

medesime funzioni, ad esclusione delle cariche di cui all'articolo 1, secondo comma, della legge 13 febbraio 1953, n. 60". La successiva lettera b) vieta di "ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici".

La ratio della norma 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 ad evitare l'eccessivo cumulo di incarichi pubblici in capo ad uno stesso soggetto e, dunque, a soddisfare l'esigenza che il titolare svolga efficientemente la sua funzione, dedicandovi un'adeguata quantità di tempo e di energia. Inoltre, la norma intende prevenire possibili situazioni di conflitto di interessi, ravvisabili laddove le competenze del titolare di carica consentano a quest'ultimo di esercitare una forma di ingerenza nell'attività dell'ente presso il quale lo stesso riveste incarichi, tale da escludere l'esercizio imparziale della funzione pubblica ricoperta.

Con riguardo alla fattispecie di cui alla lettera a), nel periodo di riferimento l'Autorità ha esaminato alcune posizioni ricoperte presso uffici tecnici istituiti all'interno dell'amministrazione centrale, tra cui l'incarico di *esperto nella Consulta per l'emissione delle carte valori postali e della filatelia*.

In merito, l'Autorità ha innanzitutto accertato che la *Consulta per l'emissione delle carte valori postali e della filatelia* è un organo a carattere esclusivamente tecnico e consultivo del Ministero dello Sviluppo Economico ed ha il compito di esprimersi annualmente sul programma di emissione dei valori postali e sugli indirizzi di politica filatelica (cfr. d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197). Al suo interno, gli "esperti", sono personalità del mondo sociale, scientifico, artistico, letterario e culturale che si riuniscono (in seno alla Consulta) esprimendo un parere sul programma medesimo adottato dal Ministero dello Sviluppo Economico. Alla luce del carattere meramente tecnico dell'attività in esame e dell'esigua sottrazione di tempo che tale incarico comporta nei confronti degli impegni governativi, l'Autorità ha ritenuto che la carica di "esperto" esaminata non ricade nel divieto di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge, risultando, pertanto, compatibile con la carica di governo ricoperta dall'interessato.

Con riferimento alle cariche in enti di diritto pubblico di cui alla lettera b), come da indirizzo ormai consolidato, l'Autorità ha valutato preliminarmente, caso per caso, la sussistenza degli "indici" distintivi che generalmente caratterizzano questa tipologia di enti. Per alcune situazioni è stata effettuata anche una valutazione in ordine all'eventuale sussistenza di profili di conflitto di interessi, derivanti dal possibile esercizio di poteri di ingerenza nei confronti dell'ente esaminato (riconducibili, ad esempio, all'attribuzione di funzioni di vigilanza o di finanziamento, ovvero al potere di nomina e di controllo sugli atti e sugli organi dell'ente) da parte del Dicastero presso il quale il titolare di carica ricopre il proprio mandato governativo.

La questione si è posta, ad esempio, con riferimento all'incarico (dal quale il titolare interessato si è spontaneamente dimesso nel corso degli accertamenti preliminari) di *Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche* (CNR), ente pubblico nazionale di ricerca sottoposto alla vigilanza e al finanziamento del

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR). Analogamente incompatibile, con riguardo alla lettera *b*), è stato ritenuto l'incarico concernente la presidenza di *Area Science Park di Trieste* qualificato come ente di ricerca nazionale di primo livello dotato personalità giuridica di diritto pubblico, vigilato e finanziato dal MIUR e promotore di progetti di ricerca cofinanziati dal *Ministero dell'Ambiente* (anche in tal caso l'interessato ha spontaneamente risolto la situazione di incompatibilità, rassegnando le dimissioni in fase preistruttoria).

Profili di potenziale conflitto di interessi sono stati rilevati anche con riguardo ad alcune cariche (già risolte dai titolari interessati in concomitanza con l'assunzione dell'incarico di governo) presso l'*Istituto Superiore di Sanità*, l'*Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Age.na.s)* e il *Comitato Provinciale della Lega italiana per la Lotta contro i Tumori (LILT)*, trattandosi di enti pubblici sottoposti alla vigilanza del *Ministero della Salute*.

