AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

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

dicembre 2009

AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

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

dicembre 2009

Presidente

Antonio Catricalà

Componenti

Piero Barucci

Antonio Pilati

Carla Rabitti Bedogni

Salvatore Rebecchini

Segretario Generale

Luigi Fiorentino

INDICE

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

Premessa 4

Il Governo in carica 5

A) Il Conflitto di interessi 6

1. Casi trattati 6

2. Dati di sintesi 10

B) Le incopatibilità in corso di mandato 14

1. Casi trattati 14

2. Dati di sintesi 17

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

Premessa

La presente relazione illustra l'attività di controllo e di vigilanza svolta dall'Autorità in applicazione della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante *"Norme in materia di risoluzione di conflitti di interessi"* (di seguito anche "la legge"). La relazione si riferisce al semestre luglio-dicembre 2009 e viene presentata al Parlamento ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge.

Il documento, premessi brevi riferimenti sull'attuale composizione dell'Esecutivo, si articola in due sezioni.

La prima sezione riguarda la materia del conflitto di interessi e riassume il complesso degli adempimenti posti in essere dall'Autorità per assicurare il rispetto delle disposizioni dettate, in particolare, dall'art. 3 della legge che disciplina la materia anzidetta. Sono passati sinteticamente in rassegna i principali casi esaminati in tale settore. Fra questi, in particolare, la questione della rilevanza delle dichiarazioni rese dai titolari di cariche governative nelle fattispecie del *"conflitto di interessi per incidenza patrimoniale"*, affrontata in seguito a specifiche segnalazioni pervenute all'Autorità. La sezione riporta, inoltre, alcuni dati di sintesi che forniscono il quadro riassuntivo delle dichiarazioni patrimoniali inviate, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge, dai soggetti nei confronti dei quali l'Autorità esercita i poteri di vigilanza previsti dalla legge[1].

La seconda sezione concerne la materia delle incompatibilità disciplinata dall'art. 2, comma 1, della legge e illustra le principali fattispecie scrutinate nel secondo semestre del 2009, riassumendo le problematiche più significative emerse e gli orientamenti interpretativi adottati dall'Autorità. Il quadro proposto è integrato da una serie di prospetti riassuntivi concernenti le procedure concluse e le situazioni di incompatibilità esaminate. I dati raccolti consentono di confermare, nella sostanza, il giudizio positivo, già espresso nelle precedenti relazioni, in merito all'efficacia dell'impianto

[1] L'ambito soggettivo di applicazione della legge è individuato dall'art. 1, comma 2, della legge, ai sensi del quale "*per titolare di cariche di governo si intende il Presidente del Consiglio, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato e commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988 n. 400*".

normativo che regola la materia delle incompatibilità governative e degli strumenti di accertamento contemplati dalla legge n. 215, in virtù dei quali, anche nel semestre di riferimento, è stato possibile rimuovere un consistente numero di situazioni incompatibili.

Il Governo in carica

Il 61° Governo (Berlusconi IV), alla data del 31 dicembre 2009, risulta composto da 66 titolari di carica: il Presidente del Consiglio dei ministri, 23 ministri, 5 vice-ministri, 32 sottosegretari di Stato e 5 commissari straordinari del Governo[2].

Nel corso del semestre sono stati nominati 5 commissari straordinari del Governo per la realizzazione di interventi urgenti relativi alla produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica[3] relativamente ai quali non è stata, tuttavia, ancora accertata l'effettiva assunzione delle rispettive funzioni delegate. I soggetti destinati a ricoprire tali posizioni non saranno, pertanto, considerati tra i titolari in carica alla data della presente relazione.

Tabella 1 - Titolari di carica del 61° Governo (Berlusconi IV)

Numero titolari di carica	**66**
Presidente del Consiglio	*1*
ministri	*23*
viceministri	*5*
sottosegretari	*32*
commissari straordinari del Governo	*5*

[2] I commissari straordinari del Governo in carica alla data del 31 dicembre 2009 sono: Giosuè Marino - *Commissario straordinario del Governo per il Coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura*; Mario Virano - *Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle attività finalizzate agli approfondimenti di carattere ambientale, sanitario ed economico relativi all'asse ferroviario Torino-Lione*; Giulio Maninchedda - *Commissario straordinario del Governo per la gestione delle aree del territorio del Comune di Castelvolturno (CE);* Michele Penta - *Commissario straordinario del Governo per lo svolgimento delle attività inerenti il fenomeno delle persone scomparse*; Paolo Costa - *Commissario straordinario del Governo per la realizzazione delle attività necessarie a favorire la realizzazione dell'ampliamento dell'insediamento militare americano all'interno dell'aeroporto Dal Molin di Vicenza*.

[3] Con d.P.R. 12 novembre 2009 sono stati nominati: Anna Maria Cancellieri - *Commissario straordinario del Governo per la realizzazione di interventi urgenti per le stazioni elettriche*; Ermanno De Francisco - *Commissario straordinario del Governo per la realizzazione di interventi urgenti per il potenziamento di elettrodotti;* Carlo De Stefano - *Commissario straordinario del Governo per la realizzazione di interventi urgenti relativi a stazioni elettriche per l'immissione in rete di energia da fonti rinnovabili*; Paolo Calvo - *Commissario straordinario del Governo per la realizzazione di interventi urgenti per nuovi elettrodotti*.
Con d.P.R. 20 novembre 2009 è stato nominato Nando Pasquali *Commissario straordinario del Governo per la realizzazione degli interventi urgenti relativi alla produzione di energia elettrica nell'isola di Capri*.

Di seguito si illustrano le variazioni intervenute, in seno all'Esecutivo, nel corso del semestre: sostituito il commissario straordinario competente per lo svolgimento delle attività inerenti il fenomeno delle persone scomparse[4]; scaduto l'incarico di commissario straordinario competente per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali del Governo, ricoperto dal dott. Antonio Maruccia; prorogati gli incarichi commissariali ricoperti dal dott. Paolo Costa e dal dott. Giulio Maninchedda, competenti rispettivamente per la realizzazione delle attività necessarie a favorire l'ampliamento dell'insediamento militare americano all'interno dell'aeroporto *Dal Molin* di Vicenza[5] e per la gestione delle aree del territorio del Comune di Castelvolturno (CE)[6]; attribuzione del titolo di vice Ministro ai sottosegretari di Stato presso il Ministero dello sviluppo economico onorevoli Paolo Romani e Adolfo Urso[7].

