

decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. La norma fornisce, infatti, un'elencazione tassativa delle figure professionali alle quali è attribuibile la qualifica di amministratore locale, non risultando estensibile a quelle non espressamente menzionate, quali gli incarichi nei collegi di revisione.

28. Nella fattispecie esaminata dall'Autorità, riguardante due incarichi di revisione detenuti in altrettanti comuni da un Sottosegretario del ministero dell'economia e delle finanze, sono stati riscontrati profili di connessione principalmente collegati alla professione di dottore commercialista. La professione include, infatti, lo svolgimento di una serie di attività (quali l'assistenza e la rappresentanza tributaria, la consulenza economico finanziaria, l'amministrazione aziendale, l'assistenza nelle operazioni societarie e nelle procedure concorsuali, la consulenza contrattuale in genere, ecc..) che interessano in misura evidente alcuni ambiti operativi sui quali incidono le attribuzioni del Ministero dell'economia e delle finanze.

III. IL CONFLITTO DI INTERESSI (61° GOVERNO)

1. Dichiarazioni sulle attività patrimoniali

29. La legge n. 215/04 impone ai titolari di cariche di governo e ai rispettivi familiari (coniuge e parenti entro il secondo grado) l'obbligo di presentare all'Autorità, nel termine di 60 giorni dalla data di scadenza per l'invio dei formulari relativi alle situazioni di incompatibilità, una dichiarazione concernente le proprie attività patrimoniali (art. 5, commi 2 e 6). L'obbligo è finalizzato ad assicurare all'Autorità le informazioni necessarie per l'accertamento di eventuali situazioni di conflitto di interessi. Anche tali dichiarazioni sono rese attraverso la compilazione di appositi formulari predisposti dall'Autorità¹⁵.

30. Alla data del 30 giugno 2009, il quadro relativo alle dichiarazioni sulle attività patrimoniali è ancora parziale nonostante il termine previsto dalla legge sia ampiamente scaduto. Le dichiarazioni attualmente pervenute sono 314 su un totale di 397 soggetti obbligati. Le dichiarazioni mancanti (83) sono riferibili esclusivamente a coniugi e parenti entro il secondo grado. I titolari di carica hanno tutti adempiuto all'obbligo di invio.

31. Da parte di coniugi e parenti entro il secondo grado dei titolari di carica di governo sono pervenute 247 dichiarazioni su un totale di 330 soggetti obbligati¹⁶. Le dichiarazioni trasmesse oltre il termine di legge sono 83. Delle dichiarazioni mancanti, 19 riguardano soggetti minori di età, anch'essi tenuti a fornire all'Autorità i propri dati patrimoniali attraverso il soggetto esercente la potestà.

32. Il dato segnala la persistente difficoltà di assicurare una piena osservanza degli obblighi di dichiarazione patrimoniale stante l'assenza, nella legge, di strumenti sanzionatori nei confronti dei familiari eventualmente inadempienti. Tale circostanza riduce l'efficacia dell'attività di controllo e accertamento svolta dall'Autorità,

¹⁵ I formulari sono pubblicati nel Bollettino dell'Autorità e disponibili sul sito Internet dell'Istituzione all'indirizzo: www.agcm.it.

¹⁶ Si rammenta che relativamente ai familiari, il numero totale dei soggetti obbligati si basa esclusivamente sull'anagrafica fornita all'Autorità dai singoli titolari di carica.