Alle medesime conclusioni l'Autorità è giunta con riguardo alle cariche di Presidente del Comitato di Indirizzo, del Nucleo di Valutazione e di Direttore scientifico ricoperte da alcuni componenti del "Governo Monti" all'interno di Aziende Ospedaliere Universitarie. In proposito l'Autorità ha confermato il proprio orientamento, secondo il quale, conformemente alla giurisprudenza prevalente, la Aziende ospedaliere, anche universitarie, vanno qualificate come enti di diritto pubblico, parte del *Servizio Sanitario Nazionale*, come tali rilevanti ai sensi della lettera *b*). La cessazione delle suddette situazioni non ha comunque richiesto l'attivazione di procedimenti istruttori per la rimozione dell'incompatibilità.

b) cariche in società e attività di rilievo imprenditoriale.

I titolari di cariche di governo non possono, nello svolgimento del proprio mandato, "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). Nella definizione delle cariche rilevanti nell'ambito delle società o degli organismi che svolgono attività imprenditoriale, l'Autorità ha fatto costante riferimento al principio enunciato dall'articolo 3, lettera *a*), del Regolamento applicativo, 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 o in attività di rilievo imprenditoriale che, a prescindere dall'elemento retributivo e dalla loro testuale qualificazione, conferiscono all'interessato il potere di incidere (direttamente o indirettamente) sulla gestione della società o dell'ente.

La fattispecie delineata dalla lettera *c*) appare numericamente la più consistente. Nel corso degli accertamenti svolti con riguardo ai membri del governo in carica sono emerse, infatti, numerose cariche di gestione in società aventi scopo di lucro, tutte risolte positivamente dagli interessati, in fase preistruttoria, con le proprie dimissioni.

Nell'esame delle numerose situazioni di incompatibilità, principalmente riconducibili ad incarichi in società di capitali, sono emerse anche alcune cariche all'interno di società consortili e consorzi, anch'esse rilevanti ai sensi della lettera c). In merito a queste ultime, l'Autorità ha confermato il suo consolidato orientamento, secondo il quale ciò che rileva è lo svolgimento di un'attività di impresa, intendendosi per tale "qualsiasi entità che esercita un'attività economica quali che siano il suo stato giuridico e le sue modalità di finanziamento", così come specificato nel Regolamento (articolo 3, lettera d)). Anche tali situazioni sono state risolte positivamente dagli interessati con la cessazione dalla carica, altrimenti incompatibile con l'incarico di governo.

Con riferimento alla valutazione della tipologia di incarichi rilevanti ai sensi dell'incompatibilità prevista dall'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge, l'Autorità ha confermato il proprio orientamento secondo il quale assumono rilievo tutti quegli incarichi che, al di là della veste formale, conferiscono la possibilità di influire sulla gestione di un'attività imprenditoriale. *Ex adverso*, è stata, pertanto, considerata compatibile la carica di *Presidente onorario* di una società per azioni. Nel caso di specie, l'Autorità ha accertato che la carica di presidente onorario era prevista e disciplinata nello statuto della società e si caratterizzava per l'assenza di poteri gestionali e di rappresentanza, che spettano, invece, al presidente effettivo e agli altri consiglieri di amministrazione i cui nominativi sono, di regola, iscritti nel registro delle imprese. La previsione statutaria e l'assenza di diritto di voto sono stati, pertanto, considerati elementi sufficienti ad escludere la rilevanza della carica ai sensi della lettera c).

Consistente, con riguardo al governo in carica, è risultata anche l'attività svolta dall'Autorità con riguardo alle cariche in enti senza scopo di lucro (associazioni e fondazioni). In proposito, conformemente alla propria prassi, l'Autorità ha proceduto a svolgere un'indagine di tipo sostanziale, finalizzata ad accertare in concreto le caratteristiche dell'attività esercitata da tali enti e ad acclarare se, pur in assenza di uno scopo di lucro, essi svolgessero, direttamente o indirettamente, attività di rilievo imprenditoriale. Con riguardo a ciascuna delle singole posizioni dichiarate o rilevate d'ufficio l'Autorità ha, pertanto, dovuto verificare, caso per caso, se specifiche disposizioni statutarie dell'ente prevedessero lo svolgimento di attività di natura imprenditoriale o la detenzione e gestione di partecipazioni in società. In tale ottica, l'Autorità ha inoltre proceduto, ove necessario, a richiedere ai titolari di carica la trasmissione di ogni elemento, di natura anche contabile, utile a valutare la natura dell'attività svolta dalle associazioni e fondazioni interessate ed il carattere eventualmente gestionale della carica ivi ricoperta.

