazioni esterne ed archiviate nella fase preistruttoria (6). Quest'ultimo dato rappresenta, tuttavia, solo i controlli effettuati su denuncia di terzi, nei quali casi, per prassi consolidata, l'archiviazione presuppone una deliberazione del collegio con relativa comunicazione al segnalante.

Tabella 7 - Dichiarazioni patrimoniali e procedure concluse

Situazioni patrimoniali esaminate	**314**
Titolari di carica	67
Familiari	247
Procedure concluse	6
In fase preistruttoria	6
In fase istruttoria	0

3. Casi esaminati

Nel corso del primo semestre del 2009, l'Autorità è stata chiamata a valutare il possibile impatto anticoncorrenziale di alcune disposizioni contenute nella legge 9 aprile 2009 n. 33, di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, e a stabilire se l'emanazione delle medesime disposizioni fosse tale da integrare una situazione di conflitto di interessi del Presidente del Consiglio ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 luglio 2004, n. 215[17].

Si tratta, in particolare, delle norme contenute al comma 3-*quater* e al comma 3-*sexies* dell'articolo 7, le quali rispettivamente dispongono: *i)* l'aumento della soglia di capitale (dal 3% al 5%) che gli azionisti con una partecipazione superiore al 30% possono acquisire senza essere soggetti all'obbligo di promuovere un'offerta pubblica di acquisto totalitaria; *ii)* l'incremento (dal 10% al 20%) del limite massimo previsto dall'articolo 2357 cc. nei confronti delle società per azioni in materia di acquisto di azioni proprie. Le modifiche introdotte si inquadrano, come noto, nel novero degli strumenti predisposti dall'Esecutivo al fine di ampliare il ventaglio degli strumenti utilizzabili dalle società quotate per fronteggiare il più elevato rischio di acquisizioni ostili derivante dalla crisi finanziaria e dal conseguente crollo dei valori di borsa.

In merito alla possibile violazione dell'articolo 3 della legge n. 215/04, segnalata in relazione all'emanazione delle citate disposizioni, l'Autorità ha ritenuto di dover escludere la sussistenza dei presupposti necessari ai fini dell'eventuale applicazione della legge, ricordando come, a tal fine, l'effetto patrimoniale nei confronti del titolare (o dei suoi familiari), rispetto alla generalità dei destinatari dell'atto, debba essere, oltre che economicamente apprezzabile, anche preferenziale, cioè "più vantaggioso" per il titolare di carica[18].

Tale circostanza, tuttavia, non è stata riscontrata con riferimento alle disposizioni oggetto della segnalazione. Infatti, le società interessate dalla norma che innalza la soglia di esenzione dall'obbligo di Opa totalitaria rappresentano circa un quinto delle società quotate in borsa, non riconducibili ad assetti proprietari omogenei e distribuite nei principali settori strategici del Paese (bancario, finanziario e assicurativo, automobilistico, aeroportuale, ferroviario, sanitario, immobiliare, aeronautico e petrolifero). Inoltre, la disposizione che innalza dal 10 al 20% il limite di azioni proprie acquistabili da una società risulta connotata da un ambito applicativo ancora più esteso, interessando tutte le società per azioni, non solo quelle quotate. L'assenza di connotati preferenziali risulta infine desumibile dalle finalità stesse perseguite dal legislatore, evidentemente orientato, nel contesto dell'attuale

---

[17] Provv. 29.4.2009, n. 19776, in Bollettino n. 15/2009.
[18] Cfr. provv. n. 15389/2006, cit.

congiuntura economica, ad ampliare il novero dei presidi attivabili dalle società italiane per contrastare eventuali tentativi di acquisizioni ostili.

L'Autorità ha quindi concluso che le misure correttive di cui alla legge n. 33/2009, non assumono rilievo ai fini della disciplina sul conflitto di interessi, dovendosi escludere che si tratti di misure solo formalmente destinate *"alla generalità o ad intere categorie di soggetti"* e idonee, invece, ad apportare alle società controllate dal Presidente del Consiglio (o da suoi familiari) vantaggi specifici e preferenziali nel significato proprio assunto dall'articolo 3 della legge n. 215/04.

Un'altra ipotesi di conflitto di interessi è stata esaminata dall'Autorità, su segnalazione del titolare di carica direttamente interessato, in relazione ad un'istanza precedentemente presentata al proprio dicastero da una società privata a lui collegata, nell'ambito di una procedura regolata da normative del 1998 e del 2001 ed avviata anteriormente all'assunzione della carica di governo. Il titolare stesso aveva in ogni caso espresso l'intento di astenersi da qualunque atto procedurale relativo all'iter della pratica.

