

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. CLIII
n. 4

RELAZIONE

DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL
MERCATO SULLO STATO DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO
E VIGILANZA IN MATERIA DI CONFLITTI DI INTERESSI

(Aggiornata al 31 dicembre 2019)

(Articolo 8, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215)

Presentata dal Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

(RUSTICHELLI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 20 febbraio 2019
—————

PAGINA BIANCA



**Relazione semestrale
sul conflitto di interessi
(legge 20 luglio 2004, n. 215)**



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO

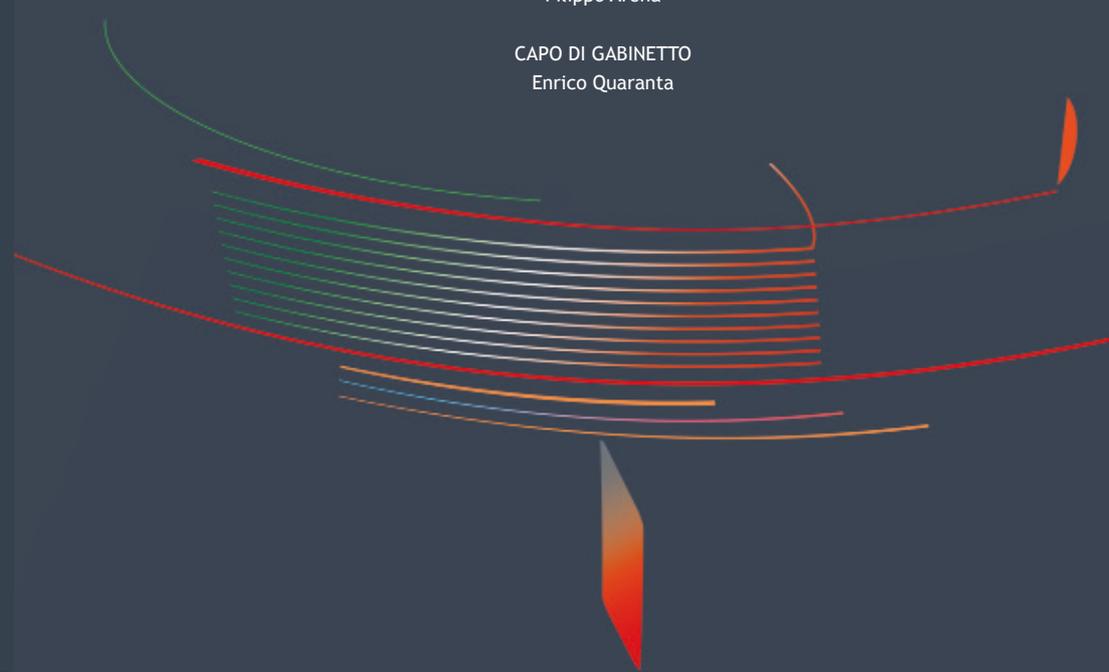


PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

COMPONENTI
Gabriella Muscolo
Michele Ainis

SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

CAPO DI GABINETTO
Enrico Quaranta



XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO

Premessa	5
1. Dati di sintesi relativi all'attività svolta dall'Autorità nel secondo semestre 2019	7
2. Attività svolte dall'Autorità in materia di incompatibilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 215/2004	9
3. Il procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 6, della legge n. 215/2004	20
4. Attività svolte dall'Autorità in materia di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale ai sensi dell'articolo 3, della legge n. 215/2004	22
5. Attività svolte dall'Autorità in materia di incompatibilità post-carica ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge n. 215/2004	24
6. Attività di natura consultiva svolta dall'Autorità	25
7. Adempimenti in materia di accesso civico generalizzato	27
8. Elementi di criticità della normativa in materia di risoluzione dei conflitti di interessi e prospettive di riforma	29

PAGINA BIANCA

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

Premessa

La presente Relazione, sottoposta al Parlamento ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215, descrive l'attività di controllo e di vigilanza svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel secondo semestre 2019, ai sensi della normativa di cui alla stessa legge 20 luglio 2004, n. 215, recante "*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*".

In data 5 settembre 2019, al termine dell'iter per la formazione del nuovo governo, il Presidente del Consiglio dei ministri Prof. avv. Giuseppe Conte e i Ministri hanno prestato il giuramento di rito nelle mani del Capo dello Stato, cui ha fatto seguito la cerimonia di insediamento e la nascita ufficiale del Governo Conte II.

Nella Relazione si rende conto delle attività di vigilanza e controllo svolte dall'Autorità sull'azione di governo condotta dai due esecutivi succedutisi nel periodo di riferimento, nonché del complesso di specifiche attività e verifiche che, in ottemperanza alle disposizioni in materia di conflitto di interessi, l'Autorità è tenuta ad effettuare in occasione dell'avvicendamento di due diverse compagini governative.

Nel secondo semestre 2019, l'Autorità ha altresì valutato alcune segnalazioni relative ad asserite fattispecie di conflitto di interessi ed ha continuato a svolgere la consueta attività consultiva su richiesta degli interessati. E' inoltre pervenuta una richiesta di accesso civico generalizzato, che è stata trattata secondo la procedura sancita dall'articolo 5, d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Una parte della Relazione è infine dedicata all'analisi dei principali elementi di criticità della legge 20 luglio 2004, n. 215 emersi nel corso delle attività svolte nel semestre, nonché ad una esposizione sintetica dei principali temi che sono stati affrontati durante l'audizione che il Presidente dell'Autorità, Roberto Rustichelli, ha tenuto il 2 ottobre 2019 dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge A.C. 702 (Fiano) e A.C. 1461 (Macina), recanti disposizioni in materia di conflitti di interessi, nonché della proposta A.C. 1843 (Boccia), recante "*Limiti all'assunzione e al mantenimento*

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

di cariche politiche da parte degli editori operanti nel settore della comunicazione elettronica e dei gestori di piattaforme telematiche e divieto di utilizzazione di sistemi tecnologici di profilazione o di alterazione inconsapevole del comportamento degli elettori” (c.d. legge sul “conflitto di interessi digitale”).

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

1. Dati di sintesi relativi all'attività svolta dall'Autorità nel secondo semestre 2019

Il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri e il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di Segretario del Consiglio medesimo, hanno assunto le rispettive cariche in data 5 settembre 2019¹. Gli altri Sottosegretari di Stato hanno assunto le loro funzioni con il giuramento alla presenza del Presidente del Consiglio di ministri, avvenuto il 16 settembre 2019².

Considerato che i titolari di carica di governo sono tenuti a dichiarare all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato le situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 1, l. n. 215/2004, entro trenta giorni dall'assunzione della carica (articolo 5 comma 1) e a comunicare i dati relativi alle proprie attività patrimoniali entro i sessanta giorni successivi (articolo 5, comma 2), per tutti i componenti del Governo Conte II i termini per le predette dichiarazioni sono scaduti nel secondo semestre 2019. Nel periodo in considerazione, pertanto, si è concentrata la maggior parte delle attività di verifica e di analisi sulle dichiarazioni e sulle posizioni dei nuovi titolari di carica di governo, nonché delle relative valutazioni ed interventi da parte dell'Autorità.

Nel semestre di riferimento sono altresì proseguite le ordinarie attività di vigilanza e controllo sulle posizioni e sull'operato dei titolari di cariche di governo, come prescritto dalla vigente disciplina in materia di conflitto di interessi.

¹ I D.P.R. di nomina sono del 4 settembre 2019 e sono stati pubblicati in G.U. Serie Generale n. 209 del 6 settembre 2019. Il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri ha assunto la carica a seguito del giuramento avvenuto, come da prassi, nel corso della prima riunione del Consiglio.

² Il D.P.R. di nomina è del 13 settembre 2019 ed è stato pubblicato in G.U. Serie Generale n. 219 del 18 settembre 2019.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

Tabella 1

Governo Conte II al 31/12/2019	
Titolari di cariche di governo	67
<i>Presidente del Consiglio dei Ministri</i>	1
<i>Ministri</i>	20
<i>Sottosegretari di Stato</i>	43
<i>Commissari straordinari del Governo ai sensi dell'art. 11, l. n. 400/1988</i>	3

Nella **Tabella 1** sono riportati i dati relativi ai titolari di cariche di governo al 31 dicembre 2019. Il dato relativo al numero dei Ministri tiene conto della intervenuta cessazione dell'On. prof. Lorenzo Fioramonti dalla carica di Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca. Rispetto a tale carica, infatti, l'On. prof. Lorenzo Fioramonti ha rassegnato le proprie dimissioni, che sono state accettate con D.P.R. del 30 dicembre 2019³. Con lo stesso D.P.R., il Presidente del Consiglio dei ministri è stato incaricato di reggere, *ad interim*, il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca.

