AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

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

giugno 2005

Presidente

Antonio Catricalà

Componenti

Giorgio Guazzaloca

Nicola Cesare Occhiocupo

Antonio Pilati

Carlo Santagata de Castro

Capo di Gabinetto

Luigi Fiorentino

Segretario Generale

Rita Ciccone

INTRODUZIONE 4

AMBITO SOGGETTIVO E OGGETTIVO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 215/04 5

FATTISPECIE PREVISTE DALLA LEGGE N. 215/04 6
Incompatibilità 7
Conflitto di interessi per incompatibilità 8
Conflitto di interessi per incidenza sul patrimonio 8
Condotte delle imprese 10

PROCEDURE ISTRUTTORIE 10

MISURE ORGANIZZATIVE 13
Moduli e Formulari per le comunicazioni all'Autorità 13
Collaborazioni instaurate con altre amministrazioni 15
Assetto organizzativo 16

ATTIVITÀ SVOLTA AI SENSI DELLA LEGGE N. 215/04 17
IL 58° GOVERNO DELLA REPUBBLICA 17
Le ipotesi di incompatibilità riscontrate 18
Articolo 2, comma 1, lettera a): cariche o uffici diversi dal mandato parlamentare e non inerenti alle funzioni dei titolari di carica di governo 18
Articolo 2, comma 1, lettera b): enti di diritto pubblico 19
Articolo 2, comma 1, lettera c): società aventi fini di lucro e attività di rilievo imprenditoriale 20
Articolo 2, comma 1, lettera d): attività professionali o di lavoro autonomo 21
Articolo 2, comma 1, lettere e) e f): impiego o lavoro pubblico o privato 22
DATI DI SINTESI RELATIVI AL 58° GOVERNO DELLA REPUBBLICA 24
Situazioni di incompatibilità 24
a) dichiarazioni pervenute 24
b) procedure concluse 24
c) procedure non concluse 27
d) incompatibilità successive alla cessazione dell'incarico 27
Attività patrimoniali 28
IL 59° GOVERNO DELLA REPUBBLICA 28

CONCLUSIONI 29

Introduzione

Questa relazione, presentata 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), ha lo scopo di illustrare al Parlamento lo stato delle attività di controllo e di vigilanza svolte dall'Autorità nei primi sei mesi di esercizio delle relative competenze in materia. La relazione si articola in una prima parte illustrativa della normativa e delle problematiche ad essa connesse e in una seconda parte dedicata all'analisi dei dati di sintesi dell'attività svolta dal 1° gennaio 2005, al fine di dar conto del numero e della tipologia dei controlli attivati.

La legge sul conflitto di interessi dei titolari di carica di governo è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 193 del 18 agosto 2004 ed è entrata in vigore il 2 settembre 2004. La legge n. 215/04 attribuisce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato competenze generali (articolo 6), mentre all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni spetta la competenza specifica a vigilare sui casi in cui il titolare di carica di governo fruisca di un sostegno privilegiato da parte delle imprese operanti nel settore delle comunicazioni (di sua proprietà o di proprietà dei congiunti) (articolo 7).

Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 6, comma 10 della legge, l'Autorità ha adottato, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge (avvenuta il 2 settembre 2004), i criteri di accertamento e le procedure istruttorie per le attività ad essa demandate, nonché le opportune modifiche organizzative interne. La scelta del legislatore è stata, infatti, quella di rimettere alla discrezionalità dell'Autorità l'individuazione dei criteri sostanziali da applicare ai fini dell'accertamento delle situazioni di conflitto e delle regole procedurali volte a disciplinare le modalità di esercizio dei poteri a essa attribuiti.

L'Autorità, pertanto, con delibera del 16 novembre 2004 ha adottato il regolamento concernente i "Criteri di accertamento e procedure istruttorie relativi all'applicazione della legge 20 luglio 2004, n. 215 recante norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi", pubblicato in data 1° dicembre 2004 sulla Gazzetta Ufficiale e sul Bollettino dell'Autorità. Il regolamento delinea, in primo luogo, i criteri di accertamento delle situazioni di incompatibilità e del conflitto di interessi e, successivamente, regola distinti *iter* procedurali individuati sulla base delle previsioni normative.

Ai sensi delle disposizioni transitorie di cui all'articolo 10 della legge n. 215/04, l'Autorità ha iniziato a esercitare le sue funzioni di vigilanza e controllo in materia di conflitti di interesse dal 1° gennaio 2005.

Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della legge n. 215/04

Si tratta di una normativa del tutto innovativa nel nostro ordinamento giuridico in quanto introduce una sorta di "statuto giuridico" dei titolari di cariche del governo centrale dello Stato, che completa e si aggiunge alla generale disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità per i membri del Parlamento. La legge costituisce una novità di indubbio rilievo nell'assetto politico-costituzionale, in quanto fa assurgere a principi generali dell'ordinamento, i canoni della correttezza nell'esercizio del potere pubblico e dell'equa distribuzione delle risorse economiche, a corollario dei valori costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

L'articolo 1, comma 1 contiene il principio cardine della legge, imponendo ai titolari di carica del governo della Repubblica di dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici. Si tratta segnatamente del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei Ministri, dei Vice Ministri, dei Sottosegretari di Stato e dei Commissari straordinari del governo. Resta di competenza delle Regioni e Province autonome l'adozione di normative volte ad assicurare anche da parte dei titolari degli organi di governo di tali enti territoriali la concreta osservanza del richiamato principio generale. Pertanto, le funzioni di verifica e controllo dell'Autorità non si esplicano nei confronti degli amministratori locali.

L'ambito oggettivo della legge comprende fattispecie di incompatibilità (articolo 2), di realizzazione di atti di governo in conflitto di interessi (articolo 3), nonché di comportamenti di imprese che si avvantaggino di tali atti (articolo 6, comma 8). Atteso che una parte rilevante dell'attività di controllo dell'Autorità implica la realizzazione di un atto di governo, nella definizione dei criteri di accertamento relativi all'applicazione della legge, l'Autorità ha ritenuto in primo luogo necessario regolamentare l'ambito oggettivo di intervento, prevedendo una formulazione molto ampia (articolo 2, comma 1 del regolamento), atta a ricomprendere indistintamente tutti gli atti e le omissioni di atti dovuti posti in essere nell'esercizio delle funzioni inerenti la carica di governo, ivi incluse quelle normative (nelle quali rientrano non solo i regolamenti ma anche i decreti legge e i decreti legislativi) e di proposta legislativa (presentazione di disegni di legge o di emendamenti). È stato poi precisato che l'Autorità non è chiamata a sindacare qualsiasi ritardo od omissione (ad esempio nell'attuazione del programma di governo) ma solo quelle omissioni o ritardi di atti giuridicamente dovuti (articolo 2, comma 2 del regolamento). Inoltre, quando la funzione di governo è esercitata da un organo collegiale, i singoli componenti non possono celarsi dietro lo schermo di un collegio, in quanto, pur non potendo essere sindacata l'astensione, assume rilevanza qualsiasi forma di contributo alla delibera collegiale (articolo 2, comma 3 del regolamento).

Fattispecie previste dalla legge n. 215/04

Sotto il profilo sostanziale, le funzioni di accertamento e controllo dell'Autorità attengono in primo luogo all'incompatibilità (articolo 2) in forza della quale il titolare di una carica di governo, nello svolgimento del proprio incarico, non può:

a) ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare 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[1];
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, né compiere atti di gestione in associazioni o società tra professionisti;
e) esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro pubblico;
f) esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro privato.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 4, l'incompatibilità prevista dalla disposizione di cui alla lettera *d*) del comma 1 costituisce causa di impedimento temporaneo all'esercizio della professione e come tale è soggetta alla disciplina dettata dall'ordinamento professionale di appartenenza. L'incompatibilità prevista dalle disposizioni di cui alle lettere *b*), *c*) e *d*) del comma 1 perdura per dodici mesi dal termine della 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 seconda tipologia di violazioni è disciplinata dall'articolo 3 della legge, il quale prevede, sotto la titolazione "conflitto di interessi", due distinte fattispecie. La prima, prevista dall'articolo 3, prima parte, implica una valutazione di incompatibilità *ipso iure* e sussiste quando il titolare di cariche

[1] Il decreto legge 31 marzo 2005, n. 44, convertito con legge 31 maggio 2005, n. 88, ha introdotto, accanto alla deroga del mandato parlamentare anche la deroga per gli amministratori di enti locali, come definiti dall'articolo 77, comma 2 del Testo Unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

di governo partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, trovandosi in situazione di incompatibilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1. La seconda implica una accertamento in ordine al contenuto dell'atto, il quale non deve avere 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, con danno per l'interesse pubblico (articolo 3, seconda parte).

Infine, la legge annovera tra le violazioni anche le condotte di "approfittamento" delle imprese, che siano conseguenza di atti adottati in situazioni di conflitto di interessi (articolo 6, comma 8).

In merito ai casi di incompatibilità o di conflitto d'interesse accertati, l'articolo 6, comma 9 della legge dispone che l'Autorità riferisca al Parlamento. Laddove l'accertamento riguardi un "approfittamento" delle imprese, l'Autorità adotta una diffida e nelle situazioni di inottemperanza infligge una sanzione pecuniaria, "*correlata alla gravità del comportamento e commisurata nel massimo al vantaggio patrimoniale effettivamente conseguito dall'impresa*"; successivamente ne riferisce al Parlamento.