Infine, a seguito dell'entrata in vigore della legge 13 novembre 2009, n. 172, con d.P.R. 15 dicembre 2009, il prof. Ferruccio Fazio è stato nominato Ministro della salute. Con lo stesso decreto il senatore Maurizio Sacconi, già Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, è stato nominato Ministro del lavoro e delle politiche sociali[8].

A) Il conflitto di interessi

Casi trattati

Nell'ambito dell'attività svolta dall'Autorità per assicurare il rispetto delle disposizioni dettate in materia di conflitto di interessi, nel semestre considerato, sono state affrontate alcune questioni relative alla corretta interpretazione dell'art. 3 della legge. Più specificamente, in due delle segnalazioni pervenute, è stata lamentata una presunta violazione della legge n. 215 in relazione a talune dichiarazioni pubbliche rese dall'attuale Presidente del Consiglio. In entrambi i casi, l'Autorità ha richiamato il presupposto fondamentale per la configurabilità di una fattispecie di conflitto d'interessi "*per incidenza specifica e preferenziale*", cioè l'adozione o la

[4] Con d.P.R. 22 luglio 2009, Michele Penta è stato nominato, per un anno, *Commissario straordinario del Governo per lo svolgimento delle attività inerenti il fenomeno delle persone scomparse* in sostituzione di Gennaro Monaco.
[5] Paolo Costa è stato riconfermato, con d.P.R. 1 ottobre 2009, fino al 24 settembre 2010.
[6] Giulio Maninchedda è stato riconfermato, con d.P.R. 10 luglio 2009, fino al 30 settembre 2010.
[7] Attribuzione avvenuta con d.P.R. 30 giugno 2009 (in G.U. n. 151 del 2 luglio 2009).
[8] La legge 13 novembre 2009, n. 172 ha istituito il Ministero della salute scorporandolo dall'attuale Ministero del lavoro, salute e politiche sociali. La stessa legge ha inoltre aumentato il numero dei ministeri a 13 nonché il numero totale dei componenti del governo - ivi compresi i ministri senza portafoglio, i vice ministri ed i sottosegretari - che è stato elevato a 63.

partecipazione all'adozione di un atto ovvero l'omissione di un atto dovuto da parte del titolare di carica nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali.

L'art. 3 della legge n. 215/04, infatti, considera rilevante non qualsivoglia atto che risulti in qualche modo collegato alla funzione pubblica ricoperta, ma esclusivamente l'atto (assunto in forma collegiale o adottato dai singoli componenti dell'Esecutivo) posto in essere nell'esercizio di attribuzioni di governo, individuabile come tale in base alle regole poste dalla legge medesima e idoneo, secondo le specifiche norme che lo disciplinano, a produrre effetti nell'ordinamento giuridico come fatto imputabile all'organo di governo. La disposizione, nel richiedere la partecipazione del titolare di carica "*all'adozione di un atto, anche formulando la proposta*" ovvero l'omissione di un "*atto dovuto*", con l'uso dei termini adozione, proposta e atto dovuto, indica uno stretto e necessario collegamento con i poteri e le funzioni inerenti alla carica governativa, nonché con le modalità, le forme e i vincoli che secondo l'ordinamento ne caratterizzano il concreto esercizio e i relativi effetti giuridici. Ulteriore conferma di tale lettura deriva dal principio generale espresso nell'art. 1, comma 1, della legge, che impone ai titolari di cariche di governo, nell'esercizio delle loro funzioni, di astenersi "*dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazioni di conflitto*", richiamando, ancora in modo esplicito, le funzioni pubbliche da essi svolte formalmente.

Il presupposto di un formale atto di governo è risultato mancante in entrambe le predette fattispecie segnalate. Nel primo caso sono state denunciate le esternazioni rese dal Presidente del Consiglio, rispettivamente, durante l'assemblea dei "*Giovani imprenditori di Confindustria*" e nel corso di una conferenza stampa a Palazzo Chigi. In entrambe le occasioni il P.d.C. ha stigmatizzato quello che, secondo la sua opinione, è il pessimismo, il disfattismo e il catastrofismo dei media e dell'opposizione, invitando gli imprenditori a non acquistare spazi pubblicitari sui mezzi di comunicazione che adottano tali comportamenti.

L'Autorità non ha condiviso la prospettazione del segnalante, secondo la quale le esternazioni del Presidente del Consiglio sarebbero veri e propri atti di governo (precisamente atti di indirizzo). Tale interpretazione, in primo luogo, non è consentita dall'attuale assetto costituzionale che, categoricamente, esclude la possibilità che il Presidente del Consiglio sia titolare di autonomi poteri di indirizzo nei confronti della generalità dei cittadini e, in particolare, delle imprese operanti nel mercato. Tali attribuzioni non troverebbero alcun riscontro nei principi costituzionali e comunque risulterebbero in contrasto con la disciplina che individua e delimita le specifiche attribuzioni dei vari organi governativi (in particolare l'art. 95 Cost. e gli artt. 2 e 5 della legge n. 400/88). In materia, come è noto, vige una espressa riserva di legge intesa

ad evitare sovrapposizioni o invasioni di competenze fra i vari organi di governo. Nell'ambito di tale assetto, le specifiche attribuzioni delle singole componenti governative sono sempre individuate e formalizzate in una disciplina espressa. Pertanto, anche l'esistenza di poteri di indirizzo in capo al Presidente del Consiglio è prevista e regolata da specifiche norme di legge ed esplica i propri effetti esclusivamente nell'ambito dello stesso apparato di governo (in particolare nei confronti dei singoli ministri e, in generale, dell'amministrazione pubblica), essendo finalizzata a promuovere, coordinare e controllare l'attuazione delle decisioni di politica generale assunte in seno al Consiglio dei ministri. Da tale assunto non è consentito prescindere, stante il principio generale espresso dall'art. 95 Cost. (cfr. Corte Cost. n. 7 del 1996 e Corte Cost. n. 242 del 1989), secondo il quale le determinazioni del Consiglio dei ministri costituiscono la naturale e necessaria condizione per l'esercizio dei poteri di indirizzo e coordinamento propri del Presidente del Consiglio, i quali risultano, pertanto, delimitati all'ambito degli organi che fanno capo all'amministrazione statale.

Al di fuori di tale ambito, costituzionalmente definito, ammettere in capo al Presidente del Consiglio l'esistenza di ulteriori, autonomi e atipici poteri di indirizzo, attivati, nella fattispecie, attraverso semplici esternazioni verbali, appare inammissibile anche sotto un profilo formale, in quanto le esternazioni in esame risultano del tutto carenti dei requisiti richiesti dall'ordinamento per la validità e l'efficacia degli atti presidenziali. Né può trattarsi di manifestazioni concrete del potere di rappresentanza esercitato dal Presidente del Consiglio nei confronti del Consiglio dei ministri, non risultando, in proposito, l'esistenza di specifiche determinazioni e indirizzi assunti dal Governo, dei quali tali esternazioni siano in qualche modo rappresentative.