In occasione della designazione dei Sottosegretari di Stato, avvenuta nel Consiglio dei ministri del 13 settembre 2019, sono stati comunicati il numero e i nomi dei Sottosegretari destinati ad assumere le funzioni di Viceministro. Alla data del 31 dicembre 2019, tuttavia, i relativi decreti di nomina non risultano essere stati pubblicati.

Al 31 dicembre 2019 risultano essere in carica i seguenti Commissari straordinari del Governo nominati ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400: 1) Dott.ssa Annapaola Porzio, Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, nominata con D.P.R. 19 febbraio 2019; 2) Dott.ssa Giuliana Perrotta, Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse, nominata con D.P.R. 8 maggio 2019; 3) Contrammiraglio Aurelio Caligiore, Commissario straordinario del Governo per il recupero delle balle di rifiuti plastici pressati (Combustibile solido secondario) perse dalla Motonave "IVY" nelle acque del Golfo di Follonica, nominato con D.P.R. 25 giugno 2019.

³ Tale D.P.R. è stato pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 305 del 31 dicembre 2019.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

2. Attività svolte dall’Autorità in materia di incompatibilità ai sensi dell’articolo 2, comma 1, della legge n. 215/2004

Del governo Conte II sono entrati a far parte 17 componenti che già erano presenti nel precedente esecutivo, pari a circa il 26% del totale⁴.

I componenti del governo Conte II che figuravano tra i titolari di carica nel governo Conte I hanno confermato quanto già formalmente dichiarato all’Autorità al momento dell’assunzione della precedente carica. Tutti i rimanenti Ministri e Sottosegretari di Stato hanno fatto pervenire in Autorità le dichiarazioni relative alle situazioni di incompatibilità di cui all’articolo 2, comma 1 della legge n. 215/2004, come prescritto dall’articolo 5, comma 1 della stessa legge.

La Tabella 2 riporta i dati relativi al numero complessivo delle situazioni esaminate, differenziate tra situazioni compatibili e situazioni incompatibili. Le situazioni di incompatibilità rimosse sono distinte a seconda che le stesse siano state dichiarate dagli interessati, ovvero rilevate d’ufficio nell’ambito delle attività di verifica condotte dall’Autorità.

9

Tabella 2

Governo Conte II Situazioni esaminate in relazione all’art. 2, comma 1, l. n. 215/2004	
Situazioni di incompatibilità rimosse	64
<i>Rilevate d’ufficio</i>	27
<i>Su dichiarazione degli interessati</i>	37
Situazioni di incompatibilità non ancora rimosse	1
Situazioni compatibili	41
Totale situazioni esaminate	106

⁴ Oltre al Presidente del Consiglio dei ministri, sono entrati a far parte del nuovo esecutivo i seguenti titolari di carica nel Governo Conte I: Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, On. dott. Riccardo Fraccaro; Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, On. Luigi Di Maio; Ministro della Giustizia, On. avv. Alfonso Bonafede; Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, Gen. Sergio Costa; Ministro dell’Istruzione, dell’università e della ricerca, On. prof. Lorenzo Fioramonti; Ministro per le Politiche giovanili e lo sport, On. Vincenzo Spadafora; Sottosegretari di Stato per gli Affari esteri e la cooperazione internazionale, On. dott.ssa Emanuela Claudia Del Re, On. dott. Manlio Di Stefano e Sen. dott. Ricardo Antonio Merlo; Sottosegretari di Stato per l’Interno, Sen. Vito Claudio Crimi e On. dott. Carlo Sibilia; Sottosegretario di Stato per la giustizia, On. dott. Vittorio Ferraresi; Sottosegretario di Stato per la Difesa, On. dott. Angelo Tofalo; Sottosegretario di Stato per l’Economia e le finanze, On. dott.ssa Laura Castelli; Sottosegretario di Stato per l’Economia e le finanze, On. dott. Alessio Mattia Villarosa; Sottosegretario di Stato per lo Sviluppo economico, On. dott. Stefano Buffagni.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

Per un corretto inquadramento dei dati sopra riportati sono necessarie alcune precisazioni.

In primo luogo, occorre considerare che il totale delle situazioni incompatibili dei titolari di carica di governo è influenzato dal numero di parlamentari presenti nell'esecutivo⁵. I membri del Parlamento, infatti, sono soggetti al relativo regime delle incompatibilità (Legge 15 febbraio 1953, n. 60) e, *“qualora chiamati a ricoprire incarichi di governo, normalmente hanno già risolto le ipotesi di incompatibilità ivi disciplinate, alcune delle quali coincidenti con quelle riservate dalla legge n. 215/2004 ai soggetti titolari di uffici governativi”*⁶.

La seconda considerazione attiene al numero di componenti del precedente esecutivo che vengono confermati nel nuovo governo. Questi ultimi - specie ove la conferma avvenga per lo stesso ambito di competenze di cui al precedente incarico - non sono infatti titolari di situazioni incompatibili, avendole già dovute risolvere per effetto del precedente insediamento ed essendosi successivamente trovati, in virtù della carica, nella giuridica impossibilità di assumerne di nuove.

10

Per quanto concerne la tempistica e le modalità di rimozione delle situazioni incompatibili, il Governo attualmente in carica si contraddistingue in quanto in nessun caso è stato necessario un intervento formale dell'Autorità ai fini della risoluzione dell'incompatibilità. Delle 64 situazioni rimosse di cui alla **Tabella 2**, infatti, per 31 (48%) la risoluzione è intervenuta contestualmente all'assunzione dell'incarico⁷, mentre le rimanenti sono state comunque rimosse prima della dichiarazione di cui all'articolo 5, comma 1, l. n. 215/2004.

Il dato si innesta su una tendenza già rilevata in passato⁸, che ha visto una progressiva riduzione dei casi in cui, una volta ricevuta la dichiarazione, il Collegio ravvisa un possibile problema di corretta valutazione e/o rimozione

⁵ Nel Governo Conte II i titolari di carica che fanno altresì parte delle assemblee parlamentari sono 43, pari a circa il 66% del totale.

⁶ Cfr. XVII Relazione semestrale, dicembre 2013, pag. 13. Nello stesso senso si vedano anche la XV Relazione semestrale, luglio 2012, pag. 6 e la XIV Relazione semestrale, aprile 2012, pag. 13.

⁷ Nella prassi dell'Autorità si considerano cessate contestualmente all'assunzione della carica le incompatibilità risolte nell'imminenza dell'assunzione dell'incarico governativo. In tal senso si vedano le istruzioni per la compilazione del Prospetto C del Formulario *Dichiarazione relativa alle situazioni di incompatibilità dei titolari di cariche di governo*.

⁸ Cfr. XVIII Relazione semestrale, giugno 2014, pag. 8.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

di specifiche situazioni delle quali il dichiarante risulti essere titolare, così come delle ipotesi in cui il dichiarante chiede all'Autorità di esprimere una valutazione sulla compatibilità o meno di una determinata situazione.

Il fenomeno appena richiamato appare ascrivibile alla sempre più diffusa consapevolezza in ordine alla esistenza e alla effettiva portata dei divieti di cui all'articolo 2, comma 1, l. n. 215/2004. In tale contesto, sembra altresì di poter riconoscere un ruolo di primo piano all'attività svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che contribuisce in misura rilevante alla conoscenza dei temi relativi al conflitto di interessi, sia attraverso la divulgazione dei propri orientamenti e della propria prassi applicativa, sia prestando una costante assistenza informativa ai titolari di carica di governo, volta a garantire la più ampia e tempestiva *compliance* alle norme sul conflitto di interessi ad opera dei diretti interessati.

Sotto il primo profilo si rammenta che, tanto le Relazioni semestrali al Parlamento - nell'ambito delle quali si dà conto delle più significative delibere adottate nel periodo di riferimento - che i pareri resi su istanza degli interessati⁹, vengono pubblicati sul sito web dell'Autorità e sono liberamente consultabili.

