

Doc. **CLIII**
n. **7**

RELAZIONE

SULLO STATO DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO E
VIGILANZA IN MATERIA DI CONFLITTI DI INTERESSI

(Periodo dal 1° gennaio al 30 giugno 2011)

(Articolo 8, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215)

***Presentata dal Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato
(CATRICALÀ)***

Comunicata alla Presidenza il 22 luglio 2011

Presidente

Antonio Catricalà

Componenti

Piero Barucci

Carla Bedogni Rabitti

Antonio Pilati

Salvatore Rebecchini

Segretario Generale

Luigi Fiorentino

INDICE

Premessa	Pag.	5
Il Governo in carica: l'ambito di applicazione soggettiva della legge n. 215 del 2004	»	5
I nuovi formulari per la dichiarazione delle attività patrimoniali e delle situazioni di incompatibilità	»	7
Il conflitto di interessi	»	9
1. Casi trattati	»	9
2. Le dichiarazioni sulle attività patrimoniali	»	12
Le incompatibilità governative	»	13
1. Casi trattati	»	13
<i>Incompatibilità in corso di mandato</i>	»	13
<i>Incompatibilità post-carica</i>	»	18
2. Orientamenti giurisprudenziali in materia di incompatibilità	»	19
3. Dati di sintesi	»	20

PAGINA BIANCA

Premessa

La presente relazione illustra l'attività di controllo svolta nel semestre 1° gennaio - 30 giugno 2011 dall'Autorità, in applicazione della legge n. 215/04.

Il documento, premessi alcuni brevi riferimenti sull'attuale composizione dell'Esecutivo e sui nuovi formulari approvati dall'Autorità per la dichiarazione delle attività patrimoniali e delle situazioni di incompatibilità, si articola in due sezioni.

La prima attiene alla materia del conflitto di interessi e riassume le questioni più rilevanti analizzate ai sensi dell'art. 3 della legge n. 215/04. La sezione contiene alcuni dati di sintesi che forniscono il quadro riepilogativo delle dichiarazioni patrimoniali trasmesse, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge, dai soggetti nei confronti dei quali l'Autorità esercita i propri poteri di vigilanza.

La seconda concerne le ipotesi di incompatibilità disciplinate dall'art. 2, comma 1, della legge ed esamina le principali fattispecie scrutinate nel periodo di riferimento. A completamento della sezione sono riportati alcuni prospetti riassuntivi riguardanti, tra l'altro, gli accertamenti svolti e le situazioni di incompatibilità esaminate.

Il Governo in carica: l'ambito di applicazione soggettiva della legge n. 215/2004

Secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, della legge n. 215/04, 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'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

L'espresso riferimento alla legge n. 400/88 esclude che i commissari straordinari nominati in base ad altra normativa rientrino nell'ambito di applicazione soggettiva della legge n. 215/04. L'Autorità ha avuto modo di riaffermare tale espressa indicazione legislativa in relazione ad una segnalazione pervenuta nel semestre, riguardante il "*Commissario straordinario del Governo per la gestione del piano di rientro di cui all'art. 78 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112*" (convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133). A quest'ultimo si contestava l'incompatibilità, ai sensi della legge n. 215/04, di un incarico societario concomitante con quello commissariale. La situazione segnalata è stata ritenuta estranea all'ambito applicativo della legge n. 215/04, proprio in quanto l'ufficio di Governo in questione è conferito a diverso titolo rispetto a quelli di cui all'art. 11 della legge 400/88 (art. 78 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112). Inoltre, esso segue procedure di nomina differenti poiché l'art. 4, comma 8-bis del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010 n. 42) prevede che il Commissario straordinario alla gestione del piano di rientro sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Diversamente, gli uffici commissariali previsti dall'art. 11 della legge n. 400/88 sono disposti "*con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri*".

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

Numero titolari in carica*	66
Presidente del Consiglio	1
ministri	22
viceministri	1
sottosegretari	39
commissari straordinari del Governo	3

*La situazione rappresentata in tabella si riferisce ai titolari in carica alla data del 30 giugno 2011. I soggetti destinatari delle disposizioni che regolano il conflitto di interessi e le incompatibilità governative sono 66 (Presidente del Consiglio dei ministri, 22 ministri, 1 vice-ministro, 39 sottosegretari di Stato e 3 commissari straordinari del Governo).

Durante il semestre di riferimento, l'on. Francesco Saverio Romano è stato nominato, con D.P.R. del 23 marzo 2011, Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali; il sig. Sebastiano Musumeci è stato nominato, con D.P.R. del 18 aprile 2011, sottosegretario di Stato al Lavoro e alle politiche sociali. Con D.P.R. del 5 maggio 2011, sono stati nominati sottosegretari di Stato: l'on. Bruno Cesario e il sen. Antonio Gentile all'Economia e Finanze; l'on. Daniela Melchiorre e l'on. Catia Polidori allo Sviluppo economico (l'on. Melchiorre si è successivamente dimessa in data 27 maggio 2011. Le dimissioni sono state accettate con D.P.R. 14 giugno 2011); l'on. Roberto Rosso alle Politiche agricole alimentari e forestali; l'on. Giampiero Catone all'Ambiente e alla tutela del territorio e del mare; l'on. Aurelio Salvatore Misiti alle Infrastrutture e ai trasporti; l'on. Luca Bellotti al Lavoro e alle politiche sociali; il sen. Riccardo Villari ai Beni e alle attività culturali. Il dott. Giancarlo Galan è stato nominato, con D.P.R. del 23 marzo 2011, Ministro per i Beni e le attività culturali, cessando da Ministro delle Politiche agricole alimentari e forestali; l'avv. Sonia Viale è stata nominata, con D.P.R. del 5 maggio 2011, Sottosegretario all'Interno, cessando da Sottosegretario all'Economia e alle finanze. Con D.P.R. del 23 marzo 2011 sono state accettate le dimissioni rassegnate dal sen. dott. Sandro Bondi dalla carica di Ministro per i beni e le attività culturali. Sono stati, infine, confermati l'arch. Mario Virano, con D.P.R. del 19 gennaio 2011, nell'incarico di Commissario straordinario per il coordinamento delle attività finalizzate al progetto ferroviario Torino-Lione; il prefetto Michele Penta, con D.P.R. del 3 giugno 2011, nell'incarico di Commissario straordinario del Governo per lo svolgimento delle attività inerenti il fenomeno delle persone scomparse.

Nell'ambito delle variazioni evidenziate in nota, alcuni titolari sono stati assegnati ad altro Dicastero. E', in particolare, il caso del dott. Giancarlo Galan (che, in data 23 marzo 2011, è stato nominato Ministro per i beni e le attività culturali, cessando, contestualmente, dalla carica di Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali) e dell'avv. Sonia Viale (che, in data 5 maggio 2011, è stata nominata Sottosegretario all'Interno, cessando, contestualmente, la carica di Sottosegretario all'Economia e alle Finanze).

Per essi, e, più in generale, per tutti i titolari trasferiti a nuovo incarico nell'ambito del medesimo Esecutivo, l'Autorità ha ridefinito il contenuto degli obblighi dichiarativi di cui all'art. 5 della legge, prevedendo che gli stessi debbano comunque ritrasmettere una nuova dichiarazione, sebbene limitata alla rivalutazione dei soli incarichi pubblici e professionali (art. 2, comma 1, lettere a e d), compilando il "Prospetto B" (dichiarazione di incompatibilità) in caso ritengano sussistenti nuove situazioni di incompatibilità o, in caso contrario, il "Prospetto C" (dichiarazione di insussistenza di incompatibilità).

