

L'ATTIVITÀ SVOLTA IN APPLICAZIONE DELLA LEGGE 20 LUGLIO 2004, N. 215

PREMESSA

1. La presente relazione al Parlamento, predisposta ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante "*Norme in materia di risoluzione di conflitti di interessi*" (di seguito anche "la legge"), dà conto dell'attività di controllo e di vigilanza svolta dall'Autorità durante il primo semestre del 2009.

2. Il documento si articola in quattro sezioni. Al resoconto generale sull'attività svolta in applicazione della legge nel periodo di riferimento, fanno seguito informazioni di maggior dettaglio sui controlli effettuati in materia di incompatibilità dei titolari di cariche governative (art. 2 della legge) e sugli esiti dell'attività svolta in tema di conflitto di interessi (art. 3). L'ultima sezione è dedicata ai controlli esercitati in relazione alla disciplina delle incompatibilità post-carica (art. 2, comma 4) con riferimento ai titolari del precedente Governo (Prodi II). La trattazione degli argomenti è organizzata affiancando ai dati di sintesi e analitici l'illustrazione dei principali casi trattati e degli orientamenti adottati dall'Autorità in relazione alle singole fattispecie esaminate.

I. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

3. A circa un anno dalla data di insediamento del 61° Governo della Repubblica (Berlusconi IV), un primo bilancio dell'attività svolta evidenzia risultati complessivamente positivi in materia di incompatibilità. Tutte le situazioni potenzialmente incompatibili (85 situazioni relative a 43 titolari), sono state infatti rimosse o risolte dagli stessi titolari di cariche di governo, spontaneamente o su indicazione dell'Autorità, in applicazione dell'articolo 2 della legge e senza la necessità di avviare formali procedure istruttorie (cfr. Sezione 2 - tabelle 3 e 4). La maggior parte delle situazioni riscontrate (70) è cessata ancor prima dell'intervento dell'Autorità, nel periodo che intercorre fra l'assunzione dell'incarico di governo e l'invio delle dichiarazioni¹; la cessazione delle restanti 15 situazioni (delle quali 11 rilevate d'ufficio) è intervenuta in esito alla valutazione preliminare effettuata dall'Autorità in via preistruttoria e comunicata ai soggetti direttamente interessati.

4. Questi dati confermano la sostanziale efficacia dell'impianto normativo rispetto all'obiettivo, perseguito dal legislatore, di garantire, in primo luogo, un impegno tendenzialmente esclusivo da parte dei singoli esponenti di governo nella cura degli interessi pubblici loro affidati; e, al tempo stesso, di evitare qualunque possibile sovrapposizione o commistione tra gli interessi privati connessi allo svolgimento di attività extra governative e l'esercizio di funzioni e responsabilità di governo.

¹ In questa fase preliminare, i vari titolari di carica sono obbligati ad operare una valutazione preventiva della propria posizione e a tal fine, possono, in via consultiva - formalmente o per le vie brevi - interpellare gli Uffici dell'Autorità.

5. Considerazioni in parte diverse riguardano le disposizioni in materia di conflitti di interesse (cfr. Sezione 3), rispetto alle quali le difficoltà sinora riscontrate in sede applicativa risultano principalmente collegate alla scelta operata dal legislatore nel definire la nozione di “conflitto” contenuta nell’articolo 3 della legge.

6. In proposito, l’Autorità ha già fornito puntuali indicazioni nelle precedenti relazioni inviate al Parlamento. Ci si può, pertanto, limitare a ricordare come i principali profili di criticità riguardino, in particolare, la definizione di conflitto di interessi, per effetto della quale il fenomeno non assume rilevanza in quanto tale – e cioè semplicemente in ragione dei suoi potenziali riflessi distorsivi sull’azione di governo – ma solo in funzione delle sue concrete manifestazioni patologiche. Il relativo accertamento è pertanto subordinato alla sussistenza di una serie di presupposti (l’adozione di un atto di governo, il vantaggio patrimoniale preferenziale e il danno all’interesse pubblico, nonché il collegamento funzionale tra questi elementi e il titolare di carica) non solo di non facile verifica, ma spesso non riscontrabili in rapporto a fattispecie concrete che l’opinione pubblica tende comunque a percepire come situazioni di conflitto.

7. Peraltro, alcune problematiche applicative si registrano anche con riferimento al regime delle incompatibilità, in particolare per quanto concerne l’idoneità degli strumenti previsti dal legislatore per assicurare in concreto l’efficace attuazione delle decisioni dell’Autorità. L’articolo 6, comma 1, della legge dispone infatti che l’Autorità, in caso di accertata inosservanza del divieto, promuova l’intervento degli “organismi e delle autorità competenti” ai fini dell’adozione delle necessarie misure correttive². Tuttavia, relativamente alle cariche assunte in società non assoggettate alla vigilanza pubblica (di gran lunga più frequenti nelle pronunce dell’Autorità), va evidenziata l’assenza nella legge di norme che garantiscano la possibilità di ricorso a misure autoritative per la rimozione delle corrispondenti situazioni di incompatibilità.