Allo stesso tempo, l'intensa attività di supporto resa dagli uffici dell'Autorità a favore dei soggetti tenuti ad uniformarsi ai precetti della legge 20 luglio 2004, n. 215, concorre in termini significativi ad una corretta e più agevole lettura della disciplina e dei precedenti, consentendo così di addivenire a sempre più celeri rimozioni delle incompatibilità pendenti, sin dalla fase che precede il rilascio delle dichiarazioni ex articolo 5, comma 1, l. n. 215/2004.

Attraverso tale *policy*, l'Autorità si propone di riservare il ricorso agli strumenti di intervento e ai mezzi di contestazione formale previsti dalla legge, ai soli casi di incompatibilità effettivamente dubbia o controversa, ovvero alle ipotesi in cui l'interessato non abbia proceduto a rimuovere spontaneamente la situazione contestata¹⁰.

⁹ La pubblicazione dei pareri sul Bollettino settimanale dell'Autorità è prevista dall'articolo 23, comma 2 del Regolamento sul conflitto di interessi. Tale articolo è stato aggiunto dalla Delibera dell'Autorità n. 26042 del 18 maggio 2016, pubblicata nel Bollettino n. 22 del 27 maggio 2016.

¹⁰ Cfr. XVIII Relazione semestrale, *loc. ult. cit.*.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

Di seguito sono riportate, classificate per macroaree, le situazioni incompatibili o potenzialmente incompatibili che sono state risolte spontaneamente dai titolari di carica. Le informazioni si riferiscono alle sole posizioni dei neo-titolari di carica di governo, atteso che delle posizioni di coloro tra i componenti del Governo Conte II che erano presenti anche nel precedente esecutivo si è dato conto nella XXVII Relazione semestrale al Parlamento.

I. RAPPORTI DI LAVORO PUBBLICO O PRIVATO

Anche per i componenti del Governo Conte II, come avvenuto in passato per gran parte degli esecutivi sottoposti a verifica, un significativo numero di posizioni incompatibili rimosse è riconducibile a rapporti di lavoro pubblico o privato, per i quali la risoluzione è avvenuta mediante il collocamento in aspettativa o altre forme di sospensione del rapporto.

12

In tal senso si vedano le posizioni dei Ministri Roberto Gualtieri ed Elena Bonetti, nonché dei Sottosegretari Maria Cecilia Guerra e Pierpaolo Sileri i quali, in quanto professori o ricercatori di ruolo presso università italiane, sono stati collocati in aspettativa obbligatoria ai sensi dell'articolo 13, comma 1, n. 2, D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, recante *“Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica”*¹¹.

Attraverso il collocamento in aspettativa, secondo le diverse discipline contrattuali applicabili, sono state altresì risolte le posizioni incompatibili dei seguenti titolari di rapporti di lavoro pubblico o privato: Ministro Federico D'Inca, Sottosegretari Giuseppe De Cristofaro e Lorenza Bonaccorsi¹².

Il Ministro Luciana Lamorgese, Consigliere di Stato, ha invece risolto la propria posizione professionale incompatibile, mediante il collocamento in posizione di fuori ruolo¹³.

¹¹ Anche i seguenti neo-titolari di incarico sono professori o ricercatori universitari, ma questi si trovavano già, al momento dell'assunzione della carica di governo, in aspettativa obbligatoria in virtù del mandato parlamentare (ex art. 13, comma 1, n. 1, D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382) o in ragione di altri incarichi: Ministri Paola Pisano e Francesco Boccia, Sottosegretari Mario Turco e Salvatore Margiotta.

¹² Al momento dell'assunzione della carica di governo si trovavano già in aspettativa i Sottosegretari Simona Flavia Malpezzi e Lucia Azzolina.

¹³ Il collocamento in posizione di fuori ruolo, con decorrenza dal 5 settembre 2019, è stato disposto con decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 9 settembre 2019, successivamente ratificato con delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa del 18 settembre 2019.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

II. CONSIGLIERI E AMMINISTRATORI REGIONALI

Il Sottosegretario Giovanni Carlo Cancellieri ha rassegnato le dimissioni dalla carica di componente dell'Assemblea Regionale Siciliana, mentre i Sottosegretari Gian Paolo Manzella e Lorenza Bonaccorsi si sono dimessi dalla carica di assessore alla Regione Lazio.

A questo proposito si ricorda che l'articolo 2, comma 1, lett. a), l. n. 215/2004 esclude dal perimetro delle incompatibilità governative il “mandato [...] di amministratore di enti locali”, ma non quello di consigliere e amministratore regionale, per i quali, pertanto, resta integralmente applicabile il divieto di cumulo con la carica di governo.

Tale situazione, sulla quale l'Autorità ha avuto modo di esprimersi in termini critici¹⁴, si è venuta a determinare per effetto della modifica apportata all'articolo 2, comma 1, lett. a), l. n. 215/2004 dall'art. 3-ter, d.l. 31 marzo 2005, n. 44¹⁵: quest'ultima disposizione, infatti, individua le cariche di amministratore locale escluse dal divieto di cumulo, mediante rinvio alla definizione di cui all'art. 77, comma 2, T.U.E.L., nel cui elenco non sono ricompresi gli amministratori regionali¹⁶.

13

III. LIBERI PROFESSIONISTI E LAVORATORI AUTONOMI

Nei confronti del Ministro Dario Franceschini e del Sottosegretario Alessia Morani, entrambi iscritti all'Albo degli Avvocati, gli Ordini di appartenenza hanno applicato l'istituto della sospensione dall'esercizio della professione per carica istituzionale, ex articolo 20, comma 1, legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante “Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense”.

Il Sottosegretario Mario Turco, iscritto all'Albo dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, ha chiesto all'Ordine di appartenenza di essere cancellato dall'albo e iscritto nell'elenco speciale dei dottori commercialisti non esercenti la professione.

¹⁴ Cfr. XXVIII Relazione semestrale, giugno 2019, pag. 8, ove ulteriori riferimenti.

¹⁵ Conv. con modif. dalla l. 31 maggio 2005, n. 88.

¹⁶ Sulle ulteriori modifiche al regime delle incompatibilità introdotte con l'articolo 13, comma 3 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e successivamente modificato dall'articolo 1, comma 139, della legge 7 aprile 2014 n. 56, cfr. XXVII Relazione semestrale, dicembre 2018, pag. 18; XXIII Relazione semestrale, dicembre 2016, pag. 9; XXII Relazione semestrale, giugno 2016, pag. 10; XVIII Relazione semestrale, giugno 2014, pag. 23.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

Altri titolari di carica di governo esercenti attività di lavoro autonomo o libero-professionale hanno dichiarato di aver sospeso o cessato l'attività. A tale proposito, si vedano le posizioni del Ministro Lorenzo Guerini (iscritto al Registro Unico degli Intermediari assicurativi - RUI), del Ministro Stefano Patuanelli (iscritto all'Albo degli Ingegneri), del Sottosegretario Giulio Calvisi (consulente nel settore della *Green Economy*), del Sottosegretario Salvatore Margiotta (iscritto all'Albo degli Ingegneri), del Sottosegretario Roberto Traversi (iscritto all'Albo degli Architetti, Pianificatori Paesaggisti e Conservatori) e del Sottosegretario Pierpaolo Sileri (iscritto all'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri).

I Sottosegretari Roberto Traversi e Francesca Puglisi, che sono risultati essere iscritti all'Ordine dei Giornalisti, hanno dichiarato di aver sospeso l'esercizio dell'attività a seguito dell'assunzione della carica di governo. Il Sottosegretario Sandra Zampa ha, inoltre, dichiarato di aver interrotto tutti i rapporti di collaborazione professionale in essere.

14

IV. PARTECIPAZIONI IN ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI

Altre fattispecie di rilievo emerse in occasione dell'insediamento dei nuovi Ministri e Sottosegretari di Stato, sono costituite dalle partecipazioni in associazioni professionali.

Il Ministro Dario Franceschini e il Sottosegretario Salvatore Margiotta hanno esercitato il recesso dai rispettivi rapporti associativi.