Più in dettaglio, l'Autorità ha chiarito che l'art. 2 della legge (che disciplina le incompatibilità governative) prevede una serie di incompatibilità operanti *tout court*, cioè a prescindere dalle funzioni in concreto esercitate, accompagnate da altre che, invece, sono direttamente connesse con le attribuzioni proprie della specifica carica ricoperta dal titolare. In particolare, con l'assunzione del nuovo ufficio continuano a operare i divieti relativi: alle cariche in enti di diritto pubblico (art. 2, comma 1, lettera b); alle cariche in società lucrative o in attività di rilievo imprenditoriale (lettera c); ai rapporti di impiego pubblico

e privato (lettere *e* e *f*). Per tali ipotesi di incompatibilità, l'assunzione di nuove cariche nell'ambito del medesimo esecutivo non muta la situazione e i divieti ricordati continuano ad operare come per il precedente incarico. Sotto un profilo strettamente operativo, per tali situazioni di incompatibilità (lettere *b*, *c*, *e*, *f*) non occorrono ulteriori adempimenti da parte del titolare, il quale non è tenuto a presentare una nuova dichiarazione (art. 5, comma 1), poiché resta valida quella presentata all'atto dell'assunzione della sua prima funzione.

Diversa, invece, è la situazione relativa alle fattispecie disciplinate dall'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *d*) che riguardano, rispettivamente, il divieto di ricoprire incarichi pubblici e quello di svolgere attività professionali o di lavoro autonomo.

Nel primo caso (lettera *a*), la legge prevede che il membro del governo possa ricoprire contestualmente al mandato governativo incarichi in enti pubblici purché “*inerenti alle medesime funzioni*” governative. In tale fattispecie, dovendosi operare una valutazione di inerenza fra le attribuzioni dell'incarico governativo e quelle dell'ulteriore carica pubblica ricoperta, il passaggio di Dicastero, con conseguente cambiamento di competenze, assume rilievo con l'effetto che il titolare interessato è tenuto a presentare una nuova dichiarazione.

Nel secondo caso, ossia per quanto riguarda gli incarichi professionali e di lavoro autonomo (lettera *d*), la legge prevede l'incompatibilità delle sole attività esercitate “*in materie connesse con la carica di governo*”.

Diretta conseguenza di tale specificazione è che il mutamento dell'incarico governativo incide sull'ambito applicativo del divieto, richiedendo una specifica valutazione dell'Autorità sulla base di una nuova dichiarazione del titolare interessato. Quest'ultimo, come detto, è tenuto a compilare il “*Prospetto B*” (dichiarazione di incompatibilità), qualora ritenga sussistenti nuove situazioni di incompatibilità o, in caso contrario, il “*Prospetto C*” (dichiarazione di insussistenza di incompatibilità).

Infine, per quanto riguarda le dichiarazioni patrimoniali (Formulario AP), l'Autorità ha ritenuto che, in ogni caso, per i titolari di carica destinati a nuove funzioni, restano valide le dichiarazioni presentate all'atto dell'assunzione del primo mandato (art. 5, comma 2).

I nuovi Formulari per la dichiarazione delle attività patrimoniali e delle situazioni di incompatibilità

L'Autorità, con provvedimento n. 22476 del 1° giugno 2011 pubblicato nel Bollettino n. 21 del 2011, ha adottato una nuova versione dei formulari per le dichiarazioni di incompatibilità e patrimoniali (formulari SI e AP), di cui all'art. 5 della legge n. 215/04. I nuovi formulari, disponibili sul sito internet www.agcm.it, entreranno in vigore dal 13 luglio 2011.

In particolare, nel Formulario per la dichiarazione delle attività patrimoniali (Formulario AP), l'Autorità ha ritenuto di introdurre l'obbligo di dichiarare i patrimoni conferiti a mezzo *trust* o altro negozio fiduciario, nonché i patrimoni

destinati ad uno specifico affare (ex art. 2447 bis e ss., cod.civ.), in quanto anch'essi suscettibili di generare un vantaggio patrimoniale ai sensi dell'art. 3 della legge. Con riferimento, invece, alle società quotate in borsa, l'Autorità ha ritenuto opportuno circoscrivere gli obblighi informativi alle partecipazioni di valore apprezzabile, aumentando il *de minimis* vigente da 25.000 a 50.000 euro, sia con riferimento alla dichiarazione patrimoniale iniziale sia per quelle successive di variazione. L'innalzamento della soglia persegue il duplice obiettivo di sollevare l'interessato dell'onere di comunicare dati che non sono di fatto rilevanti ai fini della legge n. 215/04 e di razionalizzare, al contempo, l'attività di raccolta, verifica e analisi delle informazioni da parte dell'Autorità. Infine, alcune ulteriori modifiche sono state apportate nell'ottica di rendere più agevole la compilazione del formulario. A tal fine, è stata introdotta una tabella da compilare dedicata esclusivamente al controllo indiretto ed è stato creato uno spazio apposito dedicato alle informazioni concernenti le operazioni di acquisto e/o cessione di titolarità di imprese e partecipazioni societarie effettuate nel periodo intercorrente tra i 3 mesi precedenti l'assunzione dell'incarico di Governo e la data in cui viene resa la dichiarazione.

Riguardo al Formulario per la dichiarazione delle situazioni di incompatibilità (*Formulario SI*), fra le altre modifiche, si segnala l'indicazione, nel Prospetto "B" (dichiarazione di incompatibilità), della documentazione da presentare ai fini della risoluzione delle incompatibilità dichiarate. Si evidenzia, inoltre, l'introduzione di un riferimento espresso alla possibilità di sospendere gli incarichi incompatibili come possibile criterio risolutivo delle situazioni di incompatibilità dichiarate, in coerenza con il recente orientamento dell'Autorità. Nel Prospetto "C" (dichiarazione di insussistenza di incompatibilità) ora si chiarisce che le situazioni per le quali l'iter previsto ai fini della risoluzione della relativa incompatibilità risulta ancora in corso, non si considerano cessate. Inoltre, per le situazioni di incompatibilità più ricorrenti, è indicata la documentazione da allegare alla dichiarazione, al fine di attestarne la definitiva cessazione.

Il conflitto di interessi

Casi trattati

In questa sezione sono trattate le questioni più rilevanti analizzate in ordine ad una presunta violazione dell'art. 3 della legge n. 215/04 (fattispecie di "conflitto di interessi per incidenza specifica e preferenziale"), a tenore del quale *"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"*.

Fra le situazioni esaminate nel corso del semestre gennaio - giugno 2011, in materia di conflitto di interessi, si segnala l'intervento dell'Autorità nell'iter legislativo del decreto legge 31 marzo 2011 *c.d. Omnibus* che, nel riscrivere l'art. 43, comma 12, del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (d. lgs. 31 luglio 2005, n. 177), ha introdotto una nuova disciplina del divieto di incroci tra settore della stampa e settore della televisione.

L'originaria formulazione del Testo unico sanciva il divieto, fino al 31 dicembre 2010, per tutti i soggetti che esercitano l'attività televisiva in ambito nazionale attraverso più di una rete, di acquisire partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani o di partecipare alla costituzione di nuove imprese editrici di giornali quotidiani.

