



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

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

dicembre 2007



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

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

dicembre 2007



Presidente

Antonio Catricalà

Componenti

Piero Barucci

Giorgio Guazzaloca

Antonio Pilati

Carla Rabitti Bedogni

Segretario Generale

Luigi Fiorentino

Capo di Gabinetto

Paolo Troiano

PREMESSA	4
DATI DI SINTESI SEMESTRALI	5
- <i>Le dichiarazioni rese dai titolari di carica e dai loro familiari ai sensi dell'art. 5 della legge</i>	13
- <i>Casi e procedure</i>	13
CASI TRATTATI	14
- <i>Casi in materia di incompatibilità e di conflitto di interessi con riferimento al Governo Prodi II</i>	19
L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE NEL TRIENNIO 2005-2007	20

Premessa

La presente relazione al Parlamento, predisposta ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante “*Norme in materia di risoluzione di conflitti di interessi*” (di seguito anche “la legge”), dà conto dell'attività di controllo e di vigilanza svolta dall'Autorità in applicazione della legge nel secondo semestre del 2007.

A tal fine vengono in primo luogo forniti e illustrati i dati di sintesi concernenti le dichiarazioni prodotte, ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 2, della legge, dai titolari di cariche governative e dai rispettivi familiari. In merito, l'alto numero delle dichiarazioni pervenute (circa il 98%) evidenzia il sostanziale rispetto della disciplina da parte dei soggetti interessati. A seguire, sono riassunte le principali problematiche emerse e gli orientamenti adottati dall'Autorità in relazione alle specifiche fattispecie di incompatibilità e di conflitto di interessi esaminate.

Da ultimo, a conclusione del primo triennio di vigenza della legge¹, la relazione fornisce anche un primo bilancio dell'esperienza maturata in sede di applicazione delle relative disposizioni. A tale riguardo, sembra opportuno sottolineare come, in materia di incompatibilità, i risultati conseguiti siano complessivamente soddisfacenti, soprattutto in considerazione dell'elevato numero di incompatibilità rilevate e rimosse a seguito dell'intervento dell'Autorità. Permangono, invece, le difficoltà applicative riscontrate in materia di conflitto di interessi (art. 3 della legge) e già ampiamente illustrate nelle precedenti relazioni al Parlamento. Tuttavia, i dati raccolti testimoniano degli sforzi organizzativi compiuti dall'istituzione nel dare attuazione al dettato normativo e, in particolare, del costante impegno dedicato alla vigilanza sugli atti dei titolari di cariche di governo e alla ricostruzione delle situazioni patrimoniali (circa 1800 nel periodo 2005-2007) dei soggetti interessati.

Per far fronte agli adempimenti richiesti dal legislatore, l'Autorità si è avvalsa in primo luogo dell'esperienza acquisita nell'esercizio delle proprie competenze istituzionali in tema di concorrenza e di tutela del consumatore, utilizzando gli strumenti informativi e le risorse a propria disposizione. Parallelamente, e nella misura consentita dagli impegni connessi all'applicazione della disciplina in materia di conflitto di interessi, le risorse aggiuntive, previste dall'art. 9 della legge, hanno anch'esse contribuito a garantire la qualità e professionalità dell'azione amministrativa dell'Autorità a fronte della crescente rilevanza e complessità delle responsabilità istituzionali ad essa complessivamente attribuite.

¹ La legge è entrata in vigore il 2 settembre 2004. Tuttavia l'Autorità ha iniziato a esercitare le proprie funzioni di vigilanza e controllo dal 1° di gennaio 2005, successivamente all'adozione del regolamento applicativo previsto dall'art. 6, comma 10.

Dati di sintesi semestrali

Le dichiarazioni rese dai titolari di carica e dai loro familiari ai sensi dell'art. 5 della legge

Alla data del 31 dicembre 2007, i titolari di cariche governative del 60° Governo della Repubblica Italiana (Prodi II), hanno raggiunto il numero di 111 unità (durante il secondo semestre del 2007, sono stati nominati tre commissari straordinari del Governo ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400)². Parallelamente, è aumentato da 495 a 506 il numero dei coniugi e dei parenti entro il secondo grado obbligati a fornire all'Autorità il quadro delle proprie attività patrimoniali ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge n. 215/04. Complessivamente, il numero dei dichiaranti, nell'ultimo semestre, è cresciuto da 605 a 617 (ripartiti in 111 titolari di carica e 506 tra coniugi e parenti entro il secondo grado).