Incompatibilità

La legge, pur tipizzando precise situazioni di incompatibilità, è formulata in modo ampio, facendo riferimento nella sostanza a qualsiasi attività di carattere pubblico o privato estranea alla funzione di governo.

Le fattispecie individuate dall'articolo 2, comma 1, della legge si basano su una presunzione *iuris et de iure*, nel senso che, qualora il titolare ricopra gli incarichi o svolga le attività indicate, egli versa in situazione di incompatibilità e pertanto viola la legge. In particolare, il titolare di carica di governo non può ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare e di amministratore di enti locali, anche in enti di diritto pubblico, esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro ovvero in generale in attività di rilievo imprenditoriale, svolgere attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo, nonché esercitare qualsiasi tipo di impiego pubblico o privato. Le incompatibilità relative a cariche o funzioni in enti di diritto pubblico, in società o in enti di rilievo imprenditoriale, nonché allo svolgimento di attività professionale, perdurano anche per i 12 mesi successivi alla cessazione della carica, ma limitatamente a enti pubblici o società con fini di lucro che operino prevalentemente in settori inerenti alla carica di governo ricoperta (articolo 2, comma 4).

Nel dare interpretazione alla nozione di "cariche e uffici", l'Autorità ha fatto riferimento all'ampiezza della nozione utilizzata dalla legge n. 215/04, ricomprendendovi qualunque incarico o funzione ricoperta, anche a titolo onorifico, a prescindere dall'effettiva qualificazione e dalla circostanza che conferisca o meno poteri di rappresentanza (articolo 3, lettera *a*) del regolamento).

Nella medesima prospettiva interpretativa, si è ritenuto che la definizione di "compiti di gestione" interessi sia le funzioni di amministrazione (in società o in attività di rilievo imprenditoriale) sia quelle di controllo, quali ad

esempio quella di componente del collegio sindacale, dando rilievo al dato sostanziale della possibilità di influenzare in qualunque modo le attività di conduzione degli affari sociali o di rilievo imprenditoriale (articolo 3, lettera *b*) del regolamento).

Per quanto riguarda la nozione di "materie o settori connessi", l'Autorità ha ritenuto che ciò che rileva è la sostanziale inerenza, diretta o indiretta, dell'attività agli interessi pubblici tutelati nell'esercizio della carica di governo (articolo 3, lettera *c*) del regolamento).

Infine, l'Autorità ha ritenuto opportuno adottare la nozione di impresa elaborata dalla giurisprudenza in materia antitrust che, come è noto, considera tale qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo stato giuridico o dalle modalità di finanziamento (articolo 3, lettera *d*) del regolamento).

Conflitto di interessi per incompatibilità

La fattispecie del "conflitto di interessi per incompatibilità", è prevista dall'articolo 3, prima parte, della legge n. 215/04 e ricorre ogniqualvolta il titolare di una carica di governo che si trova già in una situazione di incompatibilità – nella quale peraltro non dovrebbe trovarsi sin dalla data del giuramento o dell'assunzione della carica (*ex* articolo 2, comma 3 della legge) – adotta o partecipa all'adozione di un atto ovvero omette un atto dovuto, nell'esercizio della funzione di governo.

Il regolamento adottato dall'Autorità chiarisce che questa situazione prescinde dalla incidenza specifica e preferenziale e dal danno all'interesse pubblico, che invece sono elementi costitutivi della situazione di conflitto per incidenza sul patrimonio. Il conflitto di interessi per incompatibilità è quindi una fattispecie che si fonda su una presunzione assoluta di violazione della legge (derivante dal dovere di astensione sancito dall'articolo 1, comma 1 della legge), che consiste nel compimento dell'attività di governo da parte di colui che si trova in situazione di incompatibilità, anche se in concreto l'atto o l'omissione non avvantaggiano il titolare o i suoi parenti, né danneggiano il pubblico interesse.

Conflitto di interessi per incidenza sul patrimonio

La seconda ipotesi di conflitto di interessi prescinde dall'esistenza di una situazione di incompatibilità (come precisato dall'articolo 5, comma 1 del regolamento) e riguarda l'adozione o la partecipazione all'adozione di atti, attraverso i quali il titolare di una carica di governo favorisca se stesso, il coniuge o i suoi parenti entro il secondo grado, arrecando al contempo un danno all'interesse pubblico.

Gli elementi costitutivi di tale fattispecie sono particolarmente stringenti e consistono in: *i*) una incidenza specifica e preferenziale sulla sfera patrimoniale dei soggetti di cui all'articolo 3 della legge; *ii)* un danno per l'interesse pubblico.

Il regolamento dell'Autorità qualifica l'incidenza "specifica e preferenziale" come qualsiasi vantaggio economicamente apprezzabile nel patrimonio del titolare o dei suoi congiunti (articolo 5, comma 2 del regolamento), a sua volta definito in maniera ampia come il complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi, suscettibili di valutazione economica, facenti capo a una persona fisica o giuridica (articolo 5, comma 3 del regolamento).

È sufficiente che tale incidenza sia anche solo potenziale, assumendo rilievo la mera idoneità dell'atto o dell'omissione a generare un beneficio sul patrimonio dei soggetti individuati dalla legge, come appare indicare la formulazione letterale dell'articolo 6, comma 3 della legge che fa esplicito riferimento all'eventualità dell'incidenza. Il vantaggio patrimoniale deve poi essere "particolare, ancorché non esclusivo". Con l'aggettivo "non esclusivo" si è inteso fornire un'interpretazione di "incidenza specifica e preferenziale" tale da non limitare il possibile intervento alle sole ipotesi di atti che avvantaggiano esclusivamente i soggetti di cui all'articolo 3 della legge. Si è quindi sottolineato che è sufficiente la sussistenza di un vantaggio particolare, ovvero di un esito di favore nella sfera patrimoniale del titolare, anche se di tale vantaggio beneficiano al contempo soggetti diversi dal titolare della carica di governo e dai suoi più stretti congiunti. In tal senso, l'atto di governo assume rilievo anche quando diretto "alla generalità o ad intere categorie di soggetti". In altri termini, anche un atto con efficacia giuridica *erga omnes* può di fatto tradursi in un esito di favore particolare a vantaggio del titolare della carica di governo o dei suoi congiunti.

Il secondo presupposto per la sussistenza della fattispecie del conflitto di interessi per incidenza sul patrimonio è rappresentato dal "danno per l'interesse pubblico". Al riguardo, la scelta del legislatore di attribuire all'Autorità la competenza nella materia del conflitto di interessi è stata ispirata non solo dalla natura dell'istituzione quale autorità amministrativa indipendente, ma anche dal tipo di funzioni esercitate in quanto organo competente a dare applicazione alla normativa antitrust. In questa prospettiva, il regolamento dell'Autorità dà, all'articolo 5, comma 4, una interpretazione in chiave innanzitutto concorrenziale di tale pregiudizio all'interesse pubblico, rinvenendolo in tutti i casi in cui l'atto o l'omissione del titolare della carica di governo siano idonei ad alterare il corretto funzionamento del mercato. Il comma successivo prevede un criterio "residuale" che dovrebbe comprendere tutti i casi di conflitto di interessi che non danno luogo direttamente a problemi di concorrenza o che non riguardano affatto il mercato. In tal caso, il danno per l'interesse pubblico sussiste quando l'incidenza sul patrimonio sia frutto di una scelta manifestamente ingiustificata in relazione ai fini istituzionali cui l'azione di governo è preordinata (articolo 5, comma 5 del regolamento). Tale definizione configura un controllo da parte dell'Autorità consistente nell'apprezzare se il vantaggio conseguito dal titolare, dal suo coniuge o dai suoi parenti entro il secondo grado, sia palesemente estraneo e non giustificato dal fine istituzionale cui l'azione del titolare dovrebbe essere preordinata. In altri termini, si tratta di una patologia dell'azione di governo che richiama la figu-

ra dello sviamento di potere. In questa prospettiva si può escludere la sussistenza della fattispecie qualora il vantaggio sia la conseguenza meramente occasionale di un atto adottato nell'ottica dell'esclusivo perseguimento del fine istituzionale e della tutela dell'interesse pubblico.

Condotte delle imprese

Specifiche previsioni riguardano la fattispecie relativa alle condotte delle imprese. L'articolo 6, comma 8 della legge n. 215/04, vieta alle imprese che fanno capo al titolare di cariche di governo o ai suoi congiunti, di porre in essere comportamenti diretti a trarre vantaggio da atti adottati in conflitto di interessi. L'articolo 6 del regolamento adottato dall'Autorità espressamente precisa che tale fattispecie sussiste anche quando tale condotta sia posta in essere nell'esercizio di una facoltà prevista nell'atto medesimo, evitando così che le imprese possano eludere la legge invocando una copertura normativa al fine di giustificare il proprio comportamento.

Inoltre, poiché l'articolo 6, comma 8 della legge n. 215/04, richiede la prova che chi ha agito era a conoscenza della situazione di conflitto di interessi, si è ritenuto di precisare nel regolamento che, ai fini della imputabilità della condotta, non rileva il ruolo o la qualifica formale delle persone che hanno posto in essere il comportamento. Infine, nella complessa valutazione di tale consapevolezza prevista dalla legge, il richiamo alla legge n. 689/81 consente all'Autorità di potersi avvalere dei consolidati orientamenti giurisprudenziali che si sono formati in materia di imputabilità delle condotte ai fini delle irrogazioni di sanzioni amministrative.