In vista della scadenza del termine del 31 dicembre, il Governo (con decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, *c.d. Milleproroghe*), posticipava il termine di durata del divieto di incroci tra proprietà televisive ed editoria al 31 marzo 2011, conferendo altresì al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di adottare, con D.P.C.M., un'ulteriore proroga non oltre il successivo 31 dicembre 2011.

Tale attribuzione presidenziale, pur senza configurare di per sé una fattispecie di conflitto ai sensi dell'art. 3 della legge n. 215/04, poneva un problema di opportunità a causa delle rilevanti partecipazioni societarie detenute dall'attuale Premier nel settore delle telecomunicazioni. L'Autorità, pertanto, suggeriva alla Presidenza del Consiglio di espungere, dall'ambito di applicazione del decreto, la disposizione concernente il potere discrezionale del P.C.M., affidandola al Parlamento, il quale avrebbe potuto pronunciarsi, se del caso, nel corso del procedimento di conversione.

Tuttavia, nella legge di conversione (legge 26 febbraio 2011, n. 10) si confermava, su tale punto, il testo originario del decreto. Ciò ha indotto l'Autorità a riproporre la questione attraverso una formale segnalazione

rivolta al Presidente del Consiglio e ai Presidenti di Camera e Senato (cfr. segnalazione A.G.C.M. del 1° marzo 2011). Nel documento veniva evidenziato che le modifiche apportate dall'art. 1 del decreto n. 225/10 presentavano profili di criticità. Infatti, sebbene da un lato l'entrata in vigore del decreto legge esaminato non fosse in grado di integrare, di per sé, un fattispecie di conflitto di interessi (perché si limitava a prorogare direttamente l'ambito temporale di operatività del divieto di acquisire partecipazioni in imprese editrici per i soggetti che esercitano l'attività televisiva in ambito nazionale attraverso più di una rete), dall'altro, conferiva al Presidente del Consiglio il potere discrezionale di disporre o meno un'ulteriore proroga. L'Autorità, in merito, considerava tale attribuzione di competenza problematica in relazione alla circostanza che l'attuale Presidente del Consiglio, on. Berlusconi, detiene, nel settore, rilevanti interessi patrimoniali. L'esercizio di tale potere discrezionale risultava inoltre in contrasto con quanto auspicato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che, con l'espressa finalità di tutelare il pluralismo dell'informazione, si era anch'essa pronunciata sull'opportunità di estendere il divieto in questione. La medesima Autorità, in un successivo comunicato, richiamava l'attenzione sull'esigenza di ridisegnare, con atto avente valore di legge, l'intera disciplina, al fine di adeguarla alle intervenute trasformazioni del mercato di settore, secondo l'auspicio formulato nella sua precedente segnalazione del 24 novembre del 2010.

All'approssimarsi della scadenza del termine del 31 marzo 2011, il Governo è intervenuto nuovamente sulla materia, con decreto legge n. 34/11, ridisegnando la disciplina del divieto di incroci tra editoria e telecomunicazioni. L'art. 3 del citato decreto, ora in vigore, ha posticipato al 31 dicembre 2012 il termine di validità della disciplina di cui all'art. 43, comma 12, del d.lgs. n. 177/05 e sostituito il precedente parametro - che sanciva il divieto di incroci nei confronti dei "soggetti che esercitano l'attività televisiva in ambito nazionale attraverso più di una rete", - con indici di valutazione connessi ai ricavi conseguiti nell'ambito del sistema integrato delle comunicazioni e nell'ambito dei mercati delle comunicazioni elettroniche.

In relazione all'entrata in vigore della nuova disciplina, l'Autorità ha compiuto una serie di accertamenti intesi a verificare se il Presidente del Consiglio avesse o meno partecipato all'*iter* di formazione del decreto legge n. 34/11 e quali fossero gli effetti della normativa introdotta dal governo ai sensi della legge sul conflitto di interessi.

Sotto il primo profilo, è stato chiesto alla Presidenza del Consiglio dei ministri di precisare se, nel corso dell'*iter* di approvazione del decreto, il Presidente del Consiglio in carica avesse partecipato o meno all'adozione dell'atto, posto che ne risultava formalmente proponente insieme al Ministro dell'economia. In risposta, la Presidenza rappresentava all'Autorità che: la norma interessata (art. 3 decreto legge n. 34/11) era stata elaborata presso il Ministero dello Sviluppo economico, trasmessa al Dicastero dell'Economia ed, infine, inserita nello schema di decreto legge che il Ministro Tremonti

aveva direttamente illustrato nella riunione del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2011; non risultava alcun contributo della Presidenza nell'*iter* di formazione del testo normativo; al momento dell'esame della disposizione, il Presidente Berlusconi e il Sottosegretario Letta si erano allontanati dalla riunione del Consiglio dei Ministri, come risultante dal verbale approvato. La Presidenza evidenziava, infine, che la rilevata proposizione del D.L. da parte del capo dell'Esecutivo al Presidente della Repubblica risulta conforme ad una prassi costituzionale in tal senso sollecitata dalla stessa Presidenza della Repubblica.

Effettivamente, la controfirma degli atti con valore di legge da parte del Presidente del Consiglio rappresenta una condizione di validità dell'atto. Essa ha, infatti, lo scopo di attribuire la responsabilità politica dell'atto al Governo senza configurare, per ciò solo, un ruolo esclusivo e preminente del Premier nella definizione del suo contenuto, il quale rimane imputato al Consiglio dei ministri che, in qualità di organo collegiale, è chiamato a definire l'indirizzo politico nazionale. Tale circostanza, secondo l'Autorità, non può comportare, ai fini della legge sul conflitto d'interessi, l'automatica imputabilità al Presidente del Consiglio della disciplina sostanziale contenuta nel decreto che, come risultava dagli accertamenti istruttori, era stato elaborato senza il suo contributo. Supporta quanto sopra rappresentato, anche il fatto che la disciplina introdotta dall'art. 3, del DL n. 34/11 era stata originariamente proposta con un emendamento di iniziativa parlamentare, approvato dalla Commissione referente in materia, in sede di discussione, del disegno di legge di conversione del decreto n. 225/10 (*c.d. Milleproroghe*). Solo dopo i rilievi della Presidenza della Repubblica, in ordine al contenuto eccessivamente ampio ed eterogeneo di quest'ultimo, la disposizione fu espunta dal maxi-emendamento presentato dal Governo nel relativo procedimento di conversione, per essere poi riproposta nella diversa sede del decreto legge n. 34/11.

In conclusione, una lettura costituzionalmente orientata della legge n. 215/04 ha imposto di ritenere che il contenuto del DL n. 34/11, ed in particolare del richiamato art. 3, non potesse essere ascritto al Presidente del Consiglio, non avendo egli, di fatto, concorso a determinarne il contenuto.

Con riferimento poi, alla valutazione dell'impatto che la disciplina posta dal DL n. 34/11 ha prodotto sui settori della stampa e della televisione, l'Autorità ha ritenuto che non potesse essere configurato né un vantaggio, né un danno per l'interesse pubblico. La nuova normativa, infatti, si limita a prorogare un divieto legale che, a tutela del pluralismo dell'informazione, vieta l'acquisizione di testate giornalistiche da parte dei maggiori operatori televisivi nazionali, nella direzione auspicata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. In assenza di questo intervento, il divieto sarebbe naturalmente scaduto e si sarebbe determinata la possibilità per chiunque e quindi anche per le imprese che fanno capo al Premier, di espandere i propri interessi nel settore delle testate giornalistiche.

