

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

aprile 2012

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

aprile 2012



Presidente

Giovanni Pitruzzella

Componenti

Piero Barucci

Carla Bedogni Rabitti

Salvatore Rebecchini

Segretario Generale

Roberto Chieppa

INDICE

Premessa	4
Il “Governo Berlusconi IV”	5
1. <i>Il conflitto di interessi</i>	5
2. <i>Le incompatibilità governative</i>	7
3. <i>Dati di sintesi</i>	9
Il “Governo Monti”	12
1. <i>Composizione</i>	12
2. <i>Le dichiarazioni sulle situazioni di incompatibilità</i>	12
3. <i>Le dichiarazioni sulle attività patrimoniali</i>	14
4. <i>Le incompatibilità governative: casi trattati</i>	15
a) <i>cariche pubbliche e in enti di diritto pubblico</i>	15
b) <i>cariche in società e attività di rilievo imprenditoriale</i>	17
c) <i>attività professionali o di lavoro autonomo</i>	19
d) <i>impiego pubblico e privato</i>	20
Conclusioni	22

Premessa

La presente relazione illustra l'attività di controllo svolta dall'Autorità in applicazione della legge n. 215/2004. L'intervenuta nomina del "Governo Monti" nel periodo conclusivo del secondo semestre del 2011, ha indotto a posticipare l'adempimento degli obblighi informativi previsti dall'articolo 8, comma 1, della legge nel proposito di illustrare, unitamente ai dati consuntivi del "Governo Berlusconi IV", i risultati delle attività di controllo svolte sulle dichiarazioni in materia di incompatibilità presentate dai titolari del governo in carica.

Il documento si articola in due sezioni.

La prima sezione è dedicata all'attività svolta dall'Autorità nei confronti del "Governo Berlusconi IV" durante il periodo luglio - novembre 2011 ed è prevalentemente concentrata sul monitoraggio e sull'analisi dei casi di conflitto di interessi. Nel periodo di riferimento, l'analisi delle situazioni di incompatibilità non ha, infatti, dato luogo ad attività di particolare rilievo, essendosi esaurita nei precedenti semestri.

La seconda sezione, attinente all'attività svolta dal novembre 2011 fino ad oggi, espone l'esito degli adempimenti relativi ai membri del "Governo Monti". Sono, in particolare, descritti i risultati dei controlli effettuati sulle dichiarazioni dei titolari di carica, riguardanti le situazioni di incompatibilità in essere alla data di insediamento (articolo 5, comma 1 della legge). In merito, per favorire un corretto e tempestivo adempimento degli obblighi previsti dal legislatore, l'Autorità ha assicurato ai soggetti interessati una piena disponibilità nel fornire, anche per le vie brevi, le informazioni e i chiarimenti necessari. L'iniziativa ha avuto esiti incoraggianti, come testimoniato dalla circostanza che tutti i casi esaminati sono stati positivamente definiti già durante la fase degli accertamenti preliminari.

Di tali procedure il presente documento fornisce una breve descrizione, esponendo alcuni dati riassuntivi, da considerare pressoché definitivi, dato il limitato numero di situazioni ancora in corso di esame. Con riferimento alle dichiarazioni patrimoniali (articolo 5, commi 2 e 6, della legge), strumentali alla rilevazione di eventuali situazioni di conflitto di interessi, il quadro complessivo delle attività riferibili ai titolari del "Governo Monti" è ancora in corso.

Il “Governo Berlusconi IV”

1. Il conflitto di interessi

Nella presente sezione sono trattate le questioni più rilevanti analizzate nel periodo conclusivo del mandato del “Governo Berlusconi IV”. L’attività svolta dall’Autorità si è prevalentemente concentrata sul monitoraggio e sull’analisi dei casi di conflitto di interessi, in quanto gli adempimenti relativi alla disciplina delle incompatibilità si erano sostanzialmente esauriti nei precedenti semestri.

Si rammenta che secondo l’articolo 3 della legge n. 215/2004 (fattispecie di “conflitto di interessi per incidenza specifica e preferenziale”) *“sussiste situazione di conflitto di interessi ai sensi della presente legge quando il titolare di cariche di governo partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto [...] quando l'atto o l'omissione ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate, secondo quanto previsto dall'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con danno per l'interesse pubblico”*.

Nell’ambito dell’attività svolta dall’Autorità per assicurare il rispetto di tale disposizione, nel periodo di riferimento, sono state affrontate varie questioni, alcune delle quali archiviate già durante la fase degli accertamenti preliminari in quanto estranee all’ambito applicativo della norma sopra indicata.

Tra le altre, è stata segnalata all’Autorità, come possibile ipotesi di violazione dell’articolo 3 della legge n. 215/2004 (fattispecie di conflitto di interessi per incidenza specifica e preferenziale), l’adozione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri delle leggi finanziarie 2004 e 2005 (rispettivamente legge 24 dicembre 2003, n. 350 e legge 30 dicembre 2004, n. 311), che prevedevano un contributo ad ogni utente che acquistasse o noleggiasse un apparecchio idoneo a ricevere il segnale televisivo digitale terrestre in chiaro, mentre analoghi contributi non erano previsti per la ricezione del segnale televisivo attraverso piattaforme tecnologiche diverse dal digitale terrestre.

Secondo il segnalante, le normative nazionali in materia di contributi ai decoder per gli anni 2004 e 2005 sarebbero state adottate in violazione della legge sul conflitto di interessi, perché avrebbero apportato un vantaggio specifico e preferenziale all’intero gruppo televisivo facente capo alla persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, attraverso la previsione di contributi pubblici stabiliti per l’acquisto di apparati di ricezione per la televisione digitale terrestre.

Il segnalante citava al riguardo la sentenza della Corte di Giustizia del 28 luglio 2011 con la quale è stato respinto il ricorso presentato dalla società *Mediaset S.p.a.* avverso la decisione del Tribunale dell’Unione Europea del 15 giugno 2010 (causa T-177/07), confermando così che i contributi pubblici stabiliti dall’ordinamento italiano per l’acquisto, negli anni 2004 e 2005, di apparati di ricezione per la televisione digitale terrestre *“costituiscono aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune”*. Diversamente, i contributi previsti

dalla successiva finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266) sono stati considerati “*tecnologicamente neutrali*” (Decisione della Commissione 24 gennaio 2007, 2007/374/CE, relativa all'aiuto di Stato C 52/2005) e, pertanto, “*compatibili con il mercato comune*”.

Giova al riguardo ricordare che la questione posta all'attenzione dell'Autorità nella descritta segnalazione era stata già oggetto di un procedimento istruttorio, conclusosi con delibera del 10 maggio 2006¹. In tale occasione, l'Autorità aveva affermato che la finanziaria per il 2004 risultava inequivocabilmente estranea all'ambito temporale di vigenza della legge sul conflitto di interessi, che fu approvata dal Parlamento l'anno successivo e promulgata il 20 luglio 2004. Alla medesima conclusione l'Autorità era giunta con riguardo anche alla finanziaria per il 2005, alla luce della disciplina del regime transitorio posta dalla medesima legge n. 215/2004. Pertanto, nel provvedimento in questione era stato ritenuto che i fatti oggetto di segnalazione, accaduti in un periodo antecedente all'entrata in vigore della legge sul conflitto di interessi, non potessero costituire oggetto di valutazione.

In relazione alla segnalazione pervenuta, l'Autorità ha confermato la valutazione già svolta, ritenendo, tuttavia, in merito alla finanziaria per l'anno 2005, di fornire alcune precisazioni in merito all'ambito di applicazione della legge sul conflitto di interessi.

La legge n. 215/2004, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 18 agosto 2004, n. 193, all'articolo 10 contempla, infatti, una serie di disposizioni transitorie che subordinano l'efficacia di varie sue norme, compreso l'esercizio delle funzioni di vigilanza conferite all'Autorità, alla decorrenza del trentesimo giorno dalla data di adozione della delibera di approvazione del Regolamento (adottata il 16 novembre 2004). Poiché tale delibera, all'articolo 24, ha fissato la decorrenza del predetto termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione della stessa sulla Gazzetta Ufficiale, avvenuta il 1° dicembre 2004 (G.U. n. 282 del 1.12.2004), si è determinata, in tal modo, la conseguenza che le disposizioni che regolano il conflitto di interessi sono risultate efficaci solo dal 31 dicembre 2004.

