AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

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

dicembre 2006

AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

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

dicembre 2006

Presidente

Antonio Catricalà

Componenti

Giorgio Guazzaloca

Nicola Cesare Occhiocupo

Antonio Pilati

Carlo Santagata de Castro

Segretario Generale

Fabio Cintioli

Capo di Gabinetto

Luigi Fiorentino

PREMESSA 4

L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 215/04 5

- Le dichiarazioni relative alle situazioni di incompatibilità e alle attività patrimoniali 5

- Fattispecie di incompatibilità 6

- Le cariche pubbliche e in enti di diritto pubblico 7

- Le cariche in società e le attività di rilievo imprenditoriale 9

- Le attività professionali o di lavoro autonomo 10

- L'impiego pubblico e privato 11

- Le incompatibilità post-carica 12

- Il conflitto di interessi 13

60° GOVERNO: DATI DI SINTESI 14

- Le dichiarazioni pervenute 14

- Procedure in materia di incompatibilità 16

- Le situazioni esaminate 18

- Tipologia delle cariche cessate 19

CONCLUSIONI 20

Premessa

La presente relazione, presentata al Parlamento 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"), illustra l'attività di controllo e di vigilanza svolta dall'Autorità in tale ambito durante il secondo semestre del 2006. Il documento si articola in due sezioni principali. La prima dà conto degli indirizzi interpretativi adottati dall'Autorità, in sede di applicazione della citata disciplina legislativa, in materia di incompatibilità e di conflitto di interessi. La seconda fornisce i dati di sintesi dell'attività svolta nel periodo di riferimento, con particolare riguardo all'attività di rilevazione e di analisi delle possibili situazioni di incompatibilità dei titolari di cariche di governo.

Nella prima sezione, relativamente alle fattispecie di incompatibilità, vengono evidenziati gli esiti dei controlli effettuati sulla base delle dichiarazioni trasmesse all'Autorità dai titolari di cariche governative del 60° Governo della Repubblica (Prodi II) ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge. In proposito, si illustrano sinteticamente le principali problematiche emerse e gli orientamenti adottati in relazione alle specifiche situazioni esaminate.

Oltre agli adempimenti connessi alla nomina del nuovo Governo, l'Autorità è stata anche impegnata nelle attività concernenti l'applicazione della disciplina sulle incompatibilità post-carica (articolo 2, comma 4, della legge), riguardanti i titolari di incarichi governativi nell'ambito del precedente Governo (Berlusconi III). E' da ricordare che, per la rilevazione di tali situazioni di incompatibilità, la legge non prevede specifici obblighi informativi in capo ai soggetti interessati, per cui il relativo accertamento si basa essenzialmente sulle informazioni acquisite e i controlli effettuati d'ufficio dall'Autorità. Al riguardo, soltanto in un caso le verifiche effettuate al fine di individuare eventuali violazioni della legge hanno condotto all'avvio di una formale procedura istruttoria, conclusasi con una dichiarazione di incompatibilità.

In tema di conflitto di interessi, l'esperienza applicativa maturata, anche nel semestre in esame, ha confermato l'esistenza di criticità che rendono assai problematico il concreto perseguimento degli obiettivi individuati dal legislatore. Si tratta, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, di difficoltà in larga misura derivanti dalla stessa configurazione normativa della fattispecie del conflitto di interessi, che, come attualmente delineata, risulta di non facile accertamento. Nell'ultimo semestre non è stata avviata alcuna nuova procedura per conflitto di interessi nei confronti dei componenti dell'attuale 60° Governo della Repubblica (Prodi II). E' stata invece portata a termine un'istruttoria già avviata nei confronti di un componente del 59° Governo, incentrata su un'ipotesi di *conflitto di interessi per incidenza sul patrimonio* (articolo 3 della legge), a conclusione della quale l'Autorità ha ritenuto non sussistenti i presupposti necessari ai fini dell'accertamento di una violazione.

I dati di sintesi contenuti nella seconda sezione, per quanto non ancora

definitivi, confermano i positivi risultati conseguiti nell'assicurare il rispetto della legge per quanto riguarda le disposizioni in materia di incompatibilità. Allo stato, con riguardo agli accertamenti relativi al Governo in carica, tutte le possibili situazioni di incompatibilità rilevate sono state tempestivamente rimosse già nella fase preliminare, e quindi senza la necessità di avviare alcun procedimento istruttorio, a seguito delle dimissioni volontarie dei soggetti interessati dagli incarichi potenzialmente incompatibili.

L'applicazione della Legge N. 215/04

Le dichiarazioni relative alle situazioni di incompatibilità e alle attività patrimoniali

Sembra utile**,** preliminarmente, riassumere l'insieme degli adempimenti che la legge pone in capo ai soggetti sottoposti al regime delle incompatibilità e alla disciplina del conflitto di interessi, individuati in coloro che ricoprono una carica di governo e nei loro coniugi e parenti entro il secondo grado. Una particolare attenzione richiede, in tale ambito, il sistema delle dichiarazioni, previsto dall'articolo 5, rispetto al quale più di frequente i soggetti interessati hanno manifestato difficoltà e dubbi interpretativi, generalmente superati attraverso una piena disponibilità da parte dell'Autorità a fornire, in via preliminare ed informale, opportuni chiarimenti e informazioni.

Per i titolari di carica è previsto l'obbligo di dichiarare all'Autorità sia le eventuali situazioni di incompatibilità pendenti, sia il quadro generale delle proprie consistenze patrimoniali (e anche, come si è detto, di quelle dei rispettivi familiari), finalizzato all'eventuale rilevazione di situazioni di conflitto di interessi con le funzioni governative esercitate. In proposito, l'articolo 5, comma 1, della legge prevede che il titolare "*deve rendere all'Autorità una dichiarazione relativa alla situazione di incompatibilità entro trenta giorni dall'assunzione della carica*". Il successivo comma 2 dispone che "*il titolare di una carica di governo nonché il coniuge e i parenti entro il secondo grado sono tenuti a dichiarare all'Autorità* (entro novanta giorni dal giuramento) *i dati relativi alle proprie attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie e le relative variazioni*".

Va rilevato, in primo luogo, che la legge non prevede alcuna sanzione nei confronti dei familiari di titolari di cariche di governo che, omettendo l'invio delle dichiarazioni patrimoniali, risultino inadempienti rispetto all'obbligo previsto dal legislatore.

L'invio delle dichiarazioni da parte del coniuge e dei parenti obbligati rappresenta (come illustrato in maggiore dettaglio dai dati di sintesi) uno fra i principali elementi di criticità del sistema. L'esperienza maturata dall'Autorità ha infatti evidenziato una costante difficoltà nell'acquisizione tempestiva delle dichiarazioni patrimoniali di tali soggetti, che a sua volta incide negativamente sull'attività di controllo demandata all'Autorità. Ciò

determina una serie di disfunzioni e ritardi che l'Autorità ha tentato di limitare predisponendo appositi moduli e formulari al fine di facilitare la redazione delle dichiarazioni e prevedendo, nel Regolamento applicativo della legge, che l'onere della trasmissione dei moduli incombesse al titolare di carica. Inoltre, si è cercato di eliminare alcune complessità procedurali e di semplificare gli adempimenti: per le dichiarazioni dei minori di età, per esempio, è stata prevista la possibilità (per il genitore o tutore) di non effettuare alcuna comunicazione nel caso in cui il minore non risulti intestatario di una qualche attività rilevante in base alle indicazioni fornite nel formulario.

In materia di incompatibilità, l'invio delle dichiarazioni attraverso i formulari denominati *"Moduli per la dichiarazione di incompatibilità"* (pubblicati sul Bollettino dell'Autorità e reperibili anche sul sito internet dell'istituzione) permette l'acquisizione delle informazioni relative ai dati anagrafici del titolare, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado del titolare medesimo, nonché agli incarichi eventualmente in essere e potenzialmente incompatibili con il mandato governativo.