8. Inoltre, se il problema appare più temperato per le pronunce che riguardano i titolari in corso di mandato, per i delicati effetti che l’accertamento è comunque suscettibile di generare sotto il profilo reputazionale, in particolare con riferimento al rapporto fiduciario che lega il Governo al Parlamento, lo stesso non può dirsi per quanto riguarda gli ex-titolari di carica, nei confronti dei quali, la decisione dichiarativa dell’Autorità produce effetti (giuridici e reputazionali) assai limitati (cfr. Sezione 4).

9. Consapevole di tali limiti e difficoltà, registrati sia in materia di conflitto di interessi, sia in materia di incompatibilità, l’Autorità ha ritenuto opportuno utilizzare tutti i margini interpretativi consentiti al fine di assicurare un’applicazione non meramente formale della legge. Quale organo amministrativo, tuttavia, ha costantemente seguito l’indirizzo apparso più corretto alla luce delle norme e dei principi costituzionali, privilegiando l’adozione di criteri ermeneutici comunque rigorosi e coerenti con la specifica natura delle disposizioni della legge e conformi alle indicazioni fornite dal dibattito parlamentare. Del resto, una particolare

² Le misure disciplinate dall’art. 6, comma 1, sono: a) la rimozione o la decadenza dalla carica o dall’ufficio ad opera dell’Amministrazione competente o di quella vigilante l’ente o l’impresa; b) la sospensione del rapporto di impiego o di lavoro pubblico o privato; c) la sospensione dall’iscrizione in albi e registri professionali, che deve essere richiesta agli ordini professionali per gli atti di loro competenza.

accortezza in sede interpretativa è suggerita anche dalle pronunce della Corte Costituzionale, nelle quali trova conferma il principio che le fattispecie di incompatibilità e di ineleggibilità, traducendosi in limitazioni di libertà costituzionalmente garantite, devono essere contenute entro i limiti di quanto ragionevolmente indispensabile al perseguimento dell'interesse pubblico cui sono finalizzate, senza spazio per interpretazioni analogiche e indebitamente estensive.

10. La valenza, anche costituzionale, di tali indirizzi non ha tuttavia impedito all'Autorità (in sede applicativa e ancor prima attraverso le disposizioni introdotte nel regolamento attuativo) di compiere il massimo sforzo interpretativo per bilanciare i predetti canoni ermeneutici con l'esigenza di individuare margini di applicabilità rispondenti alla *ratio* della disciplina normativa, al di là di quanto il senso letterale delle disposizioni sembrerebbe ad un primo esame suggerire.

11. Di tale intendimento sono chiara testimonianza alcuni orientamenti interpretativi seguiti nell'applicazione degli articoli 2 e 3 della legge, i quali definiscono le ipotesi di incompatibilità e l'ambito applicativo del conflitto di interessi. Si fa riferimento, in primo luogo, ai criteri elaborati per la definizione del requisito della "connessione", richiesto dall'articolo 2 in materia di incompatibilità delle attività professionali e di incompatibilità post-carica, rispetto al quale è stata ritenuta rilevante qualsiasi inerenza, diretta o indiretta, esistente tra l'attività esercitata e gli interessi pubblici tutelati dalle funzioni di governo attribuite al titolare (art. 3, lett. c, del regolamento). In proposito, in assenza di deleghe specifiche in capo al titolare di carica, l'Autorità ha ritenuto di dover assumere, come parametro di riferimento, il complesso delle attribuzioni del dicastero di appartenenza, alle quali i Sottosegretari di Stato, anche in difetto di competenze proprie, partecipano di diritto ai sensi dell'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Il requisito della connessione è accertato *ex ante* valutando in astratto le funzioni istituzionali dei soggetti interessati al fine di escludere in radice anche la semplice eventualità di indebite commistioni tra interessi privati e funzioni di governo. Nel caso delle incompatibilità post-carica, la valutazione sulla connessione ha pertanto condotto a risultati positivi anche in assenza di concreti rapporti giuridici ed economici direttamente intercorsi tra la società e il Dicastero presso il quale titolare di carica ha svolto la propria attività³.