Il Ministro Stefano Patuanelli ha invece convenuto con il socio una modifica dei patti associativi, in forza della quale è stata inserita una clausola specifica per il caso in cui uno degli aderenti all'associazione professionale assuma una carica di governo. La nuova disciplina così introdotta, prevede che l'associato conservi lo *status* di socio, ma gli sia al contempo inibito di esercitare l'attività professionale e di percepire proventi derivanti dalle attività svolte dall'associazione (fatti salvi quelli maturati per prestazioni anteriori all'assunzione della carica), nonché di ricoprire all'interno dell'associazione cariche, uffici o altre funzioni comunque denominate e di compiere atti di gestione. Per l'associato che assuma una carica di governo, inoltre, è prevista la cessazione automatica dalla carica di amministratore e di legale rappresentante.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

L'inserimento di tali previsioni all'interno dei patti associativi, unitamente alla sospensione dell'attività professionale, è stato dall'Autorità ritenuto idoneo a risolvere ogni possibile incompatibilità, anche in chiave prospettica¹⁷.

V. TITOLARI DI CARICHE SOCIETARIE E DI IMPRESE INDIVIDUALI

Alcuni, tra i nuovi Ministri e Sottosegretari di Stato, sono risultati detentori di posizioni incompatibili ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. c), l. n. 214/2005 (cariche o uffici in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale), che sono state risolte rassegnando le dimissioni.

Nello specifico, il Sottosegretario Mario Turco si è dimesso da varie cariche di sindaco in società di capitali e società cooperative, il Sottosegretario Alessandra Todde si è dimessa dalla carica di consigliere di amministrazione in una società per azioni e il Sottosegretario Achille Variati si è dimesso dalla carica di componente del Consiglio di Amministrazione di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A..

Per il Ministro Lorenzo Guerini e per il Sottosegretario Anna Laura Orrico, la situazione incompatibile costituita dalla titolarità di un'impresa individuale, è stata rimossa attraverso la cessazione della stessa. Un'identica situazione di incompatibilità è stata risolta dal Sottosegretario Gianluca Castaldi mediante la nomina di un institore, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, l. n. 215/2004.

VI. UFFICIO DI CURATORE FALLIMENTARE

Il Sottosegretario Mario Turco ha formalizzato la rinuncia a molteplici incarichi di curatore fallimentare ricoperti al momento della nomina.

L'Autorità si è già espressa, in passato, in ordine alla incompatibilità dell'ufficio di curatore fallimentare con le cariche di governo.

¹⁷ Con riferimento ad una analoga modifica dei patti sottostanti ad un'associazione professionale, promossa da un componente del Governo Renzi, cfr. XVIII Relazione semestrale, giugno 2014, pag. 22. In termini più generali, l'Autorità si è in passato espressa nel senso della possibilità, per il titolare di carica di governo, di mantenere lo *status* di socio di un'associazione professionale, a condizione che non sia violato il divieto di cui all'articolo 2, comma 1, lett. d) (esercizio di attività professionale in materie connesse con la carica): cfr. VIII Relazione semestrale, dicembre 2008, pagg. 16s..

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

Posto, infatti, che al curatore “è affidata l’amministrazione del patrimonio fallimentare” - seppure sotto la direzione del giudice delegato - e considerata, più nello specifico, l’ampiezza dei poteri di questo organo del fallimento, l’Autorità ha ritenuto che tale posizione “comporti certamente lo svolgimento di compiti di gestione”, con la conseguenza che essa è idonea ad integrare la fattispecie prevista dall’articolo 2, comma 1, lett. c), l. n. 215/2004¹⁸.

Merita, inoltre, ricordare che la conclusione sopra riportata, espressa in sede di provvedimento di chiusura di un procedimento avviato dall’Autorità ai sensi dell’articolo 6, comma 1, l. n. 215/2004, è stata condivisa dal Giudice Amministrativo. Nella sentenza di rigetto del ricorso avverso il provvedimento richiamato, si è infatti attribuito rilievo centrale alla “sostanza delle funzioni” esercitate dal curatore fallimentare le quali, così come quelle dell’amministratore giudiziario, sono caratterizzate dallo svolgimento di “attività pacificamente gestionali”, mentre è stata ritenuta ininfluenza la circostanza che queste ultime “vengano a trovare svolgimento sotto la direzione [...] dell’Autorità giudiziaria”, né si è ritenuto di attribuire rilievo, ai fini della soggezione alla disciplina sul conflitto, al fatto che l’attribuzione delle cariche *de quibus* avviene per mezzo di provvedimento giurisdizionale¹⁹.

16

VII. CARICHE IN FONDAZIONI E ASSOCIAZIONI

Le cariche in fondazioni e associazioni, in quanto tali, non sono incompatibili con la carica di governo, ma possono presentare criticità, in relazione alla norma di cui all’articolo 2, comma 1, lett. c), nel caso in cui l’ente eserciti attività “di rilievo imprenditoriale”.

Nella prassi applicativa seguita dall’Autorità, la possibilità di ritenere integrata la fattispecie di cui trattasi in virtù di un’attività economica riferibile all’associazione o alla fondazione, è soggetta a specifici limiti e condizioni.

¹⁸ Cfr. Il Relazione semestrale, dicembre 2005, pagg. 12s., dalla quale sono tratti i passaggi riportati tra virgolette.

¹⁹ Cfr. T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, Sent. 29 marzo 2011, n. 2759.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

In primo luogo, infatti, la mera detenzione di partecipazioni societarie (anche di controllo) da parte dell'ente, non è considerata *ex se* idonea ad imputare a quest'ultimo l'esercizio della relativa attività d'impresa, se non siano in concreto ravvisabili anche poteri di ingerenza dell'associazione o fondazione nella gestione ordinaria dell'impresa²⁰.

Sotto il profilo dimensionale, poi, l'Autorità attribuisce rilevanza alla eventuale attività economica direttamente esercitata dall'associazione o fondazione, solo quando questa abbia un carattere assorbente o, comunque, non marginale rispetto al complesso dei compiti operativi dell'ente, adottandosi quale parametro principale, ai fini di tale valutazione, il peso dei ricavi da attività economica in rapporto con le altre fonti di finanziamento (quote associative, contributi pubblici e privati, ecc.)²¹.

Alla luce di tali coordinate interpretative, alcuni titolari di carica di governo hanno autonomamente concluso nel senso della incompatibilità di singole cariche in enti privatistici. Tale è il caso del Sottosegretario Pier Paolo Baretta, che ha rassegnato le dimissioni dalla carica di Vicepresidente nella Fondazione ENPAIA - Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza per gli Impiegati Agricoli²². Nel senso della incompatibilità *ex* articolo 2, comma 1, lett. c), ha ragionevolmente giocato un ruolo determinante la circostanza che tale ente, pur non avendo fini di lucro, eserciti tuttavia istituzionalmente e in via principale un'attività avente rilievo imprenditoriale, costituita dalla gestione, con criteri di economicità, delle forme di previdenza previste dall'articolo 2, comma 1, dello Statuto.

Allorché, invece, l'attività economica rivolta al mercato risulti ancillare rispetto agli scopi (ideali, culturali, sportivi, politici, filantropici, ecc.) istituzionalmente perseguiti dall'ente, è necessario valutare, di volta in volta e alla luce dei criteri sopra esposti, se sussista o meno l'incompatibilità tra la carica di governo e la carica rivestita nel sodalizio.

²⁰ Cfr. VIII Relazione semestrale, dicembre 2008, pagg. 15s.; IV Relazione semestrale, dicembre 2009, pag. 9.

²¹ Cfr. XXVII Relazione semestrale, dicembre 2018, pag. 15; XVII Relazione semestrale, dicembre 2013, pag. 22; XIV Relazione semestrale, aprile 2012, pag. 24.

²² La legge 29 novembre 1962, n. 1655 ha attribuito la denominazione di "Ente nazionale di previdenza e di assistenza per gli impiegati dell'agricoltura" (E.N.P.A.I.A.) alla preesistente Cassa nazionale di assistenza per gli impiegati agricoli e forestali, contestualmente attribuendo allo stesso E.N.P.A.I.A. la personalità giuridica di diritto pubblico. L'ente è stato successivamente trasformato in fondazione senza scopo di lucro ai sensi dell'art. 1, d. lgs 30 giugno 1994 n.509 e dell'art. 1 co. 33, lett. "a" n. 4, l. 24 dicembre 1993 n.537.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

Nell'ambito dell'esame delle posizioni dei componenti del Governo Conte II, il tema è emerso con riferimento alla Fondazione Gritti Minetti, nella quale il Sottosegretario Antonio Misiani è risultato rivestire la carica di membro di diritto del Consiglio di Indirizzo.