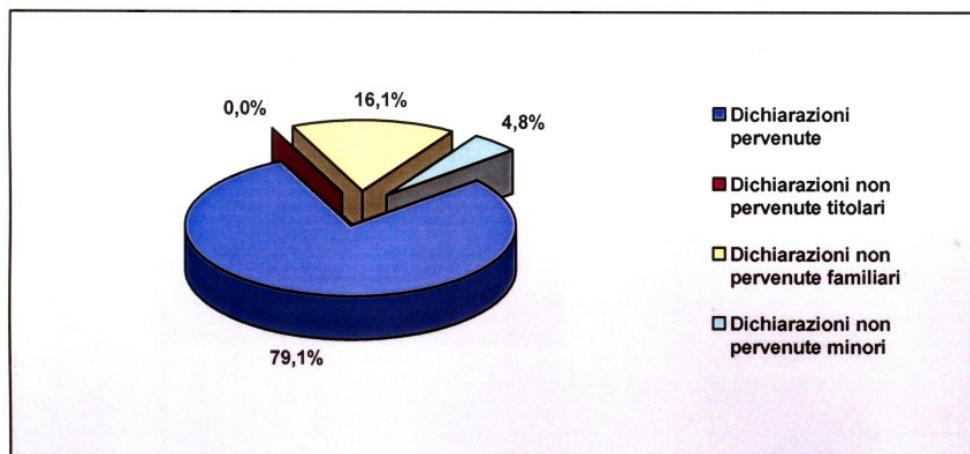
limitandola in concreto ai soli familiari che spontaneamente rispettano le prescrizioni di legge.

TABELLA 6 (GRAFICO 5) – Dichiarazioni sulle attività patrimoniali

Tabella 6

Numero totale soggetti obbligati	397
Numero titolari di carica	67
- <i>Dichiarazioni pervenute:</i>	67
- <i>Dichiarazioni mancanti</i>	0
Numero familiari	330
- <i>Dichiarazioni pervenute</i>	247
- <i>Dichiarazioni mancanti</i>	83

Grafico 5



2. L’attività di monitoraggio

33. L’attività di controllo ai fini dell’accertamento di eventuali situazioni di conflitto, ai sensi dell’articolo 3 della legge, comprende innanzitutto la valutazione delle attività patrimoniali dichiarate dai titolari di carica di governo e dai loro familiari nonché la rilevazione d’ufficio delle attività patrimoniali omesse.

34. Parallelamente al controllo delle informazioni patrimoniali, l’Autorità svolge un ampio e continuo monitoraggio sulle attività governative e ministeriali, volto ad individuare l’esistenza di eventuali relazioni tra gli effetti di tali attività e gli interessi economici riconducibili a ciascun titolare di carica. L’analisi è incentrata sia sugli atti a contenuto normativo che su quelli di iniziativa legislativa, nonché sugli atti amministrativi generali e sui provvedimenti adottati, a seconda dei casi, collegialmente dal Governo o dai suoi vari componenti nell’ambito del dicastero di appartenenza.

35. Dall'inizio dell'attuale legislatura, la maggior parte dei casi esaminati dall'Autorità, sulla scorta delle segnalazioni ricevute ovvero di propria iniziativa, sono stati archiviati già nella fase preistruttoria. Talvolta l'accertamento si è arrestato di fronte all'evidente assenza di un vantaggio specifico e preferenziale nel patrimonio del titolare di carica (e dei suoi familiari) o alla mancanza di collegamento tra il vantaggio economico prospettato e l'attività istituzionale svolta dal membro del Governo; più spesso i casi segnalati sono risultati totalmente estranei all'ambito applicativo della legge.

36. La *tavella 7* evidenzia il numero delle dichiarazioni patrimoniali esaminate (314) nonché il numero delle indagini avviate sulla base di segnalazioni esterne ed archiviate nella fase preistruttoria (6). Quest'ultimo dato rappresenta, tuttavia, solo i controlli effettuati su denuncia di terzi, nei quali casi, per prassi consolidata, l'archiviazione presuppone una deliberazione del collegio con relativa comunicazione al segnalante.

Tavella 7

Situazioni patrimoniali esaminate	314
<i>Titolari di carica</i>	67
<i>Familiari</i>	247
Procedure concluse	6
<i>In fase preistruttoria</i>	6
<i>In fase istruttoria</i>	0

3. Casi esaminati

37. Nel corso del primo semestre del 2009, l'Autorità è stata chiamata a valutare il possibile impatto anticoncorrenziale di alcune disposizioni contenute nella legge 9 aprile 2009 n. 33, di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, e a stabilire se l'emanazione delle medesime disposizioni fosse tale da integrare una situazione di conflitto di interessi del Presidente del Consiglio ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 luglio 2004, n. 215¹⁷.