Relativamente alle attività patrimoniali, il *"Formulario per la dichiarazione delle attività patrimoniali e le partecipazioni in società"* (che deve essere compilato e trasmesso anche dai coniugi e dai parenti entro il secondo grado), richiede a sua volta ai soggetti obbligati di fornire informazioni e dati relativamente alla natura ed entità delle partecipazioni societarie detenute (direttamente o per il tramite di imprese controllate), nonché alle altre attività patrimoniali (in particolare, beni immobili e beni mobili registrati).

Le variazioni dei dati patrimoniali e delle situazioni di possibile incompatibilità devono essere comunicate all'Autorità entro venti giorni dal momento in cui esse intervengano. Inoltre, l'articolo 8, comma 2, della legge prevede che, qualora le dichiarazioni di incompatibilità o patrimoniali non siano rese, o risultino non veritiere o incomplete, il titolare che, su specifica richiesta dell'Autorità, non ottemperi nel termine da quest'ultima fissato (comunque non inferiore a trenta giorni), incorre nel reato di cui all'articolo 328 del codice penale (rifiuto od omissione di atti d'ufficio).

Fattispecie di incompatibilità

La disciplina delle incompatibilità ha impegnato una parte considerevole dell'attività svolta dall'Autorità nel periodo di riferimento. In relazione all'insediamento del Governo Prodi II, particolarmente intensa è stata l'attività di controllo effettuata sulle posizioni dei nuovi titolari e dei rispettivi coniugi e parenti entro il secondo grado. Le dichiarazioni pervenute sono state sottoposte a verifica al fine di rilevarne la correttezza e l'eventuale omissione di situazioni potenzialmente rilevanti.

In merito, per favorire un corretto e tempestivo adempimento degli obblighi previsti dal legislatore, l'Autorità ha assicurato ai soggetti interessati una piena disponibilità nel fornire, anche per le vie brevi, le informazioni e i chiarimenti necessari. L'iniziativa ha avuto esiti incoraggianti, come testimoniato dalla circostanza che tutti i casi esaminati sono stati positivamente definiti già durante la fase degli accertamenti preliminari.

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

Le cariche pubbliche e in enti di diritto pubblico

L'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge prevede che il titolare di cariche di governo, nello svolgimento del proprio incarico, non può *"ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare, di amministratore di enti locali come definito dall'articolo 77, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, e da quelli previsti dall'articolo 1 e non inerenti alle medesime funzioni, ad esclusione delle cariche di cui all'articolo 1, secondo comma, della legge 13 febbraio 1953, n. 60*". La successiva lettera b) vieta di *"ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici"*.

Come già sottolineato nelle precedenti relazioni semestrali, l'obiettivo del legislatore, in entrambe le disposizioni, è quello di assicurare che i componenti del governo si dedichino esclusivamente alla cura degli interessi pubblici, evitando l'eccessivo cumulo di impegni in capo ad uno stesso soggetto. In questo senso, nel periodo di riferimento, l'Autorità ha ritenuto incompatibile con il mandato governativo, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), la carica di membro del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

L'Autorità ha inoltre esaminato, agli effetti della medesima disposizione, il caso di una carica ricoperta presso una "Unità Organizzativa Autonoma" esistente in seno alla Presidenza di una Giunta regionale. L'interessato si è spontaneamente dimesso dall'incarico. In merito, tuttavia, non possono che ribadirsi le perplessità, già espresse nelle precedenti relazioni, circa i profili di incoerenza che la disciplina di cui al predetto articolo 2 presenta dopo l'intervento normativo[1] che ha escluso gli amministratori degli enti locali dalle incompatibilità in esso previste, a differenza degli amministratori regionali, che vi rimangono assoggettati. Non sembra dubbio che la carica di consigliere regionale sia assimilabile, dal punto di vista della *ratio legis* sottesa all'esclusione dal divieto degli amministratori degli enti locali, a quella di consigliere comunale e provinciale, per cui la disciplina attualmente in vigore appare, per questi profili, immotivatamente discriminatoria.

L'articolo 2, comma 1, lettera a), individua inoltre, alcune deroghe al divieto, con riferimento alle cariche conferite nelle università degli studi o negli istituti di istruzione superiore a seguito di designazione elettiva dei corpi accademici, nonché a quelle in enti di culto, enti fiera, enti culturali o assistenziali. A tale ultima categoria è stato ricondotto l'Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.) di Siracusa, con riferimento all'incarico di Presidente in esso ricoperto da un titolare di carica di governo. Data la natura giuridica controversa degli I.A.C.P., la predetta classificazione è il risultato di un'indagine estesa al settore degli enti di edilizia residenziale pubblica. La materia è

1 Articolo 3-ter del decreto legge 31 marzo 2005, n. 44, convertito con legge 31 maggio 2005, n. 88.

attualmente oggetto, a livello regionale, di radicali riforme che hanno inciso profondamente sull'originario assetto degli enti fino ad arrivare alla loro trasformazione in veri e propri soggetti imprenditoriali operanti sotto forma di enti pubblici economici o di società di capitali. Nel caso specifico dello I.A.C.P. di Siracusa, le verifiche effettuate hanno evidenziato che, in assenza di specifici provvedimenti di riforma da parte della regione Sicilia, l'ente in questione è rimasto estraneo al processo evolutivo appena menzionato, mantenendo, ad oggi, la natura originaria di ente pubblico non economico con finalità assistenziali.

Con riferimento alle cariche in enti di diritto pubblico, come da indirizzo ormai consolidato, l'Autorità ha proceduto caso per caso verificando la sussistenza degli elementi che generalmente caratterizzano questa tipologia di enti. La questione si è riproposta, nel corso dell'ultimo semestre, con particolare riferimento a una carica ricoperta in una Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione (A.R.T.I.), dalla quale il titolare interessato si è dimesso durante la fase degli accertamenti preistruttori. Profili di potenziale incompatibilità sono stati inoltre rilevati con riferimento alla carica di membro del comitato direttivo dell'ente morale "Unione nazionale per la lotta contro l'analfabetismo" (UNLA). In merito, infatti, è stata considerata rilevante la circostanza che l'ente non lucrativo fosse stato istituito con atto amministrativo e che le sue attività fossero in gran parte finanziate da contributi dello Stato.

Le cariche in società e le attività di rilievo imprenditoriale.

I titolari di cariche di governo non possono, nello svolgimento del proprio mandato, *"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*" (articolo 2, comma 1, lettera *c*), della legge). A tale proposito si è reso necessario, sin dall'inizio, definire in maggiore dettaglio l'ambito applicativo della disposizione, con riferimento sia agli organismi specificamente interessati (società o attività aventi rilievo imprenditoriale), sia alla tipologia degli incarichi considerati incompatibili ("compiti di gestione" o "funzioni comunque denominate").

Per quanto riguarda la definizione delle cariche rilevanti nell'ambito delle società o degli organismi che svolgono attività imprenditoriale, l'Autorità, nel valutare le diverse situazioni sottoposte alla sua attenzione, ha fatto costante riferimento al principio enunciato dall'articolo 3, lettera a), del Regolamento applicativo, in base al quale, ai fini della individuazione delle "cariche e uffici" menzionati dalla legge occorre "*prescindere dalla qualificazione formale*" degli incarichi e/o delle funzioni ricoperte, nonché "*dalla loro rilevanza interna o esterna, e dalla circostanza che siano remunerati o no"*. Sono state pertanto considerate incompatibili tutte quelle cariche in società che, a prescindere dall'elemento retributivo e dalla loro testuale qualificazione, sono riconducibili, sotto l'aspetto sostanziale, alla *ratio* del divieto posto dalla legge. Tale orientamento appare particolarmente significativo se si considera che le cariche societarie e le attività di rilievo imprenditoriale rappresentano il numero più consistente di situazioni di possibile incompati-

bilità individuate[2] e comprendono, oltre alle cariche negli organi direttivi delle società, anche altre posizioni quali quella di sindaco, di amministratore giudiziario e di liquidatore. La conferma della validità dell'approccio sostanziale adottato dall'Autorità (in base al quale sono stati ad esempio inclusi nel divieto previsto dalla legge tutti gli incarichi che conferiscano un potere di ingerenza nella gestione di una attività imprenditoriale) rinviene anche, *ex adverso*, dai casi nei quali la carica societaria ricoperta è stata ritenuta compatibile con il mandato governativo. Tale è stato considerato, ad esempio, l'incarico di Presidente onorario, ricoperto in una società cooperativa a responsabilità limitata; la predetta posizione non attribuisce infatti 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.