A tale proposito, giova peraltro rilevare che, nell'ambito del potere di rappresentanza, le esternazioni del Presidente del Consiglio non assumono di per sé il valore di un atto autonomo, ma assolvono esclusivamente alla funzione di manifestare all'esterno le attività e gli indirizzi governativi determinati dal Consiglio dei ministri. Tale principio vale nei rapporti del Governo con gli altri organi costituzionali (segnatamente il Parlamento, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale), laddove il potere di esternazione del Presidente del Consiglio è esplicitamente disciplinato e comunque limitato alla comunicazione delle posizioni espresse dall'Esecutivo nel suo complesso. A maggior ragione il medesimo principio deve ritenersi applicabile alle esternazioni rese dal Presidente del Consiglio in pubblico, nell'ambito delle quali va inquadrata la fattispecie in esame e che non costituiscono manifestazione di poteri tipici.

Sulla base di tali considerazioni, non potendosi attribuire alle esternazioni del Presidente del Consiglio in esame alcuna rilevanza ai sensi della legge n. 215/04, l'Autorità ha ritenuto insussistenti i presupposti di proponibilità e ammissibilità della questione, ai fini dell'eventuale avvio di un procedimento istruttorio.

Nella secondo caso è stato richiesto l'intervento dell'Autorità in merito alle dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio nel corso della trasmissione *Porta a Porta* andata in onda su Rai 1 il 15 settembre u.s. Il Presidente, in particolare, aveva elencato una serie di trasmissioni (*Annozero*, *Report*, *Ballarò*, tutti gli spettacoli in seconda serata di RAI 3) che, a suo avviso, sarebbero state pregiudizialmente orientate contro la sua parte politica, il suo Governo e la sua stessa persona.

Anche in tal caso, l'Autorità ha ribadito che le dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio nel corso di una trasmissione televisiva non configurano evidentemente un atto di governo.

La stessa ha altresì fatto presente come, in base alla normativa vigente, il Governo non sia titolare di competenze in ordine alla nomina e alla revoca del personale dirigenziale della RAI, che, ai sensi dello statuto, spettano esclusivamente al consiglio di amministrazione, su proposta del direttore generale.

Parimenti, l'Esecutivo non ha attribuzioni in merito alla gestione aziendale - nella quale rientrano la pianificazione dei programmi televisivi, nonché l'approvazione dei relativi contratti aziendali - affidata anch'essa dalle disposizioni statutarie al consiglio di amministrazione e al direttore generale.

Sulla base di tali elementi, esulando la situazione prospettata dall'ambito applicativo della legge n. 215/04, l'Autorità ha disposto l'archiviazione della segnalazione.

A non diverse conclusioni si è giunti con riferimento alle segnalate "*violazioni che dovrebbero regolare la libertà dei mercati*". Non ricorrevano, nel caso di specie, neanche i presupposti per l'applicazione della legge 10 ottobre 1990 n. 287, non venendo in rilievo né comportamenti d'impresa, indispensabili per valutare la sussistenza di ipotesi di intesa e abuso di posizione dominante ex artt. 2 e 3 della stessa legge, né funzioni pubbliche di regolazione dei mercati, rispetto alle quali attivare eventualmente i poteri di segnalazione ex art. 21, l. n. 287/90.

Per le medesime ragioni, ovvero l'insussistenza dei necessari presupposti di legge, è stata disposta l'archiviazione di altre due segnalazioni, non rientrando le situazioni riferite tra quelle disciplinate dalla legge n. 215/2004.

In particolare, nella prima, all'Autorità è stato chiesto di pronunciarsi sulla legittimità della pubblicizzazione data, sulla rete internet, ai risultati di

un sondaggio relativo all'ampia fiducia di cui godrebbe l'attuale Esecutivo, tenuto conto dell'esiguo numero degli interpellati (mille persone a fronte di cinquanta milioni di italiani).

Nella seconda segnalazione, un cittadino, in relazione alla circostanza che, nel suo comune di residenza, le nomine a membro del nucleo di valutazione e a dirigente comunale sarebbero cadute sui consorti di due consiglieri comunali, ha chiesto di sapere se vi siano norme che regolano esplicitamente tali attività di nomina e le modalità per evitare abusi di potere. Come noto, per le eventuali situazioni di conflitto d'interessi dei titolari di carica di governo territoriale, occorre far riferimento alle discipline emanate a livello locale, ove presenti.

Dati di sintesi

L'accertamento di eventuali violazioni in materia di conflitto di interessi (art. 3 della legge) presuppone l'acquisizione, da parte dell'Autorità, delle informazioni necessarie a ricostruire le consistenze patrimoniali dei titolari di carica di governo e dei loro familiari (coniuge e parenti entro il secondo grado). A tal fine, come è noto, l'art. 5 della legge, pone a carico di tali soggetti un espresso obbligo di dichiarazione che gli stessi devono adempiere nel termine di 60 giorni dalla data di scadenza per l'invio dei formulari relativi alle situazioni di incompatibilità (ossia entro 90 giorni dall'assunzione della carica di governo). Tali dichiarazioni sono rese attraverso la compilazione di appositi formulari predisposti dall'Autorità[9].

La *tabella 2 (Dichiarazioni sulle attività patrimoniali)* evidenzia, in particolare, il numero dei componenti del Governo in carica (66) e dei rispettivi familiari (239) che, alla data del 31 dicembre 2009, hanno adempiuto all'obbligo imposto dalla legge di rendere all'Autorità le dichiarazioni sulle attività patrimoniali. Le dichiarazioni attualmente pervenute sono 305 su un totale di 387 soggetti obbligati. Il quadro relativo alle dichiarazioni sulle attività patrimoniali non mostra, pertanto, significative variazioni rispetto al semestre precedente. La tabella in esame dà conto, altresì, dell'ampiezza dell'attività di controllo svolta dall'Autorità: tutte le dichiarazioni sulle attività patrimoniali pervenute nel periodo intercorso tra l'insediamento dell'attuale governo e la data della presente relazione (305) sono state esaminate dalla Direzione competente.

[9] I formulari sono pubblicati nel bollettino dell'Autorità e disponibili sul sito internet dell'istituzione all'indirizzo: www.agcm.it.