La Fondazione Gritti Minetti è un ente con finalità culturali che si finanzia in via prevalente mediante la concessione in godimento di immobili di sua proprietà.

Nella valutazione di tale fattispecie hanno assunto rilievo, da un lato, il carattere economico dell'attività di concessione in godimento degli immobili e la sua non marginalità rispetto all'attività *core*²³ e, dall'altro lato, il fatto che il Consiglio di Indirizzo annovera, tra le proprie attribuzioni, anche talune competenze gestorie²⁴. E', pertanto, emersa l'incompatibilità della carica nella Fondazione con la carica di governo ricoperta dal Sen. Misiani.

La predetta incompatibilità è stata risolta mediante l'istituto dell'auto-sospensione.

Sulla idoneità della sospensione a risolvere le incompatibilità pendenti, l'Autorità si è già espressa in più occasioni, fissandone, di volta in volta, le condizioni. In un caso, ad esempio, si è precisato che l'idoneità risolutiva della sospensione è subordinata alla non sussistenza di "*legami o connessioni tra l'attività dell'ente interessato e il Dicastero*" di appartenenza del titolare di carica di governo²⁵. In una diversa occasione si è invece espressamente puntualizzato che la sospensione, per essere idonea a risolvere l'incompatibilità, deve "*produrre effetti analoghi alla cessazione definitiva*"²⁶.

Nel caso del Sen. Misiani, la sospensione dalla carica è risultata preferibile anche sotto il profilo del temperamento di interessi, oltre che della celerità della soluzione. Come risulta dallo Statuto della Fondazione (articolo 8), i componenti del Consiglio di Indirizzo si distinguono infatti in Consiglieri elettivi e Consiglieri di diritto (categoria alla quale appartiene il

²³ Secondo i dati di bilancio al 2018, i proventi da concessione in godimento degli immobili ammontano a circa l'85% del totale dei proventi della Fondazione.

²⁴ Si veda, in specie, la disposizione statutaria (articolo 8.7) che attribuisce al Consiglio di Indirizzo la competenza ad autorizzare il compimento di talune operazioni da parte del Consiglio di Amministrazione.

²⁵ Cfr. XVI Relazione semestrale, dicembre 2012, pag. 8.

²⁶ Cfr. XV Relazione semestrale, luglio 2012, pag. 7.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

Sen. Misiani): mentre i primi sono eletti dall'assemblea dei partecipanti e rimangono in carica per tre anni, i Consiglieri di diritto sono nominativamente individuati dallo stesso Statuto e per essi non è prevista alcuna causa di decadenza: la sospensione ha pertanto consentito di evitare il ricorso alla modifica statutaria e la perdita definitiva dello *status* di Consigliere di diritto da parte del Sottosegretario.

In un altro caso, relativo alla carica di componente del Consiglio di Amministrazione di SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, rivestita dal Sottosegretario Gian Paolo Manzella, si è ritenuta la marginalità delle attività esercitate sul mercato, a fronte di una percentuale media delle stesse attestantesi, nel triennio 2016/2018, al di sotto del 15% dei proventi totali dell'ente.

Il Sen. Salvatore Margiotta ha rassegnato le proprie dimissioni dalla carica di Presidente dell'Associazione Nazionale Imprese Armamento Ferroviario - ANIAF.

19

VIII. CARICA DI PARLAMENTARE EUROPEO

Il Ministro Roberto Gualtieri si è dimesso dalla carica di deputato al Parlamento Europeo.

Tale scelta, tuttavia, è stata determinata non dalla necessità di ottemperare ad un precetto della legge 20 luglio 2004, n. 215 (la quale non prevede alcuna incompatibilità tra la carica di governo e quella di parlamentare), bensì dal dettato di cui all'articolo 6 della "*Decisione del Consiglio 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/Euratom. Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto*", ai sensi del quale la carica di Parlamentare Europeo è incompatibile con quella di componente del governo di uno Stato membro.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

3. Il procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 6, della legge n. 215/2004

Nel corso del semestre di riferimento il Contrammiraglio Aurelio Caligiore, Commissario Straordinario del Governo ex articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, ha fatto pervenire in Autorità la propria dichiarazione avente ad oggetto le situazioni di incompatibilità. In tale sede, il Commissario Straordinario ha dichiarato di rivestire lo *status* di Ufficiale Ammiraglio in servizio permanente effettivo del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera e ha chiesto all'Autorità di precisare se tale posizione costituisca o meno causa di incompatibilità rispetto all'incarico di Commissario Straordinario.

L'Autorità ha risposto a detto quesito con un parere formale²⁷, deliberato in data 3 dicembre 2019, nel quale si è precisato, in via preliminare, che la carica di Commissario straordinario di cui trattasi, essendo stata conferita ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, integra gli estremi della “*carica di governo*” di cui all'articolo 1, comma 2, l. n. 215/2004 e, in quanto tale, è soggetta ai limiti, agli obblighi e ai divieti della legge sul conflitto di interessi²⁸.

Quanto alla posizione di ufficiale in servizio permanente effettivo del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera, la stessa costituisce una fattispecie riconducibile alla previsione di cui all'articolo 2, comma 1, lett. e), l. n. 215/2004, ai sensi della quale è precluso, al titolare di carica di governo, l'esercizio di “*qualsiasi tipo di impiego o di lavoro pubblico*”.

In considerazione di quanto sopra, l'Autorità si è espressa nel senso della incompatibilità tra la posizione di Ufficiale Ammiraglio in servizio permanente effettivo del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera e la carica di Commissario Straordinario del Governo ex art. 11, l. n. 400/1988.

²⁷ Per altri casi nei quali l'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi formalmente sulla compatibilità di varie situazioni con la carica di governo ai sensi dell'articolo 2, comma 1, l. n. 215/2004 (compatibilità in pendenza della carica), cfr.: XXV Relazione al Parlamento, dicembre 2017, pag. 12 (parere richiesto dalla Sen. Federica Chiavaroli); XX Relazione semestrale, giugno 2015, pag. 9 (parere richiesto dall'On. Marco Minniti).

²⁸ Sulla tendenza alla progressiva diffusione della diversa figura di commissario straordinario nominato sulla base non già dell'articolo 11 della legge 20 agosto 1988, n. 400, bensì in forza di una disposizione *ad hoc*, e sul conseguente regime differenziato in punto di disciplina sul conflitto di interessi applicabile alle due categorie di commissari, si veda la XXVIII Relazione semestrale, giugno 2019, pag. 21.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

Con delibera del 20 dicembre 2019 l’Autorità, considerata la persistenza in capo al Contrammiraglio Aurelio Caligiore, sia della carica di Commissario straordinario del Governo, che della posizione di ufficiale in servizio permanente effettivo del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera, ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell’articolo 6 della legge n. 215/2004 e dell’articolo 8 del Regolamento sul conflitto di interessi, per l’accertamento della possibile violazione della norma di cui all’articolo 2, comma 1, lett. e), l. n. 215/2004.

Il termine di conclusione del procedimento è fissato al 15 aprile 2020.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

4. Attività svolte dall'Autorità in materia di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale ai sensi dell'articolo 3, della legge n. 215/2004

La legge 20 luglio 2004, n. 215 (articolo 6, comma 3), attribuisce all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato la competenza ad accertare le eventuali fattispecie di conflitto di interessi ai sensi dell'articolo 3, nonché (articolo 6, comma 8), ad accertare e sanzionare i casi in cui imprese o società variamente riconducibili al titolare della carica di governo abbiano tratto vantaggio da atti che lo stesso abbia compiuto o omesso, versando in situazione di conflitto di interessi.

Ai fini dell'esercizio delle competenze in considerazione, è determinante poter disporre di un set informativo completo e costantemente aggiornato di quelle, tra le situazioni patrimoniali astrattamente suscettibili di poter trarre vantaggio dall'attività di governo del titolare di carica, cui la legge sul conflitto di interessi attribuisce rilevanza.

A tale scopo, l'articolo 5, comma 2, prevede che il titolare di carica di governo debba comunicare, entro novanta giorni dall'assunzione della carica, i dati relativi alle proprie attività patrimoniali e il comma 4 dello stesso articolo sancisce l'obbligo di comunicazione di eventuali variazioni, da effettuarsi nel termine di venti giorni. Ai sensi dell'articolo 5, comma 6, gli obblighi in considerazione sono estesi al coniuge e ai parenti entro il secondo grado del titolare di carica.