Con riferimento al profilo concernente l'individuazione degli organismi nei confronti dei quali trova applicazione l'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge, l'Autorità, nel periodo di riferimento, ha confermato l'orientamento suggerito dalla formulazione testuale della disposizione, la quale accomuna, alle formule societarie disciplinate dal codice civile, tutte le attività di *rilievo imprenditoriale*. L'obiettivo della norma è infatti quello di estendere il divieto a tutte le situazioni organizzative ed operative che implichino lo svolgimento di attività comunque imprenditoriali, finalizzate all'offerta di beni o servizi sul mercato a titolo oneroso. In conformità a tale principio, si è proceduto caso per caso all'accertamento della natura delle attività in concreto esercitate dall'organismo in seno al quale la carica è ricoperta. Accanto alle persone giuridiche che, per espressa definizione statutaria, perseguono il fine lucrativo, sono state ricondotte nell'ambito della legge anche alcune associazioni e fondazioni che, direttamente o indirettamente (partecipando cioè alla gestione di società lucrative), offrivano beni o servizi sul mercato.

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'esistenza di un rilievo imprenditoriale è stata quindi esclusa con riferimento alla carica di Presidente del consiglio direttivo di un'associazione occasionalmente operante nel campo dell'editoria. In merito, l'Autorità ha infatti considerato dirimente la circostanza che, essendo l'attività editoriale finalizzata esclusivamente alla distribuzione gratuita delle pubblicazioni, ad essa non corrispondesse alcun effettivo ricavo di gestione.

Il carattere imprenditoriale sussiste peraltro in presenza di incarichi in società consortili[3]. La scelta della forma giuridica "società consortile", infatti, presuppone comunque lo svolgimento di un'attività imprenditoriale, pur se esercitata secondo criteri di pareggio del bilancio e rivolta alla produzione e allo scambio di beni e servizi che abbiano anche un'utilità o un rilievo sociale. L'eventuale riconoscimento della qualifica di ONLUS è strumentale solo

2 Si rinvia in proposito al capitolo relativo ai dati di sintesi.
3 Art. 2615*ter* c.c.

ai fini del riconoscimento di particolari benefici, ad esempio fiscali, ed è unicamente indicativa del carattere non lucrativo dell'attività esercitata[4], non escludendone invece il carattere imprenditoriale.

Le attività professionali o di lavoro autonomo

In base all'articolo 2, comma 1, lettera d), della legge, i titolari di cariche di governo non possono, nello svolgimento del proprio incarico, *"esercitare attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo, di qualunque natura, anche se gratuite, a favore di soggetti pubblici e privati"*. In base alla predetta disposizione, sono incompatibili tutte quelle attività che comportino l'esercizio di un'attività professionale o di lavoro autonomo e che presentino profili di connessione con la carica di governo ricoperta.

In relazione al primo elemento, l'Autorità ha ritenuto necessario l'effettivo esercizio dell'attività professionale e non sufficiente, invece, la mera iscrizione ad un albo. In questo senso sono state considerate compatibili tutte quelle situazioni nelle quali il titolare di carica ha dichiarato di essere iscritto ad un albo ma di non esercitare la relativa professione. Tale condizione è stata dichiarata da 10 soggetti su un totale di 21 attualmente iscritti ad un albo. In un solo caso, il titolare ha optato per la sospensione.

Fra i casi esaminati, diversi hanno riguardato lo svolgimento dell'attività giornalistica. In proposito, va rammentato che le norme sulle incompatibilità - ivi compreso l'articolo 2, comma 1, lettera d) - mirano a impedire che le attività svolte "a titolo privato" dal titolare di carica possano distorcere l'imparzialità e il buon andamento dell'azione di governo. Pertanto, l'occasionale pubblicazione di articoli su mezzi di stampa o di comunicazione, nonché l'iscrizione all'albo dei giornalisti, non comportano di per sé l'insorgere di una situazione di incompatibilità che, al contrario, potrebbe sussistere laddove tale attività professionale fosse svolta in modo effettivo e continuativo. In altre parole, nei termini appena esposti, l'attività giornalistica, ai sensi e per gli effetti della legge: *a)* non costituisce un'"attività privata", ma una prerogativa di comunicazione politica, necessaria, inoltre, per il controllo e la valutazione pubblica dell'operato del Governo; *b)* non costituisce un'attività vietata, bensì, una forma di espressione tendenzialmente autorizzata. In tal senso depone la considerazione che, ragionando in senso contrario, i titolari di carica governativa che non fossero anche parlamentari, godrebbero di un trattamento giuridico deteriore rispetto a coloro i quali cumulano all'incarico di governo un mandato parlamentare. La libertà di espressione dei membri di Camera e Senato è infatti massimamente garantita tramite il combinato disposto degli articoli 21 e 68, comma 1, della Costituzione; *c)* costituisce espressione di diritti della personalità costituzionalmente garantiti, segnatamente del diritto alla libera espressione del proprio pensiero[5]. Come indicato nella prima relazione semestrale, i divieti della legge n. 215/04 vanno interpretati

4 Cfr. art. 10 del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460.
5 Cfr. articoli 21, 48, 49 e 68 della Costituzione.

tenendo conto dei principi e delle garanzie fondamentali previsti dalla Carta costituzionale, in particolare, con riguardo ai diritti della persona.

Quest'ultima considerazione ha condotto l'Autorità a ritenere compatibili taluni incarichi in materia di lavoro autonomo. In particolare, nel caso di docenze universitarie a contratto, l'Autorità ha ritenuto che ove queste abbiano natura temporanea e si svolgano per un numero limitato di ore, prevalga l'esigenza di tutelare la libertà scientifica e di manifestazione del pensiero (come anche nei casi di partecipazioni a comitati scientifici, relazioni a convegni, partecipazioni a seminari e occasionali collaborazioni giornalistiche). Infatti, lo svolgimento di tali attività, in ragione della natura didattica e/o culturale dell'incarico, unitamente al carattere temporaneo e occasionale, non appare idoneo né a indurre il titolare a distorcere la funzione pubblica esercitata al fine di trarne vantaggi personali, né a sottrarre tempo alla cura degli interessi pubblici, facendo venir meno il dovere di esclusività di cui all'articolo 1 della legge. In applicazione di tale orientamento, è stato considerato compatibile un incarico di insegnamento presso un istituto universitario, in quanto svolto sotto forma di attività seminariale e implicante un impegno relativamente esiguo e a tempo determinato.

Alla fattispecie disciplinata dalla lettera d) dell'articolo 2, comma 1, della legge, sono stati ricondotti anche i casi relativi a due incarichi arbitrali, assunti da altrettanti titolari di cariche di governo e concernenti, rispettivamente, una controversia tra privati e un contratto d'appalto per l'esecuzione di un'opera pubblica. Ciò, alla luce sia delle disposizioni del codice di procedura civile cui fa rinvio la normativa sugli appalti di lavori pubblici, sia dell'orientamento delineato dalla giurisprudenza che ritiene l'incarico di componente del collegio arbitrale un contratto d'opera intellettuale, assimilabile dunque a una prestazione di attività professionale. Peraltro, in ragione dell'assenza di elementi di connessione con le responsabilità e le attribuzioni derivanti dal mandato governativo, entrambi gli incarichi esaminati sono stati ritenuti compatibili.