Alla luce delle predette considerazioni, l'art. 3 del DL n. 34/2011 è stato, pertanto, ritenuto non riferibile al Presidente del Consiglio ai fini della legge sul conflitto di interessi né, ai medesimi fini, in grado di recare un vantaggio al suo patrimonio.

Per tali ragioni, l'Autorità ha disposto l'archiviazione del caso per insussistenza dei presupposti per l'avvio di una formale istruttoria.

L'episodio fornisce, in ogni caso, l'occasione per richiamare alcune riflessioni più generali, già esposte in altre relazioni, in merito all'opportunità di riformare l'istituto del conflitto di interessi, trasformandolo da fattispecie statica in fattispecie dinamica, da illecito di danno in illecito di pericolo, così da consentire all'Autorità di intervenire puntualmente e con adeguati poteri già nella fase del manifestarsi di un rischio ragionevole di conflitto, al fine di prevenirlo.

2. Le dichiarazioni sulle attività patrimoniali

Come è noto, nell'assetto disegnato dalla legge n. 215/04, l'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo esercitate dall'Autorità in materia di conflitto di interessi (art. 3 della legge) si basa sull'acquisizione di una serie di informazioni patrimoniali fornite dai titolari di carica e dai loro familiari (coniuge e parenti entro il secondo grado), attraverso la compilazione di appositi formulari predisposti dall'Autorità¹. Tale adempimento, previsto dall'art. 5 della legge, pone a carico dei predetti soggetti un espresso obbligo di dichiarazione nel termine di 90 giorni dall'assunzione della carica di Governo. Il "*Formulario per la dichiarazione delle attività patrimoniali e le partecipazioni in società*" richiede ai soggetti obbligati di fornire informazioni e dati relativamente alla natura ed entità delle partecipazioni societarie detenute (direttamente o per il tramite di imprese controllate), nonché alle altre attività patrimoniali in loro possesso. Le variazioni dei dati patrimoniali devono essere comunicate all'Autorità entro venti giorni dal momento in cui esse intervengono.

La tabella 2 (*Dichiarazioni sulle attività patrimoniali*) evidenzia il numero dei componenti del Governo in carica e dei rispettivi familiari che, alla data del 30 giugno 2011, hanno adempiuto all'obbligo imposto dalla legge di rendere all'Autorità le dichiarazioni sulle attività patrimoniali. Le dichiarazioni attualmente pervenute sono 261 su un totale di 346 soggetti obbligati. Complessa è la situazione generale dei parenti entro il secondo grado, nei confronti dei quali non sussistono strumenti per garantire l'adempimento dell'obbligo: resta consistente il numero delle dichiarazioni non ancora trasmesse all'Autorità (114: alcune di queste riguardano soggetti minori di età, anch'essi tenuti a fornire all'Autorità i propri dati patrimoniali attraverso il soggetto esercente la potestà). Di esse, 30 riguardano le posizioni di titolari nominati a seguito delle recenti nomine, per i quali il termine di 90 gg. non è ancora scaduto.

Tabella 2 - Dichiarazioni sulle attività patrimoniali

Numero totale soggetti obbligati*	346
numero titolari di carica	66
dichiarazioni pervenute	60
dichiarazioni mancanti	6
numero familiari	317
dichiarazioni pervenute	201
dichiarazioni mancanti	114
Situazioni patrimoniali esaminate	261

* La situazione rappresentata in tabella si riferisce ai titolari del 61° Governo in carica alla data del 30 giugno 2011 e non include le dichiarazioni inviate da coloro i quali hanno terminato il proprio mandato nel corso del semestre.

Le informazioni patrimoniali acquisite sono analizzate con lo scopo di rilevare eventuali connessioni fra l'attività svolta dal Governo e gli interessi privati dei titolari di carica, dalle quali potrebbero derivare possibili violazioni dell'art. 3 della legge n. 215/04 che regola il «*conflitto di interessi per incidenza specifica e preferenziale*». L'Autorità, d'ufficio o su segnalazione esterna, esamina gli atti adottati dall'Esecutivo e dai suoi singoli componenti e, in caso di sussistenza dei presupposti di proponibilità e ammissibilità della questione, avvia un procedimento ai sensi della legge 20 luglio 2004, n. 215.

Le incompatibilità governative

1. Casi trattati

LE INCOMPATIBILITÀ IN CORSO DI MANDATO

Con riferimento alla disciplina delle incompatibilità governative (art. 2, comma 1, della legge n. 215/04), nel semestre, l'Autorità ha condotto alcune procedure di accertamento relative alla sussistenza di cariche e funzioni assunte in società lucrative. Queste ultime risultano incompatibili in relazione al divieto, per i componenti del Governo, 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*» (comma 1, lettera c).

In particolare, si è conclusa una procedura istruttoria avviata in data 6 ottobre 2010, nei confronti del Sottosegretario di Stato alla semplificazione normativa, dott. Francesco Belsito, per presunta violazione dell'art. 2, comma

¹ Il formulario «Dichiarazione relativa alle attività patrimoniali» è pubblicato nel bollettino dell'Autorità e disponibile sul sito internet dell'Istituzione all'indirizzo: www.agcm.it.

l, lettera c) della legge n. 215/04, con riferimento alle cariche di: vicepresidente e consigliere di *Fincantieri - Cantieri navali S.p.A.*; consigliere di *Finanziaria Ligure per lo sviluppo economico F.I.L.S.E. S.p.A.*; amministratore unico di *Effebi Group S.r.l.*.

L'interessato, nel corso del procedimento, ha fornito prova dell'intervenuta cessazione delle cariche detenute presso le società *F.I.L.S.E. S.p.A.* e *Effebi Group S.r.l.*. Con riferimento a *Fincantieri S.p.A.*, lo stesso aveva inizialmente comunicato di essersi sospeso dalla posizione di vicepresidente, senza tuttavia allegare alcuna documentazione al riguardo e senza nulla specificare relativamente alla carica di consigliere. In relazione a tale dichiarazione, l'Autorità aveva richiesto che il Consiglio di amministrazione della società si pronunciasse sull'ammissibilità della soluzione sospensiva, sia con riferimento alla carica di vicepresidente sia con riferimento alla carica di consigliere del C.d.A.. L'Autorità ha specificato che lo stato di sospensione della carica societaria, per essere compatibile con la legge n. 215/04 e, dunque, per essere considerato una valida soluzione per la rimozione della incompatibilità, si deve concretizzare nella impossibilità, per il titolare della funzione governativa, di svolgere qualunque compito o esercitare qualunque prerogativa connessi con la carica societaria, per tutta la durata del mandato. A seguito della richiesta dell'Autorità, l'organo di amministrazione di *Fincantieri* si è espresso positivamente, ammettendo la sospensione in relazione alla necessità di risolvere la situazione di incompatibilità conseguente alla nomina a Sottosegretario di Stato. Tale dichiarazione della società è risultata esaustiva in quanto, nell'avallare la soluzione sospensiva, ne individuava, come presupposto, l'esistenza di un espresso divieto legislativo (individuabile, appunto, nell'art. 2 della legge n. 215/04), con ciò assumendo, come riferimento temporale di efficacia, l'intero periodo in cui l'incompatibilità avrebbe operato (cioè l'intera durata del mandato governativo).

