

VIII RELAZIONE SEMESTRALE

(luglio – dicembre 2008)

I. 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 secondo semestre del 2008.

2. La relazione illustra in via preliminare i dati di sintesi concernenti il 61° Governo della Repubblica (Berlusconi IV). Sulla base delle dichiarazioni presentate ai sensi dell'art. 5 della legge e degli esiti dell'attività di controllo, i relativi prospetti evidenziano, in particolare, il numero e la tipologia delle situazioni potenzialmente incompatibili dichiarate o rilevate d'ufficio dall'Autorità e quelle rimosse spontaneamente dai soggetti interessati, all'assunzione dell'incarico di Governo o dopo l'intervento dell'Autorità. Vengono inoltre riassunte le principali problematiche emerse e gli orientamenti interpretativi adottati dall'Autorità in sede di valutazione delle specifiche fattispecie di incompatibilità in corso di mandato (art. 2, comma 1, della legge). A seguire, la relazione evidenzia gli esiti dell'attività svolta in materia di conflitto di interessi (art. 3 della legge), fornendo una breve rassegna dei principali casi esaminati in tale ambito.

3. Infine, vengono esposti i risultati dei controlli effettuati in materia di incompatibilità post-carica (art. 2, comma 4, della legge) che, nel periodo di riferimento, hanno riguardato esclusivamente i titolari di incarichi governativi nell'ambito del precedente Esecutivo (Prodi II). In esito a tali controlli l'Autorità ha in particolare accertato la sussistenza di una situazione di incompatibilità in relazione ad un incarico societario assunto da un ex commissario straordinario del Governo.

II. ATTIVITA' SVOLTA IN APPLICAZIONE DELLA LEGGE 20 LUGLIO 2004, N. 215

A. 61° GOVERNO

1. LE INCOMPATIBILITÀ IN CORSO DI MANDATO

1.1. Le dichiarazioni in materia di incompatibilità

4. Al 31 dicembre 2008, il 61° Governo della Repubblica Italiana (Berlusconi IV) risulta composto da 67 titolari di cariche governative: il Presidente del Consiglio dei Ministri, 21 Ministri, 39 Sottosegretari di Stato e 6 commissari straordinari del Governo (due dei quali giunti a scadenza dell'incarico in data 31 dicembre 2008)¹. I predetti titolari di carica, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 215/04, nel termine di 30 giorni dal giuramento, hanno l'obbligo di presentare all'Autorità una dichiarazione relativa alle situazioni di incompatibilità sussistenti alla data dell'assunzione della carica governativa. La dichiarazione è resa attraverso la compilazione di formulari a tal fine predisposti dall'Autorità².

5. Alla data del 31 dicembre 2008, il quadro delle dichiarazioni in materia di incompatibilità, rappresentato nella *Tabella 1*, risulta completo. Tutti i titolari di carica hanno, infatti, provveduto all'invio dei formulari. Tuttavia, 33 dichiarazioni sono state prodotte oltre il termine previsto dalla legge e, in alcuni casi (7), solo a seguito di un formale sollecito da parte dell'Autorità. Anche per

¹ Si rammenta che secondo l'articolo 1, comma 2, della legge, "per titolare di cariche di governo si intende il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i Sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400". I commissari straordinari del Governo in carica alla data del 31 dicembre 2008 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"; Ettore IANI, "Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative volte a fronteggiare le conseguenze dell'encefalopatia spongiforme bovina e le nuove emergenze zootecniche"; Giulio MANINCHEDDA, "Commissario straordinario del Governo per la gestione delle aree del territorio del Comune di Castelvoturno (CE)". Gli ultimi due commissari sono scaduti dall'incarico ricevuto in data 31 dicembre 2008.

² I formulari sono pubblicati nel Bollettino dell'Autorità e disponibili sul sito Internet dell'Istituzione all'indirizzo: www.agcm.it.