38. Si tratta, in particolare, delle norme contenute al comma 3-*quater* e al comma 3-*sexies* dell'articolo 7, le quali rispettivamente dispongono: *i)* l'aumento della soglia di capitale (dal 3% al 5%) che gli azionisti con una partecipazione superiore al 30% possono acquisire senza essere soggetti all'obbligo di promuovere un'offerta pubblica di acquisto totalitaria; *ii)* l'incremento (dal 10% al 20%) del limite massimo previsto dall'articolo 2357 cc. nei confronti delle società per azioni in materia di acquisto di azioni proprie. Le modifiche introdotte si inquadranano, come noto, nel novero degli strumenti predisposti dall'Esecutivo al fine di ampliare il ventaglio degli strumenti

¹⁷ Provv. 29.4.2009, n. 19776, in Bollettino n. 15/2009.

utilizzabili dalle società quotate per fronteggiare il più elevato rischio di acquisizioni ostili derivante dalla crisi finanziaria e dal conseguente crollo dei valori di borsa.

39. In merito alla possibile violazione dell'articolo 3 della legge n. 215/04, segnalata in relazione all'emanazione delle citate disposizioni, l'Autorità ha ritenuto di dover escludere la sussistenza dei presupposti necessari ai fini dell'eventuale applicazione della legge, ricordando come, a tal fine, l'effetto patrimoniale nei confronti del titolare (o dei suoi familiari), rispetto alla generalità dei destinatari dell'atto, debba essere, oltre che economicamente apprezzabile, anche preferenziale, cioè “più vantaggioso” per il titolare di carica¹⁸.

40. Tale circostanza, tuttavia, non è stata riscontrata con riferimento alle disposizioni oggetto della segnalazione. Infatti, le società interessate dalla norma che innalza la soglia di esenzione dall'obbligo di Opa totalitaria rappresentano circa un quinto delle società quotate in borsa, non riconducibili ad assetti proprietari omogenei e distribuite nei principali settori strategici del Paese (bancario, finanziario e assicurativo, automobilistico, aeroportuale, ferroviario, sanitario, immobiliare, aeronautico e petrolifero). Inoltre, la disposizione che innalza dal 10 al 20% il limite di azioni proprie acquistabili da una società risulta connotata da un ambito applicativo ancora più esteso, interessando tutte le società per azioni, non solo quelle quotate. L'assenza di connotati preferenziali risulta infine desumibile dalle finalità stesse perseguitate dal legislatore, evidentemente orientato, nel contesto dell'attuale congiuntura economica, ad ampliare il novero dei presidi attivabili dalle società italiane per contrastare eventuali tentativi di acquisizioni ostili.

41. L'Autorità ha quindi concluso che le misure correttive di cui alla legge n. 33/2009, non assumono rilievo ai fini della disciplina sul conflitto di interessi, dovendosi escludere che si tratti di misure solo formalmente destinate “*alla generalità o ad intere categorie di soggetti*” e idonee, invece, ad apportare alle società controllate dal Presidente del Consiglio (o da suoi familiari) vantaggi specifici e preferenziali nel significato proprio assunto dall'articolo 3 della legge n. 215/04.

42. Un'altra ipotesi di conflitto di interessi è stata esaminata dall'Autorità, su segnalazione del titolare di carica direttamente interessato, in relazione ad un'istanza precedentemente presentata al proprio dicastero da una società privata a lui collegata, nell'ambito di una procedura regolata da normative del 1998 e del 2001 ed avviata anteriormente all'assunzione della carica di governo. Il titolare stesso aveva in ogni caso espresso l'intento di astenersi da qualunque atto procedurale relativo all'iter della pratica.

43. L'Autorità, condividendo l'orientamento del titolare, ha peraltro ritenuto che, in conformità al disposto dell'articolo 3 della legge¹⁹, la prospettata astensione avrebbe dovuto riguardare, oltre gli atti strettamente connessi al provvedimento richiesto dalla società, anche ogni partecipazione ad altri atti o adempimenti di competenza del dicastero, ivi compresi quelli di contenuto più generale, in grado di incidere in qualunque modo, diretto o indiretto, sugli interessi di detta società in relazione alla medesima vicenda. Agli stessi fini, è stata altresì condivisa l'intenzione manifestata

¹⁸ Cfr. provv. n. 15389/2006, cit.