In conclusione, il procedimento è stato definito per intervenuta cessazione delle cariche in *F.I.L.S.E. S.p.A.* e *Effebi Group S.r.l.* e, con riferimento alle posizioni in *Fincantieri*, per intervenuta sospensione dalla carica di consigliere e vicepresidente del consiglio di amministrazione. Per queste ultime, si è chiarito nel provvedimento finale che, in considerazione del carattere provvisorio della sospensione, resta fermo il potere dell'Autorità di compiere, in ogni momento, gli opportuni accertamenti finalizzati a verificare l'eventuale concreto esercizio delle prerogative connesse all'incarico sospeso in violazione della legge n. 215/04.

L'ammissibilità della sospensione della carica come mezzo di soluzione delle incompatibilità si fonda sull'interpretazione sistematica delle disposizioni che regolano le incompatibilità governative. Queste, infatti, se da un lato prevedono che gli incarichi e le funzioni incompatibili "cessano" dalla data del giuramento (art. 2, comma 3), dall'altro, ammettono la possibilità di applicare misure alternative alla cessazione, intesa in senso stretto, della situazione incompatibile, se considerate idonee ad impedire, per tutta la durata del mandato di Governo, l'esercizio dei compiti e delle prerogative relativi

all'attività vietata. Tale indirizzo è reso esplicito in varie disposizioni: in primo luogo, nel citato art. 2 che, al quinto comma, prevede, per i rapporti di lavoro pubblico e privato, l'applicazione di istituti a carattere sospensivo, quali l'aspettativa o analoghe posizioni previste dai rispettivi ordinamenti di provenienza; inoltre, nel successivo art. 6 che, al comma 1, fra le misure promosse dall'Autorità, una volta accertata la sussistenza di una situazione di incompatibilità, menziona espressamente provvedimenti a carattere sospensivo, quali la sospensione dall'iscrizione in albi e registri professionali e la già citata sospensione del rapporto di impiego pubblico o privato (art. 6, comma 1, lettere *b* e *c*). Infine, va osservato che la stessa legge n. 215/04 ammette la possibilità che le incompatibilità possano, di fatto, perdurare anche dopo la data di assunzione dell'incarico di Governo. Tanto si ricava dalla lettura dell'art. 5 della legge che disciplina gli obblighi dichiarativi in materia di incompatibilità e conflitto di interessi. Tale disposizione consente ai titolari di carica di dichiarare (entro 30 gg. dall'assunzione della carica) le situazioni di incompatibilità pendenti al fine di sollecitare la valutazione dell'Autorità, la quale deve esprimersi entro i trenta giorni successivi al ricevimento della dichiarazione.

La sospensione, come detto, per essere compatibile con la legge n. 215/04 si deve risolvere per il titolare nella astensione assoluta da ogni ingerenza nella gestione della società, proprio come se la carica fosse effettivamente cessata e per tutto il tempo del mandato di Governo: deve, in altri termini, conseguire un effetto analogo. Lo stato di sospensione della carica societaria, per essere preso in considerazione, deve poi essere espressamente autorizzato dagli organi sociali competenti, allo scopo di verificarne la concreta fattibilità, in relazione alle specifiche situazioni concrete e la effettiva ammissibilità per i particolari contesti societari interessati. Infine, la dichiarazione di sospensione legittima l'Autorità a esercitare, in ogni momento, opportune misure di controllo in merito all'eventuale ingerenza nella gestione della società, in contrasto con quanto dichiarato.

Nel corso del semestre si è conclusa una seconda procedura istruttoria avviata nei confronti del Sottosegretario di Stato al Ministero degli affari esteri, prof. Vincenzo Scotti, per presunta violazione dell'art. 2, comma 1, lettera *c*) della legge n. 215/04, con riferimento alle cariche di: consigliere e presidente del consiglio di amministrazione della società *ALI - Agenzia per il lavoro S.p.A.*; consigliere di amministrazione della società *Link Academy - European Academy of Dramatic Art - soc.cons.r.l.*

Le cariche nei consigli di amministrazione delle medesime società *ALI S.p.A.* e *Link Academy* erano state oggetto di un precedente procedimento avviato sempre nei confronti del Sottosegretario Scotti e chiuso, in data 5 novembre 2009, per l'intercorsa cessazione delle situazioni di incompatibilità ivi ipotizzate.

Nel corso del secondo procedimento istruttorio, la difesa della Parte ha sostenuto che le cariche in *Ali S.p.A.* e *Link Academy* fossero compatibili con la legge n. 215/2004, in quanto aventi carattere puramente onorifico, prive di

effettivo ruolo gestionale e non retribuite. La carica in *Link Academy* sarebbe stata, poi, in ogni caso, esercitata in una società priva di scopo di lucro e che non svolge attività di rilievo imprenditoriale.

L'Autorità ha ribadito l'incompatibilità delle cariche rilevate richiamando il proprio consolidato orientamento in base al quale si reputano incompatibili tutti gli incarichi e le funzioni indicati all'art. 2, comma 1, lettera c) della l. n. 215/04, comportanti l'esercizio di poteri idonei ad influire sulla gestione dell'ente, "a prescindere dalla loro qualificazione formale, dalla loro rilevanza interna o esterna e dalla circostanza che siano remunerati o meno" (art. 3, comma 1, lettera a del Regolamento AGCM 1.12.2004). In tale categoria sono evidentemente inclusi gli incarichi di componente degli organi di amministrazione delle società, da ritenere rilevanti in virtù dei poteri di gestione ad essi attribuiti dalla legge, anche se esercitati a titolo gratuito. L'art. 2, comma 1, lett. c della legge n. 215/04 considera incompatibili, oltre alle cariche ricoperte in seno a società lucrative, anche quelle assunte in altri enti, laddove questi ultimi svolgano attività di rilievo imprenditoriale. Tale conclusione è imposta dalla lettera della disposizione che afferma il divieto di ricoprire cariche o svolgere altre funzioni "in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale". Al di là della finalità perseguita dall'ente, 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 citato Regolamento (articolo 3, lettera d). Il "rilievo imprenditoriale" è poi da ritenere *in re ipsa* quando la forma giuridica prescelta per l'organizzazione dell'attività corrisponde a uno degli schemi previsti dalla legge per lo svolgimento in comune di un'attività economica. Nel caso di specie, la società consortile a responsabilità limitata, indipendentemente dal fine di lucro, svolge comunque attività economica e, dunque, assume il rilievo imprenditoriale richiesto dal citato art. 2 comma 1, lettera c) della legge n. 215/04.

Diversamente, con riferimento alla possibilità di ricoprire incarichi onorifici l'Autorità ha rappresentato al prof. Scotti che la carica di presidente onorario si sarebbe potuta ritenere compatibile, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 215/04, a condizione che essa fosse stata prevista e disciplinata nello statuto della società, nonchè caratterizzata dall'assenza di poteri di gestione e di rappresentanza. In quel momento, l'interessato risultava, dalle visure camerali, puramente e semplicemente presidente del consiglio di amministrazione

Successivamente il Sottosegretario manifestava l'intenzione di sospendersi da tutte le cariche oggetto del procedimento e l'Autorità, ritenendo la sospensione idonea a superare le incompatibilità contestate, invitava l'interessato a trasmettere le delibere societarie attestanti la presa d'atto di tale stato, secondo quanto sopra chiarito.

La Parte, tuttavia, forniva prova dell'intervenuta definitiva cessazione di tutte le cariche oggetto di contestazione con la conseguente chiusura del procedimento per intercorsa cessazione delle situazioni di incompatibilità ipotizzate nell'atto di avvio.