Procedure istruttorie

Nel delineare le procedure istruttorie cui rifarsi nell'applicazione della legge n. 215/04, il regolamento ha fatto ampio ricorso, laddove possibile, alle norme di procedura vigenti in materia di concorrenza e di pubblicità ingannevole, avendo come obiettivo il perseguimento dei principi di trasparenza, efficienza, buon andamento dell'azione amministrativa e rispetto delle garanzie del contraddittorio.

Il regolamento disciplina le modalità di conduzione dei procedimenti riguardanti il conflitto di interessi per incompatibilità, il conflitto di interessi per incidenza sul patrimonio nonché le condotte delle imprese che pongano in essere comportamenti diretti a trarre vantaggio da atti adottati in conflitto di interessi, individuandone i tratti distintivi, quali ad esempio i soggetti cui deve essere comunicato l'avvio del procedimento.

In relazione ai tempi di avvio del procedimento, una volta pervenuta la dichiarazione di incompatibilità, il regolamento prescrive che la fase preliminare di valutazione debba esaurirsi nel termine ordinatorio di trenta giorni. Nessun termine viene invece previsto per la fase preliminare di un procedimento per incompatibilità che sia originato da una iniziativa d'ufficio o per il procedimento sul conflitto di interessi. Tale previsione appare coerente con la *ratio* della legge. Infatti, per quanto riguarda le incompatibilità, il rispetto di un termine certo di 30 giorni entro il quale l'Autorità deve esprimersi sull'avvio di un procedimento appare giustificato solo a fronte di dichiarazioni in tal senso ricevute e non quando le situazioni di incompatibilità siano riscontrate d' ufficio o segnalate da un terzo.

Quanto ai procedimenti per conflitto di interessi, benché l'articolo 5, comma 5 della legge preveda che l'Autorità debba compiere gli accertamenti di competenza entro i trenta giorni successivi al ricevimento delle dichiarazioni, si ritiene che nessun termine possa decorrere dal mero ricevimento delle attività patrimoniali. Infatti, a fronte del ricevimento delle relative dichiarazioni, l'Autorità non potrebbe svolgere alcuna valutazione, essendo necessaria, al fine di configurare un'eventuale situazione di conflitto di interessi ai sensi degli articoli 3 o 6, comma 8 della legge, l'esistenza o l'omissione di uno specifico atto di governo.

A seconda della tipologia di violazione ipotizzata, è inoltre differenziato il contenuto delle decisioni assunte dall'Autorità all'esito del procedimento svolto. Infatti, in caso di accertamento della sussistenza del conflitto di interessi di cui all'articolo 3 della legge, si prevede che ne vengano informati gli interessati (articolo 12, comma 1 del regolamento). Laddove, nel corso del procedimento, venga accertata in via incidentale una situazione di incompatibilità, si prevede che l'Autorità richieda agli organismi e alle autorità competenti di provvedere alla rimozione della situazione di incompatibilità (articolo 12, comma 2 del regolamento), analogamente a quanto già visto per l'ipotesi di accertamento della situazione di incompatibilità in via principale ai sensi dell'articolo 9, comma 1 del regolamento.

In caso, invece, di accertamento della violazione di cui all'articolo 6, comma 8 della legge, il regolamento prevede che l'Autorità diffidi l'impresa affinché si astenga da qualsiasi comportamento diretto ad avvalersi dell'atto in conflitto di interessi ovvero ponga in essere azioni idonee a far cessare la relativa violazione o, se possibile, misure correttive (articolo 12, comma 3 del regolamento), assegnando un termine ai fini dell'ottemperanza. In caso di inottemperanza da parte dell'impresa alle disposizioni impartite ai sensi dell'articolo 6, comma 8 della legge, si prevede che l'Autorità infligga sanzioni pecuniarie, applicando, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (articolo 13 del regolamento).

Dell'esito di tutte le tipologie di procedimenti è data comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Il regolamento detta, inoltre, alcune "disposizioni comuni" applicabili ai procedimenti volti ad accertare le situazioni di incompatibilità, ai procedimenti relativi al conflitto di interessi per incompatibilità e per incidenza sul patrimonio, nonché ai procedimenti aventi ad oggetto i comportamenti delle imprese. Restano esclusi pertanto dall'ambito di applicazione di dette disposizioni i procedimenti di inottemperanza per i quali, come visto, vengono in causa le sole norme di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

In relazione alla partecipazione ai procedimenti, essa è garantita ai soli diretti interessati a cui è stato comunicato l'avvio del procedimento, e che, a seconda della fattispecie rilevante, possono essere, di volta in volta, i titolari di carica di governo, o anche il coniuge, i parenti entro il secondo grado o l'impresa medesima.

La garanzia del contraddittorio è assicurata dalla possibilità attribuita a tali soggetti di accedere agli atti del procedimento e presentare memorie scritte e documenti (articolo 14, commi 1 e 2 del regolamento). L'esercizio del diritto di accesso ai documenti formati o stabilmente detenuti è disciplinato dettagliatamente con riferimento alle eventuali esigenze di riservatezza, nonché alle concrete modalità di esercizio. In particolare, per quanto concerne le esigenze di riservatezza, il regolamento prevede che nelle ipotesi in cui i documenti detenuti dall'Autorità nell'ambito dei procedimenti contengano informazioni riservate di carattere personale, commerciale, industriale e finanziario, relative a persone e imprese coinvolte nei procedimenti, il diritto di accesso sia consentito, in tutto o in parte, nei limiti in cui ciò sia necessario per assicurare il contraddittorio oppure ai fini dell'accertamento (articolo 20, comma 2 del regolamento).

Il regolamento prevede altresì che siano sottratti all'accesso le note, le proposte e ogni altra elaborazione degli uffici con funzione di studio e di preparazione del contenuto di atti e che possano essere sottratti all'accesso, in tutto o in parte, i verbali delle adunanze del collegio (articolo 20, comma 3 del regolamento). Infine, l'ufficio può disporre motivatamente il differimento dell'accesso ai documenti richiesti sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento delle funzioni di cui alla legge e comunque non oltre la comunicazione, di cui all'articolo 14, comma 3 del regolamento, della data di conclusione degli accertamenti (articolo 20, comma 6 del regolamento).

L'Autorità, conformemente a quanto previsto dall'articolo 6, comma 6 della legge n. 215/04, che rinvia ai poteri di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287, "*in quanto compatibili*", ha poi inteso rendere incisivi i poteri di accertamento, contemplando la possibilità, in ogni momento del procedimento, di: *i*) richiedere alle imprese, enti o persone che ne siano in possesso, di fornire informazioni e di esibire documenti utili ai fini del procedimento; *ii*) disporre ispezioni al fine di controllare i documenti e di prenderne copia; *iii*) disporre perizie e analisi economiche e statistiche, nonché la consultazione di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini del procedimento (articolo 15 del regolamento).

Sulla scorta dell'esperienza maturata dall'Autorità in sede di applicazione della normativa in materia di concorrenza e di pubblicità ingannevole, particolare attenzione è stata dedicata al rafforzamento della previsione contenuta nella legge relativa alla collaborazione con altri organi. A tal fine, è stato previsto che l'Autorità possa avvalersi della Guardia di Finanza, con la quale è in corso da molti anni un proficuo rapporto di collaborazione. Sotto questo profilo è di particolare importanza il richiamo all'articolo 54, comma 4 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, secondo cui l'Autorità, nell'espletamento delle istruttorie di cui al titolo II della legge 10 ottobre 1990, n. 287, si avvale della collaborazione dei militari della Guardia di Finanza che agiscono con i poteri d'indagine ad essa attribuiti ai fini dell'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi.

Misure organizzative

Moduli e Formulari per le comunicazioni all'Autorità

Al fine di consentire all'Autorità il pieno svolgimento delle sue funzioni in materia, la legge ha previsto una serie di adempimenti preliminari in capo ai soggetti che ricoprano una carica di governo. Si tratta di dichiarazioni che devono essere trasmesse all'Autorità sia in merito alle eventuali situazioni di incompatibilità in cui versino i titolari, sia in relazione alle situazioni patrimoniali sulle quali possano prodursi gli eventuali effetti di un atto di governo. In particolare, ai sensi dell'articolo 5, commi 1 e 4 della legge, il titolare di una carica di governo deve rendere all'Autorità una dichiarazione relativa alla situazione di incompatibilità entro 30 giorni dall'assunzione della carica; inoltre, ai sensi dell'articolo 5, commi 2, 4 e 6 della legge, il titolare di una carica di governo, nonché il coniuge e i parenti entro il secondo grado sono tenuti a dichiarare all'Autorità, entro 90 giorni dal giuramento, i dati relativi alle proprie attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie e le relative variazioni.

Giova osservare che il sistema delle dichiarazioni patrimoniali assicura solo parzialmente la possibilità di applicazione efficace della legge.

Infatti, il presupposto essenziale affinché l'Autorità possa efficacemente esercitare i propri compiti di accertamento e controllo è rappresentato dalla conoscenza completa delle situazioni patrimoniali non solo dei titolari di carica di governo ma anche dei loro più stretti congiunti, ovvero coniuge e parenti entro il secondo grado. Tuttavia, benché l'articolo 5, comma 6 della legge n. 215/04, preveda che le dichiarazioni patrimoniali siano rese "*anche dal coniuge e dai partenti entro il secondo grado*", la legge non sanziona poi in alcun modo tali soggetti allorquando non forniscano tali dichiarazioni. Infatti,

l'articolo 8, comma 2 della legge prevede in capo al solo titolare della carica di governo il ricorrere dell'ipotesi di reato di cui all'articolo 328 del codice penale ("Rifiuto ed omissione di atti d'ufficio") per il caso che le dichiarazioni non siano rese o risultino non veritiere o incomplete e il titolare medesimo non abbia ottemperato, nel termine fissato, alla specifica richiesta formulata dall'Autorità.