L'impiego pubblico e privato

In materia di impiego pubblico e privato, l'articolo 2, comma 1, lettere e) e f), introduce un'incompatibilità assoluta, impedendo ai titolari di cariche governative l'esercizio di "*qualsiasi tipo di impiego o lavoro*" pubblico e privato. Ai sensi del comma 5 del medesimo articolo, "*I dipendenti pubblici o privati sono collocati in aspettativa o nell'analoga posizione prevista dagli ordinamenti di provenienza*". A tal fine, è necessario che il titolare di carica dichiari la posizione nella quale è stato collocato ai sensi dell'ordinamento che disciplina il proprio rapporto lavorativo e produca all'Autorità la documentazione idonea a comprovarlo. L'Autorità si è trovata a dover affrontare diverse problematiche relative a tale fattispecie, specialmente in materia di impieghi pubblici. In particolare, è stato necessario regolarizzare alcune posizioni relative a professori universitari che non avevano ancora provveduto a formalizzare il proprio collocamento in aspettativa o fuori ruolo. Fra i casi trattati risulta anche quello di un dirigente medico di un'azienda ospedaliera che ha perfezionato la propria posizione di aspettativa a seguito dell'intervento dell'Autorità.

Le incompatibilità post-carica

Come già sottolineato, con riferimento alla disciplina delle incompatibilità postcarica (articolo 2, comma 4), la legge non prevede obblighi informativi in capo ai soggetti interessati e, pertanto, impone all'Autorità lo svolgimento di un'attività continuativa di controllo sugli incarichi eventualmente assunti dagli ex titolari di cariche di governo nei dodici mesi successivi alla cessazione del loro mandato governativo.

In tale ambito, l'incompatibilità stabilita dalla legge è limitata alle sole fattispecie di cui alle lettere b), c) e d) del citato articolo 2, comma 1 (attività professionali, cariche, uffici o funzioni in enti di diritto pubblico e in società con fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale). Meno immediata è, tuttavia, la comprensione dei restanti requisiti previsti dalla disposizione, la cui formulazione testuale solleva alcune oggettive difficoltà interpretative in merito all'esatta estensione di tali incompatibilità; per tutte le ipotesi richiamate, infatti, il divieto è limitato al solo caso in cui gli incarichi siano assunti "*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*".

A tale riguardo, a conclusione di un procedimento istruttorio portato a termine nel periodo di riferimento, l'Autorità ha accertato la sussistenza di una violazione dell'articolo 2, comma 4, della legge in relazione agli incarichi di vice Presidente e *managing director* assunti presso la società *Morgan Stanley International Limited* dal prof. Domenico Siniscalco, che aveva precedentemente ricoperto la carica di Ministro dell'economia e delle finanze (MEF) nel 59° Governo della Repubblica. L'indagine è stata principalmente indirizzata ad accertare quali fossero i settori economici nei quali la società opera in via prevalente e se, rispetto a tali ambiti di attività, sussistessero profili di connessione con le funzioni e le competenze istituzionali del titolare di carica.

L'esistenza di sufficienti elementi di connessione è stata riscontrata con riferimento al settore di attività prevalente di *Morgan Stanley,* quello dei 'servizi finanziari', nell'ambito del quale il MEF è titolare di varie competenze[6], e di una serie di poteri di carattere normativo e amministrativo in materia di intermediazione finanziaria[7].

In tale occasione, l'Autorità ha in particolare evidenziato come l'incompatibilità stabilita dall'articolo 2, comma 4, possa sussistere anche in assenza di concreti rapporti giuridici ed economici direttamente intercorsi tra la società e il Dicastero presso il quale il titolare di carica abbia svolto la propria attività e, soprattutto, indipendentemente dall'esistenza di effettivi vantaggi acquisiti dall'impresa presso cui l'incarico viene assunto per effetto di comportamenti o decisioni adottati dal titolare di carica nel corso del mandato governativo. Il divieto previsto dalla legge, infatti, è volto a escludere in radice anche la mera eventualità che l'esercizio delle attribuzioni inerenti la cari-

6 Tra cui, in particolare, quelle connesse alle operazioni di copertura del fabbisogno finanziario e di gestione del debito pubblico, alla valorizzazione dell'attivo e del patrimonio dello Stato e all'alienazione dei titoli azionari di proprietà dello Stato di cui al decreto legislativo n. 300/1999.
7 Di cui al decreto legislativo n. 58/98 (Testo unico della finanza).

ca di governo possa essere influenzato e distorto dall'interesse del beneficiario a precostituirsi benefici futuri, ad esempio, in termini di incarichi successivi alla cessazione della carica governativa.

Sempre in materia di incompatibilità post-carica, l'Autorità è stata inoltre interpellata preventivamente da alcuni ex titolari di cariche governative, che hanno ritenuto opportuno acquisirne il parere prima di accettare incarichi che potessero presentare profili di incompatibilità.

Il conflitto di interessi

In tema di accertamento e risoluzione delle situazioni di conflitto di interessi, l'Autorità ha portato a termine un procedimento istruttorio avviato nell'aprile 2006 nei confronti dell'allora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ing. Pietro Lunardi, nonché di alcuni suoi familiari e della società Rocksoil, dai medesimi controllata, in relazione a una presunta violazione degli articoli 3 e 6, comma 8, della legge. Il procedimento riguardava in particolare una serie di atti, cui avrebbe partecipato lo stesso titolare di carica di governo, finalizzati all'approvazione, da parte del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) del progetto definitivo delle opere di completamento della linea 6 della metropolitana di Napoli – prevista dal 1° Programma delle opere strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 - alla cui progettazione aveva collaborato la società controllata dai familiari del titolare di carica.

Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge, una situazione di conflitto di interessi ricorre *"quando il titolare di cariche di governo partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, […] quando l'atto o l'omissione ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate, secondo quanto previsto dall'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con danno per l'interesse pubblico"*. Una fattispecie di conflitto di interessi per incidenza sul patrimonio è, pertanto, configurabile solo in presenza di tre elementi: a) la partecipazione di un titolare di carica a un atto di governo; b) una incidenza specifica e preferenziale che da tale atto derivi sulla sfera patrimoniale del titolare stesso o dei suoi familiari; c) un danno per l'interesse pubblico.

Nella fattispecie in esame, l'Autorità ha rilevato che la delibera assunta in sede CIPE non era idonea a produrre un vantaggio patrimoniale specifico e preferenziale a favore della società Rocksoil. Con tale delibera, infatti, il CIPE si era limitato ad esprimere una valutazione positiva sul progetto definitivo, riservandosi tuttavia di procedere all'adozione formale della delibera di approvazione definitiva del suddetto progetto – alla quale era subordinato il pagamento di compensi a favore della società Rocksoil per l'esecuzione del relativo incarico di progettazione - solo a seguito di una serie di ulteriori adempimenti specificamente richiesti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, successivamente ai quali il progetto avrebbe dovuto essere nuovamente sottoposto all'esame del Comitato, accompagnato da una nuova proposta di approvazione da parte del Ministero. L'Autorità ha pertanto concluso il procedimen-

to ritenendo insussistenti i presupposti per l'accertamento di una violazione dell'articolo 3 e, correlativamente, dell'articolo 6, comma 8, della legge, non essendosi completata la necessaria procedura di approvazione sopra descritta.