In altra occasione, sempre in materia di cariche societarie, nel semestre di riferimento, l'Autorità ha affrontato anche il tema delle società cooperative, ribadendo il proprio indirizzo secondo il quale, nonostante lo scopo mutualistico, le cooperative sono da trattare come le associazioni e le fondazioni, rilevanti se esercenti attività di "rilievo imprenditoriale", nel senso più sopra chiarito. Nella fattispecie esaminata, è stato inoltre osservato che non si erano verificate le condizioni previste dalla legge per l'inclusione della società considerata fra le cooperative a mutualità prevalente in quanto, dalla stessa nota integrativa al bilancio risultava che per tre anni non si erano verificati i presupposti di cui all'art. 2513 del codice civile sulla mutualità prevalente, proprio in relazione al carattere imprenditoriale dell'attività esercitata dalla società. In relazione a tali valutazioni, il titolare di carica interessato è stato invitato a risolvere l'incompatibilità e, conseguentemente, si è dimesso.

Ancora, l'Autorità ha avuto modo di analizzare la carica di consigliere di amministrazione in un ente *no profit*. Nella specie il Collegio, dopo aver riscontrato la trascurabilità del rilievo imprenditoriale dell'attività esercitata dalla richiamata *Onlus*, desumibile anche dall'esiguità dei valori monetari riportati nei conti economici delle dichiarazioni di bilancio e dopo aver accertato l'effettivo perseguimento di scopi chiaramente non lucrativi, ha conseguentemente disposto l'archiviazione della presunta situazione di incompatibilità.

Per quanto concerne il divieto disciplinato dall'art. 2, comma 1, lettera a) della l. n. 215/04, l'Autorità ha esaminato la posizione di un Commissario straordinario del Governo con riferimento alla norma che impone ai membri del governo il divieto di ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare e dall'amministrazione di enti locali, che non siano "inerenti" alle funzioni svolte². L'Autorità si è, in particolare, espressa in merito alla compatibilità della carica di Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura ai sensi dell'art. 11 della l. n. 400/88 con la carica di commissario ai sensi delle leggi speciali n. 44/99 e n. 512/99³. Le due cariche sono state considerate "inerenti" e quindi compatibili in considerazione del collegamento intrinseco delle attività svolte, finalizzate alla realizzazione di un medesimo interesse pubblico e del fatto che, sul piano organizzativo, gli uffici risultano incardinati nell'ambito della stessa amministrazione (Ministero dell'Interno).

²Articolo 1, comma 1: "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 testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e da quelli previsti dall'articolo 1 e non inerenti alle medesime funzioni, ad esclusione delle cariche di cui all'articolo 1, secondo comma della legge 13 febbraio 1953, n. 60".

³I commissari di cui alle leggi speciali n. 44/99 e n. 512/99 sono nominati, per una durata di 4 anni, dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, anche al di fuori del personale della pubblica amministrazione, tra persone di comprovata esperienza nei settori di riferimento (contrasto al fenomeno delle estorsioni, dell'usura e della mafia). Cfr. art. 19, l. n. 44/99, art. 3 l. n. 512/99.

⁴Art 2, comma 1, l. n. 215/04: "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 [...]".

LE INCOMPATIBILITÀ POST CARICA

Come è noto, i titolari di cariche di Governo, al termine della carica, sono sottoposti al divieto di cui al comma 4 dell'art. 2, l. n. 215/04, secondo il quale le incompatibilità previste dalle disposizioni di cui alle lettere b) c) e d) del comma 1^a perdurano per 12 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. Il divieto previsto dalla legge è sostanzialmente volto ad escludere che l'esercizio delle attribuzioni inerenti la carica di Governo possa essere influenzato e distorto dall'interesse a preconstituirsì benefici futuri, ad esempio, in termini di incarichi successivi. Tuttavia, l'estensione non comprende tutte le ipotesi di incompatibilità disciplinate dall'art. 2, comma 1, della legge ma, esclusivamente: le cariche o funzioni in enti di diritto pubblico (lett. b); le cariche societarie (lett. c); lo svolgimento di attività professionali (lett. d). Restano escluse, pertanto, le incompatibilità derivanti da cariche e uffici pubblici (lett. a) e i rapporti di impiego pubblico e privato (lett. e ed f).

Alla data del 30 giugno 2011, gli ex componenti del Governo Berlusconi IV, tenuti al rispetto delle norme che disciplinano le incompatibilità post-carica di cui al citato art. 2, comma 4, della legge, sono: Giulio Maninchedda, ex Commissario straordinario del Governo per la gestione delle aree del territorio del Comune di Castelvoturno (CE) (in regime di post-carica fino al 30.9.2011); Paolo Costa, ex Commissario straordinario del Governo per l'ampliamento dell'insediamento militare americano all'interno dell'aeroporto *Dal Molin* di Vicenza (in regime di post-carica fino al 24.09.2011); Sandro Bondi, ex Ministro per i beni e le attività culturali (in regime post-carica fino al 23.03.2012); Andrea Ronchi, ex Ministro alle politiche europee (in regime di post-carica fino al 17.11.2011); Nicola Cosentino, ex Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze (in regime di post-carica fino al 15.7.2011); Giuseppe Vegas, ex vice Ministro all'economia e alle finanze (in regime di post-carica fino al 15.12.2011); Adolfo Urso, ex vice Ministro allo sviluppo economico (in regime di post-carica fino al 17.11.2011); Pasquale Viespoli, ex Sottosegretario di Stato al lavoro, alla salute e alle politiche sociali (in regime di post-carica fino al 8.10.2011); Antonio Buonfiglio, ex Sottosegretario di Stato alle politiche agricole, alimentari e forestali (in regime di post-carica fino al 17.11.2011); Roberto Menia, ex Sottosegretario di Stato all'ambiente e alla tutela del territorio e del mare (in regime di post-carica fino al 17.11.2011); Maria Giuseppe Reina, ex Sottosegretario di Stato alle infrastrutture e ai trasporti (in regime di post-carica fino al 17.11.2011); Aldo Brancher, ex Ministro per l'attuazione del federalismo (in regime di post-carica fino al 6.7.2011); Guido Bertolaso, ex Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio (in regime di post-carica fino al 11.11.2011); Giosuè Marino, ex Commissario straordinario del Governo per le iniziative antiracket e antiusura (in regime di post-carica fino al 24.09.2011); Daniela Melchiorre, ex Sottosegretario allo sviluppo economico (in regime di post-carica fino al 16.05.2012).

Nel semestre di riferimento è stata valutata, ai fini del regime in post-carica, la situazione di un titolare di carica che ha ricoperto, fino al 24 settembre 2010, la carica di Commissario straordinario del Governo per l'ampliamento dell'insediamento statunitense all'interno dell'aeroporto militare "Dal Molin" di Vicenza.

Nello specifico sono stati esaminati, al fine di rinvenire eventuali profili di connessione con l'attività precedentemente svolta in qualità di Commissario straordinario, gli incarichi che l'interessato ricopre in alcune società ed enti nel settore della logistica. Al riguardo l'Autorità, dopo aver appurato che le funzioni inerenti la carica di Commissario hanno avuto ad oggetto compiti di raccordo e coordinamento operativo tra tutte le attività propedeutiche alla realizzazione dell'insediamento militare statunitense, ha concluso per l'insussistenza di eventuali legami con le attività svolte dai richiamati enti e società.