La lacuna normativa della legge n. 215/04 ostacola di fatto la funzione di controllo dell'Autorità, limitandola ai soli parenti che spontaneamente rispettano le prescrizioni di legge, determinando così una situazione di fatto discriminatoria. La lacuna appare oltretutto incomprensibile laddove si considera che la legge punisce non solo l'atto di governo del titolare di carica, ma anche le condotte delle imprese facenti capo o controllate dai congiunti. Al riguardo, l'articolo 6, comma 8 della legge vieta non solo alle imprese facenti capo al titolare, ma anche a quelle facenti capo al coniuge o ai parenti entro il secondo grado di porre in essere comportamenti diretti a trarre vantaggio da atti adottati in conflitto di interessi, qualora chi agisce sia a conoscenza della situazione di conflitto. Per tal verso la legge nel suo complesso prevede sia una responsabilità del titolare di carica sia dei parenti titolari di imprese. La trasmissione delle dichiarazioni patrimoniali dei parenti è quindi strumentale anche a verificare il rispetto della legge da parte delle imprese detenute dai congiunti.

Il regolamento adottato dall'Autorità ha inteso agevolare la trasmissione delle dichiarazioni da parte dei congiunti e dei parenti entro il secondo grado, prescrivendo che esse, pur rese da questi ultimi, vengano tuttavia trasmesse all'Autorità dal titolare, in capo al quale viene quindi di fatto rimesso l'onere della relativa comunicazione. Tale previsione regolamentare, pur agevolando l'onere di trasmissione e semplificando l'attività dell'Autorità in relazione alla gestione del flusso di informazioni, in quanto consente di interloquire con il solo titolare della carica di governo, lascia impregiudicata la questione relativa alla concreta possibilità di esigere le dichiarazioni patrimoniali da coniuge e parenti entro il secondo grado del titolare, nonché la questione della responsabilità eventualmente derivante dall'omessa comunicazione. In ogni caso, in una logica di generale semplificazione degli adempimenti e di omogeneità delle informazioni, l'Autorità ha inteso disciplinare le modalità di presentazione delle previste dichiarazioni, predisponendo appositi Moduli e Formulari, per le dichiarazioni di incompatibilità e delle attività patrimoniali e partecipazioni societarie, pubblicati sul proprio Bollettino e reperibili sul sito Internet dell'istituzione (www.agcm.it). In particolare, i "*Moduli per la dichiarazione di incompatibilità*", richiedono l'indicazione dei dati anagrafici del titolare, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, consentendo in tal modo all'Autorità di avere un quadro completo dei soggetti che, ai sensi dell'articolo 5 della legge, sono tenuti, in un momento successivo, a rendere le dichiarazioni per le attività patrimoniali.

Sulla base della previsione regolamentare (articolo 7, comma 2) che prevede anche la trasmissione delle dichiarazioni riguardanti l'insussistenza

delle situazioni di incompatibilità, è stato predisposto un apposito modello (Modulo C), con il quale il titolare della carica di governo si assume la responsabilità di dichiarare che non sussistono incompatibilità relativamente alla sua posizione. Alternativamente, nel caso invece in cui sussistano presunte situazioni di incompatibilità, il modulo B contempla le diverse ipotesi previste dall'articolo 2, comma 1 della legge n. 215/04.

Per quanto concerne poi la trasmissione dei dati sulle attività patrimoniali, l'Autorità ha predisposto un apposito "*Formulario per la dichiarazione delle attività patrimoniali e le partecipazioni in società*".

Il formulario, richiamando la definizione di patrimonio adottata nel regolamento (il complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi, suscettibili di valutazione economica, facenti capo ad una persona fisica o giuridica) si articola in prospetti riguardanti, rispettivamente, le partecipazioni in società, le imprese controllate, le partecipazioni di cui sono titolari tali imprese controllate e le altre attività patrimoniali (in particolare, beni immobili e beni mobili registrati). Nel formulario è anche indicato che, in sede di dichiarazione iniziale, devono essere comunicate tutte le partecipazioni detenute alla data della dichiarazione, nonché quelle detenute nei tre mesi precedenti l'assunzione della carica di governo da parte del titolare (conformemente a quanto disposto dall'articolo 5, comma 2 della legge n. 215/04).

Ogni variazione dei dati patrimoniali, in analogia con quanto previsto per le situazioni di incompatibilità, deve formare oggetto, entro venti giorni dal suo verificarsi, di analoga dichiarazione. Il formulario contiene, al riguardo, delle precisazioni circa la comunicazione delle variazioni che intervengano rispetto alle dichiarazioni iniziali, nell'ottica di evitare che ogni pur minima modifica del patrimonio potesse determinare un obbligo di comunicazione all'Autorità. In tal senso, in relazione alle partecipazioni azionarie, le variazioni che siano derivanti da un'unica transazione o da una sequenza di transazioni devono essere comunicate solo nel caso in cui superino la soglia di venticinquemila euro relativamente a ciascuna società partecipata. Quando, invece, si tratti di variazioni relative alle partecipazioni tramite imprese controllate, la comunicazione all'Autorità è condizionata al superamento di una soglia più elevata, pari a centomila euro.

Collaborazioni instaurate con altre amministrazioni

L'articolo 6, comma 5 della legge n. 215/04 e l'articolo 19 del regolamento prevedono che l'Autorità corrisponda e collabori con altri organi, nonché acquisisca le informazioni necessarie per l'espletamento dei compiti ad essa assegnati. Tali previsioni normative sono di particolare importanza, alla luce del fatto che le funzioni di accertamento e controllo attribuite dalla legge all'Autorità possono essere esercitate tempestivamente ed efficacemente solo previa acquisizione di atti, anche normativi e di iniziativa legislativa, posti in essere nello svolgimento delle funzioni inerenti alla carica di governo. A tale fine, in data 4 maggio 2005 l'Autorità ha deliberato di richiedere alle Amministrazioni pubbliche interessate un collegamento, anche elettronico,

idoneo ad assicurare in modo continuativo e tempestivo l'acquisizione di tali atti. La richiesta di collaborazione al momento è stata rivolta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con riferimento agli atti del Consiglio dei Ministri e del CIPE. Successivamente, verranno interessate tutte quelle amministrazioni che detengano atti rilevanti ai fini dell'accertamento delle situazioni previste dalla legge.

Rapporti di collaborazione sono stati altresì instaurati con la Guardia di Finanza, che è stata investita di richieste specifiche in ordine all'acquisizione di informazioni complete sull'anagrafica del coniuge e dei parenti entro il secondo grado dei titolari di carica di governo, nonché in ordine alla verifica di possibili situazioni di incompatibilità.

Infine, sono intercorsi rapporti di collaborazione anche con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, alla quale sono attribuiti i compiti di vigilare sui casi in cui il titolare di cariche di governo goda di un sostegno privilegiato dalle imprese operanti nei settori delle comunicazioni (e dallo stesso titolare controllate). In particolare, l'Autorità ha trasmesso elementi informativi che potrebbero eventualmente rilevare per i settori di competenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Assetto organizzativo

L'articolo 9, comma 1 della legge n. 215/04 ha ampliato la dotazione organica dell'Autorità in relazione alle ulteriori competenze attribuite, rinviando ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione dei nuovi profili professionali. Tale decreto, adottato il 4 gennaio 2005, ha modificato il ruolo del personale dipendente dell'Autorità e ha provveduto all'individuazione dei profili professionali richiesti. Successivamente, sono stati banditi due concorsi pubblici, per titoli ed esami, per un totale di cinque posti nella qualifica di funzionario nel ruolo della carriera direttiva (due con formazione economica e tre con formazione giuridica), pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, Serie concorsi, del 17 maggio 2005.

Per quanto concerne più propriamente l'organizzazione interna, l'articolo 6, comma 10 della legge disponeva che l'Autorità, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore, deliberasse, oltre alle procedure istruttorie e ai criteri di accertamento, anche le opportune modifiche organizzative. A tal fine, con delibera del 22 dicembre 2004, l'Autorità ha modificato il proprio assetto organizzativo istituendo un'apposita unità organizzativa, denominata "*Direzione Conflitto di Interessi*", deputata a espletare le funzioni ad essa assegnate dalla legge. La Direzione svolge, in particolare, attività di indagine e di analisi ai fini dell'accertamento delle situazioni di incompatibilità e della sussistenza dei conflitti di interessi, raccoglie le dichiarazioni di cui all'articolo 5 della legge, mantiene i rapporti con le altre amministrazioni pubbliche, al fine di acquisire le informazioni necessarie per l'espletamento dei suoi compiti, nonché effettua il monitoraggio sull'attività normativa in cui siano coinvolti titolari di cariche di governo.

Attività svolta ai sensi della legge n. 215/04

Nel periodo di riferimento, l'attività dell'Autorità in applicazione della legge n. 215/04 è stata inizialmente volta ad accertare le situazioni di incompatibilità dei titolari di carica del 58° governo, come noto dimessosi il 20 aprile 2005. Con l'insediamento del nuovo governo le procedure sono state riavviate.

Il 58° governo della Repubblica

Nella prima fase di applicazione della normativa, l'Autorità, in considerazione della novità della materia, ha adottato una posizione flessibile in merito al rispetto dei tempi previsti dalla legge per la trasmissione delle dichiarazioni, rendendosi disponibile per qualsiasi informazione e chiarimento fossero ritenuti necessari.