La tabella che segue dà conto degli adempimenti effettuati dai titolari di cariche governative, relativi alla presentazione delle dichiarazioni di cui all'art. 5, commi, 1 e 2, della legge, concernenti le situazioni di incompatibilità e le attività patrimoniali³. Alla data del 31 dicembre 2007, due titolari di carica non hanno ancora provveduto all'invio⁴.

Tabella 1 - Dichiarazioni dei titolari di cariche governative

	Governo Prodi II
Numero titolari di carica	111
Dichiarazioni in materia di incompatibilità:	
- pervenute:	110
- entro i termini	(53)
- dopo la scadenza dei termini	(57)
- mancanti	1*
Dichiarazioni patrimoniali:	
- pervenute	109
- mancanti	2*

* La dichiarazione di incompatibilità mancante e una delle due dichiarazioni patrimoniali non pervenute si riferiscono ad un unico titolare di carica. Per quest'ultimo, l'eventuale avvenuta scadenza dei termini previsti dall'art. 5, commi 1 e 2, della legge, dipende dai riscontri in corso in ordine alla data di effettivo insediamento del neo incaricato. Per l'altra dichiarazione patrimoniale mancante, il termine previsto dall'art. 5, comma 2, della legge, non è ancora decorso.

2 Si rammenta che secondo l'articolo 1, comma 2, della legge, "per titolare di cariche di governo si intende il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400".

3 Le dichiarazioni sono rese tramite la compilazione di appositi formulari e devono essere fatte pervenire all'Autorità rispettivamente entro 30 e 90 giorni dall'assunzione dell'incarico governativo. I formulari sono pubblicati sul Bollettino ufficiale dell'Autorità, supplemento n. 18 del 22 maggio 2006 (delibere del 16 novembre 2004 e 16 maggio 2006) e sono reperibili su internet, all'indirizzo "www.agcm.it".

4 Le dichiarazioni non pervenute, risultanti dalla Tabella 1, riguardano la posizione di due commissari straordinari di nuova nomina: per uno di essi il termine previsto dall'art. 5, comma 2 della legge, non è ancora scaduto mentre per il secondo titolare è tuttora in corso la verifica in merito alla data di effettiva assunzione della carica.

Con riferimento alle dichiarazioni in materia di incompatibilità, la tabella mostra il numero delle dichiarazioni pervenute entro e dopo la scadenza dei termini previsti, evidenziando che oltre la metà dei formulari prodotti dai componenti dell'attuale Esecutivo (57 su 110 pervenuti), sono stati acquisiti in ritardo. Come già osservato nella precedente relazione, il mancato rispetto dei termini prolunga i tempi necessari per la risoluzione delle incompatibilità eventualmente in essere al momento dell'assunzione della carica governativa. Allo stesso modo, il ritardo nell'acquisizione delle dichiarazioni patrimoniali pregiudica il tempestivo accertamento delle situazioni di conflitto di interessi. In proposito, infatti, va rammentato che le dichiarazioni concernenti la composizione dei patrimoni dei titolari di carica e dei rispettivi familiari costituiscono il principale strumento informativo sulla base del quale l'Autorità può riscontrare l'esistenza di eventuali conflitti con l'attività svolta dal Governo.

Il quadro delle dichiarazioni previste dall'art. 5, della legge n. 215/04, deve essere completato con le dichiarazioni dei coniugi e parenti entro il secondo grado, anch'essi obbligati a produrre all'Autorità il quadro delle proprie attività patrimoniali (articolo 5, comma 2, della legge). Le dichiarazioni attualmente pervenute sono 497 su un totale di 506 soggetti interessati. Il dato complessivo (comprendente anche i titolari di carica) rivela che su 617 soggetti tenuti a comunicare le proprie attività patrimoniali, 606 hanno già effettuato le proprie dichiarazioni mentre, ad oggi, 11 formulari (relativi a 2 di titolari di carica e 9 di familiari) non risultano ancora pervenuti. Va sottolineato, tuttavia, che per la maggior parte delle posizioni mancanti, i termini di legge non sono ancora scaduti.