Pertanto, considerato che il percorso di formazione della finanziaria per il 2005 si è integralmente svolto prima del 31 dicembre 2004, tutti gli atti posti in essere dal Presidente del Consiglio in relazione all'adozione della medesima legge sono risultati antecedenti, *ratione temporis*, all'applicabilità della normativa in materia di conflitto di interessi da parte dell'Autorità.

Si è inoltre ritenuto opportuno evidenziare al segnalante che, con riferimento ai contributi previsti nell'articolo 1, comma 572, della legge finanziaria per il 2006, l'Autorità, nel medesimo provvedimento del 2006, aveva accertato l'assenza di violazioni del citato articolo 3 della legge n. 215/2004, sulla base dell'osservazione che la legge 23 dicembre 2005, n. 266 “*non contiene limitazioni o differenziazioni in ordine alla piattaforma tecnologica utilizzata*” e, pertanto, “*non pone in essere alcun trattamento discriminatorio*”, conclusioni che sono risultate coerenti con le valutazioni fatte successivamente dalla Commissione europea nella Decisione del 24

¹ Provv. AGCM 10.5.2006, n. 15389, in Bollettino n. 17/2006.

gennaio 2007 (2007/374/CE, relativa all'aiuto di Stato C 52/2005), che ne ha escluso la natura di aiuti incompatibili con il mercato comune.

Sulla scorta di tali considerazioni, l'Autorità ha quindi ritenuto di archiviare la suddetta segnalazione.

2. Le incompatibilità governative

In tema di incompatibilità governative (articolo 2 della legge), nell'ultimo periodo di mandato del "Governo Berlusconi IV", l'attività di vigilanza e controllo dell'Autorità si è concentrata sull'esame delle dichiarazioni di alcuni titolari nominati nel corso dell'anno e sul controllo delle posizioni già archiviate, al fine di rilevare eventuali situazioni di incompatibilità sopravvenute o l'illegittima riassunzione di incarichi, impieghi e professioni, precedentemente sospesi o cessati su indicazione dell'Autorità.

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

In merito a tale ipotesi di incompatibilità sono state esaminate varie cariche ricoperte in società di capitali e una concernente una società in accomandita semplice, nella quale il titolare interessato ricopriva la qualità di socio accomandatario. Quest'ultimo, come è noto, risulta incompatibile in considerazione dei rilevanti poteri di gestione attribuiti al socio accomandatario nell'ambito di tale forma societaria.

In materia di imprese individuali, poi, l'Autorità ha ribadito che, a fronte del divieto di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge, il titolare è tenuto comunque a nominare un istitutore per la gestione della propria azienda (articolo 2, comma 2, della legge). In un caso, concernente un'impresa agricola di proprietà di un Sottosegretario di Stato, il titolare interessato è stato, pertanto, invitato a risolvere la propria situazione di incompatibilità attraverso espressa procura institoria, da estendersi a qualsiasi attività di ordinaria e straordinaria amministrazione comunque inerente l'azienda agricola.

Con riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera d), della legge (divieto di *"esercitare attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo"*) sono state affrontate specifiche problematiche relative all'esercizio della professione forense. In merito, l'Autorità si è espressa positivamente sulla possibilità per un titolare di carica di Governo di presentare, ai sensi dell'articolo 26 del R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), istanza di iscrizione all'albo degli Avvocati di Roma, con contestuale richiesta di sospensione sino al termine dell'incarico governativo. Tale meccanismo di risoluzione dell'incompatibilità collegata all'esercizio della professione forense è stato ritenuto compatibile con le prescrizioni in materia di incompatibilità governative nella misura in cui sia comunque garantita l'esclusione dall'esercizio effettivo dell'attività professionale.

Nel periodo di riferimento sono state prese in considerazione anche alcune situazioni riferite al regime delle incompatibilità post-carica, in ragione di alcune variazioni intervenute nella compagine governativa.

Al riguardo, si rammenta che il comma 4 dell'articolo 2 della legge n. 215/2004 prevede che le incompatibilità previste dalle disposizioni di cui alle lettere *b*), *c*) e *d*) del comma 1² siano estese per dodici mesi dalla cessazione del mandato governativo nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro, che operino “prevalentemente” in settori “connessi” con l'attività istituzionale precedentemente svolta.

Tale divieto è sostanzialmente volto ad escludere che l'esercizio delle attribuzioni inerenti alla carica di Governo possa essere influenzato e distorto dall'interesse a preconstituirsì benefici futuri, ad esempio, in termini di incarichi successivi. Tuttavia, diversamente dal regime delle incompatibilità in corso di mandato, non è prevista in capo agli ex titolari di carica alcuna forma di comunicazione preventiva. La legge, infatti, limita la portata degli obblighi dichiarativi ai soli titolari in corso di mandato (cfr. articolo 5 della legge). Tale impostazione trova conferma nella sanzione prevista per il mancato invio o per la falsità della dichiarazione (articolo 328 c.p.), applicabile esclusivamente alle omissioni compiute da pubblici ufficiali e non estensibile, evidentemente, agli ex titolari di incarichi pubblici.

Sempre più frequentemente, tuttavia, gli ex titolari di cariche di Governo formulano all'Autorità istanza di parere al fine di conoscere preventivamente se l'assunzione del nuovo incarico può integrare una violazione del regime di incompatibilità post-carica.

In tale ambito, un ex titolare di carica di Governo ha chiesto all'Autorità se le disposizioni sull'incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *d*), fossero applicabili all'attività di consulenza svolta in favore di un'associazione professionale. L'Autorità, nel caso di specie, si è espressa nel senso che l'attività di consulenza svolta a favore di un'associazione professionale debba essere ritenuta incompatibile, al pari di ogni altra attività professionale o di lavoro autonomo, in base alle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 4, della legge n. 215/2004, secondo cui tali attività possono essere esercitate nei dodici mesi successivi alla cessazione dell'incarico purché non siano svolte in favore di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società con fini di lucro che operano prevalentemente in materie connesse con la carica in precedenza ricoperta. L'Autorità ha, quindi, evidenziato che il discrimine è rappresentato, non tanto dalle forme di svolgimento della professione, ma dalle materie trattate e dai soggetti a beneficio dei quali l'attività professionale è svolta.

² Art 2, comma 1, l. n. 215/2004: “Il titolare di cariche di governo, nello svolgimento del proprio incarico, non può [...] *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 [...]”.

3. Dati di sintesi

A seguito delle dimissioni del “Governo Berlusconi IV”, si ritiene utile fornire un quadro riassuntivo del complesso delle attività svolte in relazione all’intero mandato di tale Esecutivo, in applicazione della normativa sul conflitto di interessi.

A tal fine, nell’ambito dell’applicazione dell’articolo 2 della legge n. 215/2004, le tabelle che seguono espongono i dati riassuntivi delle situazioni di incompatibilità esaminate nel corso di tutto il mandato (dal maggio 2008 al novembre 2011). Si fa presente che, nel corso degli oltre tre anni nei quali il “Governo Berlusconi IV” è stato in carica, sono intervenute diverse variazioni nelle cariche di Governo. Ciò ha determinato la necessità di estendere i controlli ad un totale di 96 titolari.

La tabella 1 indica il numero delle procedure (20), preistruttorie e istruttorie, condotte dall’Autorità per presunta violazione dell’articolo 3 della legge, a far data dall’insediamento del “Governo Berlusconi IV”.

Le procedure concluse durante la fase degli accertamenti preistruttori includono i casi nei quali l’Autorità non ha riscontrato, *prima facie*, la sussistenza dei presupposti di proponibilità e ammissibilità della questione ai fini dell’avvio di un procedimento ai sensi dell’articolo 6 della legge n. 215/2004.

