

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. CLIII**  
**n. 1**

## RELAZIONE

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

(Periodo dal 1° luglio 2012 al 31 dicembre 2012)

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

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

**(PITRUZZELLA)**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 18 marzo 2013**  
—————

**INDICE**

I. PREMESSA .....	Pag.	3
II. IL GOVERNO MONTI .....	»	4
1. <i>Il Governo Monti. Dichiarazioni di incompatibilità e patrimoniali</i> .....	»	4
2. <i>Controlli e procedure in materia di incompatibilità e conflitto di interessi</i> .....	»	6
3. <i>Le incompatibilità governative: dati e sintesi</i> .....	»	8
III. I DIVIETI POST-CARICA .....	»	10
<i>Controlli e procedure in materia di incompatibilità post-carica</i> .....	»	10
IV. GROUP OF STAGES AGAINST CORRUPTION (GRECO) .....	»	14
<i>La partecipazione al gruppo di lavoro Greco</i> .....	»	14
V. CONCLUSIONI .....	»	17
1. <i>Il contrasto ai conflitti di interessi come strategia di crescita del Paese</i> .....	»	17
2. <i>Criticità e proposte</i> .....	»	18

## I. Premessa

La presente relazione illustra l'attività di controllo svolta dall'Autorità nel semestre 1° luglio - 31 dicembre 2012, in applicazione della legge 20 luglio 2004 n. 215, recante "Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi".

Il documento, premessi alcuni brevi riferimenti sulla composizione del dimissionario *Governo Monti* (attualmente in carica per il disbrigo degli affari correnti), riassume le principali problematiche emerse e gli orientamenti interpretativi adottati dall'Autorità in sede di valutazione delle specifiche fattispecie di conflitto di interessi (art. 3 della legge) e di incompatibilità in corso di mandato (art. 2, comma 1, della legge).

A seguire sono illustrati gli esiti dei controlli effettuati in materia di incompatibilità post-carica (art. 2, comma 4, della legge) che, nel periodo luglio – dicembre 2012, hanno riguardato principalmente i titolari del *Governo Berlusconi IV*.

La relazione espone, infine, i dati di sintesi concernenti le dichiarazioni degli incarichi incompatibili presentate dai titolari di carica ai sensi dell'art. 5 della legge e gli esiti delle relative attività di controllo. I prospetti evidenziano, in particolare, il numero e la tipologia delle situazioni potenzialmente incompatibili dichiarate o rilevate d'ufficio dall'Autorità e quelle oggetto di cessazione, all'assunzione dell'incarico di Governo o dopo l'intervento dell'Autorità, per spontanea decisione dei soggetti interessati.

A conclusione del documento si riportano le considerazioni espresse dall'Autorità durante la procedura periodica di valutazione del *Group of States against corruption (GRECO)*, sullo stato di adempimento delle raccomandazioni di cui al *Report 2009, Greco Eval I/II 2008 Rep 2E*, in materia di *standards* anti-corruzione, nell'ambito della quale l'Autorità è stata chiamata ad pronunciarsi sugli aspetti di criticità, rilevati dal *Greco* nel corso del processo di valutazione, concernenti la normativa italiana che regola il conflitto di interessi degli organi di Governo, affrontato nel Rapporto nell'ambito del più in generale problema riguardante i conflitti di interessi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e, nel loro complesso, di tutti i soggetti titolari a qualsiasi titolo di cariche pubbliche.

Le considerazioni ivi prospettate dall'Autorità, offrono lo spunto per ribadire l'opportunità di un intervento di modifica della legge in vigore, nella direzione indicata dagli organismi internazionali, che, per affrontare correttamente il fenomeno del conflitto di interessi, raccomanda di privilegiare l'adozione di misure a carattere preventivo, intervenendo anche nei confronti di situazioni in cui la produzione di un vantaggio economico o patrimoniale sia solo una conseguenza potenziale deducibile dalla coesistenza in capo allo stesso titolare di cariche governative di interessi pubblici e privati contrastanti.