In applicazione della suddetta disposizione sono state considerate compatibili per assenza di rilievo imprenditoriale, tra le altre, alcune cariche ricoperte all'interno del *Gruppo Bildeberg*, della *Commissione Trilaterale* e del *think tank Bruegel*, così come le cariche di membro della Giunta direttiva di *Assonime*, di Consigliere della *Fondazione per le scienze religiose Giovanni XXIII*, di Presidente della *Fondazione Onlus Monte Rosa*, di membro del Consiglio Generale della *Fondazione Giorgio Cini*, di Consigliere di

amministrazione della *Fondazione Saverio Nitti*, di Presidente del *Centro di Ricerche e Studi CERISDI*, di membro del Consiglio Direttivo dell' *Associazione italiana per la ricerca sul Cancro-AIRC*.

Parimenti compatibile, tenuto conto delle preminenti finalità di studio e ricerca dell'ente, delle sue modalità di finanziamento e dei dati di bilancio, sono state giudicate le cariche di membro del Comitato esecutivo e di Consiglio Generale di *Aspen Institute* e di componente del Comitato direttivo dell'associazione *ASTRID*.

Lo stesso ragionamento è stato seguito per valutare la carica di Membro del Comitato di indirizzo della *Fondazione Italianieuropei*. Dai chiarimenti forniti dalla Fondazione in merito alla natura delle entrate comprese nelle voci di bilancio è emerso che si tratta di “proventi raccolti in occasione di sponsorizzazione di eventi organizzati dalla Fondazione Italianieuropei”, ossia di introiti che, oltre a presentare un valore assoluto esiguo, non sembrano riconducibili ad attività economiche della Fondazione. Inoltre, il Comitato di Indirizzo della fondazione è risultato non svolgere compiti a carattere gestionale, fornendo invece, con incontri occasionali, un supporto di carattere meramente consultivo sulle attività della Fondazione e sulla relativa produzione scientifica. Sulla base di tali elementi, l'Autorità ha escluso sia che l'attività della fondazione abbia “rilievo imprenditoriale” sia che la carica in esame comporti l'esercizio di poteri a carattere gestionale.

Compatibili, infine, sono stati considerati gli incarichi di natura esclusivamente scientifica, culturale od onorifica.

c) attività professionali o di lavoro autonomo

In base all'articolo 2, comma 1, lettera *d*), della legge, i titolari di cariche di governo non possono, 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*”. Alla luce della predetta disposizione, sono incompatibili tutte quelle attività che comportano l'esercizio effettivo di un'attività professionale o di lavoro autonomo e che presentano profili di connessione con la carica di governo ricoperta.

In proposito va rammentato che la legge n. 215/2004, pur mirando ad impedire che le attività svolte “a titolo privato” dal titolare di carica possano distorcere l'imparzialità e il buon andamento dell'azione di governo, in un'ottica di bilanciamento di interessi contrapposti, tiene comunque conto dell'interesse specifico del titolare a conservare la sue precedenti attività lavorative e professionali. In tal caso, l'incompatibilità è limitata ai soli casi in cui il rischio di situazioni di conflitto di interessi è concreto ed effettivo perchè l'attività professionale presenta profili di connessione con la carica di governo.

Per la sussistenza di un concreto rischio di conflitto di interessi, l'Autorità ha ritenuto necessario l'effettivo esercizio dell'attività professionale e non sufficiente, invece, la mera iscrizione ad un albo.

Con riguardo al governo in carica sono venuti in evidenza diversi casi di iscrizione agli albi professionali (avvocati, ingegneri, architetti, medici,

giornalisti), ritenuti compatibili quando i titolari di carica hanno dichiarato di non esercitare la relativa professione o di averne sospeso l'esercizio in ragione dell'incarico di governo.