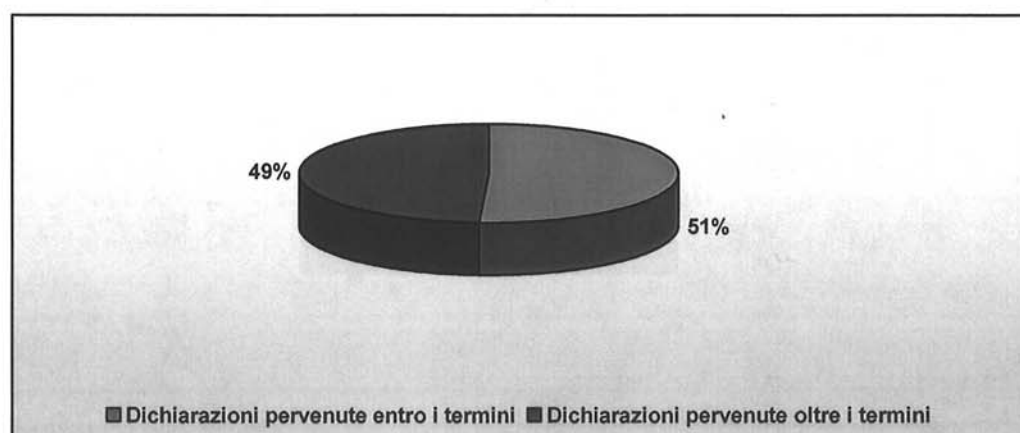
questo, come testimoniano i dati riportati nella successiva *Tabella 2*, a circa otto mesi dall'insediamento del nuovo Governo, alcune procedure di controllo in materia di incompatibilità (relative a 5 titolari di carica su 67) risultano ancora in corso.

Tabella 1 – Dichiarazioni in materia di incompatibilità

Numero titolari di carica	67*
Dichiarazioni pervenute:	67
- entro i termini	34
- dopo la scadenza dei termini	33
Dichiarazioni non pervenute	0

* Il dato comprende tutti i titolari in carica alla data del 31 dicembre 2008 (Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo).

Grafico 1 – Dichiarazioni in materia di incompatibilità



1.2. Procedure concluse

6. Le verifiche effettuate dall'Autorità sulle dichiarazioni in materia di incompatibilità sono illustrate nella successiva *Tabella 2*. I formulari pervenuti sono stati esaminati, in primo luogo, al fine di rilevare la completezza e la correttezza delle informazioni fornite. Le situazioni indicate dagli interessati come potenzialmente incompatibili sono state sottoposte ad una analisi preliminare volta a vagliarne la compatibilità con l'incarico di governo. Laddove i controlli effettuati d'ufficio hanno confermato l'esistenza di situazioni potenzialmente incompatibili o ne hanno evidenziato di ulteriori non incluse nella dichiarazione inviata all'Autorità, ne è stata data comunicazione ai soggetti interessati i quali, in tutti i casi già conclusi alla data del 31 dicembre

2008 (56), hanno provveduto a rimuoverle ancor prima dell'avvio di un formale procedimento istruttorio. Le posizioni ancora aperte interessano 5 titolari di carica nei confronti dei quali è tuttora in corso la valutazione delle diverse situazioni potenzialmente incompatibili (complessivamente 11) dichiarate o rilevate d'ufficio dall'Autorità. In particolare, le posizioni pendenti riguardano: un incarico presso un ente pubblico; tre cariche in fondazioni di diritto privato delle quali è oggetto di verifica l'eventuale esercizio di attività di rilievo imprenditoriale ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge; cinque cariche in società lucrative o enti potenzialmente esercenti attività di rilievo imprenditoriale; due incarichi di revisore comunale.