L'Autorità, condividendo l'orientamento del titolare, ha peraltro ritenuto che, in conformità al disposto dell'articolo 3 della legge[19], la prospettata astensione avrebbe dovuto riguardare, oltre gli atti strettamente connessi al provvedimento richiesto dalla società, anche ogni partecipazione ad altri atti o adempimenti di competenza del dicastero, ivi compresi quelli di contenuto più generale, in grado di incidere in qualunque modo, diretto o indiretto, sugli interessi di detta società in relazione alla medesima vicenda. Agli stessi fini, è stata altresì condivisa l'intenzione manifestata dal titolare di carica di non partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri nelle quali il Governo, nella sua collegialità, fosse eventualmente chiamato a discutere o adottare iniziative, decisioni o atti riguardanti la vicenda in esame.

Un'ulteriore segnalazione è stata effettuata all'Autorità in merito ad un presunto intervento diretto del Presidente del Consiglio nel procedimento di nomina dei dirigenti delle testate e delle reti della RAI. Sulla base di notizie diffuse dalla stampa, peraltro ripetutamente smentite dal diretto interessato, la segnalazione evidenziava l'esistenza di una palese situazione di conflitto di interessi in ragione del controllo detenuto dall'attuale capo del Governo nella principale azienda concorrente della RAI, sollecitando al tempo stesso l'avvio di un formale procedimento istruttorio.

Al riguardo, l'Autorità ha ribadito che la sussistenza di una situazione di conflitto, ai sensi dell'articolo 3 della legge, presuppone necessariamente

---

[19] A norma del quale *"sussiste situazione di conflitto di interessi ai sensi della presente legge quando il titolare di cariche di governo partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta"*.

l'adozione o la partecipazione all'adozione di un atto, ovvero l'omissione di un atto dovuto, da parte del titolare di carica di governo nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali. In base alla normativa vigente, tuttavia, il Governo non ha alcuna competenza in materia, posto che la nomina dei dirigenti della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo è, per disposizione statutaria, un atto di esclusiva competenza del consiglio di amministrazione dell'azienda. In assenza (o, meglio ancora, nell'impossibilità) di un formale atto di governo l'Autorità, in conformità a quanto disposto dall'articolo 6, comma 5 della legge, ha pertanto ritenuto insussistenti, nel caso di specie, le condizioni di proponibilità e ammissibilità per l'avvio di un procedimento istruttorio.

IV. Le incompatibilità post-carica (60° governo)

1. Le incompatibilità nei dodici mesi successivi alla cessazione della carica

Come noto, l'articolo 2, comma 4 della legge estende le incompatibilità previste dalle lettere b), c) e d), del comma 1, dello stesso articolo[20], ai dodici mesi successivi alla cessazione dalla carica di governo, *"nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta*".

La disciplina delle incompatibilità post-carica è essenzialmente volta ad escludere in radice anche la mera eventualità che l'esercizio delle attribuzioni inerenti la carica di governo possa essere influenzato e distorto dagli interessi privati del titolare di carica. In particolare, la disposizione tende a scoraggiare, nello svolgimento del mandato governativo, attività e comportamenti del titolare finalizzati a precostituirsi benefici futuri in termini di incarichi, pubblici o privati, successivi alla cessazione della carica di governo.

Essendo ormai decorsi i 12 mesi previsti dalla legge, è possibile tracciare un quadro completo che illustri gli esiti dell'attività di monitoraggio svolta dall'Autorità con riferimento ai componenti del precedente governo (Prodi II). I controlli effettuati si basano unicamente su rilevazioni d'ufficio non

[20] A norma del quale il titolare di cariche di governo non può, nello svolgimento del proprio incarico: *"[...] 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; 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, ne' compiere atti di gestione in associazioni o società tra professionisti [...]"*.

sussistendo alcun obbligo dichiarativo in capo ai soggetti interessati. Non sono tuttavia mancati casi in cui ex componenti del governo si sono rivolti all'Autorità per un parere preventivo in merito all'assunzione di nuovi incarichi.

2. Casi esaminati

Le situazioni esaminate nel corso dei 12 mesi di monitoraggio sono state tutte archiviate già nella fase degli accertamenti preistruttori ad eccezione di un caso, del quale si è dato conto nella precedente relazione, concernente l'assunzione di un incarico societario da parte di un ex commissario straordinario di governo[21].