Tabella 2 - Dichiarazioni dei coniugi e dei parenti entro il secondo grado

	Governo Prodi II
Numero coniugi e parenti	506
Dichiarazioni patrimoniali:	
- pervenute	497
- mancanti	9*

* Per sette delle nove dichiarazioni patrimoniali mancanti, il termine previsto dall'art. 5, comma 2, della legge, non è ancora scaduto.

Anche con riferimento alle dichiarazioni dei familiari dei titolari di cariche governative, delle 497 dichiarazioni acquisite dall'Autorità, più della metà sono state presentate dopo la scadenza del termine di novanta giorni previsto dalla legge. Nel complesso, tuttavia, l'alto numero delle dichiarazioni pervenute (circa il 98% del totale) costituisce un dato confortante se si considera che la legge non prevede alcuna sanzione nei confronti dei familiari inadempienti.

Casi e procedure

Il quadro degli accertamenti connessi alla materia delle incompatibilità, aggiornato all'ultimo semestre del 2007, presenta alcune novità connesse alla

nomina di nuovi commissari straordinari e alla conclusione delle procedure pendenti avviate nel precedente semestre. Alla data del 31 dicembre 2007, i casi ancora aperti sono due, ai quali va aggiunta la posizione di un neo-titolare di carica che non ha ancora provveduto ad inviare le proprie dichiarazioni nonostante i termini di legge siano scaduti.

La tabella 3 riporta la situazione aggiornata delle verifiche effettuate sulle dichiarazioni in materia di incompatibilità prodotte dai componenti del Governo Prodi II, attualmente in carica. Delle 110 dichiarazioni pervenute, 108 sono state esaminate e le relative procedure si sono concluse già durante la fase preistruttoria attraverso una dichiarazione di compatibilità e senza la necessità di avviare un formale procedimento istruttorio. Le restanti due procedure sono ancora aperte in fase preistruttoria. La tabella evidenzia, inoltre, il numero dei titolari di carica per i quali è stata riscontrata l'esistenza di situazioni potenzialmente incompatibili facendo riferimento alla data della dichiarazione. Quest'ultima individua il momento a partire dal quale l'Autorità ha effettuato le proprie valutazioni, eventualmente intervenendo per far cessare le situazioni ritenute incompatibili. Il dato fornito comprende sia le situazioni direttamente dichiarate dall'interessato sia quelle rilevate d'ufficio. Si ribadisce, in proposito, che l'esistenza di un certo numero di situazioni di incompatibilità costituisce un dato del tutto fisiologico, dovuto alla peculiarità del sistema di dichiarazioni previsto dalla legge, che 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 nei trenta giorni successivi al ricevimento della dichiarazione.

Tabella 3 - Procedure in materia di incompatibilità

	Governo Prodi II
Numero titolari di carica	111
Procedure concluse*	108
- <i>in fase preistruttoria</i>	(108)
- <i>in fase istruttoria</i>	(0)
Procedure non concluse	3
- <i>aperte in fase preistruttoria</i>	(2)
- <i>dichiarazioni ancora non pervenute</i>	(1)
Casi di incompatibilità rilevati o accertati**	14
Assenza di situazioni di incompatibilità	94

* Il numero delle procedure concluse si riferisce esclusivamente ai titolari attualmente in carica.

** Il dato indica il numero dei titolari di carica di governo per i quali è stata riscontrata almeno una possibile situazione di incompatibilità.

La tabella 4 concerne le situazioni di incompatibilità esaminate dall'Autorità con riferimento al Governo Prodi II, aggiornando i dati forniti nel precedente semestre. La maggior parte delle situazioni esaminate (110 su 126) sono risultate compatibili (il dato va riferito ai 108 titolari di carica di governo per i quali si sono concluse le procedure di verifica delle relative

dichiarazioni in materia di incompatibilità). Le restanti 16 situazioni di potenziale incompatibilità riguardano 14 titolari di carica (in due casi sono state infatti riscontrate più situazioni di possibile incompatibilità relative a un medesimo soggetto). Tutte le situazioni comunque rilevate sono state rimosse. Con riferimento ai tre titolari per i quali la procedura non si è conclusa, come già evidenziato (Tabella 3), in due casi la definizione delle rispettive posizioni è ancora in corso (in un caso si è tuttora in attesa di un riscontro da parte dell'interessato alle comunicazioni inviate dall'Autorità al fine di acquisire le informazioni e i documenti richiesti) mentre un terzo titolare di carica risulta ancora inadempiente).