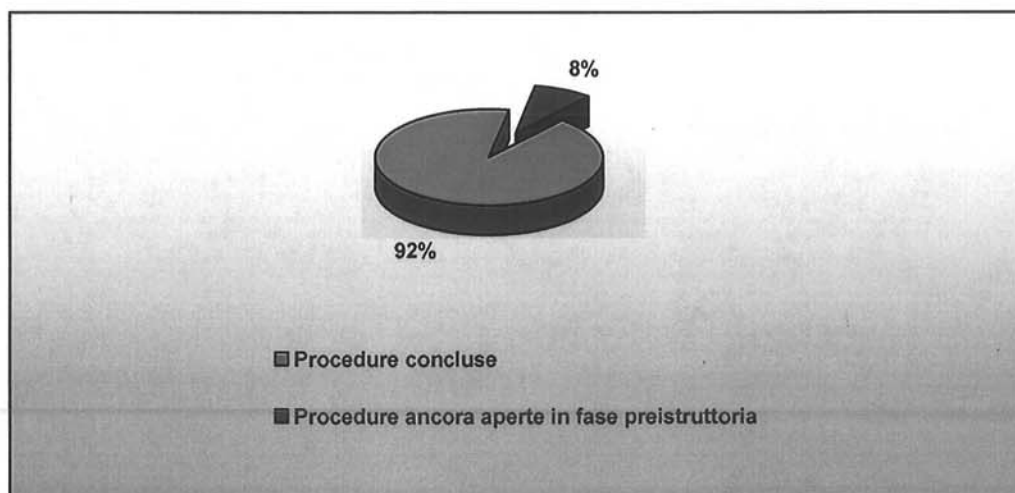
Tabella 2 – Procedure in materia di incompatibilità

Numero titolari di carica	67*
Posizioni esaminate	61**
Procedure concluse	56
Procedure non concluse	5
– aperte in fase preistruttoria	5
– aperte in fase istruttoria	0

* Il dato comprende tutti i titolari in carica alla data del 31 dicembre 2008 (Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo).

** Il dato non comprende i commissari straordinari del Governo in carica in quanto nominati nel precedente Governo Prodi II.

Grafico 2 – Procedure in materia di incompatibilità



7. L'esito delle procedure concluse alla data del 31 dicembre 2008 è illustrato nella *Tabella 3*, che evidenzia il numero complessivo delle situazioni esaminate (116). Nel dettaglio sono indicate: le situazioni potenzialmente incompatibili spontaneamente rimosse dai soggetti interessati senza alcun intervento dell'Autorità, cioè prima dell'invio della dichiarazione di cui all'art. 5, comma 1, della legge³ (67 situazioni riferite a 29 titolari di carica⁴); quelle dichiarate nei formulari e rimosse dagli interessati su sollecitazione dell'Autorità (3); le situazioni rilevate d'ufficio e rimosse su sollecitazione dell'Autorità (5); le situazioni che, all'esito degli accertamenti preistruttori, sono risultate compatibili (30); infine, le situazioni ancora in corso di valutazione alla data del 31 dicembre 2008 (11).

8. Il numero complessivo dei titolari di carica per i quali è stata riscontrata l'esistenza di una o più situazioni potenzialmente incompatibili risolte grazie all'intervento dell'Autorità è pari a 7⁵. Con specifico riferimento alle situazioni dichiarate dall'interessato e rimosse in fase preistruttoria, giova ribadire che l'esistenza di un certo numero di situazioni di incompatibilità è fisiologica dal momento che l'art. 5 della legge consente ai titolari di carica di dichiarare le situazioni di incompatibilità pendenti dopo l'assunzione dell'incarico governativo al fine di sollecitare la valutazione dell'Autorità, la quale deve esprimersi entro i trenta giorni successivi al ricevimento della dichiarazione.

³ La data della dichiarazione individua il momento a partire dal quale l'Autorità ha effettuato le proprie valutazioni, eventualmente intervenendo per far cessare le situazioni ritenute incompatibili.