12. Parimenti, è stata accolta la definizione più ampia della nozione di "carica" - rilevante ai fini dell'accertamento dell'incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 1, lett. c) della legge - definita dall'Autorità in termini generali, prescindendo dalla qualificazione formale degli incarichi e/o delle funzioni ricoperte, nonché dalla loro rilevanza interna o esterna, e dalla circostanza che siano remunerati o meno (art. 3, lett. a, del regolamento). Sono state pertanto considerate incompatibili tutte quelle cariche in società che, a prescindere dall'elemento retributivo e dalla loro formale qualificazione, consentono di influire sulla gestione dell'attività imprenditoriale. In questo stesso senso si esprime, peraltro, l'articolo 3, lett. b), del regolamento, il quale definisce i "compiti di gestione" come tutte quelle "attività di amministrazione e di controllo che, indipendentemente dalla loro qualificazione formale, si traducono nella possibilità di gestire e di influenzare in qualunque modo la conduzione degli affari sociali o le attività di rilievo imprenditoriale". Oltre alle cariche negli organi direttivi delle società (presidente, consigliere di amministrazione, ecc.) sono pertanto rilevanti,

³ Provv. AGCM 24.10.2006, n. 16131, in Bollettino n. 45/2006.

ai fini della legge, anche altre posizioni, quali quelle di sindaco, di amministratore giudiziario e di liquidatore.

13. Inoltre, sposando la nozione di impresa elaborata dalla giurisprudenza in materia antitrust, l'Autorità ha ritenuto tale qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dalla relativa qualificazione giuridica o dalle specifiche modalità di finanziamento (art. 3, lett. *d* del regolamento).

14. Infine, altro elemento costitutivo aperto a spazi interpretativi più duttili è stato rinvenuto nella nozione di "rilievo imprenditoriale", prevista dall'articolo 2, comma 1, lett. *c*) della legge. L'Autorità ha infatti ritenuto applicabile il divieto anche agli incarichi, alle funzioni o ai compiti gestionali assunti dal titolare di carica di governo all'interno di enti senza scopo di lucro, qualora l'ente risultasse svolgere, anche solo in via strumentale, attività finalizzate all'offerta di beni e/o servizi sul mercato a titolo oneroso. In tale ottica, sono stati considerati rilevanti sia l'esistenza di un'attività imprenditoriale direttamente esercitata dall'ente interessato, sia la partecipazione dell'ente in società, laddove associata a poteri di ingerenza dell'ente stesso nella gestione ordinaria dell'impresa.

II. LE INCOMPATIBILITÀ IN CORSO DI MANDATO (61° GOVERNO)

1. *Dati riassuntivi dell'attività svolta*

15. Oltre alla valutazione delle situazioni potenzialmente incompatibili dichiarate ai sensi dell'articolo 5, della legge, l'attività di vigilanza e controllo sulle incompatibilità dei titolari di cariche governative (art. 2) comprende la rilevazione d'ufficio delle incompatibilità eventualmente non dichiarate, nonché di quelle che insorgano successivamente nel corso del mandato governativo per effetto dell'assunzione, da parte del titolare, di nuovi incarichi, impieghi o professioni, ovvero della illegittima riassunzione di incarichi, impieghi o professioni precedentemente sospesi o cessati su indicazione dell'Autorità.

16. Con riferimento alle dichiarazioni presentate dai titolari di carica⁴, le procedure di controllo si sono pressoché concluse durante il primo semestre del 2009, ad eccezione di quelle, tuttora in corso, riguardanti le posizioni di due Sottosegretari (di cui uno di recente nomina).

17. Le tabelle e i grafici che seguono illustrano in modo analitico: il quadro complessivo dei titolari di cariche di governo distinti in relazione alla tipologia di carica assunta (*tabella 1*); il numero delle dichiarazioni pervenute, con evidenza dei titolari che hanno provveduto con ritardo, cioè oltre la scadenza del termine previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge (*tabella 2 – grafico 1*); il numero delle procedure di verifica delle informazioni pervenute, concluse alla data del 30 giugno

⁴ Le dichiarazioni sono rese tramite la compilazione di appositi formulari e devono essere fatte pervenire all'Autorità rispettivamente entro 30 giorni dall'assunzione dell'incarico governativo. I formulari, come da ultimo modificati con provvedimento dell'Autorità del 10 aprile 2008, n. 18119 (pubblicato in supplemento al Bollettino n. 9/2008) sono reperibili su internet, all'indirizzo "www.agcm.it".

2009 (*tabella 3 - grafico 2*); le situazioni potenzialmente incompatibili cessate, fra le quali quelle rimosse dagli interessati previo intervento dell'Autorità (*tabella 4 - grafico 3*); la distribuzione delle incompatibilità rimosse in relazione alle varie fattispecie previste dall'articolo 2, comma 1, della legge (*tabella 5 - grafico 4*).

