

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

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

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

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

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

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

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

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

Collaborazioni instaurate con altre amministrazioni

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

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

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

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

Assetto organizzativo

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

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

Attività svolta ai sensi della legge n. 215/04

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

IL 58° GOVERNO DELLA REPUBBLICA

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

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

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

Le ipotesi di incompatibilità riscontrate

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il titolare di cariche di governo non può, nello svolgimento del proprio incarico, ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale (articolo 2, comma 1, lettera c) della legge n. 215/04).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In relazione alle ipotesi di svolgimento di lavoro autonomo, l'Autorità ha ritenuto, di norma, rientranti in tale categoria i professori a contratto, che sono generalmente legati all'università da un contratto di diritto di privato. In particolare, non sono stati considerati cause di incompatibilità incarichi di insegnamento di natura temporanea, per un numero limitato di ore, così come altre attività che siano espressione di diritti della personalità costituzionalmente garantiti, quali la libertà di manifestazione del pensiero (per esempio partecipazioni a comitati scientifici, relazioni a convegni, partecipazioni a seminari e occasionali collaborazioni giornalistiche). Infatti, lo svolgimento di tali attività, in ragione della natura didattica e/o culturale dell'incarico, unitamente al carattere temporaneo e occasionale, non appariva idoneo né ad indurre il titolare a distorcere la funzione pubblica esercitata al fine di trarne dei vantaggi personali, né a sottrarre tempo alla cura degli interessi pubblici, facendo venir meno il dovere di esclusività di cui all'articolo 1 della legge.

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

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

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

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

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

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

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

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

DATI DI SINTESI RELATIVI AL 58° GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA***Situazioni di incompatibilità***

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

a) Dichiarazioni pervenute

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

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

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

Tavola 1 - Dichiarazioni di incompatibilità

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

(*) Di cui una procedura istruttoria.

(**) Di cui due procedure istruttorie.

b) Procedure concluse

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

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

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

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

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

Tavola 2 - Valutazione

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

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

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

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

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

- i) in 6 casi i titolari hanno rassegnato le dimissioni dagli incarichi incompatibili con la carica di governo: in due casi si è trattato di dimissioni da consigliere comunale o regionale, mentre gli altri casi attenevano ad incarichi in società o attività aventi rilievo imprenditoriale;
- ii) nei restanti 4 casi i titolari di carica hanno preferito rassegnare le dimissioni dalla carica di governo. Si trattava di quattro Commissari Straordinari di Governo, uno dei quali avente l’incarico di Consigliere di Stato, un altro avente l’incarico di capo di un Dipartimento di un Ministero e di due Prefetti.

Tavola 4 - Casi di incompatibilità

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

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

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

c) Procedure non concluse

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

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

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

d) Incompatibilità successive alla cessazione dell'incarico

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

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

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

Attività patrimoniali

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

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

IL 59° GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

Con l'insediamento del 59° governo della Repubblica sono stati nominati 98 titolari, ovvero: Presidente del Consiglio, Vice Presidente del Consiglio, 24 Ministri, 9 Vice Ministri e 63 Sottosegretari². Di questi 98 titolari, 17 non ricoprivano incarichi nel governo precedente, mentre 81 erano già presenti nel 58° governo. Di questi 81 rinominati, 72 hanno ricevuto lo stesso incarico ricoperto in precedenza, mentre 9 hanno avuto un incarico diverso.

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

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

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

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

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

Conclusioni

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

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

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

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

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

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

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

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