2. Orientamenti giurisprudenziali in materia di incompatibilità

Sulle incompatibilità collegate all'assunzione di cariche societarie (ed in particolare sulle cariche cd. "di controllo" nelle quali rientrano i componenti del collegio sindacale e del collegio dei revisori), anche la giurisprudenza amministrativa, in una prima pronuncia (sentenza TAR Lazio n. 2759/2011), ha concordato con l'indirizzo seguito dall'Autorità nell'applicazione del divieto previsto dall'art. 2, comma 1, lettera c) della legge, riconoscendo la legittimità delle norme poste dal Regolamento AGCM 16/11/2004.

Il Giudice amministrativo si è, in primo luogo, pronunciato sulla natura delle valutazioni dell'Autorità ritenendo che, in presenza delle situazioni di incompatibilità tipizzate dall'art. 2 della legge n. 215/04, l'accertamento ad esso rimesso ha carattere meramente ricognitivo, "esulando (non soltanto dallo svolgimento dei poteri di indagine riconosciuti ad AGCM, ma, soprattutto, dal riveniente apprezzamento) alcun ambito di discrezionalità che si sostanzia nell'esercizio di una valutazione diversa dalla (puntuale) verifica in ordine alla presenza - o meno - di una fattispecie riconducibile alla declaratoria di legge".

Relativamente alle incompatibilità derivanti da cariche societarie e attività di rilievo imprenditoriale, il TAR ha riconosciuto come la configurazione normativa di tale ipotesi concerne una duplicità di tipologie, alternativamente rilevanti, sostanziate: a) dall'assunzione di cariche o uffici, ovvero dallo svolgimento di altre funzioni comunque denominate; b) dall'esercizio di compiti di gestione.

Di tali "tipologie rilevanti" si afferma che l'Autorità ha fornito una corretta interpretazione con le norme attuative poste dal Regolamento del 16 novembre 2004. In particolare, la definizione operata dal testo regolamentare, concernente l'ambito contenutistico delle nozioni di "compiti o uffici", nonché di "funzione gestionale", si risolve in una "corretta individuazione delle tipologie rilevanti nel quadro della attività rivelanti profili di incompatibilità con la titolarità di cariche di governo". La valutazione di correttezza e conformità con l'interesse

sotteso all'applicazione delle previsioni della legge n. 215/04 ha come oggetto specifico le definizioni contenute nell'art. 3 del Regolamento che, *“ai fini dell'accertamento delle situazioni di incompatibilità, considera: i) cariche o uffici: incarichi o funzioni a prescindere dalla loro qualificazione formale, dalla loro rilevanza interna o esterna, e dalla circostanza che siano remunerati o meno; ii) compiti di gestione: attività di amministrazione o di controllo che, indipendentemente dalla loro qualificazione formale, si traducono nella possibilità di gestire o influenzare in qualunque modo la conduzione degli affari sociali o le attività di rilievo imprenditoriale; iii) impresa: qualsiasi entità che esercita un'attività economica quali che siano il suo stato giuridico e le sue modalità di finanziamento”*.

Alla luce del quadro normativo delineato dalla legge n. 215/04 e dal Regolamento attuativo, secondo la decisione del TAR assume rilievo esclusivamente la sostanza delle attività da un soggetto disimpegnate in ambito societario, divenendo irrilevante la circostanza che attività pacificamente gestionali vengano a trovare svolgimento sotto la direzione (o, comunque, in applicazione di indicazioni più o meno estesamente conformative) dell'Autorità giudiziaria (come, appunto, nel caso del curatore fallimentare, ovvero dell'amministratore giudiziario). Piuttosto, rileva la sostanza delle funzioni disimpegnate e, con esse, la gestione di una realtà imprenditoriale non cumulabile con l'assunzione di cariche governative.

Si chiarisce, inoltre, che l'art. 2, comma 1, lett. c) della legge n. 215/04 richiede espressamente, perché sussista l'incompatibilità, che vi sia l'esercizio di *“compiti di gestione”*; tuttavia, la medesima disposizione contempla, parimenti, come alternativo rispetto ai richiamati compiti di gestione, il divieto di *“ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate”*, ove afferenti *“società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale”*. In tale ampia declaratoria di legge ben possono essere sussunte, ad avviso del TAR, anche attività quali quelle di *“controllo”*, ordinariamente rimesse ai sindaci e/o al collegio sindacale nel quadro delle previsioni disciplinanti lo svolgimento delle attività imprenditoriali: in merito, la relativa enucleazione ad opera del regolamento adottato dall'Autorità, lungi dall'aver arbitrariamente ampliato l'ambito applicativo della legge n. 215/04 (esplicitandone l'operatività non soltanto con riferimento alla funzione gestionale, ma anche all'esercizio delle funzioni di controllo societario) ha, invece, correttamente articolato il ventaglio di fattispecie, dalla legge omogeneamente contemplate, riconducibili nel novero delle cariche, uffici o funzioni *“comunque denominate”*.

3. Dati di sintesi

Le tabelle che seguono sono dedicate all'esposizione di alcuni dati di sintesi concernenti gli accertamenti svolti e le situazioni di incompatibilità esaminate nell'ambito dell'applicazione dell'art. 2 della legge n. 215/04.

Come è noto, anche in materia di incompatibilità, i titolari di carica hanno l'obbligo di inviare specifiche dichiarazioni, entro il termine di 30 gg.

dall'assunzione dell'incarico di Governo (art. 5, comma 1, legge 215/04). Le dichiarazioni sono rese attraverso la compilazione di appositi formulari predisposti dall'Autorità⁵.

La tabella 3 (*Dichiarazioni in materia di incompatibilità*) indica il numero delle dichiarazioni pervenute alla data del 30 giugno 2011, con evidenza dei titolari che hanno provveduto oltre la scadenza del termine previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge (30 giorni dall'assunzione dell'incarico).

Tabella 3 - Dichiarazioni in materia di incompatibilità *

Numero totale soggetti obbligati	66
dichiarazioni pervenute:	66
entro i termini	31
dopo la scadenza dei termini	35
dichiarazioni non pervenute	0

* La tabella si riferisce ai titolari in carica alla data del 30 giugno 2011 ed indica le dichiarazioni pervenute a far data dall'assunzione del mandato del 61° Governo. Non sono considerate le dichiarazioni pervenute da parte dei soggetti cessati dal proprio incarico durante il semestre.

La tabella 4 (*Controlli in materia di incompatibilità*) evidenzia gli accertamenti svolti dall'Autorità in relazione all'art. 2 della legge n. 215/04 (disciplina delle incompatibilità) relativi ai componenti del Governo in carica alla data del 30 giugno 2011. Per ogni titolare di carica è indicato lo stato dei controlli in termini di procedure (istruttorie o preistruttorie) in corso di svolgimento o concluse. Con riferimento a queste ultime, si dà conto, in particolare, delle posizioni archiviate già durante la fase degli accertamenti preistruttori e di quelle per le quali è stato necessario formalizzare l'avvio di un procedimento istruttorio. Quest'ultima fase, generalmente, si raggiunge quando la situazione incompatibile, rilevata d'ufficio o dichiarata dal titolare di carica interessato, non è da quest'ultimo spontaneamente risolta secondo le specifiche modalità indicate dall'Autorità nella fase pre-istruttoria.