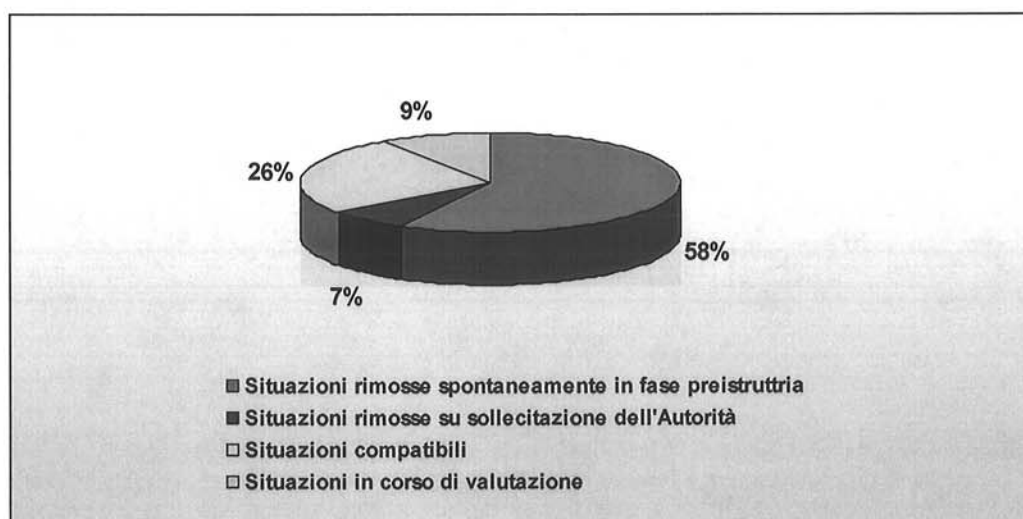
⁴ Il numero dei titolari di carica (29) che ha spontaneamente risolto le situazioni potenzialmente incompatibili senza attendere l'intervento dell'Autorità risulta inferiore rispetto al numero complessivo delle situazioni rimosse (67) in quanto per 11 componenti del Governo, prima dell'invio delle dichiarazioni di cui all'art. 5, sussisteva più di una situazione rilevante ai fini della legge.

⁵ Il numero dei titolari di carica (7) che ha rimosso le situazioni potenzialmente incompatibili in seguito all'intervento dell'Autorità risulta inferiore rispetto al dato relativo al numero complessivo delle situazioni incompatibili rimosse (8) in quanto per una posizione sono state riscontrate due situazioni potenzialmente incompatibili.

Tabella 3 - Esito delle procedure in materia di incompatibilità

Totale situazioni esaminate:	116
a) potenzialmente incompatibili rimosse in fase preistruttoria	75
- rimosse spontaneamente dagli interessati prima dell'intervento dell'Autorità*	67
- dichiarate dagli interessati e dagli stessi rimosse dopo l'intervento dell'Autorità	3
- rilevate d'ufficio e rimosse dagli interessati dopo l'intervento dell'Autorità	5
b) rimosse in fase istruttoria	0
c) compatibili	30
d) in corso di valutazione al 31 dicembre 2008	11

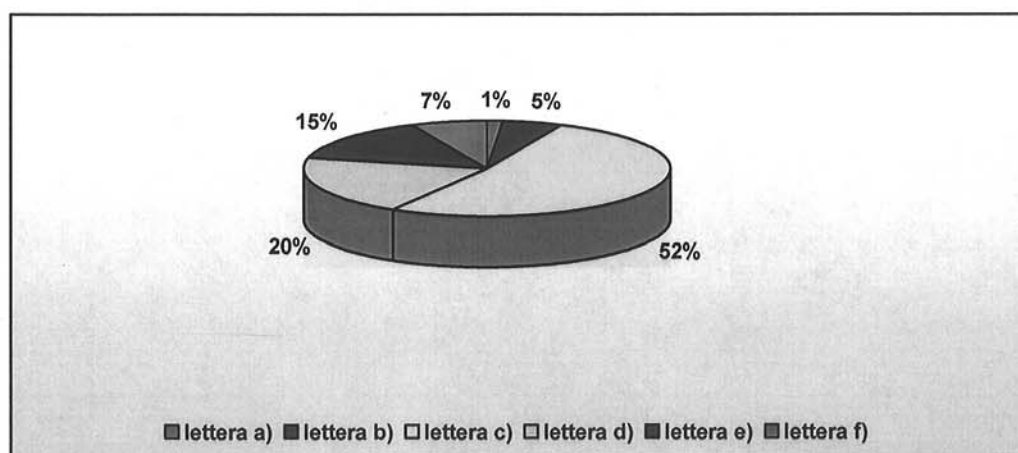
* Il dato descrive le situazioni di potenziale incompatibilità spontaneamente rimosse dai titolari di cariche di governo prima dell'invio all'Autorità delle prescritte dichiarazioni in materia di incompatibilità.

Grafico 3 - Esito delle procedure in materia di incompatibilità

9. La Tabella 4 illustra la distribuzione, in relazione alle singole fattispecie previste dall'art. 2, comma 1, della legge, delle potenziali situazioni di incompatibilità (75) rimosse previa sollecitazione da parte dell'Autorità o spontaneamente risolte dai singoli titolari di cariche governative.