I termini per le dichiarazioni di cui trattasi, pertanto, sono scaduti in data 4 dicembre 2019 per il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri e il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri e in data 15 dicembre 2019 per i rimanenti Sottosegretari di Stato²⁹.

²⁹ Sulle date di assunzione delle cariche si veda *supra*, Capitolo 1 della presente Relazione.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi al totale delle dichiarazioni sulle attività patrimoniali dovute³⁰ e al numero di quelle pervenute.

Tabella 3

Dichiarazioni sulle attività patrimoniali	In valore assoluto	In percentuale
Totale dichiarazioni dovute	378	
<i>Titolari di carica - Dichiarazioni dovute</i>	67	
Dichiarazioni pervenute	67	100%
Dichiarazioni mancanti	-	-
<i>Familiari - Dichiarazioni dovute</i>	311	
Dichiarazioni pervenute	171	55%
Dichiarazioni mancanti	140	45%

Sulla base degli elementi informativi pervenuti, integrati ove possibile mediante il ricorso a dati ed informazioni altrimenti reperibili, l’Autorità ha svolto i compiti di vigilanza e controllo in materia di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale sugli atti alla cui adozione hanno partecipato i titolari di carica di governo nel corso del secondo semestre 2019, senza riscontrare violazioni né elementi tali da richiedere ulteriori approfondimenti

³⁰ Il numero totale dei congiunti tenuti a rendere la dichiarazione sulle attività patrimoniali è determinato sulla base delle informazioni fornite dai titolari di carica in sede di compilazione del Formulario sulle situazioni incompatibili.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

5. Attività svolte dall'Autorità in materia di incompatibilità post-carica ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge n. 215/2004

Per effetto dell'entrata in carica del Governo Conte II e della contestuale cessazione delle precedenti cariche di governo, a partire dal 5 settembre 2019 è iniziato il c.d. *cooling-off period*. Si tratta, come noto, dei dodici mesi successivi alla cessazione dalla carica di governo durante i quali, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, l. n. 215/2004, perdurano le incompatibilità di cui alle lettere b), c) e d) dell'articolo 2, comma 1.

Nella legge attualmente vigente le incompatibilità post-carica sono individuate in un sotto-insieme delle incompatibilità che la stessa legge fissa per il periodo di titolarità della carica di governo. Da ciò discende che l'applicazione della norma di cui all'articolo 2, comma 4, riguarda soltanto quelli, tra gli *ex* titolari di carica di governo, che non sono entrati a far parte del nuovo esecutivo, essendo gli altri assoggettati al più restrittivo regime di cui all'articolo 2, comma 1, relativo alle incompatibilità in pendenza della carica.

Coerentemente con quanto sopra, l'Autorità ha inviato ai soli *ex* titolari di carica del Governo Conte I non entrati a far parte del Governo Conte II, la consueta informativa volta ad illustrare i contenuti delle incompatibilità post-carica.

Nel semestre di riferimento, sono inoltre riprese le attività di monitoraggio sul rispetto dei richiamati vincoli post-carica da parte dei titolari di incarico governativo cessati e non confermati, che proseguiranno fino al compimento dei dodici mesi dalla cessazione.

Al 31 dicembre 2019, in esito a tali attività di vigilanza non sono emerse criticità, né elementi tali da richiedere approfondimenti.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

6. Attività di natura consultiva svolta dall'Autorità

In data 20 settembre 2019, il Dott. Alberto Bonisoli, già Ministro dei Beni e delle attività culturali nel Governo Conte I, ha chiesto all'Autorità se l'eventuale assunzione della carica di Presidente di Formez PA, sia o meno incompatibile con la pregressa carica di governo, in base alla disciplina in materia di conflitto di interessi.

In data 25 settembre 2019, l'Autorità ha deliberato di rispondere alla richiesta del Dott. Bonisoli con un parere nel quale viene affrontata, in via preliminare, la questione relativa alla natura giuridica di Formez PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. (di seguito, "Formez PA").

Formez PA è costituito in forma di associazione di diritto privato. L'Autorità, tuttavia, ritiene che a Formez PA debba essere riconosciuta, ai fini e per gli effetti della legge sul conflitto di interessi, la natura di "ente di diritto pubblico". Formez PA, infatti, presenta una serie di elementi sintomatici del carattere pubblico dell'ente tra i quali, in specie, la sottoposizione ai poteri di controllo, di vigilanza e ispettivi della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica³¹.

La fattispecie prospettata nella richiesta del Dott. Bonisoli, pertanto, deve essere ricondotta alla disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, lett. b) della legge n. 215/2004, che è richiamata dal comma 4 del medesimo articolo.

A proposito dell'articolo 2, comma 4, occorre ricordare l'orientamento dell'Autorità secondo il quale l'inciso di chiusura ("*che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta*") è da riferirsi sia alle "*società aventi fini di lucro*", che agli "*enti di diritto pubblico, anche economici*". Da ciò consegue che l'incompatibilità del nuovo incarico è in ogni caso condizionata alla circostanza che il datore di lavoro/committente - sia esso un ente pubblico o un soggetto privato - operi prevalentemente in settori connessi con la carica di governo³².

³¹ In senso conforme si veda la I Relazione semestrale, giugno 2005, pag. 20.

³² Cfr. XIX Relazione semestrale, dicembre 2014, pagg. 14 ss.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

In ragione di quanto sopra, l'analisi si è dunque spostata sul piano delle competenze e delle materie nelle quali si è esplicitato il precedente incarico di governo, onde verificare se sussistano o meno possibili profili di connessione rispetto ai settori nei quali opera prevalentemente Formez PA.

In esito a tale analisi, l'Autorità ha escluso che siano ravvisabili elementi di connessione tra le attribuzioni del Ministro per i Beni e le attività culturali, non solo astrattamente intese, ma anche tenuto conto delle attività nelle quali in concreto si è sostanziato l'esercizio di tale funzione da parte del Ministro Bonisoli, e i settori nei quali opera prevalentemente Formez PA. Si è infatti osservato, da un lato, che *“le attribuzioni del Ministro per i beni e le attività culturali attengono essenzialmente alla gestione del patrimonio culturale e ambientale”* e che l'ex Ministro non risulta aver avuto rapporti diretti con Formez PA in ragione della carica e, dall'altro lato, che Formez PA opera nel diverso ambito *“delle politiche di riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione”*.

26

Si è così pervenuti alla conclusione secondo la quale l'eventuale assunzione, da parte del Dott. Alberto Bonisoli, della carica di Presidente di Formez PA, non integra una fattispecie incompatibile ex articolo 2, comma 4, l. n. 215/2004, con la pregressa carica di Ministro per i Beni e le attività culturali, dallo stesso ricoperta sino al 5 settembre 2019.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

7. Adempimenti in materia di accesso civico generalizzato

In data 29 ottobre 2019 è pervenuta in Autorità una comunicazione con la quale, premesso che *“da informazioni pubbliche risulterebbe che il presidente del Consiglio dei Ministri, avrebbe reso parere legale a favore di Fiber 4.0 e che su tale questione Codesta Autorità non avrebbe avviato alcun procedimento ai sensi della legge n. 215/2004, nell’adunanza del 23 gennaio 2019”*, l’autore chiedeva *“di conoscere, in qualità di cittadino italiano, copia di detta deliberazione dell’Adunanza del 23 gennaio 2019”*.

La delibera oggetto della richiesta è originata da due segnalazioni, pervenute in Autorità nella prima metà del mese di gennaio 2019, relative ad una asserita situazione di conflitto di interessi nella quale si sarebbe trovato il Presidente del Consiglio dei ministri, in occasione dell’approvazione del decreto legge recante *“Misure urgenti su Banca Carige S.p.A. - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia”* (d.l. n. 1/2019, c.d. *“decreto salva-Carige”*), deliberata nella riunione del Consiglio del 7 gennaio 2019.

Il 23 gennaio 2019 l’Autorità, con riferimento ad entrambe le segnalazioni, ha deliberato il non luogo a provvedere, non ravvisando elementi tali da far ritenere la possibile integrazione di una fattispecie di conflitto di interessi ex articolo 3, l. n. 215/2004. In particolare, si è ritenuto di escludere che per effetto dell’approvazione del d.l. n. 1/2019, possa essersi prodotta *“un’incidenza specifica e preferenziale tanto sul patrimonio personale del Presidente del Consiglio dei ministri, quanto su quello dei suoi congiunti, come richiesto dal richiamato articolo 3, l. n. 215/2004 ai fini della configurabilità della relativa fattispecie”*³³.