Tabella 4 - Situazioni esaminate in materia di incompatibilità

	Governo Prodi II
Procedure concluse*	108
Situazioni esaminate*	126
- <i>potenzialmente incompatibili</i>	(16)
- <i>compatibili</i>	(110)

* Il numero delle procedure concluse e delle situazioni esaminate si riferisce esclusivamente ai titolari attualmente in carica.

Casi trattati

Casi trattati in materia di incompatibilità e di conflitto di interessi con riferimento al Governo Prodi II

Nell'ultimo semestre, l'attività svolta dall'Autorità in materia di incompatibilità ha coinvolto alcuni nuovi i componenti del Governo Prodi II e alcuni titolari già incaricati le cui posizioni risultavano ancora aperte dopo la conclusione del primo semestre 2007. Fra le varie situazioni sottoposte all'attenzione dell'Autorità, è stata esaminata la compatibilità delle cariche assunte nei consorzi, in relazione all'ipotesi disciplinata dall'art. 2, comma 1, lettera 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.

In conformità all'orientamento seguito dall'Autorità, tali incarichi debbono ritenersi ricompresi tra le fattispecie di incompatibilità, qualunque sia la forma concreta dell'operare del consorzio (mero accordo associativo tra imprenditori, società consortili, cooperative). Al riguardo, si rammenta che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge, l'incompatibilità sussiste non solo per le cariche ricoperte in seno a società lucrative, ma anche in altri enti, laddove questi ultimi svolgano "attività di rilievo imprenditoriale". L'evidente finalità della norma è infatti quella di evitare che il divieto sostanziale di gestire gli interessi economici di aziende private contemporaneamente

te ad incarichi di Governo possa di fatto essere eluso sulla base di considerazioni puramente formali connesse al “tipo” di organizzazione e alla concreta “denominazione” dell’incarico.

L’assenza dello scopo lucrativo, per esempio, non ha impedito all’Autorità, in passato, di ritenere sussistente il “rilievo imprenditoriale” dell’attività in caso di incarichi in cooperative o società consortili. In tali casi, si è considerato che gli atti costitutivi dell’organizzazione presupponevano e avevano come finalità lo svolgimento di un’attività d’impresa, sia pure non necessariamente con finalità lucrative. Pertanto, il “rilievo imprenditoriale” va considerato *in re ipsa* nella forma giuridica prescelta per l’organizzazione dell’attività sociale, quando tale forma corrisponda a uno degli schemi previsti dalla legge per lo svolgimento un’attività imprenditoriale. Diversamente, se la forma organizzativa prescelta è quella di un ente morale (associazioni e fondazioni), secondo un orientamento ormai consolidato, è opportuno procedere ad un’indagine sostanziale per accertare in concreto le caratteristiche delle attività esercitate: tale indagine è resa necessaria dalla circostanza che tali enti, quantunque per statuto legislativo non siano finalizzati all’esercizio di attività d’impresa, possono però svolgere, anche solo in via strumentale, attività di “rilievo imprenditoriale”.

Per le cariche ricoperte in organismi consortili non pare necessario procedere ad un’analogia indagine sostanziale. Trattandosi di consorzi, ovvero strutture costituite da “più imprenditori” “per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese” (art. 2602 cod. civ.), il rilievo imprenditoriale delle attività è giuridicamente presupposto e presunto. Per i consorzi, dunque, siano essi esercitati in forma semplice, societaria o cooperativa, ai sensi e ai fini della legge n. 215/04, il rilievo imprenditoriale va ritenuto implicito nella forma giuridica dell’organizzazione.

Con riferimento all’art. 2, comma 1, lettera d), della legge, concernente le incompatibilità connesse all’esercizio di attività professionali e all’art. 3, in materia di conflitto di interessi per incompatibilità, l’Autorità ha dato seguito alla segnalazione di una associazione di consumatori che riferiva a un Vice Ministro alcuni incarichi concernenti progetti alternativi al sistema Mo.S.E.⁵, finalizzati alla salvaguardia di Venezia. Le verifiche preliminarmente effettuate confermavano l’esistenza di elementi potenzialmente rilevanti ai fini di un’eventuale intervento ai sensi della legge n. 215/04. In particolare, si configurava una possibile violazione della legge sotto il profilo dell’incompatibilità di cui all’art. 2 comma 1, con riferimento all’ipotesi che il titolare di carica svolgesse attività professionale connessa con la carica di governo in quanto firmatario di un progetto tecnico, concepito in alternativa al sistema Mo.S.E., per la regolazione dei flussi di marea alle bocche della laguna di Venezia.