Sono stati esaminati anche alcuni rapporti di lavoro autonomo. Tra questi si segnalano numerose docenze universitarie a contratto, in Italia e all'estero. Alcune di esse sono state considerate compatibili con il mandato perché svolte a tempo determinato e implicanti un impegno relativamente esiguo. Per principio consolidato dell'Autorità, infatti, la natura didattica e/o culturale unitamente al carattere temporaneo e occasionale dell'incarico, non appare idoneo né a indurre il titolare a distorcere la funzione pubblica esercitata al fine di trarne vantaggi personali, né a sottrarre tempo alla cura degli interessi pubblici. In presenza di tali requisiti, non essendo compromesso il dovere di esclusività di cui all'articolo 1 della legge, è considerata prevalente l'esigenza di tutelare la libertà scientifica e di manifestazione del pensiero (lo stesso principio vale nel caso di partecipazioni a comitati scientifici, relazioni a convegni, partecipazioni a seminari e occasionali collaborazioni giornalistiche).

Per le medesime ragioni, compatibile è stata giudicata, ai sensi della lettera d), la carica di capo redattore e di componente del comitato di redazione di riviste, tenuto conto dell'esiguità dell'impegno richiesto e del carattere meramente scientifico o accademico del rapporto intrattenuto dagli interessati con le singole riviste.

Alla fattispecie disciplinata dalla lettera d) dell'articolo 2, comma 1, della legge, sono stati ricondotti anche gli incarichi arbitrali di cui alcuni titolari di cariche di governo risultavano investiti al momento dell'assunzione del mandato. Fatti salvi gli incarichi già sostanzialmente esauriti, l'Autorità ha giudicato quelli pendenti compatibili con l'incarico governativo dopo aver accertato l'assenza di elementi di connessione con le responsabilità e le attribuzioni derivanti dal mandato, come individuati nelle deleghe, unitamente alla circostanza che l'attività professionale che residuava da svolgere relativamente agli arbitrati appariva comunque contenuta.

d) impiego pubblico e privato

Nel corso degli accertamenti relativi al governo in carica l'Autorità ha affrontato diverse problematiche relative alle ipotesi di incompatibilità previste dalle lettere e) ed f) dell'articolo 2, comma 1, della legge, che - nel rispetto del richiamato principio di esclusività - fanno divieto ai titolari di incarichi governativi di esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro sia pubblico che privato nel corso del mandato. Consistente è risultato, in particolare, il numero di impieghi pubblici ricoperti dai membri del governo potenzialmente incompatibili con l'esercizio della funzione governativa (lettera e)). Il "Governo Monti", come è noto, annovera, infatti, tra i suoi componenti diversi professori universitari, magistrati amministrativi e contabili e alti dirigenti dello Stato. Anche in tali casi, le situazioni di potenziale incompatibilità sono state comunque risolte in fase preistruttoria con il collocamento in aspettativa o in posizione di fuori ruolo del titolare di carica interessato, conformemente a quanto previsto dall'articolo 2, comma 5, della legge, ai sensi del quale

“I dipendenti pubblici o privati sono collocati in aspettativa o nell’analoga posizione prevista dagli ordinamenti di provenienza e secondo le medesime norme, con decorrenza dal giorno del giuramento e comunque dall’effettiva assunzione della carica”. In un numero consistente di casi, già all’atto della trasmissione del *Formulario* sulle incompatibilità il titolare di carica risultava aver già “congelato”, secondo le modalità previste dal proprio ordinamento di provenienza, l’impiego pubblico o privato esercitato fino alla data dell’insediamento. Solo in qualche caso è stato necessario, in fase preliminare, invitare alcuni titolari di carica a regolarizzare le posizioni potenzialmente incompatibili con i divieti di cui alle lettere *d)* ed *f)*, perfezionando e trasmettendo all’Autorità copia del provvedimento con cui l’ordinamento di appartenenza disponeva il collocamento in aspettativa o in fuori ruolo dell’interessato.

Conclusioni

L'esperienza maturata nell'applicazione della legge segnala l'opportunità di una riflessione in merito ad alcuni profili di criticità della normativa italiana, profili che peraltro emergono con tutta evidenza laddove si faccia riferimento alle esperienze di altri ordinamenti giuridici¹⁰.

Innanzitutto il sistema italiano, a differenza di principali paesi europei, non prevede un esplicito riconoscimento a livello costituzionale della disciplina in materia di conflitto di interesse. Il legislatore ha regolamentato la fattispecie in esame avendo riguardo alla sua duplice configurazione: quella cosiddetta 'statica' (incompatibilità) e quella cosiddetta 'dinamica' (conflitto d'interessi), la prima soggetta ad un controllo *ex ante*, la seconda invece rimessa a valutazioni *ex post*.