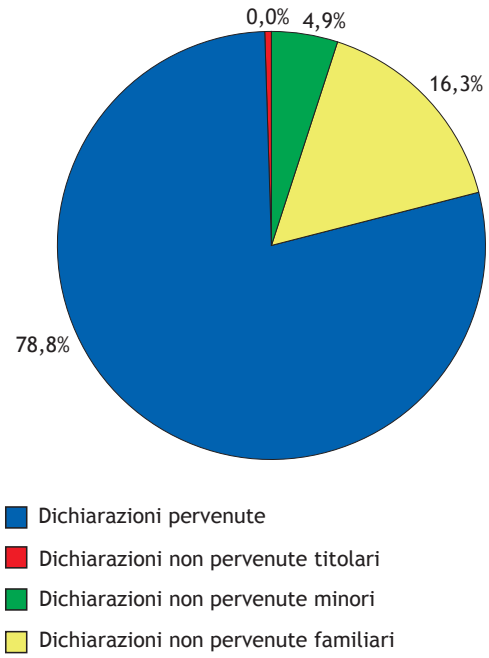
Tabella 2 - Dichiarazioni sulle attività patrimoniali

Numero totale soggetti obbligati	**387**
numero titolari di carica	66
- *dichiarazioni pervenute*	*66*
- *dichiarazioni mancanti*	*0*
numero familiari	321
- *dichiarazioni pervenute*	*239*
- *dichiarazioni mancanti*	*82*
situazioni patrimoniali esaminate	*305*

La situazione rappresentata in tabella si riferisce ai titolari in carica alla data del 31 dicembre 2009: dal numero complessivo dei soggetti obbligati alla data del 30 giugno 2009 sono stati, pertanto, sottratti i titolari di carica (ed i relativi coniugi e parenti entro il secondo grado) il cui mandato è terminato nel corso del semestre nonché i dichiaranti deceduti; sono stati, invece, aggiunti i titolari di nuova nomina (1) unitamente ai propri familiari (4). I dati relativi alle corrispondenti dichiarazioni sono stati conseguentemente aggiornati. In particolare, nel periodo in esame, sono pervenute (entro i termini di legge) e sono state esaminate le dichiarazioni sulle attività patrimoniali del prefetto Michele Penta, nominato commissario straordinario con DPR 22 luglio 2009, e dei suoi familiari.
Resta, invece, invariato rispetto al semestre precedente il numero (82) dei familiari inadempienti. Delle dichiarazioni mancanti 19 riguardano soggetti minori di età, anch'essi tenuti a fornire all'Autorità i propri dati patrimoniali attraverso il soggetto esercente la potestà.

Il *grafico 1 (Dichiarazioni sulle attività patrimoniali)* indica il livello di adempimento all'obbligo di trasmissione delle dichiarazioni espresso in termini percentuali (79%) rispetto al totale dei soggetti obbligati (387).

Grafico 1 - Dichiarazioni sulle attività patrimoniali



E' opportuno, tuttavia, distinguere l'analisi dei dati concernenti i titolari di carica di governo da quelli relativi ai familiari. I titolari di carica di governo hanno, infatti, tutti adempiuto agli obblighi dichiarativi. Con riferimento, invece, ai familiari[10], i dati aggiornati al 31 dicembre 2009 confermano la persistente difficoltà di assicurare una piena osservanza degli stessi obblighi stante l'assenza, nella legge, di adeguati strumenti coercitivi[11]. Tale circostanza riduce, di fatto, l'efficacia dell'attività di controllo svolta dall'Autorità, limitandola in concreto ai soli familiari che spontaneamente rispettano le prescrizioni di legge. La conoscenza completa delle situazioni patrimoniali, non solo dei titolari di carica di governo, ma anche dei loro più stretti congiunti, è indispensabile affinché l'Autorità possa espletare, nella sua pienezza, le funzioni cui è preposta dalla legge[12]. Si rammenta, inoltre, che l'estensione degli obblighi dichiarativi ai familiari del titolare di carica di governo ha l'evidente scopo di prevenire facili aggiramenti della normativa tramite intestazioni di comodo.

[10] Il numero totale dei familiari obbligati a rendere le dichiarazioni sulle attività patrimoniali si basa esclusivamente sull'anagrafica fornita da ciascun membro del governo attraverso la compilazione del prospetto "D" del Formulario *Dichiarazione relativa alle situazioni di incompatibilità* che, ai sensi dell'art. 7, Reg. AGCM 1.12.2004, ciascun titolare di carica deve trasmettere all'Autorità entro 30 giorni dall'assunzione della stessa.
[11] I familiari adempienti rappresentano il 74% del numero totale dei familiari obbligati (321).
[12] L'attività finalizzata all'accertamento di eventuali violazioni comprende, infatti, la verifica delle attività patrimoniali dichiarate, la rilevazione d'ufficio delle attività patrimoniali omesse, nonché il monitoraggio sulle attività governative e ministeriali volto ad individuare l'esistenza di eventuali relazioni tra gli effetti degli atti riconducibili all'Esecutivo e gli interessi economici, dichiarati o rilevati d'ufficio, riconducibili a ciascun titolare di carica.

La *tabella 3 (Procedure in materia di conflitto)* indica il numero complessivo (11) delle indagini avviate per presunta violazione dell'art. 3, della legge, nel periodo intercorso tra l'insediamento dell'attuale Governo e la data del 31 dicembre 2009.

Il dato relativo alle situazioni esaminate (11) si riferisce, tuttavia, unicamente ai controlli effettuati su denuncia di terzi, nei quali casi, per prassi consolidata, l'archiviazione presuppone una deliberazione del Collegio con relativa comunicazione al segnalante. A ciò si aggiunge l'ampio e continuo monitoraggio che l'Autorità svolge sulle attività governative e ministeriali per individuare l'esistenza di eventuali relazioni tra gli effetti di tali attività e gli interessi economici riconducibili a ciascun titolare di carica.

In ogni caso, si conferma l'andamento già delineatosi nei precedenti semestri: dall'inizio dell'attuale legislatura le situazioni di potenziale conflitto esaminate dall'Autorità, sulla scorta delle segnalazioni ricevute ovvero di propria iniziativa, sono state, infatti, tutte archiviate già nella fase preistruttoria. Talvolta, l'accertamento si è arrestato di fronte all'evidente assenza di un vantaggio specifico e preferenziale nel patrimonio del titolare di carica (e dei suoi familiari) o alla mancanza di collegamento tra il vantaggio economico prospettato e l'attività istituzionale svolta dal membro del governo; più spesso i casi segnalati sono risultati totalmente estranei all'ambito applicativo della legge.