Laddove fosse stata confermata la sussistenza della predetta situazione di incompatibilità, si sarebbe inoltre potuta configurare un’eventuale viola-

⁵ L’acronimo Mo.S.E. (Modulo Sperimentale Elettrodinamico) si riferisce ad un sistema integrato di opere che prevede dighe mobili e schiere di paratoie mobili in grado di isolare la laguna di Venezia dal mare durante gli eventi di alta marea superiori ad una quota concordata.

zione della legge anche sotto il profilo del conflitto di interessi per incompatibilità, di cui all'art. 3, comma 1⁶. Dalle verifiche effettuate emergevano, infatti, elementi che facevano presupporre la partecipazione del Vice Ministro al Comitato di Indirizzo Coordinamento e Controllo⁷, organismo di emanazione governativa ed istituito al fine di assumere decisioni sui progetti alternativi al Mo.S.E. A tale riguardo, si è ritenuto invece di escludere che la situazione in esame potesse integrare una fattispecie di conflitto di interessi per incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio, dal momento che il vaglio delle soluzioni alternative al Mo.S.E. si era comunque concluso con la decisione di confermare il progetto originario.

A seguito di apposita richiesta di chiarimenti dell'Autorità, il titolare di carica ha attestato che il progetto alternativo in questione non aveva generato alcuna attività professionale ed economica a suo vantaggio e che, peraltro, la sua partecipazione al progetto, iniziata nel 2002, si era conclusa nel 2005, ossia prima dell'assunzione dell'incarico di Governo. L'interessato ha inoltre dichiarato di non aver partecipato in alcun modo al processo di formazione delle delibere del predetto Comitato di Indirizzo Coordinamento e Controllo. Alla luce di tali chiarimenti, l'Autorità ha pertanto ritenuto insussistenti i presupposti per l'avvio di un procedimento.

In ultimo, per difetto dei requisiti soggettivi di applicazione della legge, l'Autorità ha inoltre ritenuto insussistenti gli estremi per l'avvio di un procedimento istruttorio in relazione ai possibili profili di incompatibilità e di conflitto di interessi segnalati in merito alla nomina di un ispettore di un ente senza scopo di lucro e di un presidente dei revisori contabili di un Comune. I fatti oggetto della segnalazione sono stati considerati estranei all'ambito di applicazione della legge n. 215/04 in quanto nessuna delle cariche ricoperte dall'interessato risulta compresa tra quelle tassativamente previste dall'articolo 1, comma 2, della legge.

Dati di sintesi triennali

Come già anticipato, a conclusione del primo triennio di vigenza della legge, si ritiene utile fornire un primo bilancio in merito all'esperienza sinora acquisita in sede di applicazione delle relative disposizioni, con riferimento ad un arco di tempo nel quale diversi Governi e coalizioni politiche si sono avvicendati alla guida del Paese. Tale circostanza consente la composizione di un quadro riassuntivo meno legato ai caratteri delle singole coalizioni politiche, il cui intento è quello di analizzare i principali effetti prodotti nel periodo di riferimento dall'entrata in vigore della legge n. 215/04 e dall'attività svolta in tale ambito dall'Autorità. I dati di seguito riportati sono suddivisi seguendo il crite-

⁶ Art.3 - Conflitto di interessi. "1. 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'art. 2, comma 1 [...]"

⁷ Organo istituzionale "deputato a vagliare le risultanze delle valutazioni rimesse ai singoli Enti interessati alla salvaguardia della città di Venezia", istituito ai sensi dell'art.4 della l.798/1984.

rio di base adottato dalla legge, che, come noto, distingue fra regime delle incompatibilità (art. 2) e norme sul conflitto di interessi (art. 3). Tale distinzione risulta assai significativa, tenuto conto soprattutto dei diversi risultati ottenuti dal legislatore in relazione a ciascuno di questi distinti ambiti di intervento.