Tabella 1 - Procedure in materia di conflitto di interessi*

Procedure avviate	20
procedure concluse in fase preistruttoria	20
procedure concluse in fase istruttoria	0
procedure in corso	0

* La situazione rappresentata in tabella si riferisce alle procedure avviate a far data dall’insediamento del “Governo Berlusconi IV”.

Il dato fornito si riferisce unicamente ai controlli che si concludono con un esame del Collegio. Ad esso vanno aggiunti tutti gli accertamenti svolti d’ufficio che non hanno dato luogo ad una formale procedura, in ragione della manifesta infondatezza della questione esaminata.

La tabella 2 evidenzia gli accertamenti svolti dall’Autorità in relazione all’articolo 2 della legge n. 215/2004 (disciplina delle incompatibilità). Per ogni titolare di carica sono indicate le procedure preistruttorie o istruttorie concluse. La fase istruttoria vera e propria si raggiunge quando la situazione incompatibile, rilevata d’ufficio o dichiarata dal titolare di carica interessato, non è da quest’ultimo spontaneamente risolta a seguito dei solleciti dell’Autorità, circostanza che nell’ambito del “Governo Berlusconi IV” si è verificata tre volte, come risulta dalla tabella 2³.

³ Vincenzo Scotti, provv. 20447, in boll. 44/2009 e provv. 22074, in boll. 4/2011; Francesco Belsito, provv. 22051, in boll. 3/2011; Bartolomeo Giachino, provv. 2186, in boll. 47/2010 e provv. 22006, in boll. 1/2011.

In linea generale, i controlli in materia di situazioni di incompatibilità comportano le seguenti attività: *a)* acquisizione ed esame della dichiarazione prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge n. 215/2004, che è finalizzata a valutarne la completezza e la veridicità, nonché a fornire all'interessato una prima valutazione sulla compatibilità delle cariche ricoperte; *b)* eventuale apertura di una procedura istruttoria, ai sensi dell'articolo 6 della legge, finalizzata all'accertamento delle situazioni di incompatibilità che il titolare di carica non ha spontaneamente risolto durante gli accertamenti preistruttori.

Inoltre, nel corso del mandato governativo, l'Autorità svolge d'ufficio un'attività di monitoraggio finalizzata ad accertare eventuali situazioni di incompatibilità sopraggiunte.

Tabella 2 - Controlli in materia di incompatibilità*

Titolari di cariche soggetti a controlli nel corso del mandato del "Governo Berlusconi IV"	93
Procedure di controllo terminate	93
- in fase preistruttoria	90
- in fase istruttoria	3

* La tabella indica le procedure svolte con riferimento ai titolari del Governo Berlusconi IV, a far data dall'assunzione del mandato.

La tabella 3 espone i risultati delle procedure di controllo di cui alla precedente tabella 2. In particolare, essa indica il numero delle situazioni di incompatibilità rimosse spontaneamente dai titolari di carica e quelle cessate su sollecitazione dell'Autorità durante la fase degli accertamenti preliminari o dopo l'esperimento di una formale procedura istruttoria. Come mostra la tabella il numero delle situazioni esaminate (169) e delle incompatibilità rimosse (120) è più consistente del numero dei titolari. Ciò dimostra che, generalmente, alcuni membri del Governo risultano mantenere più situazioni potenzialmente incompatibili (rilevate d'ufficio oppure in base alla stessa dichiarazione dell'interessato) sulle quali l'Autorità è chiamata ad esprimere il proprio giudizio.

Tabella 3 - Esito delle procedure in materia di incompatibilità*

Totale situazioni esaminate nel corso del mandato del "Governo Berlusconi IV"	169
Situazioni di incompatibilità rimosse	120
- situazioni di potenziale incompatibilità rimosse in fase preistruttoria	107
- rimosse spontaneamente dagli interessati prima dell'intervento dell'Autorità	86
- rimosse dagli interessati previo sollecito dell'Autorità	21
- situazioni di incompatibilità rimosse in fase istruttoria	13
Situazioni compatibili	49

* La tabella indica le procedure svolte con riferimento ai titolari del "Governo Berlusconi IV", a far data dall'assunzione del mandato.

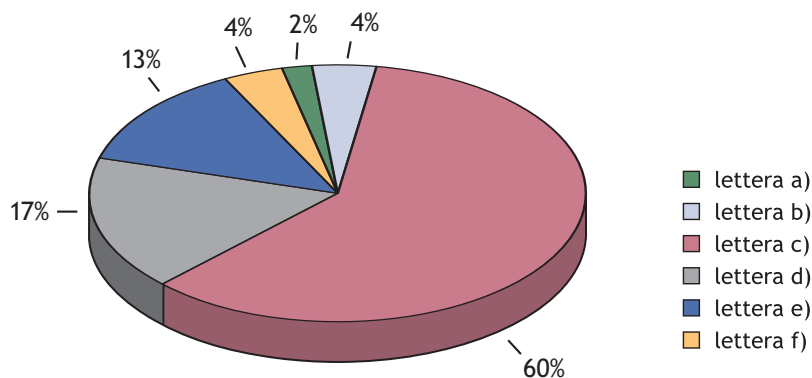
La tabella 4 e il grafico 1 illustrano la distribuzione, in relazione alle singole fattispecie previste dall'articolo 2, comma 1, della legge, delle situazioni potenzialmente incompatibili rimosse nel corso del "Governo Berlusconi IV".

Tabella 4 - Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità

Totale situazioni rimosse nel corso del mandato del "Governo Berlusconi IV"	120
cessazione carica/uffici pubblici (articolo 2, comma 1, lett. a))	2
cessazione carica/uffici in enti diritto pubblico (articolo 2, comma 1, lett. b))	5
cessazione carica/uffici in società o attività imprenditoriali (articolo 2, comma 1, lett. c))	73
cessazione attività professionali (articolo 2, comma 1, lett. d))	20
cessazione impiego pubblico (articolo 2, comma 1, lett. e))	15
cessazione impiego privato (articolo 2, comma 1, lett. f))	5

* La tabella si riferisce ai titolari del "Governo Berlusconi IV", a far data dall'assunzione del mandato.

Grafico 1 - Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità



I dati relativi al "Governo Berlusconi IV" sono in linea con le risultanze concernenti i precedenti governi e confermano che, fra i casi di incompatibilità rimossi, la fattispecie largamente prevalente (60%) è quella disciplinata dall'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge, concernente le cariche di gestione in società con fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale. Consistente è anche il numero delle attività professionali sospese o cessate per lo svolgimento del mandato di Governo (17%) e i rapporti di impiego pubblico (13%), anch'essi temporaneamente sospesi ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della legge n. 215/2004.

Il “Governo Monti”

1. Composizione

Il Governo Monti, nominato in data 16 novembre 2011 a seguito delle dimissioni del Presidente Silvio Berlusconi, risulta composto da 49 titolari⁴: il Presidente del Consiglio, 17 ministri, 3 viceministri e 25 sottosegretari, nonché 3 commissari straordinari di governo che, alla medesima data, risultavano ancora in carica. Il dato complessivo non comprende il Sottosegretario Carlo Malinconico, dimessosi in data 20 gennaio 2012.

Tabella 5 - Titolari di carica del Governo Monti*

Numero titolari in carica*	49
Presidente del Consiglio	1
Ministri	17
Viceministri	3
Sottosegretari	25
Commissari Straordinari del Governo	3

* La situazione rappresentata in tabella si riferisce ai titolari in carica al 10 aprile 2012. Il dato comprende tre commissari straordinari già in carica alla data di nomina del “Governo Monti”

2. Le dichiarazioni sulle situazioni di incompatibilità

I titolari di cariche governative, ai sensi dell’articolo 5, comma 1, della legge, sono tenuti a dichiarare all’Autorità, entro trenta giorni dall’assunzione dell’incarico, l’eventuale sussistenza delle situazioni di incompatibilità di cui all’articolo 2, comma 1, della legge.