Tabella 3 - Procedure in materia di conflitto

Procedure avviate	**10**
procedure concluse in fase preistruttoria	*10*
procedure concluse in fase istruttoria	*0*

B) Le incompatibilità in corso di mandato

Casi trattati

L'attività di vigilanza e controllo in materia di incompatibilità dei titolari di cariche governative (art. 2 della legge), nel semestre di riferimento, si è concentrata sulla conclusione delle procedure in corso e sullo svolgimento degli accertamenti previsti dall'art. 5 della legge, concernenti le dichiarazioni dei titolari di carica di nuova nomina. Sono stati, inoltre, effettuati i controlli sulle posizioni già archiviate, finalizzati a rilevare eventuali situazioni di incompatibilità sopravvenute o l'illegittima riassunzione di incarichi, impieghi e professioni, precedentemente sospesi o cessati su indicazione dell'Autorità. L'attività si è essenzialmente concentrata sui titolari in corso di mandato, essendo ormai scaduto, per quasi tutti i titolari di carica nominati durante il Governo Prodi II, il periodo di dodici mesi previsto dal regime delle incompatibilità post-carica (art. 2, comma 4, della legge). Fanno eccezione tre commissari straordinari,[13] per i quali il mandato è terminato successivamente alla nomina del Governo Berlusconi IV. Tra le situazioni esaminate nel corso del semestre, le fattispecie maggiormente ricorrenti hanno riguardato l'assunzione di cariche societarie [art. 2, comma 1, lettera c), della legge] e di cariche e uffici pubblici [art.2, comma 1, lett. a) della legge].

Cariche e uffici pubblici

Fra le situazioni rilevate d'ufficio, tutte archiviate in fase preistruttoria, in alcune la compatibilità con l'incarico di governo è stata assunta *per relationem,* in base alla presenza di significativi profili di inerenza con incarichi ritenuti compatibili ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a) della legge, nella parte in cui prevede che i titolari di cariche di governo non possono *"ricoprire cariche o uffici pubblici",* fatta eccezione per quelli *"inerenti alle medesime funzioni"*. Nel caso di specie, un sottosegretario di Stato, accettata la carica di presidente di una provincia, aveva acquisito di diritto anche la carica di presidente di un'associazione privata. Come è noto, la presidenza di una provincia può essere legittimamente assunta in concomitanza con il mandato governativo poiché la carica di amministratore di enti locali, come

[13] Ettore Ianì, - *Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative volte a fronteggiare le conseguenze dell'encefalopatia spongiforme bovina",* scaduto dall'incarico in data 31 dicembre 2008*;* Gennaro Monaco - *Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle amministrazioni dello Stato interessate a vario titolo al fenomeno delle persone scomparse",* scaduto dall'incarico in data 4 agosto 2009*;* Antonio Maruccia - *Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali*, quest'ultimo confermato durante il Governo Berlusconi IV e scaduto in data 6 novembre 2009.

definita dall'art. 77, comma 2, del testo unico di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, beneficia di una espressa clausola di esclusione dal divieto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. a), della legge (incompatibilità delle cariche e degli uffici pubblici). Parimenti, la carica di presidente dell'associazione è stata ritenuta compatibile con il mandato governativo sulla base dell'osservazione che l'ente privato interessato risultava costituito su iniziativa della stessa provincia (unitamente ad un altro ente locale), con l'espressa previsione che il presidente e il vicepresidente fossero, di diritto e con alternanza biennale, il Presidente della provincia e il sindaco del comune che aveva partecipato alla sua costituzione. Tali circostanze hanno portato a ritenere la posizione associativa assorbita in quella provinciale e, in quanto tale, compatibile con il mandato di governo in relazione alla legittima assunzione dell'incarico provinciale.

Sempre con riferimento all'art. 2, comma 1, lett. a), della legge, in materia di cariche e uffici pubblici, l'Autorità è stata sollecitata in via preventiva, attraverso una formale richiesta di parere, ad esprimersi in merito alla possibilità che un sottosegretario di Stato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) assumesse l'incarico di presidente della *Consulta generale per l'autotrasporto*.

La compatibilità dell'incarico di presidente della Consulta è stata anch'essa valutata in relazione alla menzionata eccezione contenuta nell'art. 2, che consente ai titolari di cariche di governo, nello svolgimento del proprio incarico, di ricoprire cariche o uffici pubblici, se inerenti alle medesime funzioni. Secondo l'orientamento dell'Autorità, la deroga prevista dal legislatore 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 [rientrante, invece, nel divieto di esercitare impieghi o lavori pubblici, previsto dall'art. 2, comma 1, lett. e) della stessa disposizione].

Con riferimento al caso di specie, l'inerenza dell'incarico, alla luce della quale è risultata applicabile l'eccezione prevista nell'art. 2 della legge, riceveva conferma, sotto il profilo formale, dalla pertinenza dell'incarico di presidente della Consulta per l'autotrasporto allo stesso ambito istituzionale nel quale era collocata la carica governativa, nonché dall'attinenza di quest'ultima, sotto il profilo sostanziale, alla stessa materia cui afferivano gli interessi pubblici riguardati dall'incarico predetto.

Sotto il primo profilo, è stato considerato che la Consulta, ai sensi del d.lgs. n. 284/2005, è un organismo di diritto pubblico posto alle dirette dipendenze del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e incardinato nella struttura organizzativa ministeriale. Sotto il secondo profilo, concernente l'attinenza fra gli interessi tutelati nell'ambito dell'incarico di governo a quelli relativi alla carica di presidente della Consulta, è stato osservato che quest'ultima,

ai sensi del d.lgs. 284/05, è competente ad esercitare specifiche funzioni in materia di autotrasporto svolgendo, in particolare, attività propositiva, di studio, di monitoraggio e di consulenza per la definizione delle politiche di intervento e delle strategie di governo nel settore dell'autotrasporto e della logistica. Tali funzioni rientrano nelle competenze del MIT al quale la legge demanda, in via generale, l'esercizio delle attribuzioni statali in materia di *"trasporto terrestre, circolazione dei veicoli e sicurezza dei trasporti terrestri"* (art. 42 lett. d) del d.lgs. n. 300/99 e d.P.R. 3 febbraio 2008, n. 211).

Rilevante, infine, è stata la considerazione che, nell'ambito delle competenze ministeriali, il sottosegretario di Stato interessato è specificamente delegato ad esercitare le funzioni del ministro nelle materie trattate dalla Direzione generale per il trasporto stradale e l'intermodalità. Sussistendo, pertanto, anche sotto quest'ultimo profilo, un collegamento diretto fra le attribuzioni governative del sottosegretario e le competenze della Consulta, l'Autorità ha ritenuto compatibile l'incarico sottoposto al suo esame.