A) Per quanto concerne la seconda fattispecie, la disciplina nazionale fa propria una visione del conflitto di interessi in termini concreti (l'atto che incide sulla sfera patrimoniale dell'interessato) e rigetta, invece, l'idea che debba essere considerata giuridicamente rilevante la mera situazione di pericolo derivante dalla commistione tra l'incarico di governo detenuto e gli interessi economici e finanziari del titolare. In questo modo, il sistema italiano si discosta da quello statunitense che attribuisce rilevanza anche al semplice pericolo (*clear and present danger*) ritenuto di per sé meritevole di tutela in tale ordinamento.

Il legislatore italiano ha così effettuato una scelta assolutamente peculiare, la cui premessa è che la mera titolarità di situazioni patrimoniali in potenziale conflitto di interessi con l'esercizio di funzioni governative non può essere considerata un impedimento all'accesso alle relative cariche. Al soggetto investito di funzioni di governo è garantita, di conseguenza, la proprietà di tutti i suoi beni e la titolarità degli interessi economici che vi sono connessi, con il solo divieto astratto di assumere compiti di gestione diretta "in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale" (articolo 2, comma 1, lettera c), della legge).

In questo senso, l'articolo 3 della legge disciplina due diverse ipotesi che implicano un accertamento successivo al verificarsi del fatto lesivo (l'adozione dell'atto o l'omissione): a) il «conflitto di interessi per incompatibilità», che ricorre ogniqualvolta il titolare di una carica di governo che si trova già in una situazione di incompatibilità adotta o partecipa all'adozione di un atto, nell'esercizio della funzione di governo; b) il «conflitto di interessi per incidenza patrimoniale», che riguarda l'adozione di atti, attraverso i quali il titolare di carica favorisca se stesso, il coniuge o i suoi parenti entro il secondo grado, arrecando al contempo un danno all'interesse pubblico.

¹⁰ Cfr. Audizione del Presidente dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, Prof. Giovanni Pitruzzella, alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, del 29 marzo 2012, sullo stato dell'applicazione della normativa in materia di conflitto di interessi.

Nell'ordinamento statunitense l'organo di controllo può agire adottando soluzioni (quali la *divestiture* e il *blind trust*) in grado di risolvere in radice la situazione di conflitto, affinché essa non si riproponga in futuro. Nel nostro ordinamento questo non è consentito e, sotto questo profilo, l'Autorità ha limitate possibilità di intervento.

In primo luogo l'accertamento della fattispecie in conflitto di interessi è condizionata alla verifica di requisiti particolarmente stringenti, ovvero la sussistenza di: *i*) un'"incidenza specifica e preferenziale" sulla sfera patrimoniale del titolare o dei suoi congiunti; *ii*) un "danno per l'interesse pubblico", che, come l'Autorità ha precisato nel regolamento applicativo, si realizza quando l'atto o l'omissione del titolare della carica di governo sono idonei ad alterare il corretto funzionamento del mercato o quando la scelta operata è manifestamente ingiustificata in relazione ai fini cui è preordinata l'azione di governo.

In secondo luogo, una volta compiuto questo complicato accertamento, i meccanismi di *enforcement*, non prevedono la eliminazione del problema come previsto nell'ordinamento statunitense. Nel nostro ordinamento infatti, è prevista una mera sanzione pecuniaria nei confronti dell'impresa che tragga vantaggio dall'atto adottato in conflitto, sanzione che, per di più, può intervenire solo a seguito di inottemperanza alla diffida dell'Autorità. Nei confronti del titolare di carica, la sanzione è ancor più irrisoria, coincidendo con la comunicazione degli accertamenti condotti e della sanzione comminata ai Presidenti delle Camere.

Si tratta di problemi connessi con la scelta di fondo compiuta dal legislatore italiano, che si distacca sul punto da buona parte dei paesi UE ed extra UE.

In sostanza, la legge italiana rinuncia a prevenire la situazione di conflitto di interessi e lo affronta solo quando sorge, in modo peraltro assai complesso (sotto il profilo dell'accertamento) e del tutto inefficace (sotto il profilo dell'*enforcement*).