Ad oggi risultano pervenute tutte le dichiarazioni in materia di incompatibilità (articolo 5, comma 1, della legge) e sono in corso di ultimazione le procedure di valutazione delle situazioni dichiarate o rilevate d’ufficio (sono state valutate 47 posizioni su 49)⁵.

La tabella 6 dà conto dell’esito degli accertamenti svolti dall’Autorità, indicando le procedure concluse e quelle ancora in corso.

Tabella 6 - Controlli in materia di incompatibilità

Componenti del Governo in carica*	49
Procedure di controllo terminate	47
- in fase preistruttoria	47
- in fase istruttoria	0
Procedure di controllo in corso	2
- in fase preistruttoria	2
- in fase istruttoria	0

* La tabella si riferisce ai titolari in carica al 10 aprile 2012 (compresi i commissari straordinari del Governo già in carica al 16 novembre 2012) ed indica le procedure svolte a far data dall’assunzione del mandato del “Governo Monti”.

⁴ Secondo quanto previsto dall’articolo 1, comma 2, della legge n. 215/2004, le disposizioni che disciplinano il conflitto di interessi dei titolari di cariche di governo si applicano al Presidente del Consiglio dei ministri, ai ministri, ai vice ministri, ai sottosegretari di Stato e ai commissari straordinari del Governo, di cui all’articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

⁵ Delle quali 43 di nuova nomina più tre commissari straordinari già in carica alla data di assunzione del mandato del “Governo Monti”.

La tabella 7 espone i risultati delle procedure di controllo. In particolare, essa indica il numero delle situazioni di incompatibilità rimosse spontaneamente dai titolari di carica e quelle cessate su sollecitazione dell'Autorità durante la fase degli accertamenti preliminari.

Come per i precedenti, anche nel "Governo Monti" ciascun titolare è risultato detenere più cariche potenzialmente incompatibili con il mandato assunto. Il numero di situazioni di potenziale incompatibilità rilevate risulta particolarmente consistente, tenuto conto anche del fatto che il numero di componenti del governo in carica è largamente inferiore ai precedenti. Tale circostanza può essere, con tutta probabilità, ascritta alla peculiare composizione dell'Esecutivo in carica, dove non figurano membri del Parlamento. Il regime delle incompatibilità previsto dalla legge n. 60 del 1953 nei confronti dei membri del Parlamento comporta, infatti, che, qualora questi ultimi vengano chiamati a ricoprire incarichi di governo, alcune delle situazioni di incompatibilità di cui alla legge n. 215/2004⁶, risultano, di regola, già risolte.

Le specifiche situazioni esaminate - tra cariche pubbliche e private, attività professionali e rapporti di impiego - sono 257, di cui 182 potenzialmente incompatibili, tutte rimosse dagli interessati in fase preistruttoria, spontaneamente (162) o su intervento dell'Autorità (20). Ad oggi non si è, pertanto, reso necessario l'avvio, da parte dell'Autorità, di procedimenti istruttori.

Le situazioni ancora in corso di valutazione sono due.

Tabella 7 - Esito delle procedure in materia di incompatibilità*

Totale situazioni esaminate	257
Situazioni di incompatibilità rimosse	182
- situazioni di potenziale incompatibilità rimosse in fase preistruttoria	182
- rimosse spontaneamente dagli interessati prima dell'intervento dell'Autorità	162
- rimosse dagli interessati a seguito dell'intervento dell'Autorità	20
- situazioni di incompatibilità rimosse in fase istruttoria	0
Situazioni compatibili	75
Situazioni in corso di esame	2

* La tabella indica le procedure svolte con riferimento ai titolari del "Governo Monti", a far data dall'assunzione del mandato.

La tabella 8 e il grafico 2 illustrano la distribuzione delle situazioni potenzialmente incompatibili rimosse, in relazione alle singole fattispecie previste dall'articolo 2, comma 1, della legge.

⁶ La legge 13 febbraio 1953 n. 60, in materia di cariche pubbliche, ovvero di cariche in enti pubblici e di attività professionali, prevede che "i membri del Parlamento non possono ricoprire cariche o uffici di qualsiasi specie in enti pubblici o privati, per nomina o designazione del Governo o di organi dell'Amministrazione dello Stato" (articolo 1, comma 1) e che "non possono assumere il patrocinio professionale, né in qualsiasi forma, prestare assistenza o consulenza ad imprese di carattere finanziario od economico in loro vertenze o rapporti di affari con lo Stato" (articolo 4). In materia di cariche o uffici in società lucrative o in associazioni e fondazioni che esercitano attività imprenditoriale, la disciplina delle incompatibilità parlamentari limita il divieto alle sole "associazioni o enti che gestiscano servizi di qualunque genere per conto dello Stato o della pubblica amministrazione, o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente" (articolo 2).

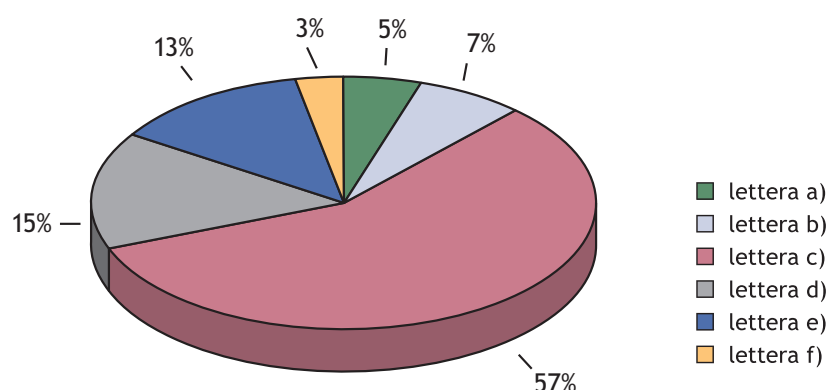
Anche per il “Governo Monti” si conferma una netta prevalenza, fra i casi di incompatibilità rimossi, di quelli riguardanti le cariche di gestione in società con fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale (57%), cui seguono le attività professionali (15%) e i rapporti di pubblico impiego (13%).

Tabella 8 - Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità

Totale situazioni rimosse *	182
cessazione carica/uffici pubblici (articolo 2, comma 1, lett. a))	10
cessazione carica/uffici in enti diritto pubblico (articolo 2, comma 1, lett. b))	13
cessazione carica/uffici in società o attività imprenditoriali (articolo 2, comma 1, lett. c))	102
cessazione attività professionali (articolo 2, comma 1, lett. d))	27
cessazione impiego pubblico (articolo 2, comma 1, lett. e))	24
cessazione impiego privato (articolo 2, comma 1, lett. f))	6

* Il dato si riferisce ai titolari in carica al 10 aprile 2012.

Grafico 2 - Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità



3. Le dichiarazioni sulle attività patrimoniali

Come è noto, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge, i titolari di carica devono presentare, entro novanta giorni dall'assunzione dell'incarico di governo, i dati relativi alle proprie attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie. L'obbligo dichiarativo è esteso al coniuge e ai parenti entro il secondo grado (articolo 5, comma 6). In entrambe i casi la comunicazione è effettuata attraverso la compilazione di appositi formulari predisposti dall'Autorità⁷.

La tabella 9 evidenzia il numero dei componenti del Governo in carica e dei rispettivi familiari che hanno adempiuto all'obbligo imposto dalla legge di rendere all'Autorità le dichiarazioni sulle attività patrimoniali. Le dichiarazioni attualmente pervenute sono 228 su un totale di 296 soggetti obbligati. Sebbene i termini per la presentazione delle predette dichiarazioni siano di recente scaduti, risultano tuttora mancanti le informazioni patrimoniali relative ad alcuni familiari dei titolari di carica (68).

⁷ I formulari sono pubblicati nel bollettino dell'Autorità e disponibili sul sito *internet* dell'Istituzione all'indirizzo: www.agcm.it

Per far fronte a tale inconveniente, peraltro ricorrente nei precedenti Esecutivi a causa dell'assenza di strumenti coercitivi nei confronti dei familiari inadempienti⁸, l'Autorità ha ritenuto opportuno attivare specifiche procedure di sollecito.