Cariche societarie e attività di rilievo imprenditoriale

Delle situazioni esaminate (6) in relazione al divieto di assumere cariche e uffici in società lucrative e di esercitare attività di rilievo imprenditoriale, la maggior parte (4) sono state rimosse soltanto previo esperimento di una formale istruttoria. Si è trattato, in particolare, di alcune cariche societarie che un sottosegretario di Stato ha mantenuto anche dopo l'assunzione dell'incarico di governo. L'istruttoria è stata avviata ai sensi dell'art. 6 della legge, per presunta violazione del divieto previsto dall'art. 2, comma 1, lettera c) della legge. Nella specie, il titolare di carica risultava inadempiente rispetto agli obblighi previsti dall'art. 5, comma 1 e dall'art. 8, comma 2, della legge, ai sensi dei quali i titolari di cariche di governo sono tenuti, in ottemperanza a specifica richiesta dell'Autorità, a fornire la documentazione attestante l'intervenuta cessazione delle situazioni di incompatibilità pendenti alla data di assunzione dell'incarico. Su quest'ultimo punto l'interessato, sebbene in più di un'occasione avesse dichiarato l'assenza di situazioni incompatibili, non aveva prodotto la documentazione attestante le avvenute dimissioni da alcune cariche societarie che, agli esiti delle visure camerali, risultavano ancora attive. Tuttavia, nelle more della decisione, il titolare di carica ha depositato copia delle lettere di dimissioni e dei conseguenti adempimenti societari ed il procedimento è stato archiviato per intercorsa cessazione delle situazioni incompatibili pendenti.

Con riferimento alle incompatibilità collegate all'esercizio di attività di rilievo imprenditoriale, fra le situazioni archiviate già in fase preistruttoria, sembra opportuno accennare esclusivamente al caso di un commissario straordinario del governo neo incaricato il quale, ancora prima della nomina,

ricopriva la carica di Segretario generale *dell'Associazione nazionale dei funzionari dell'amministrazione civile dell'interno* (A.N.F.A.C.I.). Tale situazione non è apparsa in contrasto con l'art. 2, comma 1, lett. c), della legge, tenuto conto che l'A.N.F.A.C.I. è un'associazione che non svolge attività economicamente rilevanti. A tale conclusione l'Autorità è pervenuta, in primo luogo, alla luce delle finalità non lucrative elencate nello statuto, in secondo luogo per l'assenza di attività economiche, confermata dai dati di bilancio, secondo i quali l'attività assolutamente prevalente dell'ente è l'organizzazione di convegni di studio, finanziata con i contributi degli associati e con sponsorizzazioni esterne.

Dati di sintesi

I prospetti che seguono sono dedicati all'esposizione di alcuni dati di sintesi concernenti le procedure svolte e le situazioni di incompatibilità esaminate nell'ambito dell'applicazione dell'art. 2 della legge. Come già evidenziato, i dati raccolti consentono di confermare, nella sostanza, il giudizio positivo già espresso in merito all'efficacia dell'impianto normativo che regola la materia delle incompatibilità governative e degli strumenti di accertamento contemplati dalla legge n. 215, in virtù dei quali è stato possibile rimuovere un consistente numero di situazioni incompatibili.

In primo luogo, occorre sottolineare che tutti i soggetti obbligati hanno trasmesso la dichiarazione di cui all'art. 5, commi 1 e 6, della legge e all'art. 7 del regolamento[14].

La *tabella 4 (Dichiarazioni in materia di incompatibilità)* indica il numero delle dichiarazioni pervenute alla data del 31 dicembre 2009, con evidenza dei titolari che hanno provveduto con ritardo, cioè oltre la scadenza del termine previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge (30 giorni dall'assunzione dell'incarico).

Tabella 4 - Dichiarazioni in materia di incompatibilità

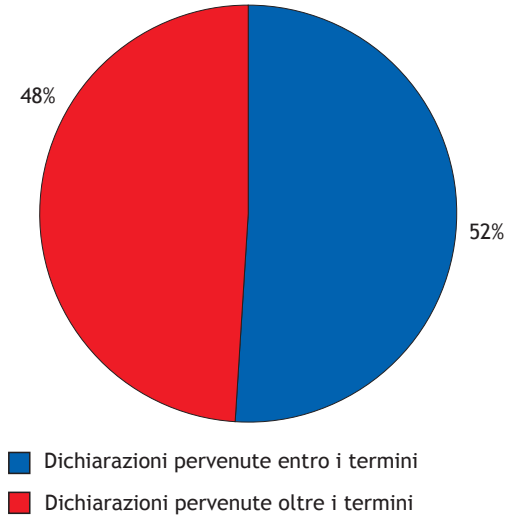
Numero totale soggetti obbligati	**66**
dichiarazioni pervenute:	66
- *entro i termini*	*34*
- *dopo la scadenza dei termini*	*32*
dichiarazioni non pervenute	0

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

La situazione rappresentata in tabella si riferisce ai titolari in carica alla data del 31 dicembre 2009: rispetto al precedente semestre, il numero delle dichiarazioni pervenute sconta le dichiarazioni relative ai titolari di carica il cui mandato è terminato nel corso del semestre ed è incrementato delle dichiarazioni trasmesse all'Autorità, nello stesso periodo, dai titolari neo incaricati[15].

I dati sopra riportati sono espressi in forma percentuale nel seguente grafico.

Grafico 2 - Dichiarazioni in materia di incompatibilità



La *tabella 5 (Procedure in materia di incompatibilità)* evidenzia, alla data del 31 dicembre 2009, il numero delle procedure di verifica in materia di incompatibilità concluse (66).

Con l'espressione *"procedura di verifica"* si intende il controllo della posizione di ciascun titolare di carica sulla base della dichiarazione resa e delle altre informazioni rilevate d'ufficio[16]. I formulari pervenuti vengono analizzati, in primo luogo, al fine di rilevare la completezza e la correttezza dei dati forniti. Le situazioni indicate dagli interessati come potenzialmente incompatibili sono, quindi, sottoposte ad un'analisi preliminare volta a vagliarne la compatibilità con l'incarico di governo. Laddove i controlli effettuati d'ufficio confermino l'esistenza di situazioni potenzialmente incompatibili o ne evidenzino di ulteriori non incluse nella dichiarazione resa, se ne dà comunicazione ai soggetti interessati. L'Autorità delibera, infine, l'avvio di un procedimento istruttorio, qualora ravvisi la sussistenza delle condizioni di proponibilità ed ammissibilità della questione esaminata.