60° Governo: dati di sintesi

Le dichiarazioni pervenute

Le dichiarazioni che i soggetti individuati dall'articolo 1, comma 2, della legge devono produrre all'Autorità concernono sia le situazioni di incompatibilità, sia il quadro generale delle proprie consistenze patrimoniali. In materia di incompatibilità, l'articolo 5, comma 1, della legge prevede che il titolare "*deve rendere all'Autorità una dichiarazione relativa alla situazione di incompatibilità entro trenta giorni dall'assunzione della carica*". Per le attività patrimoniali, il successivo comma 2 dispone che "*il titolare di una carica di governo nonché il coniuge e i parenti entro il secondo grado sono tenuti a dichiarare all'Autorità* (entro novanta giorni dal giuramento) *i dati relativi alle proprie attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie e le relative variazioni*".

Con riferimento alle dichiarazioni in materia di incompatibilità, dei 108 titolari di cariche governative[8] del 60° Governo della Repubblica (Prodi II), alla data del 31 dicembre 2006, 106 di essi hanno adempiuto a tale obbligo[9]. Tuttavia, come risulta dalla tabella che segue, delle 106 dichiarazioni acquisite dall'Autorità, 53 risultano pervenute dopo la scadenza dei termini (20 di esse sono state presentate solo a seguito di una lettera di sollecito che ha consentito di regolarizzare le varie posizioni).

Tabella 1 - Dichiarazioni in materia di incompatibilità

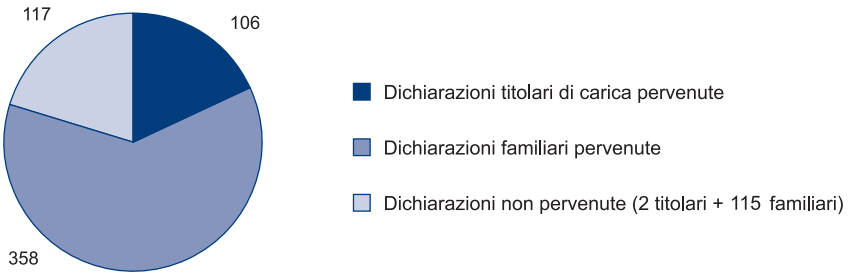
	Governo 60°
Numero titolari di carica	108
Dichiarazioni pervenute:	106
- entro i termini	*53*
- dopo la scadenza dei termini	53
Dichiarazioni non pervenute	2

Diversamente dal quadro delle dichiarazioni in materia di incompatibilità (che, come si è visto, è pressoché completo), per le attività patrimoniali (articolo 5, comma 2) i formulari mancanti sono ancora numerosi. Infatti, le dichiarazioni attualmente pervenute sono 464 (106 riferibili ai titolari di cari-

8 Il dato, che evidenzia il numero complessivo dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 2, della legge, comprende anche i commissari straordinari nominati nel corso della precedente legislatura e ancora in carica.
9 Delle due dichiarazioni non ancora pervenute, tuttavia, una riguarda un commissario straordinario nominato a fine dicembre 2006 e per il quale non è ancora scaduto il termine di trenta giorni stabilito dalla legge.

ca e 358 a coniugi e/o parenti entro il secondo grado) su un totale di 581 soggetti obbligati alla dichiarazione (suddivisi in 108 titolari di carica e 473 tra coniugi e parenti)[10]. Delle 464 dichiarazioni acquisite dall'Autorità, 231 sono state presentate dopo la scadenza del termine di novanta giorni previsto dalla legge. Ad oggi, non risultano ancora pervenute 117 dichiarazioni patrimoniali, così ripartite: 2 titolari di carica e 115 familiari. In conclusione, circa il 20% delle posizioni totali non sono ancora note all'Autorità.

Grafico 1 - Dichiarazioni sulle attività patrimoniali per tipo di dichiarante



Il dato appena esposto non è definitivo, in quanto non sono ancora esaurite le procedure di sollecito e di diffida nei confronti dei titolari e dei familiari tuttora inadempienti. Inoltre, delle due dichiarazioni ancora non pervenute da parte dei titolari di cariche di governo, una riguarda un commissario straordinario nominato a fine dicembre 2006 e per il quale non sono ancora scaduti i termini di legge. Tuttavia, è possibile sin d'ora effettuare un primo confronto, quanto meno come indicazione di una linea di tendenza, con i dati definitivi riguardanti il 59° Governo (Berlusconi III): tutti i titolari del precedente esecutivo (101) hanno trasmesso all'Autorità le proprie dichiarazioni. Dei 525 soggetti interessati, tra coniugi e parenti entro il secondo grado, soltanto 23 (circa il 4%) non hanno mai provveduto ad inviare i formulari predisposti dall'Autorità. In sostanza, dei complessivi 626 soggetti tenuti a presentare le dichiarazioni patrimoniali, 603 hanno provveduto in tal senso (circa il 96%). Va, tuttavia, precisato che, come per il Governo attualmente in carica, alla scadenza del termine di novanta giorni previsto dall'articolo 5, comma 3, della legge, non tutti i soggetti obbligati avevano ottemperato all'obbligo di trasmettere le dichiarazioni patrimoniali, per ottenere le quali, anche allora, si rese necessario l'invio di ripetuti solleciti.

In conclusione, i dati provvisori relativi al Governo attualmente in carica (117 dichiarazioni patrimoniali non pervenute), rivelano un numero consistente di casi di inosservanza dell'obbligo previsto dall'articolo 5, comma 2, della legge. Tuttavia, come già accennato, il numero dei soggetti inadempien-

10 Relativamente ai familiari, i dati sopraindicati si basano esclusivamente sull'anagrafica fornita all'Istituzione dal titolare di carica attraverso la compilazione del modello appositamente predisposto. Trattasi del Modulo D delle dichiarazioni di incompatibilità, deputato a raccogliere i dati anagrafici del coniuge e dei parenti entro il secondo grado comunicati dai titolari di carica di governo. Il dato complessivo sopra riportato non è tuttavia definitivo, in quanto non comprende gli eventuali familiari di un commissario straordinario nominato a fine dicembre 2006 e per il quale non sono ancora scaduti i termini previsti dalla legge per la trasmissione delle relative dichiarazioni di incompatibilità e patrimoniali.

ti dovrebbe diminuire a seguito dell'intervento dell'Autorità che ha appena provveduto ad inviare gli opportuni solleciti. Inoltre, è stata prevista un'agevolazione per le dichiarazioni dei minori di età per i quali, come per il precedente Governo, sarà consentito (al genitore o tutore) di non effettuare alcuna comunicazione nel caso in cui essi non risultino intestatari di una qualche attività patrimoniale da ritenere rilevante in base alle indicazioni contenute nel formulario predisposto dall'Autorità.

Procedure in materia di incompatibilità

Come illustrato nella seconda tabella, le verifiche relative alle dichiarazioni pervenute in materia di situazioni di incompatibilità sono pressoché ultimate. Delle 106 dichiarazioni esaminate in fase preistruttoria, 103 procedure si sono esaurite con una dichiarazione di compatibilità. Le restanti tre sono ancora in corso di definizione, in attesa del ricevimento delle ulteriori informazioni richieste dall'Autorità. Relativamente ai due titolari di carica per i quali non sono state ancora acquisite le relative dichiarazioni, in un caso è stata già inviata una lettera di sollecito, mentre nell'altro, trattandosi di un commissario straordinario nominato a fine dicembre 2006, non è ancora scaduto il termine di trenta giorni previsto dalla legge.

Tabella 2 - Procedure in materia di incompatibilità

	Governo 60°	Governo 59°
Numero titolari di carica	108	101
Procedure concluse	103	101
Procedure non concluse	5	0
- aperte in fase preistruttoria	*3*	
- dichiarazioni non ancora pervenute	*2*	

Il successivo prospetto evidenzia come tutte le procedure di verifica in materia di incompatibilità (relative ai 103 casi già conclusi) sono state risolte senza la necessità di avviare un formale procedimento istruttorio. Inoltre si dà conto del numero dei titolari di carica per i quali è stata riscontrata almeno una potenziale situazione di incompatibilità. Sotto questo profilo, il dato riguardante il Governo attualmente in carica (13 casi su 103) risulta inferiore a quello consuntivo (20 casi su 101) relativo al precedente esecutivo.