Tabella 9 - Dichiarazioni sulle attività patrimoniali

Numero totale soggetti obbligati*	296
numero titolari di carica	49
- dichiarazioni pervenute	49
- dichiarazioni mancanti	0
numero familiari	247
- dichiarazioni pervenute	179
- dichiarazioni mancanti	68
Totale dichiarazioni patrimoniali pervenute	228

* La situazione rappresentata in tabella si riferisce ai titolari del Governo in carica al 10 aprile 2012.

L'assenza di poteri coercitivi nei confronti dei familiari inadempienti rappresenta una grave lacuna della legge, che ostacola il corretto ed efficace esercizio delle funzioni di vigilanza attribuite all'Autorità in materia di conflitto di interessi. Le dichiarazioni patrimoniali sono, infatti, uno strumento essenziale per la compiuta conoscenza degli interessi economici riconducibili ai titolari di cariche governative, ricostruzione strumentale alla rilevazione di eventuali ipotesi di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale (articolo 3 della legge)⁹ in relazione ad atti dai medesimi titolari adottati o promossi nell'esercizio delle relative funzioni di governo.

4. Le incompatibilità governative: casi trattati

Si fornisce un sintetico resoconto delle principali situazioni emerse nel periodo di riferimento e riguardanti i titolari dei "Governo Monti", ordinate in base alle diverse fattispecie di incompatibilità individuate dalla legge, e degli orientamenti che l'Autorità ha ritenuto opportuno seguire in sede di interpretazione e applicazione della legge.

a) cariche pubbliche e in enti di diritto pubblico

L'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge prevede che il titolare di cariche di governo, nello svolgimento del proprio incarico, non può *"ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare, di amministratore di enti locali come definito dall'articolo 77, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, e da quelli previsti dall'articolo 1 e non inerenti alle*

⁸ In caso di inadempimento o qualora le dichiarazioni patrimoniali risultino non veritiere o incomplete l'articolo 8, comma 2, della legge prevede che "si incorre nel reato di cui all'articolo 328 del codice penale, qualora il titolare della carica di governo non abbia ottemperato a specifica richiesta da parte dell'Autorità competente nel termine fissato dalla stessa Autorità, comunque non inferiore a trenta giorni". Tali conseguenze colpiscono esclusivamente il titolare di carica e non anche i coniugi e i parenti entro il secondo grado.

⁹ Ai sensi dell'articolo 3 della legge, "sussiste situazione di conflitto di interessi ai sensi della presente legge quando il titolare di cariche di governo partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, trovandosi in situazione di incompatibilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero quando l'atto o l'omissione ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate, secondo quanto previsto dall'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con danno per l'interesse pubblico".

medesime funzioni, ad esclusione delle cariche di cui all'articolo 1, secondo comma, della legge 13 febbraio 1953, n. 60". La successiva lettera b) vieta di "ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici".

La *ratio* della norma 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 ad evitare l'eccessivo cumulo di incarichi pubblici in capo ad uno stesso soggetto e, dunque, a soddisfare l'esigenza che il titolare svolga efficientemente la sua funzione, dedicandovi un'adeguata quantità di tempo e di energia. Inoltre, la norma intende prevenire possibili situazioni di conflitto di interessi, ravvisabili laddove le competenze del titolare di carica consentano a quest'ultimo di esercitare una forma di ingerenza nell'attività dell'ente presso il quale lo stesso riveste incarichi, tale da escludere l'esercizio imparziale della funzione pubblica ricoperta.

Con riguardo alla fattispecie di cui alla lettera a), nel periodo di riferimento l'Autorità ha esaminato alcune posizioni ricoperte presso uffici tecnici istituiti all'interno dell'amministrazione centrale, tra cui l'incarico di *esperto nella Consulta per l'emissione delle carte valori postali e della filatelia*.

In merito, l'Autorità ha innanzitutto accertato che la *Consulta per l'emissione delle carte valori postali e della filatelia* è un organo a carattere esclusivamente tecnico e consultivo del Ministero dello Sviluppo Economico ed ha il compito di esprimersi annualmente sul programma di emissione dei valori postali e sugli indirizzi di politica filatelica (cfr. d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197). Al suo interno, gli "esperti", sono personalità del mondo sociale, scientifico, artistico, letterario e culturale che si riuniscono (in seno alla Consulta) esprimendo un parere sul programma medesimo adottato dal Ministero dello Sviluppo Economico. Alla luce del carattere meramente tecnico dell'attività in esame e dell'esigua sottrazione di tempo che tale incarico comporta nei confronti degli impegni governativi, l'Autorità ha ritenuto che la carica di "esperto" esaminata non ricade nel divieto di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge, risultando, pertanto, compatibile con la carica di governo ricoperta dall'interessato.

Con riferimento alle cariche in enti di diritto pubblico di cui alla lettera b), come da indirizzo ormai consolidato, l'Autorità ha valutato preliminarmente, caso per caso, la sussistenza degli "indici" distintivi che generalmente caratterizzano questa tipologia di enti. Per alcune situazioni è stata effettuata anche una valutazione in ordine all'eventuale sussistenza di profili di conflitto di interessi, derivanti dal possibile esercizio di poteri di ingerenza nei confronti dell'ente esaminato (riconducibili, ad esempio, all'attribuzione di funzioni di vigilanza o di finanziamento, ovvero al potere di nomina e di controllo sugli atti e sugli organi dell'ente) da parte del Dicastero presso il quale il titolare di carica ricopre il proprio mandato governativo.

La questione si è posta, ad esempio, con riferimento all'incarico (dal quale il titolare interessato si è spontaneamente dimesso nel corso degli accertamenti preliminari) di *Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche* (CNR), ente pubblico nazionale di ricerca sottoposto alla vigilanza e al finanziamento del

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR). Analogamente incompatibile, con riguardo alla lettera *b*), è stato ritenuto l'incarico concernente la presidenza di *Area Science Park di Trieste* qualificato come ente di ricerca nazionale di primo livello dotato personalità giuridica di diritto pubblico, vigilato e finanziato dal MIUR e promotore di progetti di ricerca co-finanziati dal *Ministero dell'Ambiente* (anche in tal caso l'interessato ha spontaneamente risolto la situazione di incompatibilità, rassegnando le dimissioni in fase preistruttoria).

Profili di potenziale conflitto di interessi sono stati rilevati anche con riguardo ad alcune cariche (già risolte dai titolari interessati in concomitanza con l'assunzione dell'incarico di governo) presso l'*Istituto Superiore di Sanità*, l'*Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Age.na.s)* e il *Comitato Provinciale della Lega italiana per la Lotta contro i Tumori (LILT)*, trattandosi di enti pubblici sottoposti alla vigilanza del *Ministero della Salute*.

Alle medesime conclusioni l'Autorità è giunta con riguardo alle cariche di Presidente del Comitato di Indirizzo, del Nucleo di Valutazione e di Direttore scientifico ricoperte da alcuni componenti del "Governo Monti" all'interno di Aziende Ospedaliere Universitarie. In proposito l'Autorità ha confermato il proprio orientamento, secondo il quale, conformemente alla giurisprudenza prevalente, la Aziende ospedaliere, anche universitarie, vanno qualificate come enti di diritto pubblico, parte del *Servizio Sanitario Nazionale*, come tali rilevanti ai sensi della lettera *b*). La cessazione delle suddette situazioni non ha comunque richiesto l'attivazione di procedimenti istruttori per la rimozione dell'incompatibilità.

b) cariche in società e attività di rilievo imprenditoriale.