I controlli in materia di situazioni di incompatibilità comportano le seguenti attività: a) acquisizione della dichiarazione prevista dall'art. 5, comma 1, della legge n. 215/04; b) esame della dichiarazione, finalizzato a valutarne la completezza e la veridicità, nonché a fornire all'interessato una valutazione preliminare sulla compatibilità delle situazioni sottoposte all'esame dell'Autorità; c) verifiche d'ufficio, effettuate nel corso del mandato governativo, finalizzate ad accertare eventuali situazioni di incompatibilità sopraggiunte e se il titolare di carica abbia illegittimamente riassunto gli incarichi, i rapporti di impiego o le professioni precedentemente sospesi o rimossi su indicazione dell'Autorità; c) eventuale apertura di una procedura istruttoria, ai sensi dell'art. 6 della legge, finalizzata all'accertamento delle situazioni di incompatibilità che il titolare di carica non ha spontaneamente risolto durante gli accertamenti preistruttori.

⁵ Il formulario "Dichiarazione relativa alle situazioni di incompatibilità dei titolari di cariche di governo" è pubblicato nel bollettino dell'Autorità e disponibile sul sito *internet* dell'Istituzione all'indirizzo: www.agcm.it.

Tabella 4 - Controlli in materia di incompatibilità

Componenti del Governo in carica*	66
Procedure di controllo terminate	59
- in fase preistruttoria	56
- in fase istruttoria	3
Procedure di controllo in corso	7
- in fase preistruttoria	7
- in fase istruttoria	0

* La tabella si riferisce ai titolari in carica alla data del 30 giugno 2011 ed indica le procedure svolte a far data dall'assunzione del mandato del 61° Governo.

Alla data del 30 giugno 2011, i controlli conclusi sono 59, tre dei quali in fase istruttoria.

Le procedure concluse in fase preistruttoria (56) comprendono, sia i casi nei quali, all'esito dei controlli, non è stata rilevata alcuna incompatibilità sia quelli in cui il titolare di carica si è attivato, spontaneamente o previo intervento dell'Autorità, per rimuovere eventuali situazioni incompatibili pendenti. Le procedure in corso sono 7 e riguardano le posizioni dei titolari entrati a far parte dell'Esecutivo in seguito alle recenti nomine.

La tabella 5 (*Esito delle procedure in materia di incompatibilità*) espone i risultati delle procedure di controllo di cui alla precedente tabella 4. In particolare, essa indica il numero delle specifiche 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 (120) e delle incompatibilità rimosse (91) è più consistente del numero dei titolari in carica (66). Ciò in quanto, generalmente, alcuni membri del Governo risultano mantenere più situazioni potenzialmente incompatibili (rilevate d'ufficio oppure in base alla stessa dichiarazione dell'interessato) in merito alle quali l'Autorità è chiamata ad esprimere il proprio giudizio. Complessivamente, il numero dei titolari di carica, per i quali è stata riscontrata l'esistenza di una o più situazioni di potenziale incompatibilità, è pari a 34.

Tabella 5 - Esito delle procedure in materia di incompatibilità *

Totale situazioni esaminate:	120
Situazioni di incompatibilità rimosse	91
- situazioni di potenziale incompatibilità rimosse in fase preistruttoria	78
- rimosse spontaneamente dagli interessati prima dell'intervento dell'Autorità	68
- rimosse dagli interessati previo intervento dell'Autorità	10
- situazioni di incompatibilità rimosse in fase istruttoria	13
Situazioni compatibili	29
In corso di valutazione	11

* La tabella si riferisce ai titolari in carica alla data del 30 giugno 2011 ed indica le situazioni esaminate a far data dall'assunzione del mandato del 61° Governo.

Il dato relativo alle situazioni di incompatibilità rimosse comprende sia quelle cessate durante la fase degli accertamenti preistruttori sia quelle risolte previo avvio di una formale procedura istruttoria. Soltanto queste ultime sono qualificabili come vere e proprie “*situazioni di incompatibilità accertate*”. Le prime, più correttamente, vanno definite “*situazioni di potenziale incompatibilità*”, le quali vengono individuate dall’Autorità a seguito di una valutazione preliminare delle dichiarazioni rilasciate dal titolare di carica o delle informazioni acquisite d’ufficio. Dal punto di vista procedurale, come già accennato, l’Autorità dà preventiva comunicazione al soggetto interessato delle situazioni potenzialmente incompatibili, invitandolo a far cessare la situazione rilevata. Diversamente, qualora ricorrano le condizioni di proponibilità ed ammissibilità della questione, avvia una formale procedura istruttoria.

La tabella evidenzia anche i casi nei quali i titolari di carica hanno rimosso le incompatibilità pendenti spontaneamente e quelli per i quali si è reso necessario un intervento dell’Autorità. Essa non tiene conto, invece, delle situazioni potenzialmente incompatibili presenti alla data di assunzione dell’incarico governativo, ma rimosse spontaneamente prima dell’invio della dichiarazione. Queste ultime, peraltro numerose, si sono risolte principalmente grazie alle indicazioni fornite dagli uffici dell’Autorità, che hanno assicurato ai dichiaranti la necessaria consulenza e assistenza.

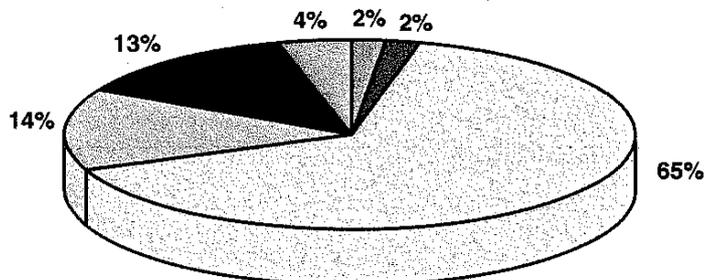
La tabella 6 e il grafico 1 (*Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità*) illustrano la distribuzione, in relazione alle singole fattispecie previste dall’art. 2, comma 1, della legge, delle situazioni potenzialmente incompatibili rimosse nel corso del 61° Governo (Berlusconi IV), con riferimento ai titolari in carica alla data del 30 giugno 2011.

Tabella 6 - Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità

Totale situazioni rimosse*	91
cessazione carica / uffici pubblici (art.2, comma 1, lett. a)	2
cessazione carica / uffici in enti diritto pubblico (art.2, comma 1, lett. b)	2
cessazione carica / uffici in società (art.2, comma 1, lett. c)	58
cessazione attività professionali (art.2, comma 1, lett. d)	13
cessazione carica / impiego pubblico (art.2, comma 1, lett. e)	12
cessazione carica /impiego privato (art.2, comma 1, lett.f)	4

* Il dato si riferisce ai titolari in carica alla data del 30 giugno 2011 ed indica le situazioni esaminate a far data dall’assunzione del mandato del 61° Governo.

Grafico 1 - Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità



■ lettera a) ■ lettera b) □ lettera c) ■ lettera d) ■ lettera e) ■ lettera f)

I dati relativi al Governo in carica sono in linea con le risultanze concernenti i precedenti governi (58°, 59° e 60°) e confermano che, fra i casi di incompatibilità rimossi, la fattispecie largamente prevalente (65%) è quella disciplinata dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge, concernente la gestione di società con fini di lucro o di altre persone giuridiche di diritto privato esercenti attività di rilievo imprenditoriale. Consistente è anche il numero delle attività professionali sospese o cessate per lo svolgimento del mandato di Governo (14%) e i rapporti di impiego pubblico (13%), anch'essi temporaneamente sospesi ai sensi dell'art. 2, comma 5, della legge n. 215/04.