¹⁹ A norma 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*”.

dal titolare di carica di non partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri nelle quali il Governo, nella sua collegialità, fosse eventualmente chiamato a discutere o adottare iniziative, decisioni o atti riguardanti la vicenda in esame.

44. Un’ulteriore segnalazione è stata effettuata all’Autorità in merito ad un presunto intervento diretto del Presidente del Consiglio nel procedimento di nomina dei dirigenti delle testate e delle reti della RAI. Sulla base di notizie diffuse dalla stampa, peraltro ripetutamente smentite dal direttivo interessato, la segnalazione evidenziava l’esistenza di una palese situazione di conflitto di interessi in ragione del controllo detenuto dall’attuale capo del Governo nella principale azienda concorrente della RAI, sollecitando al tempo stesso l’avvio di un formale procedimento istruttorio.

45. Al riguardo, l’Autorità ha ribadito che la sussistenza di una situazione di conflitto, ai sensi dell’articolo 3 della legge, presuppone necessariamente l’adozione o la partecipazione all’adozione di un atto, ovvero l’omissione di un atto dovuto, da parte del titolare di carica di governo nell’esercizio delle sue funzioni istituzionali. In base alla normativa vigente, tuttavia, il Governo non ha alcuna competenza in materia, posto che la nomina dei dirigenti della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo è, per disposizione statutaria, un atto di esclusiva competenza del consiglio di amministrazione dell’azienda. In assenza (o, meglio ancora, nell’impossibilità) di un formale atto di governo l’Autorità, in conformità a quanto disposto dall’articolo 6, comma 5 della legge, ha pertanto ritenuto insussistenti, nel caso di specie, le condizioni di proponibilità e ammissibilità per l’avvio di un procedimento istruttorio.

IV. LE INCOMPATIBILITÀ POST-CARICA (60° GOVERNO)

1. Le incompatibilità nei dodici mesi successivi alla cessazione della carica

46. Come noto, l’articolo 2, comma 4 della legge estende le incompatibilità previste dalle lettere b), c) e d), del comma 1, dello stesso articolo²⁰, ai dodici mesi successivi alla cessazione dalla carica di governo, “nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta”.

47. La disciplina delle incompatibilità post-carica è essenzialmente volta ad escludere in radice anche la mera eventualità che l’esercizio delle attribuzioni inerenti la carica di governo possa essere influenzato e distorto dagli interessi privati del titolare di carica. In particolare, la disposizione tende a scoraggiare, nello svolgimento del

²⁰ A norma del quale il titolare di cariche di governo non può, nello svolgimento del proprio incarico: “[...] 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, ne’ compiere atti di gestione in associazioni o società tra professionisti [...]”.

mandato governativo, attività e comportamenti del titolare finalizzati a preconstituirsi benefici futuri in termini di incarichi, pubblici o privati, successivi alla cessazione della carica di governo.

48. Essendo ormai decorsi i 12 mesi previsti dalla legge, è possibile tracciare un quadro completo che illustri gli esiti dell'attività di monitoraggio svolta dall'Autorità con riferimento ai componenti del precedente governo (Prodi II). I controlli effettuati si basano unicamente su rilevazioni d'ufficio non sussistendo alcun obbligo dichiarativo in capo ai soggetti interessati. Non sono tuttavia mancati casi in cui ex componenti del governo si sono rivolti all'Autorità per un parere preventivo in merito all'assunzione di nuovi incarichi.

2. *Casi esaminati*

49. Le situazioni esaminate nel corso dei 12 mesi di monitoraggio sono state tutte archiviate già nella fase degli accertamenti preistruttori ad eccezione di un caso, del quale si è dato conto nella precedente relazione, concernente l'assunzione di un incarico societario da parte di un ex commissario straordinario di governo²¹.

50. Con riferimento alle situazioni archiviate senza necessità di avviare un procedimento istruttorio, numerose hanno riguardato cariche e funzioni di gestione in società lucrative, rispetto alle quali l'esistenza di possibili violazioni della legge è stata esclusa per assenza di connessione con il mandato governativo precedentemente espletato dall'interessato.