Il minor numero di situazioni riscontrate, con tutta probabilità, dipende in primo luogo dal consolidamento di alcuni indirizzi interpretativi elaborati dall'Autorità in relazione alle diverse fattispecie sottoposte al suo esame durante il corso della precedente legislatura. Ciò ha agevolato la valutazione preliminare da parte dei nuovi titolari di carica, che hanno provveduto a risolvere spontaneamente la maggior parte delle situazioni potenzialmente incompatibili preesistenti all'assunzione del mandato governativo. A questo risultato ha contribuito anche l'attiva collaborazione offerta dall'Autorità che, nell'esame delle singole situazioni, ha privilegiato e favorito la ricerca di soluzioni adeguate fornendo ai titolari di carica, anche informalmente, le informa-

zioni e i chiarimenti necessari. Il fine deflattivo perseguito è testimoniato non solo dalla progressiva diminuzione del numero di situazioni di potenziale incompatibilità ancora pendenti al momento della trasmissione della dichiarazione di cui all'articolo 5, comma 1, della legge, ma anche dal fatto che tutti i casi esaminati sono stati positivamente risolti già durante la fase degli accertamenti preliminari.

Tabella 3 - Esito delle procedure in materia di incompatibilità

	Governo 60°	Governo 59°
Procedure concluse	103	101
- in fase preistruttoria	*103*	*98*
- in fase istruttoria	*0*	*3*
- Incompatibilità rilevate o accertate*	13	20
- rilevate in fase preistruttoria	*13*	*17*
- accertate in fase istruttoria	*0*	*3*
- Assenza di situazioni di incompatibilità	90	81
- in fase preistruttoria	*90*	*81*
- in fase istruttoria	*0*	*0*

*Numero dei titolari di carica di governo per i quali è stata riscontrata almeno una possibile situazione di incompatibilità.

L'informazione relativa alle incompatibilità rilevate o accertate evidenzia il numero dei titolari di carica per i quali è stata riscontrata l'esistenza di situazioni potenzialmente incompatibili alla data della dichiarazione. In altri termini, l'indicazione contenuta nella tabella riassume i casi nei quali si è reso necessario un intervento dell'Autorità, prescindendo, peraltro, dal fatto che la specifica situazione potenzialmente incompatibile sia stata direttamente dichiarata dall'interessato o rilevata d'ufficio. Pertanto, il numero dei casi di incompatibilità rilevati o accertati comprende, oltre alle situazioni rilevate d'ufficio, anche quelle ipotesi in cui il titolare di carica, nell'incertezza in merito alla compatibilità o meno di una determinata situazione pendente, ha ritenuto opportuno sottoporla alla valutazione dell'Autorità. Non si tiene conto, invece, delle situazioni potenzialmente incompatibili presenti alla data di assunzione dell'incarico governativo, ma rimosse spontaneamente prima dell'invio della dichiarazione. Queste ultime, comunque numerose, si sono risolte principalmente grazie alle indicazioni fornite dagli uffici dell'Autorità, che hanno assicurato ai dichiaranti la necessaria consulenza e assistenza informativa. E' proprio in questa fase che si apprezza maggiormente lo sforzo compiuto per ridurre il numero delle situazioni di possibile incompatibilità pendenti dopo l'assunzione del mandato. Il dato è testimoniato dalla riduzione del numero complessivo dei casi rilevati (da 20 a 13), delle corrispondenti situazioni risolte a seguito dell'intervento dell'Autorità (da 39 a 15)[11] e delle procedure istruttorie avviate (da 3 a zero).

Come già sottolineato nella precedente relazione semestrale, l'esistenza di un certo numero di situazioni di incompatibilità costituisce un dato del tutto

11 Si veda la successiva tabella 5

fisiologico, dovuto alla peculiarità del sistema di dichiarazioni previsto dalla legge. Infatti, l'articolo 5, comma 1, prevedendo che i titolari di carica dichiarino le situazioni di incompatibilità sussistenti alla data di assunzione dell'incarico governativo, obbliga i soggetti interessati ad operare essi stessi una valutazione, non sempre agevole, in ordine alla compatibilità o meno delle proprie situazioni. Con riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera c), ad esempio, particolari difficoltà si collegano alla corretta individuazione delle "attività di rilievo imprenditoriale" e dei "compiti di gestione" in rapporto ai quali trova applicazione il divieto previsto dalla citata disposizione. Lo stesso dicasi per il divieto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera d), della legge, dove l'accertamento della connessione tra gli ambiti di esercizio dell'attività professionale o di lavoro autonomo, da un lato, e delle funzioni di governo, dall'altro, presenta indubbie complessità.

Le situazioni esaminate

Come illustrato nella successiva tabella 4, l'Autorità ha ritenuto compatibili la maggior parte (105) delle 120 situazioni esaminate nell'ultimo semestre con riferimento ai 103 titolari di carica di governo per i quali si sono già concluse le procedure di verifica delle relative dichiarazioni in materia di incompatibilità. Il numero delle situazioni valutate come compatibili riguarda l'87% delle posizioni osservate, riguardanti principalmente: 1) cariche e uffici in società, delle quali il titolare di carica ha dimostrato l'avvenuta cessazione; 2) iscrizioni ad albi professionali in relazione alle quali l'Autorità ha accertato l'assenza di un effettivo esercizio dell'attività e/o di connessioni con la carica di governo; 3) impieghi pubblici o privati per i quali l'interessato ha fruito del congedo per cariche pubbliche previsto dall'ordinamento vigente; 4) cariche ricoperte in associazioni e fondazioni senza scopo di lucro, con finalità culturali, assistenziali e di solidarietà sociale e che non detengono partecipazioni in società, né svolgono attività di rilievo imprenditoriale.

Le restanti 15 situazioni riguardano 13 titolari di carica (in due casi sono state riscontrate più situazioni di possibile incompatibilità per un medesimo soggetto). Tutte le situazioni comunque rilevate sono state rimosse a seguito dell'intervento dell'Autorità, generalmente per effetto di iniziative assunte dai diretti interessati e volte ad eliminare i possibili profili di incompatibilità. In relazione ai tre titolari per i quali la relativa procedura non si è ancora conclusa (Tabella 1), si evidenzia che, per la definizione delle rispettive posizioni, si è tuttora in attesa di un riscontro da parte degli interessati alle comunicazioni inviate dall'Autorità al fine di acquisire le informazioni e i documenti richiesti.

Tabella 4 - Situazioni esaminate in materia di incompatibilità

	Governo 60°
Procedure concluse	103
Situazioni esaminate	120
- potenzialmente incompatibili	*15*
- compatibili	*105*

Tipologia delle cariche cessate

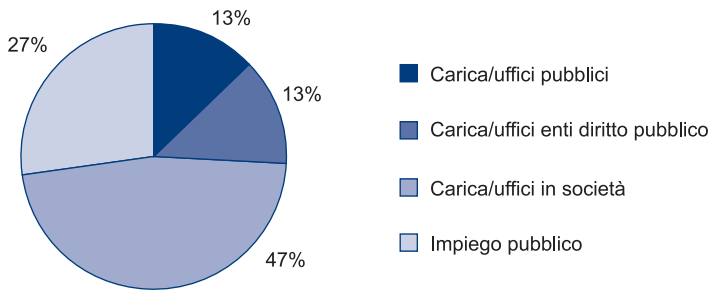
La successiva tabella 5 mostra come la maggior parte degli incarichi potenzialmente incompatibili abbia riguardato cariche, uffici, compiti di gestione o altre funzioni in società con fini di lucro. La corrispondente rilevazione per il Governo 59° aveva evidenziato un numero molto più alto (39) in quanto fu accertata la sussistenza di più incarichi in capo a un solo titolare (che era risultato sindaco effettivo, amministratore giudiziario e curatore fallimentare di alcune società). Due situazioni hanno riguardato l'assunzione di cariche in enti riconducibili alla tipologia degli enti di diritto pubblico; i casi relativi all'assunzione di cariche pubbliche rappresentano il 13% del complesso delle situazioni analizzate. Quattro sono le situazioni relative a rapporti di impiego pubblico. Come nel precedente Governo, infine, in nessuna circostanza i titolari hanno optato per la cessazione dalla carica di governo rispetto al mantenimento di incarichi di altra natura.