Nel corso delle attività di verifica, l’Autorità ha autonomamente ritenuto di svolgere specifici e diversi accertamenti, da cui è emerso che il Prof. avv. Conte ha reso, a favore della società Fiber 4.0 S.p.A., un parere in ordine alla eventuale violazione, ad opera della partecipata Retelit S.p.A., degli obblighi stabiliti dal d.l. 15 marzo 2012, n. 21, recante *Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell’energia, dei trasporti e delle comunicazioni*.

³³ Cfr. XXVIII Relazione semestrale, giugno 2019, pag. 14.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

E' stato altresì verificato che il predetto parere è stato reso nell'ambito dell'attività professionale legittimamente esercitata dal Prof. avv. Conte prima dell'assunzione della carica di governo (attività poi sospesa ai sensi dell'articolo 20, comma 1, legge 31 dicembre 2012, n. 247, che disciplina la sospensione della professione forense per carica istituzionale) e che il Presidente del Consiglio risulta essersi astenuto dal partecipare alle attività che hanno condotto all'accertamento delle violazioni della disciplina di cui al d.l. n. 21/2012 da parte di Retelit S.p.A. e all'irrogazione delle relative sanzioni.

L'Autorità ha quindi ritenuto non sussistere alcun profilo rilevante ai sensi della legge n. 215/2004 anche con riferimento alla vicenda in questione, disponendo l'archiviazione in relazione a tutti i profili esaminati.

Quanto alla comunicazione del 29 ottobre 2019, la stessa è stata trattata dall'Autorità quale richiesta di accesso civico generalizzato ex art. 5, d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Ad esito del confronto con il Prof. avv. Giuseppe Conte, nella sua qualità di controinteressato, il procedimento si è concluso con l'accoglimento dell'istanza da parte dell'Autorità, la quale ha provveduto a trasmettere al richiedente la seguente documentazione: *i*) copia del verbale dell'adunanza del 23 gennaio 2019, nella parte relativa alla delibera oggetto della richiesta, concernente la decisione di archiviare il caso da parte dell'Autorità; *ii*) copia della richiesta di informazioni inviata al Prof. avv. Giuseppe Conte in data 21 gennaio 2019; *iii*) copia della lettera con la quale il Prof. avv. Giuseppe Conte è stato informato in ordine alla delibera oggetto della richiesta.

8. Elementi di criticità della normativa in materia di risoluzione dei conflitti di interessi e prospettive di riforma

In occasione delle attività svolte nel secondo semestre 2019, sono nuovamente venuti in evidenza i limiti della legge n. 215/2004, in punto di mancanza di adeguati strumenti di *deterrence* rispetto all'omesso adempimento agli obblighi dichiarativi da parte dei congiunti del titolare di carica di governo, sanciti dall'articolo 5, comma 6, l. n. 215/2004.

Se, infatti, in occasione dell'insediamento del Governo Conte I, soltanto il 61% dei coniugi e parenti entro il secondo grado dei titolari di carica di governo, aveva ottemperato all'obbligo di rendere la dichiarazione sulle attività patrimoniali, con il Governo Conte II, tale dato si è assestato sul 55% del totale delle dichiarazioni dovute.

Si tratta, come a più riprese sottolineato dall'Autorità, di una lacuna particolarmente rilevante, atteso che la conoscenza completa delle situazioni patrimoniali dei titolari di carica di governo e dei loro più stretti congiunti è una condizione imprescindibile affinché sia possibile esercitare efficacemente l'attività di vigilanza sul rispetto della disciplina in materia di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale.

Peraltro, al di là degli elementi di criticità suggeriti dall'attività strettamente operativa, nel semestre di riferimento l'Autorità ha anche avuto modo di tornare ad occuparsi in termini generali degli aspetti problematici della legge 20 luglio 2004, n. 215, nonché delle prospettive di riforma.

L'occasione è stata offerta dall'audizione che il Presidente Roberto Rustichelli ha tenuto, il 2 ottobre 2019, dinanzi alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge A.C. 702 (Fiano), A.C. 1461 (Macina) e A.C. 1843 (Boccia).

Come noto, le prime due proposte di legge recano disposizioni in materia di conflitto di interessi, entrambe nell'ottica di una radicale riforma della disciplina attualmente vigente, mentre la terza proposta ha ad oggetto *“Limiti all'assunzione e al mantenimento di cariche politiche da parte degli*

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

editori operanti nel settore della comunicazione elettronica e dei gestori di piattaforme telematiche e divieto di utilizzazione di sistemi tecnologici di profilazione o di alterazione inconsapevole del comportamento degli elettori” (c.d. legge sul “conflitto di interessi digitale”).

Le tre proposte sono attualmente all’esame della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati in sede referente. La Commissione ha deliberato di condurre l’esame delle tre proposte congiuntamente.

Nel corso della richiamata audizione del 2 ottobre 2019, il Presidente ha espresso l’apprezzamento dell’Autorità per il rinnovato interesse dimostrato dal Parlamento nei confronti del tema dei conflitti di interessi dei titolari di cariche pubbliche e ha valutato positivamente il fatto che nelle due proposte di legge A.C. 702 e A.C. 1461 siano recepite gran parte delle osservazioni sollevate in passato dall’Autorità con riferimento alla legge n. 215/2004.

30

Quanto alla proposta A.C. 1843, l’attenzione è stata focalizzata sulla difficoltà di ricondurre ad una matrice omogenea le fattispecie ivi disciplinate e quelle tradizionalmente qualificate in termini di conflitto di interessi di cui alle proposte A.C. 702 e A.C. 1461, con il conseguente rischio che un loro eventuale inquadramento unitario, possa comportare una perdita di organicità della disciplina e possibili tensioni di ordine sistematico.

Sia in virtù di tale considerazione, sia in ragione della specifica esperienza maturata dall’Autorità con riferimento alla trattazione delle fattispecie di conflitto di interessi tradizionali, l’analisi si è così concentrata principalmente sulle due proposte di riforma dell’attuale disciplina.

I. AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE

Le due proposte prevedono, seppur con diverse declinazioni, un ampliamento dell’attuale perimetro di destinatari della disciplina in materia di conflitto.

Si tratta di una linea evolutiva più volte sollecitata dalla stessa AGCM che, tuttavia, deve essere intrapresa con piena cognizione dei profili di

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

potenziale criticità, sia sul piano dei principi, che su quello più strettamente attinente ai profili operativi.

La scelta di includere tra i destinatari della disciplina sul conflitto di interessi i titolari di cariche di governo regionali, ad esempio, comporta la necessità di valutare con grande attenzione la compatibilità delle nuove disposizioni con le norme in materia di riparto della competenza legislativa di cui al riformato Titolo V della Costituzione. Tale evenienza, inoltre, richiede una specifica ponderazione con riguardo al regime provvisorio, attesa la concreta possibilità che non tutti i legislatori regionali emanino le discipline di propria competenza con identico tempismo.

Né possono sottovalutarsi le difficoltà derivanti dalla circostanza che l'AGCM si troverebbe a dover garantire l'*enforcement* di discipline regionali differenziate, nonché dal fatto che le attività di controllo e vigilanza andrebbero ad essere svolte nei confronti di un novero di soggetti sensibilmente più ampio rispetto a quello attuale. Già tali elementi, a tacere delle rimanenti estensioni di compiti e di adempimenti previsti da entrambe le proposte, evidenziano l'insufficienza degli incrementi di organico previsti sia dall'A.C. 702, che dall'A.C. 1461.

Si è poi sottolineata la necessità che la prevista estensione dell'applicazione della disciplina sul conflitto di interessi ai componenti delle Autorità Amministrative Indipendenti sia accompagnata dall'introduzione di previsioni, istituti e rimedi *ad hoc*, che tengano conto delle numerose peculiarità (ad esempio: autonomia e modalità di nomina, durata delle cariche, ambiti di competenza, ecc.) che tali istituzioni presentano.