51. In un caso, l'Autorità ha ritenuto compatibile l'incarico societario ricoperto da un componente del precedente governo in considerazione essenzialmente dell'assenza di emolumenti. Diversamente dalle cariche ricoperte in corso di mandato – costantemente qualificate *contra legem*, a prescindere dall'elemento retributivo e dalla loro formale qualificazione, laddove riconducibili, sotto l'aspetto sostanziale, alla *ratio* del divieto posto dalla legge²² - l'elemento della gratuità ha infatti consentito ragionevolmente di escludere, nel caso in esame, che la prospettiva di un qualche vantaggio economico, successivo alla cessazione dell'incarico di governo, potesse aver influenzato il comportamento dell'ex titolare di carica, nei confronti della società, nell'esercizio del proprio mandato governativo.

52. Altre volte l'insussistenza dei presupposti per l'avvio di un procedimento è stata riscontrata facendo riferimento alla *ratio* che informa l'articolo 2, comma 4, della

²¹ Prov. n. 19115, in Bollettino n. 42/08.

²² In tal senso, è stato ad esempio ritenuto compatibile con il mandato governativo l'incarico di Presidente onorario ricoperto in una società cooperativa a responsabilità limitata, in quanto la predetta posizione non attribuisce alcun diritto di voto nelle riunioni dell'assemblea (alle quali il Presidente onorario è solo legittimato ad intervenire), né alcun potere di rappresentanza della società. È stato, invece, considerato rilevante un incarico onorario di presidente all'interno di un comitato indipendente (Advisory Board) di una società estera, trattandosi di un organismo, composto dai soci stessi, non rientrante nelle tradizionali figure degli organi societari e al quale erano attribuite le funzioni di amministrazione e controllo tipicamente a questi riconducibili, ma avente funzioni consultive, nei confronti del consiglio di amministrazione e del management, in ordine agli investimenti, alle strategie e agli accordi da intraprendere.

legge. In particolare, sono stati esaminati alcuni incarichi gestionali assunti dagli ex titolari di carica di governo in società costituite successivamente alla cessazione del mandato governativo o in società nelle quali i titolari di carica interessati risultavano detenere una posizione di controllo, sia prima dell'assunzione dell'incarico di governo che durante l'intero arco del mandato. In merito, l'Autorità ha confermato il proprio orientamento secondo il quale, nella valutazione delle situazioni di incompatibilità post-carica connesse all'assunzione di cariche in enti con scopo di lucro, è necessario tener conto delle finalità perseguitate dalla norma, che, come accennato, è essenzialmente volta ad evitare che l'azione di governo possa essere influenzata dall'interesse privato del titolare di carica a procurarsi incarichi futuri per il periodo successivo alla scadenza del mandato. Tale rischio appare, infatti, difficilmente configurabile per quegli ex-titolari che assumono cariche gestionali in società di nuova costituzione, ovvero assumono (o riassumano) cariche gestionali in società da loro stessi controllate.

53. Tra le situazioni archiviate figurano, inoltre, alcuni casi concernenti l'assunzione di cariche gestionali in consorzi o società consortili, ritenute compatibili per assenza dello scopo lucrativo. Con riferimento al divieto di ricoprire cariche in enti pubblici che operino prevalentemente in settori connessi con la carica di governo precedentemente ricoperta, si segnala il caso concernente la carica di presidente di un'Autorità portuale assunta da un titolare del precedente Governo e ritenuta estranea all'ambito di applicazione del divieto in difetto di elementi di connessione tra il settore in cui opera l'ente e le funzioni istituzionali precedentemente esercitate dall'ex-titolare. Numerosi, infine, sono i casi concernenti cariche ricoperte dagli ex-titolari in associazioni e fondazioni di diritto privato, ritenute compatibili, a prescindere dalla valutazione del rilievo imprenditoriale delle attività svolte da tali enti, giacché, diversamente da quanto stabilito per le incompatibilità in corso di mandato, tali situazioni non costituiscono fatti specie vietate ai sensi della disposizione che disciplina le incompatibilità nei dodici mesi successivi alla cessazione del mandato governativo.