L'entrata in vigore della legge ha generato effetti più che tangibili in materia di incompatibilità. Ne è principale testimonianza l'elevato numero di situazioni di incompatibilità rilevate e rimosse grazie all'intervento dell'Autorità, ovvero spontaneamente risolte dai titolari di cariche di governo all'atto dell'assunzione del proprio mandato governativo. Le situazioni di dubbia compatibilità sottoposte al vaglio dell'Autorità o rilevate d'ufficio sono state centinaia. Più di quaranta sono stati i casi nei quali l'Autorità ha ravvisato l'esistenza di profili di incompatibilità con la carica governativa, la maggior parte dei quali è stata risolta già durante la fase degli accertamenti preistruttori.

I procedimenti avviati dall'Autorità in materia di incompatibilità sono stati 9, a fronte di più di sessanta situazioni incompatibili risolte già in via preistruttoria. Tre istruttorie si sono concluse con una dichiarazione di incompatibilità, due con una pronuncia di non violazione mentre i restanti quattro procedimenti sono stati archiviati in quanto gli interessati, *medio tempore*, hanno deciso di dimettersi dalla carica di governo (in tre casi), ovvero di rimuovere la situazione di incompatibilità pendente (un caso). Delle procedure avviate, tre hanno affrontato ipotesi di incompatibilità post-carica (art. 2, comma 4, della legge). Di queste ultime, due si sono concluse con una dichiarazione di non violazione, la restante con un accertamento di incompatibilità. Con riferimento alle singole fattispecie di incompatibilità individuate dall'art. 2, comma 1, della legge, i procedimenti avviati hanno riguardato, rispettivamente, cariche pubbliche (tre casi), cariche in enti pubblici (due casi), cariche in società con fini di lucro (tre casi) e un impiego pubblico (un caso). La Tabella 5 offre un quadro generale dei casi esaminati durante il triennio e riassume gli esiti delle procedure avviate dall'Autorità.

Tabella 5 - Casi e procedure in materia di incompatibilità: triennio 2005-2007

Casi esaminati	313
- <i>Casi di incompatibilità rilevati o accertati*</i>	(45)
- <i>Casi di assenza di situazioni di incompatibilità</i>	(268)
Procedure concluse in fase preistruttoria	304
- <i>Casi di incompatibilità rilevati</i>	(38)
- <i>Casi di assenza di situazioni di incompatibilità</i>	(266)
Procedure concluse in fase istruttoria	9
- <i>Casi di incompatibilità accertati</i>	(3)
- <i>Casi di non violazione</i>	(2)
- <i>Dimissioni dalla carica di governo nel corso del procedimento</i>	(3)
- <i>Cessazione della situazione di incompatibilità nel corso del procedimento</i>	(1)

* Il dato comprende sia casi nei quali l'incompatibilità è stata rilevata durante la fase degli accertamenti preistruttori sia i casi nei quali l'incompatibilità è stata accertata a conclusione di un procedimento avviato ai sensi dell'art. 6, della legge.

Le incompatibilità alle quali si riferisce la tabella 5, nella maggior parte dei casi, risultavano già dalle dichiarazioni degli interessati. Altre volte, invece, è stato necessario attivare d'ufficio i vari strumenti informativi in possesso dell'Autorità. Questi ultimi sono risultati particolarmente efficaci soprattutto in materia di incompatibilità connesse all'attività d'impresa che, come si vedrà più avanti, è la fattispecie di incompatibilità di gran lunga più ricorrente. Il dato confortante è che tutte le situazioni, comunque rilevate, sono state rimosse, nella maggior parte dei casi per effetto di iniziative assunte dai diretti interessati a seguito dell'intervento dell'Autorità. Tuttavia, come si evince dai dati sopra esposti, in talune circostanze si è reso necessario l'avvio di una procedura istruttoria che, in alcuni casi, ha condotto all'accertamento della situazione di incompatibilità.

La tabella 6 scompone ulteriormente il numero delle incompatibilità in relazione al numero complessivo dei titolari di cariche governative che hanno svolto il proprio mandato durante il triennio 2005-2007. Inoltre, la tabella ripartisce le situazioni di incompatibilità rilevate per ciascuna delle fattispecie disciplinate dall'art. 2, comma 1, della legge.