Tabella 4 – Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità

cessazione carica / uffici pubblici (art.2, comma 1, lett. a)	1
cessazione carica / uffici in enti diritto pubblico (art.2, comma 1, lett. b)	4
cessazione carica / uffici in società (art.2, comma 1, lett. c)	39
cessazione attività professionali (art.2, comma 1, lett. d)	15
cessazione carica / impiego pubblico (art.2, comma 1, lett. e)	11
cessazione carica / impiego privato (art.2, comma 1, lett. f)	5
Totale situazioni rimosse	75

Grafico 4 – Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità

10. Le percentuali ricavate sui dati provvisori relativi alle dichiarazioni prodotte dai componenti dell'attuale Governo sono in linea con le risultanze relative al triennio 2005-2007 e ai dati di giugno 2008⁶ e confermano che, fra i casi di incompatibilità rilevati e rimossi grazie all'intervento dell'Autorità, la fattispecie largamente prevalente è quella prevista dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge, concernente la partecipazione alla gestione di società con fini di lucro o di altre persone giuridiche di diritto privato esercenti attività di rilievo imprenditoriale⁷. Le altre ipotesi di incompatibilità, nel loro complesso, rappresentano il 48% di tutte le situazioni di potenziale incompatibilità rilevate. In merito, come già sottolineato, si deve tener conto, in particolare, di tutte quelle situazioni incompatibili già risolte prima dell'assunzione della carica governativa da parte di titolari al tempo stesso membri del Parlamento, per i

⁶ Cfr. relazioni semestrali al Parlamento nn. VI e VII.

⁷ La disposizione fa divieto ai titolari di cariche di governo di "ricoprire cariche o uffici o svolgere funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale".

quali vige il regime delle incompatibilità parlamentari disciplinato dalla legge n. 60 del 1953. Quest'ultima, rispetto alle cariche in società lucrative o in associazioni e fondazioni che esercitano attività imprenditoriale, appare meno restrittiva rispetto al divieto posto dalla legge n. 215/04 per i titolari di cariche governative⁸. Tale circostanza aiuta a comprendere le ragioni per cui il numero delle incompatibilità rilevate in relazione all'art. 2, comma 1, lettera c) della legge sia assolutamente prevalente rispetto alle altre ipotesi di incompatibilità.

1.3. I casi esaminati

11. Il controllo delle dichiarazioni di incompatibilità presentate dai nuovi titolari di carica di governo ha impegnato una parte considerevole dell'attività svolta dall'Autorità nel periodo di riferimento. In merito, al fine di consentire un corretto e tempestivo adempimento degli obblighi di legge, l'Autorità, come è ormai consuetudine, ha assicurato ai soggetti interessati una piena disponibilità nel fornire, anche per le vie brevi, le informazioni ed i chiarimenti necessari. L'efficacia di tale approccio è dimostrata dalla circostanza che, come già evidenziato nei dati di sintesi, le situazioni esaminate nel corso del semestre (116) sono state tutte positivamente risolte durante la fase degli accertamenti preliminari, senza necessità di avviare un'istruttoria formale. Di seguito, sono riassunte le principali problematiche emerse in sede di valutazione delle specifiche fattispecie di incompatibilità esaminate.

- Cariche pubbliche

12. In merito al divieto di ricoprire cariche o uffici pubblici (art. 2, comma 1, lettera a, della legge), è stato rilevato un solo caso, relativo a una carica di assessore regionale dalla quale l'interessato si è, peraltro, spontaneamente dimesso a seguito della nomina governativa. In proposito, permangono le perplessità, già segnalate in precedenti relazioni, circa i profili di incoerenza della disciplina delle incompatibilità di cui alla disposizione in esame derivanti dall'intervento legislativo che ha escluso gli amministratori degli enti locali (ad esempio sindaci e consiglieri comunali) dall'ambito di applicazione della norma, a differenza degli amministratori regionali, che vi rimangono assoggettati⁹. Si ribadisce che tale differenza di disciplina non appare in linea

⁸ Diversamente dalla previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 215/04, la legge n. 60 del 1953 limita infatti il divieto alle "associazioni o enti che gestiscano servizi di qualunque genere per conto dello Stato o della pubblica Amministrazione, o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente".