[15] L'unica dichiarazione pervenuta nel semestre è quella del commissario straordinario Michele Penta, resa in data 6 ottobre 2009.
[16] Il numero delle procedure di verifica è, pertanto, pari al numero dei titolari di carica di governo.

La procedura di verifica può, pertanto, concludersi con un'archiviazione (in fase pre-istruttoria o istruttoria) ovvero con l'accertamento istruttorio di una situazione di incompatibilità. La relativa casistica è rappresentata nella *tabella 5* con riferimento alle procedure avviate nel corso del governo in carica.

Tabella 5 - Procedure in materia di incompatibilità

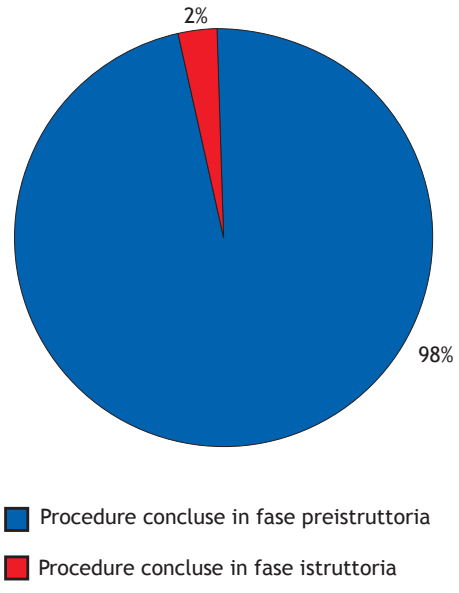
Procedure avviate	**66**
procedure concluse	66
– *in fase preistruttoria*	*65*
– *in fase istruttoria*	*1*
procedure non concluse	0

La situazione rappresentata in tabella si riferisce ai titolari in carica alla data del 31 dicembre 2009: al numero complessivo delle procedure indicato nell'ultima relazione semestrale è stato, pertanto, sottratto il numero delle procedure relative a titolari il cui incarico è cessato nel corso del semestre mentre è stato aggiunto il numero delle procedure relative ai titolari di carica nominati nello stesso periodo.

In data 22 luglio 2009, l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio che si è successivamente chiuso per intercorsa cessazione delle situazioni di incompatibilità ipotizzate nell'atto di avvio.

I dati sopra riportati sono espressi in forma percentuale nel seguente grafico.

Grafico 3 - Procedure in materia di incompatibilità



L'efficacia dell'attività preistruttoria svolta dall'Autorità nel corso dell'attuale governo è misurabile analizzando i dati della *tabella 6 (Esito delle procedure in materia di incompatibilità)*: gli interessati hanno provveduto a risolvere, su sollecitazione dell'Autorità ma senza necessità di avviare un formale procedimento istruttorio, ben 16 situazioni potenzialmente incompatibili. Ciò rappresenta circa l'80% del numero totale (20) delle situazioni rimosse a seguito dell'intervento dell'Autorità. Tale ultimo dato (20), che include anche le situazioni rimosse a seguito dell'avvio di un procedimento istruttorio (4), costituisce, invece, il parametro atto a misurare l'efficacia complessiva dell'azione di controllo e vigilanza posta in essere dall'Autorità.

Il numero consistente (69) di situazioni potenzialmente incompatibili risolte spontaneamente dagli interessati ancor prima dell'intervento dell'Autorità, ossia nel periodo che intercorre fra l'assunzione dell'incarico di governo e l'invio delle dichiarazioni[17], consente, infine, di apprezzare l'effetto deterrente della legge rispetto al mantenimento di posizioni incompatibili.

Tabella 6 - Esito delle procedure in materia di incompatibilità

Totale situazioni esaminate:		**124**
a)	potenzialmente incompatibili rimosse in fase preistruttoria	85
	- rimosse spontaneamente dagli interessati prima dell'intervento dell'Autorità	*69*
	- dichiarate dagli interessati e dagli stessi rimosse dopo l'intervento dell'Autorità	*4*
	- rilevate d'ufficio e rimosse dagli interessati dopo l'intervento dell'Autorità	*12*
b)	rimosse in fase istruttoria	4
c)	compatibili	35
d)	in corso di valutazione	0

I dati rappresentati in tabella si riferiscono ai titolari in carica alla data del 31 dicembre 2009. Dal numero complessivo delle situazioni esaminate al 30 giugno 2009 sono state, pertanto, da un lato, sottratte le situazioni facenti capo ai componenti del governo il cui incarico è cessato nel corso del

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

semestre, dall'altro, aggiunte le situazioni rilevate d'ufficio dall'Autorità o dichiarate dagli interessati nello stesso periodo.

La tabella indica il numero complessivo delle situazioni esaminate (124) nel corso dell'attuale governo distinguendo tra: i) situazioni potenzialmente incompatibili spontaneamente rimosse dai soggetti interessati senza alcun intervento dell'Autorità, cioè prima dell'invio della dichiarazione di cui all'articolo 5, comma 1, della legge[18] (69 situazioni riferite a 30 titolari di carica[19]); ii) situazioni dichiarate nei formulari e rimosse dagli interessati su sollecitazione dell'Autorità (4); iii) situazioni rilevate d'ufficio e rimosse su sollecitazione dell'Autorità (16); iv) situazioni che, all'esito degli accertamenti preistruttori, sono risultate compatibili (35).

Il numero complessivo dei titolari di carica per i quali è stata riscontrata l'esistenza di una o più situazioni potenzialmente incompatibili risolte grazie all'intervento dell'Autorità è pari a 13[20].

Si segnala che nel semestre in esame si sono concluse le procedure concernenti le 6 situazioni che alla data della precedente relazione risultavano in corso di valutazione: una posizione relativa ad un sottosegretario si è chiusa in fase preistruttoria con un giudizio di compatibilità; le restanti 5 posizioni facenti capo ad un altro sottosegretario sono state rimosse dall'interessato su sollecitazione dell'Autorità (una nella fase preistruttoria, 4 in sede istruttoria).

Il numero delle situazioni rimosse su sollecitazione dell'Autorità si è, pertanto, incrementato rispetto al semestre precedente passando da 15 a 20 a seguito della definizione delle anzidette 5 situazioni potenzialmente incompatibili.