Tabella 5 - Procedure in materia di incompatibilità

	Governo 60°	Governo 59°
cessazione carica/uffici pubblici (art.2, comma 1, lett. a)	2	1
cessazione carica/uffici in enti diritto pubblico (art.2, comma 1, lett. b)	2	2
cessazione carica/uffici in società (art.2, comma 1, lett. c)	7	34
cessazione attività professionali (art.2, comma 1, lett. d)	0	2
cessazione carica/impiego pubblico (art.2, comma 1, lett. e)	4	0
Totale	**15**	**39**

Il grafico seguente illustra la diversa distribuzione delle presunte situazioni di incompatibilità rilevate in relazione alle singole fattispecie previste dall'articolo 2, comma 1, della legge, riportando i corrispondenti dati percentuali:

Grafico 2 - Tipologia delle cariche cessate



Conclusioni

Pur nel quadro di un bilancio complessivamente positivo, l'esperienza maturata nel corso dei due anni di applicazione della legge segnala, come già rappresentato nelle precedenti relazioni, l'opportunità di una riflessione in merito ad alcuni profili di criticità della normativa attualmente in vigore, con riferimento sia al regime delle incompatibilità, sia alla disciplina delle situazioni di conflitto di interessi dei titolari di cariche di governo.

A tale proposito, specifiche riserve emergono, innanzitutto, dalle significative difficoltà riscontrate nella concreta applicazione dell'attuale disciplina del conflitto di interessi e in larga misura connesse alla particolare configurazione della fattispecie operata dal legislatore. Ai fini dell'integrazione dell'illecito la norma richiede, infatti, anche l'esistenza di un "danno per l'interesse pubblico" derivante dai comportamenti adottati dal titolare di carica nell'esercizio delle sue funzioni. Dal che conseguono alcune non trascurabili complicazioni in sede di accertamento. L'elevato onere probatorio associato all'indeterminatezza degli interessi pubblici astrattamente considerabili e, ancor più, alle invitabili difficoltà di comparazione di interessi potenzialmente contrastanti, limita infatti in misura significativa le possibilità di accertamento di una violazione anche nei casi in cui l'atto di governo abbia un chiaro impatto positivo e preferenziale sul patrimonio del titolare di carica o dei suoi familiari. Per queste ragioni, l'elisione del richiamo al danno per l'interesse pubblico restituirebbe la fattispecie nel suo alveo naturale di situazione di pericolo, già di per sé idonea a integrare una lesione del pubblico interesse, direttamente tutelato dalla legge, a un esercizio delle funzioni di governo che non sia neppure suscettibile di essere influenzato o distorto dagli interessi economici privati del titolare di carica.

Nella medesima prospettiva, la concreta efficacia della disciplina in materia di conflitto di interessi potrebbe sicuramente giovarsi di una diversa formulazione della norma che consentisse di superare i problemi connessi alla necessità di una diretta imputabilità dell'atto di governo al titolare di carica che ne trae effettivamente vantaggio. Ciò permetterebbe di recuperare margini di intervento nelle situazioni in cui, per esempio, il beneficio specifico e preferenziale riguardi la sfera patrimoniale di un titolare di carica diverso da quello che ha formalmente adottato l'atto di governo; ovvero laddove la distinzione tra funzioni e responsabilità di indirizzo e di gestione all'interno di una Pubblica Amministrazione possa altrimenti limitare, o pregiudicare, la possibilità di individuare una fattispecie di conflitto di interessi in relazione ad atti o comportamenti posti in essere da dirigenti ministeriali nell'esercizio delle proprie competenze e attribuzioni istituzionali e che siano tuttavia diretti, o comunque idonei, a privilegiare il patrimonio del Ministro o di un Sottosegretario di Stato.

Come sopra accennato, in materia di incompatibilità appare incoerente rispetto alle finalità della legge, e difficilmente giustificabile in termini di

principi generali, il trattamento differenziato riservato agli amministratori regionali – per i quali è prevista una incompatibilità assoluta con il mandato governativo – rispetto agli amministratori di enti locali, che l'attuale formulazione dell'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge esclude invece dall'ambito di applicazione del relativo divieto. Tale distonia appare tanto più evidente in considerazione sia della comune natura elettiva che caratterizza entrambe le tipologie di cariche pubbliche, sia dell'impegno derivante in concreto dall'esercizio delle funzioni di consigliere provinciale o comunale, che, in numerose realtà locali, può risultare almeno altrettanto significativo e assorbente di quello corrispondente ad analoghi incarichi a livello regionale.

Certamente perfettibile è inoltre il sistema delle dichiarazioni in materia di incompatibilità che i titolari di carica sono tenuti a trasmettere all'Autorità entro trenta giorni dall'assunzione del mandato governativo. La disciplina attualmente in vigore, infatti, non prevede l'obbligo di dichiarare tutte le situazioni pendenti e suscettibili di esame ai sensi dell'articolo 2 della legge, ma rimette in buona sostanza ai diretti interessati la valutazione preventiva in ordine alla compatibilità o meno dei propri incarichi o attività professionali. Oltre alle difficoltà connesse a una corretta interpretazione delle diverse fattispecie previste dalla norma, ciò determina anche una sostanziale limitazione del quadro informativo di cui l'Autorità può disporre ai fini di un efficace esercizio dei propri compiti di vigilanza e di controllo sulle possibili situazioni di incompatibilità.

Alle considerazioni appena esposte, strettamente attinenti la normativa vigente, sembra opportuno, in questa sede, aggiungere alcune brevi riflessioni con riferimento ai principali aspetti del progetto di riforma della materia, così come delineati nella proposta di legge di iniziativa parlamentare attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (A.C. n.1318).

Come già illustrato in occasione della recente audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato presso la citata Commissione parlamentare, l'impianto della proposta di riforma risulta essenzialmente indirizzato a finalità e obiettivi di prevenzione delle situazioni di conflitto di interessi e, in quanto tale, caratterizzato, rispetto a quella attuale, da una disciplina più stringente in materia di incompatibilità nell'ottica di una ancor più netta separazione tra esercizio di funzioni di governo e interessi privati. In questa prospettiva, lo spettro delle situazioni di incompatibilità è al tempo stesso più ampio e più dettagliato di quello previsto dalla legge n. 215/04, rispondendo in tal modo a sentite esigenze di maggiore chiarezza. Il divieto concernente l'esercizio di attività professionali, ad esempio, risulta svincolato dal requisito della connessione con le funzioni inerenti la carica di governo, mentre sono definite con maggiore precisione le cariche ricoperte in imprese ed enti (presidente, amministratore, liquidatore, sindaco o revisore) e considerate incompatibili con il mandato governativo. Sono inoltre espressamente ricompresi nel divieto gli incarichi di consulenza e quelli arbitrali, svolti per conto sia di imprese, sia di enti pubblici o privati.