⁹ Si rammenta che la compatibilità delle cariche di amministratore negli enti locali è stata introdotta dall'articolo 3-ter del decreto legge 31 marzo 2005, n. 44, convertito con legge 31 maggio 2005, n. 88, il quale ha aggiunto una ulteriore eccezione all'articolo 2, comma 1, lettera a) della legge, prevedendo la compatibilità della carica di governo con l'incarico di "amministratore di enti locali come definito dall'articolo 77, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267". Quest'ultima disposizione si riferisce espressamente alle seguenti cariche: "i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni

con la stessa *ratio* originaria delle disposizioni derogatorie. Se, infatti, le eccezioni all'art. 2, comma 1, lettera a), sono state introdotte con lo scopo di rendere compatibili con le cariche di governo le cariche pubbliche elettive, al pari dell'espletamento del mandato parlamentare, non sembra dubbio che, sotto tale profilo, la carica di consigliere regionale sia assimilabile a quella di consigliere comunale e provinciale. In quest'ottica, mentre la formulazione della specifica situazione di incompatibilità, anteriore alle modifiche introdotte dalla legge n. 88/2005, estendeva opportunamente il relativo divieto a tutte le cariche di governo, sia locale che regionale, al fine di evitare cumuli di incarichi assorbenti in termini di tempo e di energie, la disciplina oggi in vigore non sembra più soddisfare detta esigenza in modo coerente ed appare, anzi, ingiustificatamente discriminatoria.

- Cariche in enti di diritto pubblico

13. In relazione all'art. 2, comma 1, lettera b) della legge (divieto di “*ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici*”), le situazioni rimosse in fase preistruttoria, previa sollecitazione da parte dell'Autorità (1) o spontaneamente risolte dai vari titolari (3) sono complessivamente limitate (4); tuttavia, le situazioni esaminate dall'Autorità e da essa ritenute compatibili sono assai più numerose. L'applicazione della norma richiede, infatti, una disamina, spesso complessa, dei caratteri distintivi dell'ente, al fine di verificarne, alla luce dei criteri elaborati in proposito dalla giurisprudenza e dalla dottrina, l'effettiva natura pubblica.

14. La questione è stata affrontata, nel corso del semestre, in relazione ad alcune cariche ricoperte nell'associazione *Osservatorio del Mediterraneo*, nella fondazione *Ravello* e nella *Federazione Italiana Sport Invernali (FISI)*. Tali enti, pur avendo carattere formalmente privatistico, hanno posto delicati problemi di qualificazione giuridica per la presenza di alcune caratteristiche strutturali ed organizzative che ne fanno emergere profili di natura potenzialmente pubblicistica. Al riguardo, l'Autorità si è conformata all'orientamento del Consiglio di Stato, secondo cui “*successivamente all'emanazione della legge 20 marzo 1975 n. 70, la costituzione di enti pubblici o il riconoscimento della personalità giuridica pubblica, possono essere disposti esclusivamente in forza di legge. Qualora l'atto costitutivo attribuisca all'ente esplicitamente natura privatistica, il superamento della volontà espressa in tale atto, può conseguire soltanto alla verifica della valenza uniforme degli indici rivelatori della natura pubblica dell'ente (scopo di indubbio interesse pubblico; totale ingerenza organizzativa dell'amministrazione pubblica; finanziamento con fondi pubblici), prevalenti*

anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento”.

sulla configurazione formale”.¹⁰ Alla luce di tale indirizzo, l’Autorità ha ritenuto che gli elementi riscontrati, seppure atti ad evidenziare una rilevanza pubblicistica degli enti in esame, non fossero sufficienti anche a superarne la natura privatistica espressamente affermata negli statuti o dal legislatore.

15. Con specifico riferimento all’associazione *Osservatorio del Mediterraneo*, i profili rilevanti hanno riguardato la natura e il ruolo dei soci, nonché l’entità e provenienza dei finanziamenti. In particolare, è emerso che, pur in presenza di una compagine societaria mista (pubblica/privata), ai soggetti pubblici non è riservato un ruolo determinante nella composizione del consiglio di amministrazione dell’ente. Inoltre, con riferimento al finanziamento dell’attività, quantunque lo statuto preveda l’erogazione di contributi pubblici, questi ultimi non presentano tuttavia carattere obbligatorio né continuativo e la loro entità risulta comunque non preponderante.