Innanzitutto, il 16 dicembre 2004 l'Autorità ha inviato una lettera ai 97 titolari di cariche di governo, rammentando loro gli obblighi imposti dalla legge n. 215/04 e invitandoli a trasmettere entro il 31 gennaio 2005 le dichiarazioni di incompatibilità ed entro il 31 marzo quelle relative alle attività patrimoniali. Al fine di agevolare tali adempimenti, l'Autorità ha anche trasmesso, allegandoli alla lettera, i moduli e formulari da compilare per le relative dichiarazioni. L'Autorità ha inoltre ritenuto di concentrare la propria attività di controllo nella fase preistruttoria, ritenendo che l'avvio di un procedimento formale dovesse avvenire solo laddove la problematiche riscontrate non trovassero una soluzione soddisfacente.

Pertanto, le fasi preistruttorie degli accertamenti sono state particolarmente ricche di richieste di informazioni e chiarimenti rivolte ai titolari di cariche di governo sulle presunte situazioni di incompatibilità in cui sembravano versare. Nella maggior parte dei casi, le situazioni si sono risolte rapidamente, in quanto i titolari di carica, già nella fase preliminare, hanno accolto le richieste di dimissioni dagli incarichi incompatibili inoltrate dall'Autorità oppure hanno preferito dimettersi dalla carica di governo. Solo in tre casi si è reso necessario l'avvio di un procedimento istruttorio. Si trattava della posizione di un Commissario Straordinario del governo che aveva mantenuto un rapporto di lavoro pubblico, in qualità di Consigliere di Stato in ruolo, in violazione dell'articolo 2, comma 1, lettera *e*), nonché di due Sottosegretari di Stato che risultavano anche sindaci di comuni italiani, in violazione dell'articolo 2, comma 1, lettera *a*) che, nell'originaria formulazione, vietava ai titolari di carica di governo di ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare.

Le ipotesi di incompatibilità riscontrate

Nell'attività svolta in materia di incompatibilità, in questi primi mesi l'Autorità ha in via preliminare affrontato la questione, pur sollevata dagli interessati, relativa alla retroattività della legge, con particolare riferimento all'applicazione del divieto di incompatibilità nei confronti di chi, alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni (31 dicembre 2004), fosse già in carica. Al riguardo, l'Autorità ha richiamato quanto disposto dall'articolo 2, comma 1 della legge n. 215/04 che, nel prescrivere i relativi divieti, ha considerato il "*titolare di cariche di governo*", intendendo dunque chiaramente disciplinare la posizione di chi si trovava, all'entrata in vigore della legge, a rivestire tale posizione. Dirimente è apparsa poi la disposizione transitoria di cui all'articolo 10, comma 1 della legge che, nel prevedere che le norme in materia di incompatibilità abbiano effetto a decorrere dal 31 dicembre 2004, ha disposto che i titolari di carica di governo non potevano, da quel momento, svolgere attività incompatibili, prescindendo dalla circostanza che la carica di governo fosse stata assunta anteriormente. Inoltre, il comma 3 della medesima disposizione, che prevede, in sede di prima applicazione della legge, un obbligo per i titolari in carica al 31 dicembre 2004 di dichiarare le situazioni di incompatibilità entro 30 giorni da tale data, non avrebbe trovato giustificazione se non in un'ottica di applicabilità della legge alle situazioni di incompatibilità esistenti in capo a tali titolari.

Risolta questa questione preliminare, sono state affrontate numerose problematiche riferite essenzialmente alla qualificazione delle attività svolte dai titolari di cariche di governo, nonché alla riconducibilità delle stesse alle ipotesi di cui all'articolo 2, comma 1 della legge n. 215/04.

Articolo 2, comma 1, lettera a): cariche o uffici diversi dal mandato parlamentare e non inerenti alle funzioni dei titolari di carica di governo

Il titolare di cariche di governo non può, nello svolgimento del proprio incarico, ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare, a meno che non siano inerenti alle funzioni svolte ovvero si tratti delle cariche previste dall'articolo 1, secondo comma, della legge 13 febbraio 1953, n. 60 relativa alle incompatibilità parlamentari, ove restano escluse dal divieto le cariche in enti culturali, assistenziali, di culto e in enti fiera, nonché quelle conferite nelle università degli studi o negli istituti di istruzione superiore a seguito di designazione elettiva dei corpi accademici.

Il decreto legge 31 marzo 2005, n. 44, convertito con legge 31 maggio 2005, n. 88 ha introdotto, accanto alla deroga del mandato parlamentare anche la deroga per gli amministratori di enti locali, come definiti dall'articolo 77, comma 2 del Testo Unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

La *ratio* della norma, così come per i successivi divieti di cui alle lettere *b*) ed *e*), è riconducibile alla previsione di cui all'articolo 1 della legge, che impone al titolare di una carica di governo di dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici ed è volta non solo in via preventiva ad evitare l'eccessivo cumulo di incarichi pubblici in capo ad uno stesso soggetto, ma

anche a soddisfare l'esigenza che il titolare svolga efficientemente la sua funzione, dedicandovi una adeguata quantità di tempo e di energia. Qui i principi da applicare sono quello dell'adempimento di funzioni pubbliche con fedeltà e onore e quello del buon andamento.

Con riferimento alle specifiche situazioni che si sono presentate, l'Autorità, prima della suddetta modifica normativa, ha ritenuto che le cariche di sindaco di un comune, di consigliere regionale o comunale ricoperte da taluni fossero incompatibili con la carica di governo, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *a*). Al riguardo l'Autorità ha considerato, sulla scorta di quanto sostenuto dalla più autorevole dottrina amministrativa, che lo *status* di amministratore di un ente locale, quale è il sindaco, il consigliere comunale o regionale, sia qualificabile come una carica o ufficio pubblico, specificamente rientrante nella categoria dei cosiddetti funzionari onorari, ovvero coloro ai quali è conferita, di regola, secondo un criterio di rappresentanza politica oppure di rappresentanza di interessi, la titolarità di un ufficio pubblico. La circostanza che il conferimento della carica avvenga secondo un criterio di rappresentanza politica (elezione), non solo non vale a modificarne la natura di carica pubblica, ma anzi la conferma. In ogni caso tali cariche elettive non sono evidentemente riconducibili al mandato parlamentare. Inoltre, tali *status* non possono essere considerati inerenti alle medesime funzioni della carica di governo, in quanto è assente un qualsiasi nesso causale tra le due cariche.

Per converso, l'Autorità ha ritenuto rientrante tra le cariche e uffici pubblici "inerenti" alle funzioni svolte in qualità di titolare di carica di governo, ovvero nelle deroghe consentite, lo svolgimento da parte del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura (ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 400/88) anche dell'incarico di Commissario per la medesima attività di coordinamento presso il Ministero degli Interni (ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 44/99, recante "Disposizioni concernenti il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura"). Infatti, la deroga in esame appare riferibile ad incarichi, anche onorari, che siano connaturati con la funzione di governo o derivino dallo svolgimento di quest'ultima, ma non siano riconducibili ad un rapporto subordinato con l'amministrazione pubblica.

Articolo 2, comma 1, lettera b): enti di diritto pubblico

Il titolare di cariche di governo non può, nello svolgimento del proprio incarico, ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici (articolo 2, comma 1, lettera *b*) della legge n. 215/04).

L'applicazione di tale norma richiede l'individuazione, in via preliminare, dei caratteri distintivi dell'ente di diritto pubblico. Le tradizionali problematiche legate all'individuazione degli enti pubblici sono accentuate dalle nuove formule organizzative dell'amministrazione che hanno dato luogo ai cosiddetti succedanei dell'ente pubblico.

Al riguardo, l'Autorità si è trovata, tra l'altro, ad affrontare il problema della riconducibilità del Formez nel novero degli enti pubblici. Il Formez è infatti un'associazione riconosciuta di diritto privato, interamente partecipata da soggetti pubblici e senza fini di lucro. Si tratta di un'agenzia della Funzione pubblica che assiste le amministrazioni delle Regioni e Autonomie locali nell'innovazione delle strutture organizzative, rientrando tra le numerose agenzie previste dal decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 300, recante "Riforma dell'organizzazione del governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59", alle quali sono affidate attività di particolare rilevanza, in sostituzione dei dipartimenti e delle direzioni generali. Tenuto conto di una serie di elementi sintomatici degli enti pubblici, nonché della natura di organo ausiliario della Pubblica Amministrazione, l'Autorità ha ritenuto che il Formez avesse natura di ente pubblico e, pertanto, dovesse essere ricompreso nella nozione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*) della legge n. 215/04, considerando incompatibile la funzione di titolare di carica di governo con quella di Consigliere di amministrazione dell'ente.

Articolo 2, comma 1, lettera c): società aventi fini di lucro e attività di rilievo imprenditoriale

Il titolare di cariche di governo non può, nello svolgimento del proprio incarico, 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 n. 215/04).

La *ratio* della norma, così come per i successivi divieti di cui alle lettere *d*) e *f*), è riconducibile all'esigenza di evitare in via preventiva che il titolare di una carica di governo utilizzi i poteri connessi alla sua carica per perseguire i suoi interessi privati.