B) Per quanto concerne il sistema delle incompatibilità espressamente indicate dall'articolo 2 della legge n. 215/2004, il nostro ordinamento ha operato scelte analoghe a quelle dei principali paesi europei: il titolare di carica deve effettuare una opzione tra la carica pubblica e quella privata eventualmente ricoperta. Sotto questo profilo, si può affermare che nell'applicazione pratica fino da oggi avvenuta dell'articolo 2 della legge si sono osservati risultati soddisfacenti, nel senso che l'azione di "dissuasione" dell'Autorità è stata effettiva ed efficace nella logica di indurre il titolare di carica ad eliminare le cause di incompatibilità. Dall'entrata in vigore della legge ad oggi, sono state risolte pressoché tutte le situazioni di incompatibilità che presentavano i rispettivi membri al momento dell'insediamento.

Sebbene si siano incontrate nel tempo alcune difficoltà interpretative, si può ritenere, nel complesso, che la normativa ha avuto una certa efficacia applicativa.

Nell'ottica di un progressivo miglioramento della legislazione in materia non può non guardarsi con favore all'introduzione nell'ambito del decreto-legge n. 138/2011, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" (come modificato dalla legge di conversione 14 settembre 2011 n. 148), di alcune modifiche alla legge n. 215/2004, oggetto di istanze più volte sollevate nelle relazioni dell'Autorità.

Attraverso detto Decreto la situazione di disparità nei confronti delle cariche regionali (che sono e restano incompatibili) subisce un sensibile ridimensionamento ed è stata ricomposta un'altra lacuna normativa riguardante la fattispecie di incompatibilità intercorrente tra la carica di membro del Parlamento europeo e quella di componente del Governo di uno Stato membro. Infine, il decreto-legge n. 138/2011 è intervenuto sul tema del divieto di cumulo di retribuzioni e altri vantaggi economici derivanti da situazioni di incompatibilità disponendo che "resta fermo in ogni caso il divieto di cumulo con ogni altro emolumento; fino al momento dell'esercizio dell'opzione, non spetta alcun trattamento per la carica sopraggiunta".

Tuttavia, vi è ancora molto da fare per rendere la disciplina in materia di incompatibilità più efficace sotto il profilo della comprensibilità di alcune delle fattispecie disciplinate dall'articolo 2, comma 1, della legge, soprattutto per quanto attiene ai seguenti profili:

a) la portata del 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"* (articolo 2, comma 1, lettera c, della legge) presuppone l'accertamento della natura giuridica dell'organismo presso cui la carica è ricoperta e l'individuazione delle cariche, uffici o funzioni comunque denominate, rilevanti ai fini della legge.

Quanto all'espressione "attività di rilievo imprenditoriale", non riconducibile alle tradizionali categorie codicistiche, l'Autorità, in assenza di una chiara e tassativa indicazione della legge, ha privilegiato l'aspetto funzionale dell'impresa e ritenuto che anche le fondazioni e le associazioni, pur non avendo scopo di lucro, possano rientrare nella nozione di "attività di rilievo imprenditoriale", dovendosi ovviamente verificare nel concreto (attraverso l'analisi dello Statuto e dei dati contabili) se l'ente svolga materialmente un'attività imprenditoriale e se tale attività non possa definirsi "marginale" - e come tale non rilevante - rispetto al complesso delle altre.

Per quanto riguarda poi la definizione delle cariche di gestione o "funzioni comunque denominate", la norma è estremamente generica e non specifica quali cariche o funzioni assumono rilevanza ai fini del divieto; anche in questo caso, l'Autorità ha deciso di adottare un approccio di tipo sostanziale, che porta ad includere nell'articolo 2, comma 1, lettera c), tutti quegli incarichi che, a prescindere dalla riconducibilità alle categorie classiche degli organi sociali e dagli aspetti retributivi, consentono di influire sulla attività imprenditoriale.

Al di là degli sforzi interpretativi operati dall'Autorità, sarebbe quanto mai opportuno che il legislatore specificasse con maggiore dettaglio sia le cariche o gli uffici incompatibili sia le tipologie di enti a cui è possibile ricondurre l'"attività di rilievo imprenditoriale".

b) Altra questione che potrebbe essere meglio chiarita è se la semplice sospensione dall'incarico sia un rimedio idoneo a rimuovere la causa di incompatibilità.