I titolari di cariche di governo non possono, nello svolgimento del proprio mandato, "ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale" (articolo 2, comma 1, lettera *c*), della legge). Nella definizione delle cariche rilevanti nell'ambito delle società o degli organismi che svolgono attività imprenditoriale, l'Autorità ha fatto costante riferimento al principio enunciato dall'articolo 3, lettera *a*), del Regolamento applicativo, in base al quale, ai fini della individuazione delle "cariche e uffici" menzionati dalla legge occorre "prescindere dalla qualificazione formale" degli incarichi e/o delle funzioni ricoperte, nonché "dalla loro rilevanza interna o esterna, e dalla circostanza che siano remunerati o no". Sono state, pertanto, considerate incompatibili tutte quelle cariche in società o in attività di rilievo imprenditoriale che, a prescindere dall'elemento retributivo e dalla loro testuale qualificazione, conferiscono all'interessato il potere di incidere (direttamente o indirettamente) sulla gestione della società o dell'ente.

La fattispecie delineata dalla lettera *c*) appare numericamente la più consistente. Nel corso degli accertamenti svolti con riguardo ai membri del governo in carica sono emerse, infatti, numerose cariche di gestione in società aventi scopo di lucro, tutte risolte positivamente dagli interessati, in fase pre-istruttoria, con le proprie dimissioni.

Nell'esame delle numerose situazioni di incompatibilità, principalmente riconducibili ad incarichi in società di capitali, sono emerse anche alcune cariche all'interno di società consortili e consorzi, anch'esse rilevanti ai sensi della lettera c). In merito a queste ultime, l'Autorità ha confermato il suo consolidato orientamento, secondo il quale ciò che 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)). Anche tali situazioni sono state risolte positivamente dagli interessati con la cessazione dalla carica, altrimenti incompatibile con l'incarico di governo.

Con riferimento alla valutazione della tipologia di incarichi rilevanti ai sensi dell'incompatibilità prevista dall'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge, l'Autorità ha confermato il proprio orientamento secondo il quale assumono rilievo tutti quegli incarichi che, al di là della veste formale, conferiscono la possibilità di influire sulla gestione di un'attività imprenditoriale. *Ex adverso*, è stata, pertanto, considerata compatibile la carica di *Presidente onorario* di una società per azioni. Nel caso di specie, l'Autorità ha accertato che la carica di presidente onorario era prevista e disciplinata nello statuto della società e si caratterizzava per l'assenza di poteri gestionali e di rappresentanza, che spettano, invece, al presidente effettivo e agli altri consiglieri di amministrazione i cui nominativi sono, di regola, iscritti nel registro delle imprese. La previsione statutaria e l'assenza di diritto di voto sono stati, pertanto, considerati elementi sufficienti ad escludere la rilevanza della carica ai sensi della lettera c).

Consistente, con riguardo al governo in carica, è risultata anche l'attività svolta dall'Autorità con riguardo alle cariche in enti senza scopo di lucro (associazioni e fondazioni). In proposito, conformemente alla propria prassi, l'Autorità ha proceduto a svolgere un'indagine di tipo sostanziale, finalizzata ad accertare in concreto le caratteristiche dell'attività esercitata da tali enti e ad acclarare se, pur in assenza di uno scopo di lucro, essi svolgessero, direttamente o indirettamente, attività di rilievo imprenditoriale. Con riguardo a ciascuna delle singole posizioni dichiarate o rilevate d'ufficio l'Autorità ha, pertanto, dovuto verificare, caso per caso, se specifiche disposizioni statutarie dell'ente prevedessero lo svolgimento di attività di natura imprenditoriale o la detenzione e gestione di partecipazioni in società. In tale ottica, l'Autorità ha inoltre proceduto, ove necessario, a richiedere ai titolari di carica la trasmissione di ogni elemento, di natura anche contabile, utile a valutare la natura dell'attività svolta dalle associazioni e fondazioni interessate ed il carattere eventualmente gestionale della carica ivi ricoperta.

In applicazione della suddetta disposizione sono state considerate compatibili per assenza di rilievo imprenditoriale, tra le altre, alcune cariche ricoperte all'interno del *Gruppo Bildeberg*, della *Commissione Trilaterale* e del *think tank Bruegel*, così come le cariche di membro della Giunta direttiva di *Assonime*, di Consigliere della *Fondazione per le scienze religiose Giovanni XXIII*, di Presidente della *Fondazione Onlus Monte Rosa*, di membro del Consiglio Generale della *Fondazione Giorgio Cini*, di Consigliere di

amministrazione della *Fondazione Saverio Nitti*, di Presidente del *Centro di Ricerche e Studi CERISDI*, di membro del Consiglio Direttivo dell'*Associazione italiana per la ricerca sul Cancro-AIRC*.

Parimenti compatibile, tenuto conto delle preminenti finalità di studio e ricerca dell'ente, delle sue modalità di finanziamento e dei dati di bilancio, sono state giudicate le cariche di membro del Comitato esecutivo e di Consiglio Generale di *Aspen Institute* e di componente del Comitato direttivo dell'associazione *ASTRID*.

Lo stesso ragionamento è stato seguito per valutare la carica di Membro del Comitato di indirizzo della *Fondazione Italianieuropei*. Dai chiarimenti forniti dalla Fondazione in merito alla natura delle entrate comprese nelle voci di bilancio è emerso che si tratta di “proventi raccolti in occasione di sponsorizzazione di eventi organizzati dalla Fondazione Italianieuropei”, ossia di introiti che, oltre a presentare un valore assoluto esiguo, non sembrano riconducibili ad attività economiche della Fondazione. Inoltre, il Comitato di Indirizzo della fondazione è risultato non svolgere compiti a carattere gestionale, fornendo invece, con incontri occasionali, un supporto di carattere meramente consultivo sulle attività della Fondazione e sulla relativa produzione scientifica. Sulla base di tali elementi, l'Autorità ha escluso sia che l'attività della fondazione abbia “rilievo imprenditoriale” sia che la carica in esame comporti l'esercizio di poteri a carattere gestionale.

Compatibili, infine, sono stati considerati gli incarichi di natura esclusivamente scientifica, culturale od onorifica.

c) attività professionali o di lavoro autonomo

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

In proposito va rammentato che la legge n. 215/2004, pur mirando ad impedire che le attività svolte “a titolo privato” dal titolare di carica possano distorcere l'imparzialità e il buon andamento dell'azione di governo, in un'ottica di bilanciamento di interessi contrapposti, tiene comunque conto dell'interesse specifico del titolare a conservare la sue precedenti attività lavorative e professionali. In tal caso, l'incompatibilità è limitata ai soli casi in cui il rischio di situazioni di conflitto di interessi è concreto ed effettivo perché l'attività professionale presenta profili di connessione con la carica di governo.

Per la sussistenza di un concreto rischio di conflitto di interessi, l'Autorità ha ritenuto necessario l'effettivo esercizio dell'attività professionale e non sufficiente, invece, la mera iscrizione ad un albo.

Con riguardo al governo in carica sono venuti in evidenza diversi casi di iscrizione agli albi professionali (avvocati, ingegneri, architetti, medici,

giornalisti), ritenuti compatibili quando i titolari di carica hanno dichiarato di non esercitare la relativa professione o di averne sospeso l'esercizio in ragione dell'incarico di governo.

Sono stati esaminati anche alcuni rapporti di lavoro autonomo. Tra questi si segnalano numerose docenze universitarie a contratto, in Italia e all'estero. Alcune di esse sono state considerate compatibili con il mandato perché svolte a tempo determinato e implicanti un impegno relativamente esiguo. Per principio consolidato dell'Autorità, infatti, la natura didattica e/o culturale unitamente al carattere temporaneo e occasionale dell'incarico, non appare idoneo né a indurre il titolare a distorcere la funzione pubblica esercitata al fine di trarne vantaggi personali, né a sottrarre tempo alla cura degli interessi pubblici. In presenza di tali requisiti, non essendo compromesso il dovere di esclusività di cui all'articolo 1 della legge, è considerata prevalente l'esigenza di tutelare la libertà scientifica e di manifestazione del pensiero (lo stesso principio vale nel caso di partecipazioni a comitati scientifici, relazioni a convegni, partecipazioni a seminari e occasionali collaborazioni giornalistiche).