L'Autorità, sia nel regolamento sia nell'applicazione concreta della norma, ha inteso censurare qualunque incarico o funzione, a prescindere dalla gratuità e dai poteri di rappresentanza, svolti in un'entità che eserciti un'attività economica, quali che siano il suo stato giuridico e le sue modalità di finanziamento. In tal senso, sono state considerate rilevanti, ai fini dell'applicazione dell'articolo 2, comma 1, lettera *c*), le ipotesi di svolgimento delle funzioni di procuratore di una società a responsabilità limitata o di una banca, di socio amministratore di una società semplice, di socio accomandatario, di componente del collegio sindacale e di liquidatore di società.

Per quanto riguarda il socio accomandante, l'Autorità ha ritenuto che tale posizione debba essere valutata caso per caso, ritenendola compatibile nei limiti in cui, ai sensi dell'articolo 2320 del codice civile, al socio accomandante non siano attribuiti in forza di procura speciale poteri di compiere atti di amministrazione, trattare o concludere affari in nome della società.

Per quanto riguarda le tipologie di società rientranti nella fattispecie, la formulazione della norma è particolarmente ampia, facendo riferimento non solo alle società commerciali ma anche a quelle aventi fine di lucro, costitui-

te cioè al fine di realizzare degli utili che verranno ripartiti tra soci. L'Autorità, pertanto, non ha ritenuto di escludere le società semplici, le quali rientrano nelle società aventi fine di lucro, né le società cooperative o consortili. Infatti, premesso che l'esercizio di un'impresa commerciale non è inconciliabile con lo scopo mutualistico, in ogni caso ciò che comunque rileva è lo svolgimento di un'attività di impresa, intendendosi per tale "*qualsiasi entità che esercita un'attività economica quali che siano il suo stato giuridico e le sue modalità di finanziamento*", così come specificato nel regolamento (articolo 3, lettera *d*). Del pari, anche le fondazioni e le associazioni sono state considerate rientranti nella dizione "attività di rilievo imprenditoriale" di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *c*) del comma 1, verificando di volta in volta se, pur in assenza di scopo di lucro, specifiche disposizioni statutarie prevedessero lo svolgimento di attività di natura imprenditoriale o la detenzione e gestione di partecipazioni in società. Sono quindi state considerate incompatibili le cariche di consigliere di amministrazione di un'università privata e di una fondazione che, pur non avendo scopo di lucro, detenevano numerose partecipazioni, anche di controllo, in società.

Per converso, sono state considerate compatibili le cariche in associazioni e fondazioni senza scopo di lucro, con finalità esclusivamente culturali, assistenziali, di solidarietà sociale e ricreative in genere, poiché non detenevano partecipazioni in società e non svolgevano alcuna attività avente rilievo imprenditoriale.

Articolo 2, comma 1, lettera d): attività professionali o di lavoro autonomo

Il titolare di cariche di governo non può, nello svolgimento del proprio incarico, esercitare attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo, di qualunque natura, anche se gratuite, a favore di soggetti pubblici e privati (articolo 2, comma 1, lettera *d*) della legge n. 215/04). Al fine di ritenere sussistente tale causa di incompatibilità, devono dunque ricorrere congiuntamente le seguenti due condizioni: *i*) l'esercizio di un'attività professionale o di lavoro autonomo; *ii*) la connessione di detta attività con la carica di governo ricoperta.

In relazione alla sussistenza del primo elemento, l'Autorità ha ritenuto che una situazione di incompatibilità non poteva derivare dalla mera iscrizione ad un albo professionale, in considerazione sia del dato letterale della norma, che si riferisce all'*esercizio*, e, quindi ad un'attività effettivamente svolta, sia della *ratio* stessa della disposizione. Essa vieta, infatti, l'esercizio delle sole attività professionali che siano connesse con la carica di governo rivestita, e quindi detta un'incompatibilità per così dire "relativa" o "condizionata". Pertanto, la preclusione *tout court* dell'iscrizione all'albo professionale si sarebbe tradotta nell'assoluta impossibilità di esercitare anche quelle attività professionali che, in ipotesi, non fossero connesse con la carica di governo: l'iscrizione all'albo professionale non è, infatti, di norma legata al tipo di materie trattate o alla specifica attività esercitata.

Così come, per converso, pur a fronte della formale cancellazione o sospensione da un albo professionale, verrebbe a ricadere nel divieto lo svolgimento in concreto della relativa attività. In questo senso, i riferimenti operati dall'articolo 2, comma 4, alla "*disciplina dettata dall'ordinamento professionale di appartenenza*" e dall'articolo 6, comma 1, lettera *c*) alla "*sospensione dall'iscrizione in albi e registri professionali*" verrebbero in rilievo nella sola ipotesi in cui si riscontrasse un esercizio effettivo in violazione della norma e si rendesse pertanto necessario da parte dell'Autorità, stante l'"*inosservanza*" da parte del titolare al relativo divieto, intervenire presso gli ordini professionali.

In relazione alla sussistenza del secondo elemento, ovvero alla connessione con la carica esercitata, l'Autorità, così come previsto dall'articolo 3, lettera *c*) del regolamento, ha ritenuto che la connessione sia rinvenibile ogniqualvolta l'attività professionale venga svolta in un ambito di attività che abbia inerenza diretta o indiretta con gli interessi pubblici tutelati nell'esercizio della carica di governo.

Relativamente all'esercizio delle professioni liberali, le più ricorrenti tra i titolari di carica di governo sono risultate essere quelle di avvocato, commercialista, giornalista e medico. In tali casi, si è proceduto a verificare la sussistenza di elementi di connessione tra le specifiche funzioni esercitate in qualità di titolare di carica di governo, anche in relazione alle deleghe conferite e la materia, settore, o specializzazione interessati dalla relativa attività professionale in concreto svolta. Al riguardo, l'Autorità non ha ritenuto sufficiente la mera dichiarazione da parte degli interessati del fatto che la professione venisse esercitata "*in materie non connesse*", richiedendo in molte occasioni al titolare di carica l'indicazione delle specifiche materie interessate dall'attività professionale di cui si dichiarava l'esercizio.

In relazione alle ipotesi di svolgimento di lavoro autonomo, l'Autorità ha ritenuto, di norma, rientranti in tale categoria i professori a contratto, che sono generalmente legati all'università da un contratto di diritto di privato. In particolare, non sono stati considerati cause di incompatibilità incarichi di insegnamento di natura temporanea, per un numero limitato di ore, così come altre attività che siano espressione di diritti della personalità costituzionalmente garantiti, quali la libertà di manifestazione del pensiero (per esempio 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 appariva idoneo né ad indurre il titolare a distorcere la funzione pubblica esercitata al fine di trarne dei 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.

Articolo 2, comma 1, lettere e) e f): impiego o lavoro pubblico o privato

In base a quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettere *e)* e *f)* della legge n. 215/04 è causa di incompatibilità l'esercizio di "*qualsiasi tipo di*

impiego o lavoro" pubblico e privato. Ai sensi del medesimo articolo, comma 5, "*i dipendenti pubblici o privati sono collocati in aspettativa o nell'analoga posizione prevista dagli ordinamenti di provenienza*".

L'Autorità si è trovata a dover affrontare diverse problematiche relative a tale fattispecie, con particolare riferimento agli impieghi e lavori pubblici, giungendo alla conclusione di dover considerare incompatibili alcune posizioni ricoperte dai titolari di cariche di governo. In particolare, è stata considerata incompatibile la posizione di un Commissario Straordinario di Governo che svolgeva altresì funzioni di Consigliere di Stato. Al riguardo è apparsa rilevante, al fine di qualificare la posizione del Consigliere di Stato nell'ambito dell'impiego o lavoro pubblico, la circostanza che i magistrati amministrativi siano annoverati dalla dottrina amministrativa tra il personale professionale posto alle dipendenze di amministrazioni pubbliche, pur in presenza di alcuni profili di specialità a garanzia dell'imparzialità della funzione svolta.

Né a diversa conclusione si poteva pervenire solo sulla base del fatto che tale Consigliere di Stato avesse chiesto l'assegnazione ad una sezione consultiva che non trattava questioni della Presidenza del Consiglio. Infatti, l'articolo 2, comma 1, lettera *d*) della legge n. 215/04 prevede che l'assenza di connessione con la carica di governo valga come deroga all'incompatibilità solo in relazione allo svolgimento di attività professionale o di lavoro autonomo, fattispecie in cui non rientra il Consigliere di Stato, mentre il divieto di esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro pubblico non è condizionato dalla connessione o meno delle materie con la carica di governo.

Ad analoghe conclusioni l'Autorità è pervenuta in relazione alla posizione di Commissari Straordinari di Governo che ricoprivano contestualmente la posizione di Prefetti, dichiarandoli incompatibili, in quanto anch'essi (al pari dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, degli avvocati e procuratori dello Stato, del personale militare e delle forze di polizia, dei professori di ruolo, ordinari e associati, dei ricercatori) rappresentavano una categoria di personale professionale posto alle dipendenze di amministrazioni pubbliche.

Infine, è stata considerata incompatibile la posizione di un titolare di carica di governo che rivestiva altresì l'incarico di Capo del Dipartimento di un Ministero, in quanto si trattava di una posizione rientrante nell'impiego o lavoro pubblico.

Giova segnalare che i titolari di carica, riconosciuta l'incompatibilità, si sono dimessi dall'incarico di Commissario Straordinario di Governo e che nessuno di loro allo stato risulta sostituito.