L'Autorità ha finora ritenuto di non esprimersi sulla compatibilità dell'istituto della auto sospensione con i singoli ordinamenti dei vari enti e organismi e si è limitata a prendere atto degli effetti della sospensione sul regime delle incompatibilità, ritenendo l'istituto idoneo a far cessare la causa di incompatibilità, eccetto i casi di connessione tra la carica assunta e l'ente da cui ci si auto sospende.

In ogni caso, sarebbe auspicabile un chiarimento normativo anche per coordinare l'istituto con l'esistenza di un regime di incompatibilità post-carica che esclude per alcune tipologie di cariche la possibilità di riassunzione immediata, consentendola solo decorsi dodici mesi dalla cessazione della carica.

c) Problematiche non di minore rilevanza sorgono poi relativamente alle incompatibilità post carica previste all'articolo 2, comma 4, della legge, il quale stabilisce che le incompatibilità derivanti da cariche in enti pubblici, in società o enti svolgenti attività imprenditoriale o dallo svolgimento di attività professionale *“perdura per dodici mesi dal termine della 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”*.

La disposizione, che è finalizzata ad evitare che il titolare di carica si possa precostituire benefici futuri, non è chiara nel delimitare l'esatta estensione delle incompatibilità successivamente alla cessazione della carica di Governo. Il divieto di ricoprire cariche e uffici o svolgere funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fine di lucro o in attività imprenditoriali, risulta, nella fase successiva alla carica, certamente circoscritto ai soli casi in cui sussistano la connessione e la prevalenza dell'attività della società nei settori in cui il titolare ha svolto la funzione.

Quanto invece alle cariche negli enti pubblici, di cui alla lettera b), non è chiaro se esse siano vietate *tout court* nei successivi dodici mesi (senza alcun ridimensionamento quindi rispetto alla incompatibilità già prevista per i titolari in costanza di carica), ovvero se anch'esse siano vietate solo in presenza di una connessione e prevalenza dell'attività dell'ente nei settori in cui il titolare ha svolto la funzione.

Sarebbe, quindi, quanto mai opportuno un intervento del legislatore che specifichi se il requisito della connessione e della prevalenza vada riferito o meno anche agli enti pubblici.

Inoltre, un efficace sistema di controlli post-carica da parte dell'Autorità dovrebbe implicare l'introduzione da parte del legislatore di un obbligo dichiarativo da parte degli ex titolari di cariche di governo di assunzione o riassunzione delle attività post carica.

d) Il sistema delle dichiarazioni di cui all'articolo 5, comma 1, della legge n. 215/2004 potrebbe essere migliorato nel senso di prevedere un obbligo di dichiarazione di tutte le cariche, gli uffici e le funzioni sussistenti alla data di assunzione dell'incarico di governo, lasciando poi all'Autorità la valutazione

sull'eventuale qualificazione delle stesse come incompatibili. Attualmente, invece, la norma prevede che i titolari devono dichiarare le situazioni di incompatibilità sussistenti alla data di assunzione della carica, investendo i dichiaranti di una valutazione preventiva di compatibilità dei propri incarichi. Ne consegue che non sono rari i casi in cui i titolari di carica di governo omettono di indicare alcune situazioni nell'erroneo convincimento che non si tratti di cariche o uffici incompatibili con l'articolo 2, comma 1 della legge n. 215/2004.

In conclusione, l'Autorità intende evidenziare che, allo stato, il sistema italiano delle incompatibilità, operante *ex ante* e di tipo statico, ha esplicito una certa efficacia, sebbene la pratica applicazione delle norme abbia mostrato la necessità di alcuni interventi chiarificatori da parte del legislatore.

A diverse conclusioni, vista anche l'esiguità dei procedimenti istruttori condotti sul punto, deve giungersi per quanto attiene al sistema del conflitto di interessi di tipo economico - finanziario, che in Italia è basato su complessi accertamenti *ex post* ed in cui l'Autorità preposta al controllo è priva di adeguati strumenti di enforcement.

L'Autorità auspica pertanto che, anche alla luce dell'esperienza maturata in questi anni, il legislatore intervenga nella materia tenendo in considerazione le problematiche evidenziate.