Tabella 6 - Incompatibilità rilevate nel triennio 2005-2007

	Casi di incompatibilità*	Incompatibilità rilevate**
cessazione carica/uffici pubblici (art.2, comma 1, lett. a)	1,5%	8%
cessazione carica/uffici in enti diritto pubblico (art.2, comma 1, lett. b)	1,5%	8%
cessazione carica/uffici in società (art.2, comma 1, lett. c)	14%	66%
cessazione attività professionali (art.2, comma 1, lett. d)	2%	9%
cessazione carica/impiego pubblico (art.2, comma 1, lett. e)	2%	9%

* Il dato indica la percentuale delle incompatibilità rilevate in relazione al numero complessivo dei titolari di cariche governative che hanno svolto il proprio mandato durante il triennio 2005-2007.

** Il dato indica le situazioni di incompatibilità rilevate in relazione alle singole ipotesi disciplinate dall'art. 2, comma 1, della legge n. 215/04, rapportate al dato complessivo del triennio 2005-2007.

I dati sopra riportati evidenziano come, fra i casi di incompatibilità rilevati e rimossi grazie all'intervento dell'Autorità, la situazione più ricorrente sia quella prevista dall'art. 2, comma 1, lettera 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 imprenditoriale⁸. Nel triennio considerato, circa il 14% dei titolari di cariche governative, all'atto dell'assunzione del proprio mandato, risultava incompatibile ai sensi della citata disposizione. Il dato è assolutamente significativo se si considera che, tra le ipotesi di incompatibilità concernenti le società lucrative, la legge non

⁸ Art.2, comma 1, lettera c, della legge n.215/04, divieto di "ricoprire cariche o uffici o svolgere funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale".

comprende l'ampio settore della partecipazione diretta e indiretta al capitale societario, ivi comprese le situazioni di controllo d'impresa. Infatti, con riferimento all'ambito di applicazione della legge, il possesso di quote o azioni assume rilevanza unicamente sotto il profilo della relativa consistenza patrimoniale, da considerare ai fini dell'accertamento di eventuali situazioni di conflitto di interessi, ma non come situazione di incompatibilità ai sensi dell'art. 2, disposizione il cui ambito applicativo è limitato alle cariche societarie e all'esercizio di compiti di gestione in attività di rilievo imprenditoriale.

Il dato complessivo sul triennio 2005-2007 conferma quanto appena osservato in materia di attività lucrative. Situazioni di incompatibilità sono state rilevate con riferimento a un numero di titolari di cariche governative pari a circa il 21% del totale. Rapportando il numero dei casi di incompatibilità connessi all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge alla percentuale complessiva di situazioni di incompatibilità rilevate, risulta che oltre il 66% degli incarichi incompatibili hanno riguardato l'assunzione di compiti di gestione o lo svolgimento di funzioni comunque denominate in società con fini di lucro. Le altre ipotesi di incompatibilità, nel loro complesso, hanno interessato appena il 7% dei titolari di cariche governative e rappresentano il 34% di tutte le fattispecie di incompatibilità rilevate. Più nel dettaglio, escluse le incompatibilità di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), circa l'8% ha riguardato l'assunzione di cariche o uffici pubblici e una identica percentuale cariche in enti di diritto pubblico; i casi di esercizio di attività professionali in materie connesse con la carica di governo ricoperta ammontano a circa il 9%, come anche le ipotesi di impiego pubblico e privato.

Tali più basse percentuali non devono indurre, tuttavia, a concludere che le incompatibilità concernenti le cariche o gli uffici pubblici e le cariche in enti pubblici, le attività professionali o di lavoro autonomo e gli impieghi pubblici e privati costituiscano un fenomeno poco rilevante. Il minor numero di casi di incompatibilità riscontrati dall'Autorità, infatti, deve tener conto in particolare di tutte quelle situazioni incompatibili già risolte prima dell'assunzione della carica governativa da parte di titolari al tempo stesso membri del Parlamento, per i quali vige il regime delle incompatibilità parlamentari disciplinato dalla legge n. 60 del 1953. Quest'ultima, in materia di cariche pubbliche, ovvero di cariche in enti pubblici e di attività professionali, dispone, in modo puntuale, 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”* (art. 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”* (art. 4). Diversamente, in materia di cariche o uffici in società lucrative o in associazioni e fondazioni che esercitano attività imprenditoriale, la disciplina delle incompatibilità parlamentari appare meno stringente rispetto al divieto posto dalla legge n. 215/04 per i titolari di cariche governative. Infatti la legge n. 60/53 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” (art. 2). Quest’ultima circostanza aiuta a comprendere le ragioni per cui il numero delle incompatibilità rilevate in relazione all’art. 2, comma 1, lettera c) della legge sia assolutamente prevalente rispetto alle altre ipotesi di incompatibilità.