Situazioni di incompatibilità

Le cariche ricoperte dai titolari del 58° governo della Repubblica erano 98, suddivise come di seguito: Presidente del Consiglio dei Ministri, 2 Vice Presidenti del Consiglio dei Ministri, 23 Ministri, 9 Viceministri, 58 Sottosegretari di Stato, 5 Commissari Straordinari di Governo. Il numero dei soggetti sottoposti a controllo era 97, in ragione della doppia carica ricoperta dall'Onorevole Fini (Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli Affari Esteri).

a) Dichiarazioni pervenute

L'onere di trasmettere le dichiarazioni di incompatibilità è stato adempiuto dalla quasi totalità dei titolari di carica del 58° governo, seppure numerosi casi solo a seguito di solleciti da parte dell'Autorità (tavola 1).

Dei 97 titolari di carica, solo due, nonostante i ripetuti inviti dell'Autorità, non hanno fatto pervenire alcuna dichiarazione, né positiva (dichiarazione di sussistenza di incompatibilità), né negativa (dichiarazione di insussistenza di incompatibilità).

In uno dei due casi gli accertamenti d'ufficio non hanno rivelato situazioni di presunte incompatibilità; nell'altro, invece, il titolare non ha fornito alcuna informazione benché l'Autorità avesse chiesto specifici chiarimenti in ordine ad alcune cariche che, da accertamenti d'ufficio, risultava rivestire.

Tavola 1 - Dichiarazioni di incompatibilità

Incompatibilità	Numero casi	% sul totale
Numero titolari di carica	97	100
Dichiarazioni pervenute	95	97,9
Procedure chiuse*	67	69,1
Procedure non concluse**	28	28,9

(*) Di cui una procedura istruttoria.
(**) Di cui due procedure istruttorie.

b) Procedure concluse

In relazione a 67 titolari di carica di governo, la valutazione dell'Autorità in merito a eventuali situazioni di incompatibilità era stata conclusa prima delle dimissioni del governo. Per i restanti 28, invece, l'*iter* procedimentale non era stato ancora portato a termine.

L'attività di controllo e accertamento svolta dall'Autorità in relazione alle situazioni di incompatibilità è stata particolarmente intensa e caratterizzata non solo da richieste di informazioni e chiarimenti, ma anche dallo svolgimento di accertamenti d'ufficio in relazione a situazioni di incompatibilità

non dichiarate. In questa prima fase di applicazione della legge, la maggior parte delle situazioni sono state risolte nella fase pre-istruttoria, attraverso un scambio di corrispondenza con gli interessati. L'Autorità ha infatti ritenuto più efficiente e proficuo esperire tutti i possibili tentativi per risolvere le situazioni problematiche in questa fase, esprimendo ai diretti interessati le proprie valutazioni in ordine alle situazioni riscontrate e precisando che l'eventuale mantenimento di alcune cariche o uffici avrebbe potuto porsi in contrasto con quanto disposto dall'articolo 2, comma 1 della legge n. 215/04. A fronte di tale attività, nella maggior parte di casi gli interessati hanno dato un riscontro positivo alle richieste dell'Autorità, dimettendosi dalle cariche incompatibili ovvero dalla carica di governo.

Solo in tre casi si è reso necessario l'avvio di un procedimento ai sensi dell'articolo 6, comma 5 della legge n. 215/04 e dell'articolo 8 del regolamento sulle procedure istruttorie, in quanto nella fase preistruttoria gli interessati non si sono resi disponibili ad accogliere le richieste dell'Autorità. Uno di questi casi è giunto a conclusione prima della caduta del governo, mentre per gli altri due non è stato possibile concludere l'accertamento.

Come evidenziato nella tavola 2, nell'ambito dei 67 titolari di carica di governo, relativamente ai quali l'*iter* procedimentale è stato portato a conclusione, per 57 di essi si è ritenuto di poter qualificare le posizioni riscontrate come compatibili. Ciò è avvenuto per quegli incarichi ulteriori ricoperti dai titolari che sono stati ritenuti non riconducibili alle fattispecie di cui all'articolo 2, comma 1 della legge n. 215/04, a seguito di un'analisi effettuata caso per caso, anche tenendo conto delle informazioni fornite dagli interessati. Si trattava, in particolare, di cariche di gestione in enti che per la finalità culturale, sportiva o sociale non sono stati considerati di rilievo imprenditoriale ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *c*), anche in considerazione dell'assenza di partecipazioni in società. Analogamente non sono state considerate cariche di gestione, pur nell'ambito di società con fini di lucro, le posizioni di socio accomandante. Rientrano tra i casi di insussistenza di incompatibilità anche le numerose iscrizioni ad albi professionali riscontrate, quando naturalmente non fossero accompagnate dall'esercizio effettivo dell'attività. In questi casi l'Autorità ha dovuto accertare se l'iscrizione implicava anche esercizio dell'attività, nonché se la stessa, laddove esistente, fosse connessa con la carica di governo. In quest'ottica, in alcuni casi, tutti riguardanti la professione di avvocato, l'Autorità ha ritenuto compatibile l'esercizio dell'attività nei limiti in cui non fosse inerente alle funzioni svolte in qualità di titolare di carica di governo.

Tavola 2 - Valutazione

Incompatibilità	Numero titolari	% sul totale
Insussistenza di incompatibilità	57	85,5
Sussistenza di incompatibilità	10	14,5
TOTALE	**67**	**100**

La tavola 3 dà conto del numero e della tipologia di titolari iscritti agli albi.

Tavola 3 - Numero e tipologia dei titolari di cariche di governo iscritti agli albi

Libere professioni	Iscrizione Albo	% sul totale	Esercizio
Avvocati	18	19,8	6
Giornalisti	9	9,9	0
Medici	6	6,6	0
Commercialisti	2	2,2	0
Ingegneri	2	2,2	0
TOTALE	**37**	**40,7**	**6**

Come evidenziato nella successiva tavola 4, i 10 casi che l'Autorità ha valutato come incompatibili e che si sono conclusi prima delle dimissioni del governo possono, in base agli esiti, essere così distinti:

i) in 6 casi i titolari hanno rassegnato le dimissioni dagli incarichi incompatibili con la carica di governo: in due casi si è trattato di dimissioni da consigliere comunale o regionale, mentre gli altri casi attenevano ad incarichi in società o attività aventi rilievo imprenditoriale;

ii) nei restanti 4 casi i titolari di carica hanno preferito rassegnare le dimissioni dalla carica di governo. Si trattava di quattro Commissari Straordinari di Governo, uno dei quali avente l'incarico di Consigliere di Stato, un altro avente l'incarico di capo di un Dipartimento di un Ministero e di due Prefetti.

Tavola 4 - Casi di incompatibilità

Esiti	Carica incompatibile	Tipologia	Fase	Casi
Dimissioni carica di governo (Commissari straordinari)	Prefetto	Art. 2, c. 1, lett. e) impiego pubblico	Preistruttoria	2
Dimissioni carica di governo (Commissario straordinario)	Capo dipartimento ministero	Art. 2, c. 1, lett. e) impiego pubblico	Preistruttoria	1
Dimissioni carica di governo (Commissario straordinario)	Consigliere di Stato	Art. 2, c. 1, lett. e) impiego pubblico	Istruttoria	1
Dimissioni carica incompatibile	Società o attività imprenditoriali	Art. 2, c. 1, lett. c)	Preistruttoria	4
Dimissioni carica incompatibile	Consigliere Comunale o Regionale	Art. 2, c. 1, lett. a) carica pubblica	Preistruttoria	2

Come evidenzia la tavola 4, solo per uno di questi casi è stato necessario avviare un procedimento istruttorio al fine di rimuovere le situazioni di incompatibilità. In particolare, si è trattato di un procedimento avviato il 17 marzo 2005 nei confronti di un Commissario Straordinario di Governo che ricopriva l'incarico di Consigliere di Stato, in violazione dell'articolo 2, comma 1, lettera *e*) della legge n. 215/04. Il caso si è concluso con una deli-

bera di non luogo a provvedere in quanto, nel corso del procedimento, l'interessato ha rassegnato le dimissioni dall'incarico di Commissario Straordinario di Governo, facendo venir meno il presupposto per l'applicazione della legge.

c) Procedure non concluse

Per le restanti 28 situazioni, l'*iter* procedurale era ancora in corso quando sono intervenute le dimissioni del governo. Tuttavia, in alcuni dei casi pendenti l'Autorità aveva già espresso i propri orientamenti relativamente alle situazioni di incompatibilità riscontrate. In particolare, per 2 di questi casi era in corso un procedimento, ai sensi dell'articolo 6, comma 5 della legge n. 215/04 e dell'articolo 8 del regolamento sulle procedure istruttorie, nei confronti di due Sottosegretari di Stato che rivestivano la carica di Sindaci, in violazione dell'articolo 2, comma 1, lettera *a*) della legge n. 215/04, nella sua formulazione originaria.

In 6 casi, inoltre, l'Autorità aveva già chiesto agli interessati le dimissioni dagli incarichi incompatibili. In particolare, si trattava di altri due sindaci, di due Consiglieri comunali, nonché di due cariche in una fondazione che detiene partecipazioni in numerose società e in un ente pubblico.

Con riferimento agli amministratori di enti locali, la questione di incompatibilità si è risolta a seguito del recente intervento normativo che ha modificato sul punto l'articolo 2, comma 1, lettera *a*). Negli altri casi, l'Autorità non si era ancora espressa, essendo in attesa di risposte in ordine a richieste di informazioni e chiarimenti.

d) Incompatibilità successive alla cessazione dell'incarico

Nei confronti dei 16 titolari di carica del 58° governo che non sono stati nuovamente incaricati nel 59° governo l'attività di controllo e accertamento deve proseguire per i dodici mesi successivi alla cessazione della carica, al fine di verificare l'eventuale violazione dell'articolo 2, comma 4 della legge n. 215/04, ai sensi del quale "*l'incompatibilità prevista dalle disposizioni di cui alle lettere b), c) o d) del comma 1 perdura per dodici mesi dal termine della carica di governo nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fine di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica di governo*".