16. Caratteristiche simili sono state riscontrate con riferimento alla fondazione *Ravello*, il cui statuto ha consentito di rilevare, oltre agli elementi già evidenziati con riferimento all’associazione *Osservatorio del Mediterraneo*, che l’ente non è sottoposto ad alcun tipo di vigilanza da parte di organismi pubblici, né ricorrono forme di ingerenza da parte dell’amministrazione pubblica nell’organizzazione dello stesso. Inoltre, l’Autorità ha ritenuto insussistente l’elemento della ‘funzionalizzazione’: la fondazione non si presenta, infatti, quale ente deputato al perseguimento di finalità proprie degli enti pubblici che della stessa sono soci.

17. In merito, infine, alla carica ricoperta nella *FISI - Federazione Italiana Sport Invernali*, è stato rilevato che le federazioni sportive, nonostante la forma giuridica di associazione di diritto privato, presentano numerosi indici rivelatori di pubblicità. Al riguardo, l’Autorità ha preso atto che la questione relativa alla natura giuridica delle federazioni sportive è stata (ed è tuttora) particolarmente controversa, ma propende verso una loro qualificazione privatistica. Se, originariamente, le federazioni sportive erano definite dalla legge “organi del CONI”¹¹, l’evoluzione normativa¹² ne ha progressivamente affermato l’autonomia tecnica, organizzativa e di gestione e, da ultimo, il DLgs 242/99 le ha qualificate esplicitamente come associazioni con personalità giuridica di diritto privato, la cui attività è in parte volta a soddisfare finalità pubbliche¹³.

18. Con riferimento all’incarico di membro del Consiglio nazionale dell’*AICCRE* (Associazione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa)¹⁴, l’Autorità ha, invece, riconosciuto la natura pubblicistica dell’ente,

¹⁰ Consiglio di Stato, sz. VI, 11 settembre 1999, n.1156.

¹¹ Art. 5 Legge n.426/1942.

¹² Legge n.91/1981; Legge n.138/1992; DLgs n.242/1999; D.Lgs n.15/2004.

¹³ In tal senso si è orientata anche la giurisprudenza della Cassazione che si è recentemente pronunciata su tale questione: cfr. Cass. Civile, sez. lav., 27 giugno 2008, n. 17658.

¹⁴ In rappresentanza dei soggetti istituzionali, soci titolari, costituenti il sistema dei poteri regionali e locali (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Municipi, Circoscrizioni di decentramento comunale, Comunità montane, Comunità isolate, Unioni di Comuni)

ritenendo l'incarico in contrasto con l'art. 2, comma 1, lettera b) della legge. L'associazione, che non ha scopo di lucro, è stata qualificata come ente pubblico ai fini della legge n. 215/04, in considerazione sia delle finalità perseguite e degli interessi tutelati (con conseguente impossibilità che i compiti attribuiti all'associazione vengano espletati da soggetto diverso da quello pubblico), sia della circostanza che le entrate dell'ente sono costituite, tra l'altro, da contribuzioni ordinarie dello Stato e altri contributi provenienti dallo Stato, dall'Unione europea o da altri enti pubblici, nazionali e internazionali. A seguito di formale sollecitazione da parte dell'Autorità, il titolare di carica ha rimosso la situazione di potenziale incompatibilità, rassegnando le dimissioni dall'incarico ricoperto nell'ente in esame.

- Cariche societarie e le attività di rilievo imprenditoriale

19. Tra le situazioni di possibile incompatibilità, rimosse in fase preistruttoria previa sollecitazione da parte dell'Autorità o per iniziativa dei diretti interessati, la fattispecie prevista dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge (divieto 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”*) è quella maggiormente ricorrente (39).