In materia di incompatibilità i risultati prodotti dall’entrata in vigore della legge n. 215/04 sono pertanto da ritenere apprezzabili sia in considerazione dell’alto numero di situazioni di incompatibilità rilevate durante il triennio appena trascorso, sia in ragione della circostanza per cui le incompatibilità accertate sono state sempre rimosse direttamente dall’interessato oppure a seguito di un accertamento dell’Autorità. Diversamente, per quanto attiene alla materia del conflitto di interessi, l’applicazione concreta della normativa in vigore ha posto in evidenza alcuni elementi di criticità e vari aspetti meritevoli di possibili revisioni normative. Rinviamo, in proposito, a quanto già ampiamente osservato nelle precedenti relazioni al Parlamento, può essere sufficiente, in questa sede, richiamare alcuni dati riassuntivi: nei tre anni trascorsi dall’entrata in vigore della disciplina sul conflitto di interessi, le procedure concluse già durante la fase preistruttoria sono 13; le istruttorie avviate sono due, entrambe concluse con una pronuncia di non violazione dell’art. 3, della legge. In conclusione, nella maggior parte dei casi sottoposti al vaglio dell’Autorità, le indagini da quest’ultima avviate, sulla scorta delle segnalazioni ricevute ovvero di propria iniziativa, sono state archiviate già nella fase preistruttoria. In alcuni casi l’accertamento si è concluso per l’assenza di un collegamento fra l’attività governativa svolta dal titolare di carica e il vantaggio economico prospettato. Altre volte i casi segnalati sono risultati del tutto estranei all’ambito applicativo della legge.

La tabella che segue evidenzia il numero complessivo delle situazioni patrimoniali esaminate concernenti i titolari di cariche governative e i loro coniugi e parenti entro il secondo grado e fornisce il quadro generale delle procedure avviate dall’Autorità nel periodo di riferimento.

Tabella 7 - Procedure in materia di conflitto di interessi: triennio 2005-2007

Situazioni patrimoniali esaminate	1797
Procedure concluse in fase preistruttoria	13
Procedure concluse in fase istruttoria	2

I dati relativi alle procedure avviate devono tuttavia essere letti anche in relazione al modesto numero di segnalazioni pervenute, assai più limitate e sporadiche di quanto osservato nell’esercizio delle competenze istituzionali attribuite all’Autorità in materia di concorrenza e di tutela del consumatore. E’ inoltre il caso di precisare che il dato relativo al numero dei procedimenti (15, compresi quelli conclusi già durante la fase preistruttoria) non offre un quadro esauriente dell’attività di controllo svolta dall’Autorità. Nel triennio appena trascorso, sono stati acquisiti e analizzati circa 1800 formulari, rico-

struendo le situazioni patrimoniali dei soggetti interessati, controllando la completezza e la veridicità delle dichiarazioni trasmesse ed integrando le informazioni patrimoniali acquisite con gli accertamenti effettuati d'ufficio. La quantità delle informazioni pervenute ha reso necessario lo sviluppo e la realizzazione di specifiche procedure interne di raccolta, organizzazione e gestione dei relativi dati, come presupposto e strumento indispensabile all'esercizio di una efficace attività di vigilanza e di controllo sugli atti posti in essere dai titolari di carica di governo. Inoltre, degli accertamenti compiuti su iniziativa d'ufficio, il dato evidenzia solo quelli che hanno condotto all'apertura di un'istruttoria. In merito, va sottolineato che gran parte dell'attività di indagine finalizzata a rilevare eventuali intersezioni fra l'attività svolta dal governo e gli interessi privati dei titolari di carica, trova impulso da iniziative d'ufficio. L'esito di gran lunga più frequente di tali accertamenti ("conclusione per insussistenza dei presupposti necessari all'avvio di un procedimento istruttorio") non trova tuttavia riscontro nel numero delle "procedure concluse in fase preistruttoria" di cui alla Tabella 7, che dà conto unicamente delle indagini effettuate sulla base di segnalazioni esterne, nei quali casi, per prassi consolidata, l'archiviazione presuppone una deliberazione del collegio con relativa comunicazione al segnalante.