Con riferimento alle situazioni archiviate senza necessità di avviare un procedimento istruttorio, numerose hanno riguardato cariche e funzioni di gestione in società lucrative, rispetto alle quali l'esistenza di possibili violazioni della legge è stata esclusa per assenza di connessione con il mandato governativo precedentemente espletato dall'interessato.

In un caso, l'Autorità ha ritenuto compatibile l'incarico societario ricoperto da un componente del precedente governo in considerazione essenzialmente dell'assenza di emolumenti. Diversamente dalle cariche ricoperte in corso di mandato - costantemente qualificate *contra legem*, a prescindere dall'elemento retributivo e dalla loro formale qualificazione, laddove riconducibili, sotto l'aspetto sostanziale, alla *ratio* del divieto posto dalla legge[22] - l'elemento della gratuità ha infatti consentito ragionevolmente di escludere, nel caso in esame, che la prospettiva di un qualche vantaggio economico, successivo alla cessazione dell'incarico di governo, potesse aver influenzato il comportamento dell'ex titolare di carica, nei confronti della società, nell'esercizio del proprio mandato governativo.

Altre volte l'insussistenza dei presupposti per l'avvio di un procedimento è stata riscontrata facendo riferimento alla *ratio* che informa l'articolo 2, comma 4, della legge. In particolare, sono stati esaminati alcuni incarichi gestionali assunti dagli ex titolari di carica di governo in società costituite successivamente alla cessazione del mandato governativo o in società nelle quali i titolari di carica interessati risultavano detenere una posizione di controllo, sia prima dell'assunzione dell'incarico di governo che durante

[21] Provv. n. 19115, in Bollettino n. 42/08.

[22] In tal senso, è stato ad esempio ritenuto compatibile con il mandato governativo l'incarico di Presidente onorario ricoperto in una società cooperativa a responsabilità limitata, in quanto la predetta posizione non attribuisce alcun diritto di voto nelle riunioni dell'assemblea (alle quali il Presidente onorario è solo legittimato ad intervenire), né alcun potere di rappresentanza della società. E' stato, invece, considerato rilevante un incarico onorario di presidente all'interno di un comitato indipendente (Advisory Board) di una società estera, trattandosi di un organismo, composto dai soci stessi, non rientrante nelle tradizionali figure degli organi societari e al quale erano attribuite le funzioni di amministrazione e controllo tipicamente a questi riconducibili, ma avente funzioni consultive, nei confronti del consiglio di amministrazione e del management, in ordine agli investimenti, alle strategie e agli accordi da intraprendere.

l'intero arco del mandato. In merito, l'Autorità ha confermato il proprio orientamento secondo il quale, nella valutazione delle situazioni di incompatibilità post-carica connesse all'assunzione di cariche in enti con scopo di lucro, è necessario tener conto delle finalità perseguite dalla norma, che, come accennato, è essenzialmente volta ad evitare che l'azione di governo possa essere influenzata dall'interesse privato del titolare di carica a procurarsi incarichi futuri per il periodo successivo alla scadenza del mandato. Tale rischio appare, infatti, difficilmente configurabile per quegli ex-titolari che assumano cariche gestionali in società di nuova costituzione, ovvero assumano (o riassumano) cariche gestionali in società da loro stessi controllate.

Tra le situazioni archiviate figurano, inoltre, alcuni casi concernenti l'assunzione di cariche gestionali in consorzi o società consortili, ritenute compatibili per assenza dello scopo lucrativo. Con riferimento al divieto di ricoprire cariche in enti pubblici che operino prevalentemente in settori connessi con la carica di governo precedentemente ricoperta, si segnala il caso concernente la carica di presidente di un'Autorità portuale assunta da un titolare del precedente Governo e ritenuta estranea all'ambito di applicazione del divieto in difetto di elementi di connessione tra il settore in cui opera l'ente e le funzioni istituzionali precedentemente esercitate dall'ex-titolare. Numerosi, infine, sono i casi concernenti cariche ricoperte dagli ex-titolari in associazioni e fondazioni di diritto privato, ritenute compatibili, a prescindere dalla valutazione del rilievo imprenditoriale delle attività svolte da tali enti, giacché, diversamente da quanto stabilito per le incompatibilità in corso di mandato, tali situazioni non costituiscono fattispecie vietate ai sensi della disposizione che disciplina le incompatibilità nei dodici mesi successivi alla cessazione del mandato governativo.

Autorità garante
della concorrenza e del mercato

giugno 2009

Redazione

Direzione Documentazione e Biblioteca
Piazza Verdi, 6/A - 00198 Roma - Tel. (06) 858211

Design

AReA Strategic Design

Impaginazione e stampa

Ediguida Srl