20. Per quanto riguarda la definizione delle *“cariche”* rilevanti nell'ambito delle società o degli organismi che svolgono attività imprenditoriale, l'Autorità, nel valutare le diverse situazioni sottoposte alla sua attenzione, ha fatto costante riferimento al principio enunciato dall'articolo 3, lettera a), del Regolamento applicativo¹⁵, in base al quale, ai fini della individuazione delle *“cariche e uffici”* menzionati dalla legge occorre *“prescindere dalla qualificazione formale”* degli incarichi e/o delle funzioni ricoperte, nonché *“dalla loro rilevanza interna o esterna, e dalla circostanza che siano remunerati o no”*. Sono state, pertanto, considerate incompatibili tutte quelle cariche in società che, a prescindere dall'elemento retributivo e dalla loro testuale qualificazione, consentono di influire sulla gestione dell'attività. Si rammenta che, in questo stesso senso, si esprime, peraltro, l'articolo 3, lettera 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 ai fini

l'AICCRE, che costituisce la sezione italiana del CCRE (Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa) *“svolge attività di servizio ai soggetti associati nei loro rapporti con il governo e le amministrazioni dello Stato”*.

¹⁵ Il Regolamento concernente i *“Criteri di accertamento e procedure istruttorie relativi all'applicazione della legge 20 luglio 2004, n. 215 recante norme in materia di conflitto di interessi”* è pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 1 dicembre 2004, n. 282 e nel supplemento al Bollettino dell'Autorità n. 46/2004.

della legge anche altre posizioni quali quella di sindaco, di amministratore giudiziario e di liquidatore.

21. Sulla base di tale orientamento, l'Autorità ha ritenuto compatibile con l'assunzione dell'incarico governativo la posizione di socio accomandante ricoperta da un titolare di carica in due società in accomandita semplice, in quanto tale posizione, a differenza di quella di socio accomandatario, non implica poteri gestionali.

22. E' stata, inoltre, ritenuta compatibile la carica di consigliere di indirizzo ricoperta da un membro del Governo nella fondazione Ravello. L'assetto organizzativo della fondazione è, infatti, improntato ad una netta distinzione tra funzioni d'indirizzo e gestionali. In particolare, le prime sono concentrate in capo al consiglio generale d'indirizzo con compiti non operativi; le competenze gestionali sono, invece, attribuite al consiglio di amministrazione, titolare di tutti i poteri per l'amministrazione ordinaria e straordinaria della fondazione.

23. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge, l'incompatibilità sussiste non solo per le cariche ricoperte in seno a società lucrative, ma anche in altri enti, laddove questi ultimi svolgano *"attività di rilievo imprenditoriale"*. L'evidente finalità della norma è quella di evitare che il divieto sostanziale di gestire gli interessi economici di aziende private contemporaneamente ad incarichi di governo possa di fatto essere eluso sulla base di considerazioni puramente formali connesse al *"tipo"* di organizzazione ed alla *"denominazione"* dell'incarico. L'assenza dello scopo lucrativo, ad esempio, non ha impedito all'Autorità, in passato, di ritenere sussistente il *"rilievo imprenditoriale"* dell'attività in caso di incarichi in cooperative, società consortili, associazioni, fondazioni, enti morali. In particolare, il *"rilievo imprenditoriale"* va considerato in *re ipsa* nella forma giuridica prescelta per l'organizzazione dell'attività sociale, quando tale forma corrisponda a uno degli schemi previsti dalla legge per lo svolgimento di un'attività imprenditoriale (società di persone, di capitali, ecc.). Diversamente - nel caso ad esempio di fondazioni, associazioni, enti morali - è opportuno procedere ad un'indagine sostanziale per accertare le caratteristiche delle attività in concreto esercitate. Tale indagine è resa necessaria dalla circostanza che tali enti, quantunque per statuto legislativo non finalizzati all'esercizio di attività d'impresa, possono però svolgere, anche solo in via strumentale, attività di *"rilievo imprenditoriale"*, diretta all'offerta di beni e/o servizi sul mercato a titolo oneroso. In tale ottica, ai fini dell'applicabilità della norma, sono stati considerati elementi 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. In merito al primo requisito (svolgimento di attività imprenditoriale), l'Autorità si è orientata a valutarne la rilevanza sulla base di un'analisi di medio periodo, al fine di evitare valutazioni di merito basate su evidenze di natura meramente transitoria.

24. In conformità a tale orientamento interpretativo, l'Autorità ha ritenuto compatibili le cariche di presidente e membro del consiglio di amministrazione