La prima applicazione di tale fattispecie si è verificata a seguito della nomina, a consigliere di amministrazione della RAI Spa, dell'ex Ministro per i Beni e le Attività Culturali. Tale nomina è infatti avvenuta il 17 maggio 2005, ovvero entro i 12 mesi dalla cessazione della carica di governo. Il 25 maggio 2005 è stato avviato un procedimento, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 215/04 e dell'articolo 8 del regolamento, nei confronti del Ministro interessato, la cui conclusione è prevista per il 15 luglio 2005. L'Autorità ritiene ipotizzabile la violazione, in quanto laddove la RAI fosse qualificata come ente pubblico, sussisterebbe l'incompatibilità di cui all'articolo 2,

comma 4, lettera *b*), e, ove così non fosse, l'incompatibilità potrebbe essere ravvisabile con riferimento alla lettera *c*), potendo la RAI essere considerata una società avente fini di lucro, attiva in settori prevalentemente connessi con la carica del Ministro uscente.

Attività patrimoniali

L'Autorità ha potuto svolgere la propria funzione di controllo in relazione alle situazioni patrimoniali del 58° governo solo per un periodo molto breve, atteso che il termine per la presentazione delle relative dichiarazioni scadeva il 31 marzo 2005, ovvero pochi giorni prima delle dimissioni del governo. In questa prima fase di applicazione della legge, si è rilevata una sostanziale inottemperanza all'obbligo di rendere le dichiarazioni sulle attività patrimoniali all'Autorità, sia da parte dei titolari che da parte dei loro più stretti congiunti. In dettaglio, dei 97 titolari di carica del 58° governo, solo 61 hanno adempiuto a tale obbligo. Analogamente, molto alto è risultato il numero dei congiunti che non hanno fatto pervenire le dichiarazioni all'Autorità rispetto al totale di coloro che vi erano obbligati. In particolare, su 457 congiunti che, sulla base dell'informazione anagrafica fornita dai titolari, erano tenuti a trasmettere le proprie attività, solo 233 hanno ottemperato, mentre i restanti 224 non hanno effettuato alcuna dichiarazione.

Dall'analisi svolta in relazione alle dichiarazioni patrimoniali che sono state presentate, è emerso che 28 dei titolari dichiaranti hanno, direttamente o per il tramite dei propri parenti, attività patrimoniali in diversi settori economici. Si tratta, in linea generale, della detenzione di partecipazioni anche di controllo in società.

Il 59° governo della Repubblica Italiana

Il 20 aprile 2005, il 58° governo della Repubblica ha rassegnato le dimissioni, accettate dal Presidente della Repubblica il successivo 23 aprile. Tale evento ha determinato il venir meno del presupposto (la titolarità di una carica di governo) per l'applicazione della normativa sulle incompatibilità nei confronti di coloro che a quel momento erano sottoposti ad accertamenti e controlli, salvi gli accertamenti previsti per i 12 mesi successivi alla cessazione della carica.

Con l'insediamento del 59° governo della Repubblica sono stati nominati 98 titolari, ovvero: Presidente del Consiglio, Vice Presidente del Consiglio, 24 Ministri, 9 Vice Ministri e 63 Sottosegretari[2]. Di questi 98 titolari, 17 non ricoprivano incarichi nel governo precedente, mentre 81 erano già presenti nel 58° governo. Di questi 81 rinominati, 72 hanno ricevuto lo stesso incarico ricoperto in precedenza, mentre 9 hanno avuto un incarico diverso.

---

[2] Per quanto riguarda i Commissari Straordinari di Governo presenti nel 58° governo della Repubblica solo uno è rimasto in carica anche nel 59° governo. Pertanto, in totale il numero dei soggetti sottoposti al controllo dell'Autorità è pari a 99.

Con l'insediamento del nuovo governo, trattandosi formalmente di assunzioni di nuove cariche, sono ridecorsi, dal giuramento, i termini di legge per la presentazione delle dichiarazioni di incompatibilità e di quelle patrimoniali. Tuttavia, al fine di rendere meno oneroso l'adempimento della nuova dichiarazione a carico di coloro che già svolgevano incarichi nel governo precedente, è stata inviata una nuova lettera a tutti i 98 titolari del nuovo governo.

Per quanto concerne i 17 nuovi titolari, la lettera conteneva un invito a presentare entro il termine di 30 giorni dal giuramento le dichiarazioni di incompatibilità ed entro il termine di 90 giorni dalla stessa data le dichiarazioni patrimoniali.

Per quanto riguarda, invece, gli 81 che erano già titolari nel precedente governo, al fine di non aggravare gli adempimenti a loro carico, essi sono stati invitati a trasmettere nuove dichiarazioni solo se fossero intervenute modifiche rispetto alla situazione già nota all'Autorità. Per questi soggetti, in assenza di nuove comunicazioni entro i termini previsti, sarebbero state ritenute valide le dichiarazioni e informazioni già pervenute. Inoltre, in considerazione del fatto che alcuni di questi 81 titolari avevano già delle situazioni di incompatibilità da chiarire all'Autorità, è stato specificato che, ove fossero pendenti richieste di informazioni, le stesse avrebbero potuto essere evase entro 30 giorni dal giuramento.

Alla scadenza del termine per le dichiarazioni di incompatibilità risultavano mancanti 7 dichiarazioni.

Conclusioni

Sul piano strettamente tecnico due erano le opzioni consentite al Parlamento per definire l'istituto del conflitto d'interessi: un concetto statico originato dalla mera esistenza di interessi economici rilevanti e uno dinamico basato sull'esame dei singoli atti posti in essere dai titolari delle cariche di Governo.

La legge opta per una soluzione intermedia: definisce infatti alcune situazioni di incompatibilità, quelle che fino ad ora hanno impegnato l'attenzione dell'Autorità. In particolare, vengono individuate due categorie di conflitto: la prima ricomprende comportamenti concretizzantisi in atti o in omissioni da parte di chi partecipa all'adozione di un provvedimento, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, trovandosi in situazione di incompatibilità; la seconda attiene agli atti o alle omissioni che abbiano un incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate, con danno per l'interesse pubblico.

Si rileva, quindi, una concezione per certi versi restrittiva del conflitto di interessi, considerato non quale fenomeno in sé di potenziale pericolo, ma piuttosto nelle sue concrete manifestazioni e conseguenze negative. Così come prevale un approccio privatistico, legato al verificarsi di un "evento di danno", che non sempre si adegua alla variegata realtà dell'amministrazione. Il concetto di danno all'interesse privato nel diritto societario è infatti diverso da quello ben più complesso di danno all'interesse pubblico, la cui definizione necessita di una valutazione che prescinde spesso da qualsivoglia quantificazione in termini economico-patrimoniali.

Resta infatti irrisolto il problema di stabilire a chi spetti la configurazione dell'interesse pubblico la cui lesione fa scattare i poteri sanzionatori. La legge sembra delegare questa competenza all'Autorità, ma ci siamo chiesti se si tratti di area tradizionalmente riservata al potere politico.

Interpretando la legge in coerenza con la propria missione, l'Autorità ha ritenuto nel proprio regolamento che il pubblico interesse sia leso in tutti i casi in cui i comportamenti dei titolari di cariche di governo siano idonei ad alterare il corretto funzionamento del mercato e comunque ogni qualvolta l'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio dei titolari e dei loro congiunti sia frutto di una scelta manifestamente ingiustificata in relazione ai fini istituzionali cui è preordinata l'azione di governo. Sul punto un chiarimento legislativo sarebbe peraltro opportuno.

Ancora, suscettibile di miglioramento è il sistema delle dichiarazioni patrimoniali dei parenti fino al secondo grado tenuti a dichiarare il proprio stato patrimoniale, dato che i relativi adempimenti possono entrare in rotta di collisione con sentimenti di naturale rispetto per l'altrui sfera personale.

Sul punto deve del resto rivelarsi che l'Autorità è sprovvista di poteri sanzionatori nei confronti dei parenti dei titolari che rifiutino di collaborare. Le norme devono essere interpretate in senso conforme alla Costituzione, e ciò comporta che neanche possa sanzionarsi il titolare per le omissioni dei parenti, potendosi a lui imporre solo la prova di aver adempiuto ad un obbligo di richiesta, un obbligo di diligenza insomma, e non di risultato.

Nel complesso, tuttavia, l'Autorità ha fronteggiato i nuovi compiti assegnati dalla legge, svolgendo un'attività particolarmente intensa e complessa e dispiegherà il massimo impegno anche nel prosieguo con determinazione e nel più rigoroso rispetto dei criteri di ermeneutica imposti dalle regole giuridiche, al fine di garantire il rispetto di quei valori costituzionali ampiamente condivisi che la legge ha inteso tutelare nell'interesse della democrazia del nostro paese.

Autorità garante
della concorrenza e del mercato

giugno 2005

Redazione

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

Pubblicazioni della
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria
Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel. 06/85981

Direttore Responsabile

Mauro Masi

Stampa e diffusione

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Stabilimento Salario - Roma

(V501042/101) - Roma, 2005 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - Salario