II. OBBLIGHI DI DICHIARAZIONE

Nel corso dell'audizione, si è particolarmente posto l'accento sulla necessità di una riformulazione e rafforzamento dei poteri istruttori dell'Autorità. Nello specifico, non sembra soddisfacente il mero rinvio ai poteri previsti dalla legge n. 287/1990, attesa la sostanziale differenza degli ambiti operativi nei quali l'Autorità è chiamata ad esercitare detti poteri. Si consideri, ad esempio, che l'Autorità non appare disporre, allo stato, dei poteri necessari allo svolgimento di attività ispettive presso i locali di pertinenza del titolare della carica e, ancor meno, dei congiunti.

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

III. LA DISCIPLINA DELLE INCOMPATIBILITÀ IN PENDENZA DELLA CARICA

L'esperienza applicativa maturata dall'Autorità mostra come una delle lacune principali della disciplina attualmente vigente riguardi il profilo dell'*enforcement* rispetto alla rimozione di situazioni che l'Autorità, in esito ad un procedimento istruttorio condotto ai sensi dell'articolo 6, comma 1, l. n. 215/2004, abbia accertato come incompatibili.

Le due proposte all'esame della I Commissione della Camera dei Deputati innovano opportunamente sul punto, ma con discipline che appaiono meritevoli di affinamento, sia per quanto riguarda l'esatta qualificazione giuridica della situazione in cui si venga a trovare il titolare della carica di governo rispetto al quale sia stata accertata l'incompatibilità, sia in relazione agli effetti di tale situazione sugli atti adottati, ovvero all'adozione dei quali l'interessato abbia concorso.

32

IV. LA DISCIPLINA DELLE INCOMPATIBILITÀ POST-CARICA

In sede di applicazione della disciplina attualmente vigente sono emersi taluni contrasti interpretativi circa l'estensione del divieto di assumere cariche o uffici pubblici nel c.d. *cooling-off period*.

L'articolo 2, comma 1, lettera a), con riferimento al periodo di pendenza della carica, sancisce il divieto (con talune eccezioni) di "*ricoprire cariche o uffici pubblici*", mentre la lettera b) della stessa disposizione vieta di "*ricoprire cariche o uffici [...] in enti di diritto pubblico anche economici*". L'articolo 2, comma 4, per contro, estende al periodo successivo alla cessazione dalla carica, i divieti di cui al comma 1, lettere b), c) e d), ma non quelli di cui alla lettera a).

Da quanto sopra, discende la centralità, ai fini della corretta definizione dei divieti post-carica, della distinzione tra l'ipotesi di assunzione di cariche o uffici pubblici e quella di assunzione di cariche o uffici in enti pubblici. Distinzione sulla quale sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore del legislatore della riforma mentre, al contrario, le due proposte in esame sembrano riproporre sostanzialmente inalterata la situazione attuale.

Sempre con riferimento alla individuazione dei divieti post-carica, perplessità sono state espresse riguardo alla previsione di cui all'articolo

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

6, comma 5, dell'A.C. 702. Nello specifico, la previsione della necessità di una espressa autorizzazione per l'assunzione di qualsiasi incarico in imprese private ovvero in imprese o enti pubblici, da rilasciarsi sulla base di una riscontrata "insussistenza di conflitti di interesse", appare inopportuna, sia sotto il profilo della onerosità degli adempimenti, sia per la carenza di parametri normativi univoci cui ancorare le valutazioni sulla insussistenza di conflitti tra la pregressa carica di governo e la nuova posizione.

Dubbi di opportunità sono stati inoltre manifestati circa la proposta di estendere la durata del *cooling-off period* contenuta nell'articolo 4, comma 6, A.C. 1461. L'estensione a tre anni dei divieti di assunzione di cariche e incarichi, finirebbe infatti per penalizzare gli ex titolari di cariche di governo, al di là di quanto effettivamente necessario per contrastare il fenomeno del c.d. *Pantouflage*.

Anche con riguardo ai divieti post-carica, infine, si è posto l'accento sulle particolarità degli incarichi nelle Autorità Amministrative Indipendenti, da cui consegue l'inopportunità di una estensione *tout court* di tutti i divieti concepiti con riferimento ai titolari di cariche di governo.

33

V. CONFLITTO DI INTERESSI E INCOMPATIBILITÀ DERIVANTI DA SITUAZIONI PATRIMONIALI

Le due proposte di legge dedicano particolare attenzione alle situazioni patrimoniali di cui possano risultare titolari i soggetti investiti di cariche pubbliche e che appaiano astrattamente idonee a sviare il corretto perseguimento dell'interesse connesso con la carica.

La critica si è incentrata, nello specifico, sugli istituti che entrambi gli articolati prevedono per neutralizzare le situazioni patrimoniali identificate come potenziali fonti di conflitto. Nel corso dell'Audizione si è osservato, in particolare, che alcune forme di intervento sembrano riproporre le possibili criticità di ordine costituzionale già in passato evidenziate dalla dottrina, specie nella parte in cui vengono introdotte forme più o meno obbligate di dismissione degli *asset* facenti capo al titolare della carica di governo; ma soprattutto, sono state espresse riserve in ordine alla prevista attribuzione all'Autorità di funzioni del tutto eccentriche rispetto agli usuali ambiti di attività dell'istituzione, con particolare riferimento al ruolo che verrebbe attribuito all'Autorità nella vendita coattiva di beni e di attività patrimoniali

XXIX RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2019

rilevanti, laddove il titolare della carica di governo non vi dovesse provvedere in via autonoma.

VI. COMPETENZA GIURISDIZIONALE

Da ultimo, si è rimarcato il carattere del tutto asistemático della disposizione di cui all'articolo 16, A.C. 702, che fissa la giurisdizione del giudice ordinario rispetto alle decisioni dell'Autorità in materia di conflitto di interessi, là dove risulta invece sistematicamente più coerente la devoluzione di dette controversie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, prevista dall'articolo 8, comma 9, A.C. 1461.

Al di là dei profili di giurisdizione, la disposizione di cui all'articolo 16, comma 2, A.C. 702, appare comunque contraddittoria nella parte in cui, da un lato, prevede che le controversie sulle decisioni dell'Autorità in materia di conflitto di interessi siano regolate dal rito sommario di cognizione, il cui ambito applicativo è circoscritto dall'articolo 702-bis, c.p.c. alle cause attribuite alla cognizione del tribunale in composizione monocratica e, dall'altro lato, stabilisce che le stesse controversie siano devolute alla Corte di Appello, che giudica esclusivamente in forma collegiale.

VII. CONCLUSIONI

Dall'analisi delle proposte A.C. 702 e A.C. 1461 e dei lavori condotti dalla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, emerge un disegno ambizioso di riforma, orientato a costruire un sistema radicalmente nuovo, fondato su premesse logico-sistematiche del tutto diverse da quelle alla base della legge n. 215/2004.

L'assetto ipotizzato, infatti, si caratterizza per lo spostamento del baricentro degli strumenti di tutela verso il polo della prevenzione, in linea, peraltro, con quanto a più riprese suggerito dalla stessa Autorità.

Che tale sia la linea di politica legislativa, è attestato dalla evidente volontà di rendere più stringenti le previsioni in punto di situazioni incompatibili e più efficaci le relative misure sanzionatorie e gli strumenti per la loro effettiva rimozione. D'altro canto, per quanto incisive e tempestive possano essere le misure volte alla rimozione delle cause, difficilmente si

riuscirà ad evitare del tutto la produzione dell'effetto. Da qui il necessario mantenimento della figura tradizionale del conflitto di interessi.

Considerate, però, le profonde modificazioni del contesto generale, sembra che il mantenimento di tale “doppio binario” necessiti, in entrambe le proposte, di qualche ulteriore intervento di affinamento e coordinamento.

Per quanto attiene poi gli aspetti più strettamente operativi, non ci si può esimere dall'evidenziare come il sistema ipotizzato da entrambe le proposte di riforma, sia volto a realizzare una tutela più ampia e più incisiva, rispetto a quella attuale, con evidenti ricadute sui compiti dell'autorità che sarà chiamata a garantire l'*enforcement*.

Sembra allora opportuno richiamare, ancora una volta, l'attenzione sulla imprescindibile necessità che, ove sia confermata la competenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato rispetto all'applicazione della nuova disciplina sul conflitto di interessi, il legislatore non tralasci di calibrare le nuove attribuzioni in termini coerenti con la natura e le finalità istituzionali dell'Autorità, né di prevedere idonee misure volte a consentire all'AGCM di continuare a far fronte ai nuovi e più ampi compiti che le dovessero essere attribuiti, con la usuale competenza e professionalità.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



181530095320