TABELLA 1 – Titolari di carica di Governo

La *tabella 1* riporta il numero dei titolari di carica del 61° Governo (Berlusconi IV), alla data del 30 giugno 2009. Per titolari di carica si intendono, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i Sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Tabella 1

Numero titolari di carica	67
Presidente del Consiglio	1
Ministri	22
Viceministri	3
Sottosegretari	35
Commissari straordinari del Governo	6

Il Governo risulta, alla data di riferimento, composto da 67 titolari di cariche governative: il Presidente del Consiglio dei Ministri, 22 Ministri, 3 Viceministri, 35 Sottosegretari di Stato e 6 Commissari straordinari del Governo⁵. In merito alle variazioni intercorse nel corso del semestre si segnalano la nomina dell'on. Stefano Saglia a Sottosegretario di Stato presso il Ministero dello sviluppo economico⁶ (in sostituzione del Sottosegretario Ugo Martinat, deceduto lo scorso 18 marzo); la nomina dell'on. Vittoria Brambilla a Ministro senza portafoglio con delega al turismo (e contestuale cessazione dal precedente incarico di Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio)⁷; l'attribuzione del titolo di Viceministro al Sottosegretario

⁵ I commissari straordinari del Governo in carica alla data del 30 giugno 2009 sono: Mario Virano, "Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle attività finalizzate agli approfondimenti di carattere ambientale, sanitario ed economico relativi all'asse ferroviario Torino-Lione"; Paolo Costa, "Commissario straordinario del Governo per la realizzazione delle attività necessarie a favorire la realizzazione dell'ampliamento – all'interno dell'aeroporto Molin di Vicenza – dell'insediamento militare americano"; Gennaro Monaco, "Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle amministrazioni dello Stato interessate a vario titolo al fenomeno delle persone scomparse"; Giosuè Marino; "Commissario straordinario del Governo per il Coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura"; Antonio Maruccia, "Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali"; Giulio Maninchedda, "Commissario straordinario del Governo per la gestione delle aree del territorio del Comune di Castelvoturno (CE)". Quest'ultimo commissario è cessato dall'incarico in data 30 giugno 2009.

⁶ Nomina avvenuta con DPR del 30 aprile 2009.

⁷ Nomina avvenuta con DPR dell'8 maggio 2009.

di Stato presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, prof. Ferruccio Fazio, al Sottosegretario di Stato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sen. Roberto Castelli e al Sottosegretario di Stato presso il Ministero dell'economia e finanze, on. Giuseppe Vegas⁸; la proroga degli incarichi commissariali ricoperti dal dott. Antonio Maruccia, competente per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali⁹, e dall'arch. Mario Virano, competente per il coordinamento delle attività finalizzate agli approfondimenti di carattere ambientale, sanitario ed economico relativi all'asse ferroviario Torino-Lione¹⁰. Si segnala infine la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative volte a fronteggiare le conseguenze dell'encefalopatia spongiforme bovina e le nuove emergenze zootecniche ricoperto dal dott. Ettore Iani.

TABELLA 2 (GRAFICO 1) – Dichiarazioni in materia di incompatibilità

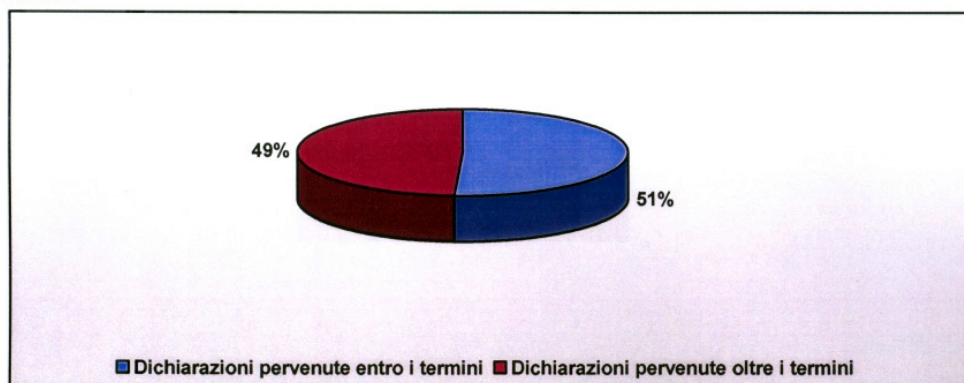
La *tabella 2* indica il numero delle dichiarazioni pervenute alla data del 30 giugno 2009, con evidenza dei titolari che hanno provveduto con ritardo, cioè oltre la scadenza del termine previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge.

Tabella 2

Dichiarazioni pervenute:	67
- entro i termini	34
- dopo la scadenza dei termini	33
Dichiarazioni non pervenute	0

Agli obblighi di dichiarazione previsti dalla legge ha adempiuto la totalità dei titolari di carica del 61° Governo. I dati sopra riportati sono espressi in forma percentuale nel seguente grafico.

Grafico 1



⁸ DPR 21 maggio 2009.

⁹ Proroga avvenuta con DPR del 20 gennaio 2009 e decorrenza 6 novembre 2008.

¹⁰ Proroga avvenuta con DPR del 20 gennaio 2009.