La nuova disciplina in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, la

cui applicazione viene demandata a una istituenda Autorità pubblica (di seguito "Autorità"), impone inoltre, ai titolari di cariche di governo, una serie di obblighi relativamente alla dichiarazione sia degli incarichi e delle attività lavorative e professionali soggetti al regime di incompatibilità, sia delle rispettive attività patrimoniali. Per queste ultime, sono previsti altresì specifici adempimenti comprendenti, tra gli altri, il conferimento obbligatorio a una gestione fiduciaria per i valori mobiliari superiori a una determinata soglia di valore complessivo e, per le altre attività patrimoniali suscettibili di determinare conflitti di interessi, l'adozione di misure – inclusa l'eventuale dismissione – idonee a prevenire l'insorgere di tali situazioni.

Ciò premesso, come contributo al prosieguo del lavoro di esame e discussione parlamentare del progetto di riforma, può essere di qualche beneficio segnalare all'attenzione del dibattito in corso alcuni profili sostanziali rispetto ai quali si ritiene che i contenuti della proposta di legge possano essere utilmente modificati o integrati ai fini di un suo ulteriore miglioramento complessivo.

Da un punto di vista generale, sembrerebbe innanzitutto auspicabile l'inserimento di una norma di principio che, come nella normativa attualmente in vigore, definisse gli obiettivi fondamentali perseguiti dalla legge e fornisse una cornice generale alle disposizioni che seguono, richiamando in particolare l'esigenza di assicurare che i titolari di cariche di governo si dedichino esclusivamente alla cura degli interessi pubblici ad essi affidati. Ciò garantirebbe una maggiore coerenza complessiva alla successiva disciplina delle fattispecie di incompatibilità; tutti i relativi divieti, infatti, prescindono completamente dall'elemento della connessione con le attribuzioni e le responsabilità inerenti la carica di governo e sembrano quindi rispondere a esigenze e obiettivi ulteriori rispetto alla sola prevenzione delle eventuali situazioni di conflitto di interessi, intendendo presumibilmente evitare anche i possibili riflessi negativi sull'attività di governo eventualmente derivanti da un eccessivo cumulo di incarichi e attività lavorative e professionali.

Specifica menzione riguarda inoltre l'assenza, nel testo, di norme intese a disciplinare l'assunzione di incarichi o l'esercizio di attività professionali dopo la scadenza del mandato governativo, diversamente da quanto invece previsto dalla legge attuale limitatamente ai dodici mesi successivi alla cessazione dalla carica di governo. Tale lacuna risulta peraltro dissonante rispetto alle stesse finalità preventive che ispirano la proposta di legge, posto che il regime delle incompatibilità *post-carica* è essenzialmente diretto ad escludere in radice anche la mera eventualità che l'esercizio delle funzioni di governo possa essere influenzato o distorto dall'interesse personale del titolare a precostituirsi benefici futuri, ad esempio in termini di incarichi da assumere al termine del mandato.

Come accennato, il progetto di riforma introduce adempimenti e obblighi, anche piuttosto incisivi, con riferimento alle attività patrimoniali detenute, anche per interposta persona, dai titolari di cariche di governo. Relativamente ai valori mobiliari, tuttavia, l'esclusione dall'ambito di applicazione della legge di quelli il cui valore complessivo sia inferiore (o uguale) ai

dieci milioni di euro appare eccessivamente ampia in rapporto agli obiettivi di prevenzione perseguiti, soprattutto in considerazione del fatto che situazioni non trascurabili di conflitto, tra interessi privati e pubblici, possono verosimilmente insorgere anche con riferimento a patrimoni di minore consistenza, ma eventualmente più concentrati su specifici settori di attività economica.

Per le altre attività patrimoniali, la proposta di legge affida all'Autorità di vigilanza il compito di accertare, caso per caso, se e quali tra esse siano suscettibili di determinare conflitti di interessi in ragione delle funzioni e dei poteri inerenti la carica di governo ricoperta e di disporre, d'ufficio o su proposta dei soggetti interessati, misure adeguate a prevenire tali situazioni di conflitto. Il testo in discussione non contiene tuttavia alcuna definizione, neppure in termini generali, della fattispecie di conflitto di interessi, né indica i criteri ai quali l'Autorità dovrebbe attenersi nell'operare le proprie valutazioni. Ad eccezione delle partecipazioni rilevanti detenute in imprese operanti in alcuni settori economici - per le quali l'idoneità a generare situazioni di conflitto è oggetto di un'esplicita presunzione legale – l'individuazione di queste attività patrimoniali rischia pertanto di essere fonte di significative incertezze e ambiguità, tanto meno auspicabili alla luce del carattere potenzialmente penetrante e invasivo delle misure che potrebbero risultare necessarie a scongiurare il rischio di situazioni di conflitto. Inoltre, sotto il profilo soggettivo, la proposta sembra riguardare esclusivamente il patrimonio del titolare di carica. A differenza della legge attualmente in vigore non viene invece attribuito alcun rilievo alle attività patrimoniali dei familiari, che, anche nel quadro di un approccio esclusivamente preventivo alla disciplina delle situazioni di conflitto di interessi, potrebbero difficilmente essere considerate irrilevanti e, tuttavia, sembrano poter rientrare nell'ambito applicativo della legge solo se riconducibili alla categoria delle attività detenute "per interposta persona".

Particolarmente rilevanti e problematiche sono le implicazioni connesse alla disciplina delle imprese in concessione. La proposta prevede infatti che l'eventuale violazione degli obblighi e divieti stabiliti dalla legge comporti in ogni caso "la decadenza dell'atto di concessione o di altro atto di assenso di amministrazioni pubbliche comunque denominato, cui è subordinato l'esercizio della relativa attività economica". Dato che gli obblighi e i divieti previsti dal progetto di riforma riguardano esclusivamente i titolari di cariche di governo, la disposizione sembra doversi interpretare nel senso che le menzionate conseguenze di una eventuale violazione riguarderebbero unicamente le concessioni o autorizzazioni di cui sia personalmente titolare il responsabile di governo interessato. A tale proposito, tuttavia, un intervento di chiarimento deve ritenersi certamente auspicabile, soprattutto in ragione del fatto che la disposizione in esame ha per specifico oggetto le imprese in concessione. Eccessivamente penalizzanti sembrano, inoltre, le limitazioni imposte dalla medesima norma alle imprese nelle quali i titolari di cariche di governo detengano partecipazioni rilevanti; soprattutto laddove, come nei casi di collegamento ex articolo 2359, terzo comma c.c., la partecipazione del titolare di carica non sia di controllo. In questi casi, infatti, l'impresa si troverebbe ingiustificatamente esclusa dalla possibilità di ottenere concessioni o altre

autorizzazioni necessarie all'esercizio delle relative attività economiche semplicemente per effetto e in conseguenza di una situazione da essa non determinata e rispetto alla quale non avrebbe in ogni caso alcuna efficace possibilità di intervento.

Alcune importanti lacune riguardano anche la disciplina dei poteri dell'Autorità di vigilanza. Relativamente ai poteri d'indagine, la proposta di legge prevede che l'Autorità possa richiedere informazioni solo ad organi della Pubblica Amministrazione, ad altri soggetti pubblici o a società private, ma non a persone fisiche. Inoltre, tali richieste non sono assistite da sanzioni pecuniarie, per esempio nei confronti di enti e società privati, in caso di rifiuto a fornire le informazioni richieste o di produzione di informazioni incomplete o non veritiere. La norma non prevede poi la non opponibilità del segreto d'ufficio da parte di altre Pubbliche Amministrazioni, né l'esercizio di poteri ispettivi a fini di accertamento e di acquisizione di informazioni e documenti presso imprese o enti privati. Infine, sarebbe certamente utile, a fini di trasparenza, che la proposta definisse il regime di pubblicità dei provvedimenti dell'Autorità, prevedendo altresì un obbligo di relazione periodica al Parlamento in ordine alle attività di controllo e di vigilanza da essa esercitate in applicazione della legge.