Per le medesime ragioni, compatibile è stata giudicata, ai sensi della lettera *d*), la carica di capo redattore e di componente del comitato di redazione di riviste, tenuto conto dell'esiguità dell'impegno richiesto e del carattere meramente scientifico o accademico del rapporto intrattenuto dagli interessati con le singole riviste.

Alla fattispecie disciplinata dalla lettera *d*) dell'articolo 2, comma 1, della legge, sono stati ricondotti anche gli incarichi arbitrali di cui alcuni titolari di cariche di governo risultavano investiti al momento dell'assunzione del mandato. Fatti salvi gli incarichi già sostanzialmente esauriti, l'Autorità ha giudicato quelli pendenti compatibili con l'incarico governativo dopo aver accertato l'assenza di elementi di connessione con le responsabilità e le attribuzioni derivanti dal mandato, come individuati nelle deleghe, unitamente alla circostanza che l'attività professionale che residuava da svolgere relativamente agli arbitrati appariva comunque contenuta.

d) impiego pubblico e privato

Nel corso degli accertamenti relativi al governo in carica l'Autorità ha affrontato diverse problematiche relative alle ipotesi di incompatibilità previste dalle lettere *e*) ed *f*) dell'articolo 2, comma 1, della legge, che - nel rispetto del richiamato principio di esclusività - fanno divieto ai titolari di incarichi governativi di esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro sia pubblico che privato nel corso del mandato. Consistente è risultato, in particolare, il numero di impieghi pubblici ricoperti dai membri del governo potenzialmente incompatibili con l'esercizio della funzione governativa (lettera *e*). Il "Governo Monti", come è noto, annovera, infatti, tra i suoi componenti diversi professori universitari, magistrati amministrativi e contabili e alti dirigenti dello Stato. Anche in tali casi, le situazioni di potenziale incompatibilità sono state comunque risolte in fase preistruttoria con il collocamento in aspettativa o in posizione di fuori ruolo del titolare di carica interessato, conformemente a quanto previsto dall'articolo 2, comma 5, della legge, ai sensi del quale

“I dipendenti pubblici o privati sono collocati in aspettativa o nell’analoga posizione prevista dagli ordinamenti di provenienza e secondo le medesime norme, con decorrenza dal giorno del giuramento e comunque dall’effettiva assunzione della carica”. In un numero consistente di casi, già all’atto della trasmissione del *Formulario* sulle incompatibilità il titolare di carica risultava aver già “congelato”, secondo le modalità previste dal proprio ordinamento di provenienza, l’impiego pubblico o privato esercitato fino alla data dell’insediamento. Solo in qualche caso è stato necessario, in fase preliminare, invitare alcuni titolari di carica a regolarizzare le posizioni potenzialmente incompatibili con i divieti di cui alle lettere *d)* ed *f)*, perfezionando e trasmettendo all’Autorità copia del provvedimento con cui l’ordinamento di appartenenza disponeva il collocamento in aspettativa o in fuori ruolo dell’interessato.

Conclusioni

L'esperienza maturata nell'applicazione della legge segnala l'opportunità di una riflessione in merito ad alcuni profili di criticità della normativa italiana, profili che peraltro emergono con tutta evidenza laddove si faccia riferimento alle esperienze di altri ordinamenti giuridici¹⁰.

Innanzitutto il sistema italiano, a differenza di principali paesi europei, non prevede un esplicito riconoscimento a livello costituzionale della disciplina in materia di conflitto di interesse. Il legislatore ha regolamentato la fattispecie in esame avendo riguardo alla sua duplice configurazione: quella cosiddetta 'statica' (incompatibilità) e quella cosiddetta 'dinamica' (conflitto d'interessi), la prima soggetta ad un controllo *ex ante*, la seconda invece rimessa a valutazioni *ex post*.

A) Per quanto concerne la seconda fattispecie, la disciplina nazionale fa propria una visione del conflitto di interessi in termini concreti (l'atto che incide sulla sfera patrimoniale dell'interessato) e rigetta, invece, l'idea che debba essere considerata giuridicamente rilevante la mera situazione di pericolo derivante dalla commistione tra l'incarico di governo detenuto e gli interessi economici e finanziari del titolare. In questo modo, il sistema italiano si discosta da quello statunitense che attribuisce rilevanza anche al semplice pericolo (*clear and present danger*) ritenuto di per sé meritevole di tutela in tale ordinamento.

Il legislatore italiano ha così effettuato una scelta assolutamente peculiare, la cui premessa è che la mera titolarità di situazioni patrimoniali in potenziale conflitto di interessi con l'esercizio di funzioni governative non può essere considerata un impedimento all'accesso alle relative cariche. Al soggetto investito di funzioni di governo è garantita, di conseguenza, la proprietà di tutti i suoi beni e la titolarità degli interessi economici che vi sono connessi, con il solo divieto astratto di assumere compiti di gestione diretta "in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale" (articolo 2, comma 1, lettera c), della legge).

In questo senso, l'articolo 3 della legge disciplina due diverse ipotesi che implicano un accertamento successivo al verificarsi del fatto lesivo (l'adozione dell'atto o l'omissione): a) il «conflitto di interessi per incompatibilità», che ricorre ogniqualvolta il titolare di una carica di governo che si trova già in una situazione di incompatibilità adotta o partecipa all'adozione di un atto, nell'esercizio della funzione di governo; b) il «conflitto di interessi per incidenza patrimoniale», che riguarda l'adozione di atti, attraverso i quali il titolare di carica favorisca se stesso, il coniuge o i suoi parenti entro il secondo grado, arrecando al contempo un danno all'interesse pubblico.

¹⁰ Cfr. Audizione del Presidente dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, Prof. Giovanni Pitruzzella, alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, del 29 marzo 2012, sullo stato dell'applicazione della normativa in materia di conflitto di interessi.



Nell'ordinamento statunitense l'organo di controllo può agire adottando soluzioni (quali la *divestiture* e il *blind trust*) in grado di risolvere in radice la situazione di conflitto, affinché essa non si riproponga in futuro. Nel nostro ordinamento questo non è consentito e, sotto questo profilo, l'Autorità ha limitate possibilità di intervento.

In primo luogo l'accertamento della fattispecie in conflitto di interessi è condizionata alla verifica di requisiti particolarmente stringenti, ovvero la sussistenza di: *i)* un'"incidenza specifica e preferenziale" sulla sfera patrimoniale del titolare o dei suoi congiunti; *ii)* un "danno per l'interesse pubblico", che, come l'Autorità ha precisato nel regolamento applicativo, si realizza quando l'atto o l'omissione del titolare della carica di governo sono idonei ad alterare il corretto funzionamento del mercato o quando la scelta operata è manifestamente ingiustificata in relazione ai fini cui è preordinata l'azione di governo.

In secondo luogo, una volta compiuto questo complicato accertamento, i meccanismi di *enforcement*, non prevedono la eliminazione del problema come previsto nell'ordinamento statunitense. Nel nostro ordinamento infatti, è prevista una mera sanzione pecuniaria nei confronti dell'impresa che tragga vantaggio dall'atto adottato in conflitto, sanzione che, per di più, può intervenire solo a seguito di inottemperanza alla diffida dell'Autorità. Nei confronti del titolare di carica, la sanzione è ancor più irrisoria, coincidendo con la comunicazione degli accertamenti condotti e della sanzione comminata ai Presidenti delle Camere.

Si tratta di problemi connessi con la scelta di fondo compiuta dal legislatore italiano, che si distacca sul punto da buona parte dei paesi UE ed extra UE.

In sostanza, la legge italiana rinuncia a prevenire la situazione di conflitto di interessi e lo affronta solo quando sorge, in modo peraltro assai complesso (sotto il profilo dell'accertamento) e del tutto inefficace (sotto il profilo dell'*enforcement*).