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

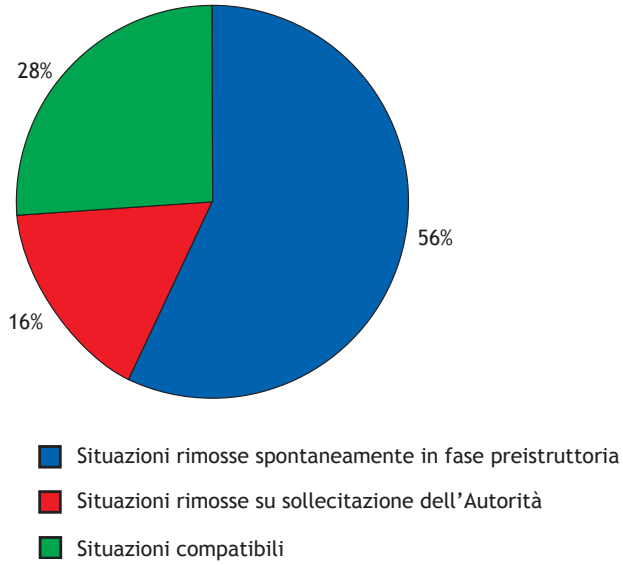
[18] La data della dichiarazione individua il momento a partire dal quale l'Autorità effettua le proprie valutazioni, eventualmente intervenendo per far cessare le situazioni ritenute incompatibili.

[19] Il numero dei titolari di carica (30) che ha spontaneamente rimosso le situazioni potenzialmente incompatibili senza attendere l'intervento dell'Autorità risulta inferiore rispetto al numero complessivo delle situazioni rimosse (69) in quanto per 12 componenti del Governo, prima dell'invio delle dichiarazioni di cui all'art. 5, sussisteva più di una situazione rilevante ai fini della legge.

[20] Il numero dei titolari di carica (13) risulta inferiore rispetto al dato relativo al numero complessivo delle situazioni incompatibili rimosse dagli interessati su sollecitazione dell'Autorità (20) in quanto per tre titolari sono state riscontrate più situazioni potenzialmente incompatibili.

La ripartizione percentuale delle situazioni esaminate è rappresentata nel *grafico 4*.

Grafico 4 - Esito delle procedure in materia di incompatibilità



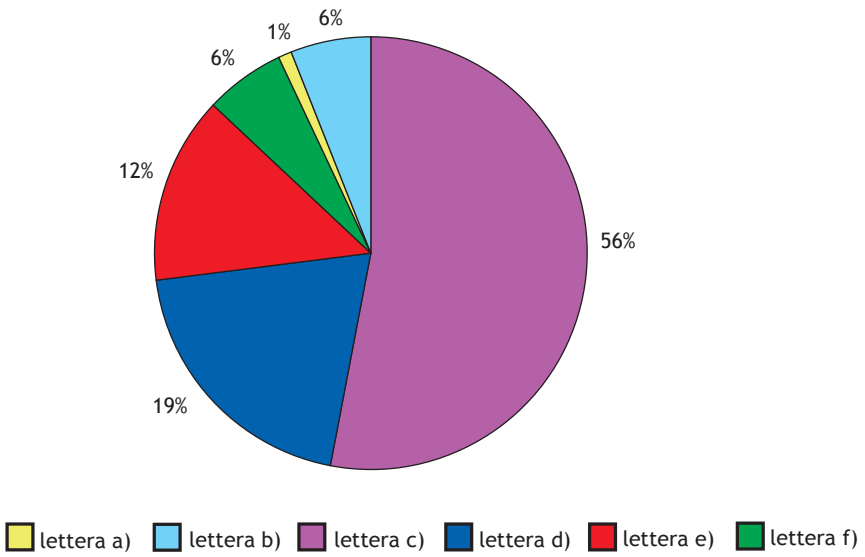
La *tabella 7 ed il grafico 5 (Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità)* illustrano la distribuzione, in relazione alle singole fattispecie previste dall'articolo 2, comma 1, della legge, delle potenziali situazioni di incompatibilità (89) rimosse previa sollecitazione da parte dell'Autorità o spontaneamente risolte dai singoli titolari di cariche governative.

Tabella 7 - Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità

Totale situazioni rimosse	**89**
cessazione carica / uffici pubblici (art.2, comma 1, lett. a)	1
cessazione carica / uffici in enti diritto pubblico (art.2, comma 1, lett. b)	5
cessazione carica / uffici in società (art.2, comma 1, lett. c)	50
cessazione attività professionali (art.2, comma 1, lett. d)	17
cessazione carica / impiego pubblico (art.2, comma 1, lett. e)	11
cessazione carica /impiego privato (art.2, comma 1, lett.f)	5

I dati si riferiscono ai titolari in carica alla data del 31 dicembre 2009. Dal numero complessivo delle situazioni cessate al 30 giugno 2009 sono state, pertanto, da un lato, sottratte le situazioni facenti capo ai componenti del governo il cui incarico è terminato nel corso del semestre, dall'altro, aggiunte le potenziali situazioni di incompatibilità rimosse dagli interessati nello stesso periodo.

Grafico 5 - Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità



Le percentuali ricavate sui dati relativi all'attuale Governo sono in linea con le risultanze relative al triennio 2005-2007 e confermano che, fra i casi di incompatibilità rimossi, la fattispecie largamente prevalente (56%) è quella prevista dall'articolo 2, comma 1, lett. c), della legge, concernente la partecipazione alla gestione di società con fini di lucro o di altre persone giuridiche di diritto privato esercenti attività di rilievo imprenditoriale. Le altre ipotesi di incompatibilità, nel loro complesso, rappresentano il 44% di tutte le situazioni di potenziale incompatibilità cessate. Al riguardo, come già sottolineato in precedenti relazioni, si deve tener conto di tutte quelle situazioni incompatibili già risolte prima dell'assunzione della carica governativa da parte di titolari che sono al tempo stesso membri del Parlamento, per i quali vige il regime delle incompatibilità parlamentari disciplinato dalla legge n. 60/ 1953. Quest'ultima, rispetto alle cariche in società lucrative o in associazioni e fondazioni che esercitano attività imprenditoriale, appare meno restrittiva rispetto al divieto posto dalla legge n. 215/04 per i titolari di cariche governative. Tale circostanza aiuta a comprendere le ragioni per cui il numero delle incompatibilità rilevate in relazione all'articolo 2, comma 1, lett. c) della legge sia assolutamente prevalente rispetto alle altre ipotesi di incompatibilità.

Autorità garante
della concorrenza e del mercato dicembre 2009

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

Design AReA Strategic Design

Impaginazione e stampa Ediguida Srl