B) Per quanto concerne il sistema delle incompatibilità espressamente indicate dall'articolo 2 della legge n. 215/2004, il nostro ordinamento ha operato scelte analoghe a quelle dei principali paesi europei: il titolare di carica deve effettuare una opzione tra la carica pubblica e quella privata eventualmente ricoperta. Sotto questo profilo, si può affermare che nell'applicazione pratica fino da oggi avvenuta dell'articolo 2 della legge si sono osservati risultati soddisfacenti, nel senso che l'azione di "dissuasione" dell'Autorità è stata effettiva ed efficace nella logica di indurre il titolare di carica ad eliminare le cause di incompatibilità. Dall'entrata in vigore della legge ad oggi, sono state risolte pressoché tutte le situazioni di incompatibilità che presentavano i rispettivi membri al momento dell'insediamento.

Sebbene si siano incontrate nel tempo alcune difficoltà interpretative, si può ritenere, nel complesso, che la normativa ha avuto una certa efficacia applicativa.

Nell'ottica di un progressivo miglioramento della legislazione in materia non può non guardarsi con favore all'introduzione nell'ambito del decreto-legge n. 138/2011, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" (come modificato dalla legge di conversione 14 settembre 2011 n. 148), di alcune modifiche alla legge n. 215/2004, oggetto di istanze più volte sollevate nelle relazioni dell'Autorità.

Attraverso detto Decreto la situazione di disparità nei confronti delle cariche regionali (che sono e restano incompatibili) subisce un sensibile ridimensionamento ed è stata ricomposta un'altra lacuna normativa riguardante la fattispecie di incompatibilità intercorrente tra la carica di membro del Parlamento europeo e quella di componente del Governo di uno Stato membro. Infine, il decreto-legge n. 138/2011 è intervenuto sul tema del divieto di cumulo di retribuzioni e altri vantaggi economici derivanti da situazioni di incompatibilità disponendo che "resta fermo in ogni caso il divieto di cumulo con ogni altro emolumento; fino al momento dell'esercizio dell'opzione, non spetta alcun trattamento per la carica sopraggiunta".

Tuttavia, vi è ancora molto da fare per rendere la disciplina in materia di incompatibilità più efficace sotto il profilo della comprensibilità di alcune delle fattispecie disciplinate dall'articolo 2, comma 1, della legge, soprattutto per quanto attiene ai seguenti profili:

a) la portata del divieto di *"ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale"* (articolo 2, comma 1, lettera c, della legge) presuppone l'accertamento della natura giuridica dell'organismo presso cui la carica è ricoperta e l'individuazione delle cariche, uffici o funzioni comunque denominate, rilevanti ai fini della legge.

Quanto all'espressione "attività di rilievo imprenditoriale", non riconducibile alle tradizionali categorie codicistiche, l'Autorità, in assenza di una chiara e tassativa indicazione della legge, ha privilegiato l'aspetto funzionale dell'impresa e ritenuto che anche le fondazioni e le associazioni, pur non avendo scopo di lucro, possano rientrare nella nozione di "attività di rilievo imprenditoriale", dovendosi ovviamente verificare nel concreto (attraverso l'analisi dello Statuto e dei dati contabili) se l'ente svolga materialmente un'attività imprenditoriale e se tale attività non possa definirsi "marginale" - e come tale non rilevante - rispetto al complesso delle altre.

Per quanto riguarda poi la definizione delle cariche di gestione o "funzioni comunque denominate", la norma è estremamente generica e non specifica quali cariche o funzioni assumono rilevanza ai fini del divieto; anche in questo caso, l'Autorità ha deciso di adottare un approccio di tipo sostanziale, che porta ad includere nell'articolo 2, comma 1, lettera c), tutti quegli incarichi che, a prescindere dalla riconducibilità alle categorie classiche degli organi sociali e dagli aspetti retributivi, consentono di influire sulla attività imprenditoriale.

Al di là degli sforzi interpretativi operati dall'Autorità, sarebbe quanto mai opportuno che il legislatore specificasse con maggiore dettaglio sia le cariche o gli uffici incompatibili sia le tipologie di enti a cui è possibile ricondurre l'"attività di rilievo imprenditoriale".

b) Altra questione che potrebbe essere meglio chiarita è se la semplice sospensione dall'incarico sia un rimedio idoneo a rimuovere la causa di incompatibilità.

L'Autorità ha finora ritenuto di non esprimersi sulla compatibilità dell'istituto della auto sospensione con i singoli ordinamenti dei vari enti e organismi e si è limitata a prendere atto degli effetti della sospensione sul regime delle incompatibilità, ritenendo l'istituto idoneo a far cessare la causa di incompatibilità, eccetto i casi di connessione tra la carica assunta e l'ente da cui ci si auto sospende.

In ogni caso, sarebbe auspicabile un chiarimento normativo anche per coordinare l'istituto con l'esistenza di un regime di incompatibilità post-carica che esclude per alcune tipologie di cariche la possibilità di riassunzione immediata, consentendola solo decorsi dodici mesi dalla cessazione della carica.

c) Problematiche non di minore rilevanza sorgono poi relativamente alle incompatibilità post carica previste all'articolo 2, comma 4, della legge, il quale stabilisce che le incompatibilità derivanti da cariche in enti pubblici, in società o enti svolgenti attività imprenditoriale o dallo svolgimento di attività professionale *“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 disposizione, che è finalizzata ad evitare che il titolare di carica si possa preconstituire benefici futuri, non è chiara nel delimitare l'esatta estensione delle incompatibilità successivamente alla cessazione della carica di Governo. Il divieto di ricoprire cariche e uffici o svolgere funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fine di lucro o in attività imprenditoriali, risulta, nella fase successiva alla carica, certamente circoscritto ai soli casi in cui sussistano la connessione e la prevalenza dell'attività della società nei settori in cui il titolare ha svolto la funzione.

Quanto invece alle cariche negli enti pubblici, di cui alla lettera b), non è chiaro se esse siano vietate *tout court* nei successivi dodici mesi (senza alcun ridimensionamento quindi rispetto alla incompatibilità già prevista per i titolari in costanza di carica), ovvero se anch'esse siano vietate solo in presenza di una connessione e prevalenza dell'attività dell'ente nei settori in cui il titolare ha svolto la funzione.

Sarebbe, quindi, quanto mai opportuno un intervento del legislatore che specifichi se il requisito della connessione e della prevalenza vada riferito o meno anche agli enti pubblici.

Inoltre, un efficace sistema di controlli post-carica da parte dell'Autorità dovrebbe implicare l'introduzione da parte del legislatore di un obbligo dichiarativo da parte degli ex titolari di cariche di governo di assunzione o riassunzione delle attività post carica.

d) Il sistema delle dichiarazioni di cui all'articolo 5, comma 1, della legge n. 215/2004 potrebbe essere migliorato nel senso di prevedere un obbligo di dichiarazione di tutte le cariche, gli uffici e le funzioni sussistenti alla data di assunzione dell'incarico di governo, lasciando poi all'Autorità la valutazione

sull'eventuale qualificazione delle stesse come incompatibili. Attualmente, invece, la norma prevede che i titolari devono dichiarare le situazioni di incompatibilità sussistenti alla data di assunzione della carica, investendo i dichiaranti di una valutazione preventiva di compatibilità dei propri incarichi. Ne consegue che non sono rari i casi in cui i titolari di carica di governo omettono di indicare alcune situazioni nell'erroneo convincimento che non si tratti di cariche o uffici incompatibili con l'articolo 2, comma 1 della legge n. 215/2004.

In conclusione, l'Autorità intende evidenziare che, allo stato, il sistema italiano delle incompatibilità, operante *ex ante* e di tipo statico, ha esplicato una certa efficacia, sebbene la pratica applicazione delle norme abbia mostrato la necessità di alcuni interventi chiarificatori da parte del legislatore.

A diverse conclusioni, vista anche l'esiguità dei procedimenti istruttori condotti sul punto, deve giungersi per quanto attiene al sistema del conflitto di interessi di tipo economico - finanziario, che in Italia è basato su complessi accertamenti *ex post* ed in cui l'Autorità preposta al controllo è priva di adeguati strumenti di enforcement.

L'Autorità auspica pertanto che, anche alla luce dell'esperienza maturata in questi anni, il legislatore intervenga nella materia tenendo in considerazione le problematiche evidenziate.