## II. Il “Governo Monti”

### 1. IL GOVERNO MONTI. DICHIARAZIONI DI INCOMPATIBILITÀ E PATRIMONIALI

Al 31 dicembre 2012, il *Governo Monti* risulta composto da 51 titolari di carica<sup>1</sup>: il Presidente del Consiglio, 18 ministri, 2 viceministri e 27 sottosegretari, e 3 commissari straordinari del governo, nominati ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Il dato non considera il *Commissario delegato del Governo per il superamento della situazione conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale*, sottoposto agli obblighi di cui alla legge n. 215/2004 con decorrenza 1 gennaio 2013, data dalla quale opera la nomina ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, quale *Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie*.

Tabella 1 - Titolari di carica del Governo Monti\*

Numero titolari in carica*	51
Presidente del Consiglio	1
ministri	18
viceministri	2
sottosegretari	27
commissari straordinari del Governo	3

\* La situazione rappresentata si riferisce esclusivamente ai titolari in carica al 31 dicembre 2012 (si avverte che le tabelle considerano anche due titolari cessati dall'incarico in corso di mandato).

Tutti i sopra elencati titolari di carica, fatta eccezione per un commissario straordinario di nuova nomina, hanno provveduto all'invio delle dichiarazioni di incompatibilità di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 215/2004 (attraverso la compilazione del *Formulario SI*)<sup>2</sup> e conseguentemente rimosso, già durante la fase degli accertamenti preistruttori<sup>3</sup>, le incompatibilità dichiarate o rilevate d'ufficio dall'Autorità (cfr. *Tabella 4*).

<sup>1</sup> Secondo l'art. 1, comma 2, della legge n. 215/04, per titolari di cariche di governo deve intendersi: il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo, di cui all'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

<sup>2</sup> I “*Formulari SI*” sono pubblicati nel bollettino dell'Autorità e disponibili sul sito *internet* dell'Istituzione all'indirizzo: [www.agcm.it](http://www.agcm.it)

<sup>3</sup> L'unica istruttoria condotta dall'Autorità riguarda la posizione del Ministro per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport, Piero Gnudi, in relazione alla carica di Vice Presidente del Consorzio *Alma*, dallo stesso dichiarata nel *Formulario SI*, al fine di conoscerne la compatibilità con il proprio incarico di governo. La procedura, avviata per presunta violazione dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 215/2004, si è conclusa positivamente, con l'intervenuta risoluzione della situazione di incompatibilità pendente.

I controlli sulle dichiarazioni di incompatibilità (esclusa la posizione di due commissari straordinari neo incaricati) sono stati ultimati nel corso del semestre.

Per quanto riguarda le dichiarazioni patrimoniali, presentate oltre che dai titolari di carica, anche dai coniugi e parenti entro il secondo grado (art. 5, commi 2 e 6, della legge), il quadro è pressoché completo, anche se alcune dichiarazioni risultano ancora mancanti.

Occorre, in merito, sottolineare l'iniziativa del *Government Monti*, che ha per la prima volta deciso di rendere pubbliche le situazioni patrimoniali dei propri componenti sui portali dei ministeri di appartenenza. Tale iniziativa realizza, sia pure su base esclusivamente volontaria, un sistema di *full disclosure* dei componenti del governo, che si aggiunge agli obblighi dichiarativi della vigente disciplina sui conflitti di interessi.

La tabella 2 evidenzia il numero dei componenti del Governo in carica e dei rispettivi familiari che, alla data del 31 dicembre 2012, hanno adempiuto l'obbligo, imposto dalla legge, di rendere all'Autorità le dichiarazioni sulle attività patrimoniali (289 pervenute su un totale di 322 soggetti obbligati). Risultano tuttora mancanti le dichiarazioni patrimoniali relative ad alcuni familiari (25), ai quali vanno aggiunte quelle del *Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse* e del *Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura*, per i quali i termini non sono ancora scaduti (lo stesso dicasi per i rispettivi familiari).

Rispetto al precedente Esecutivo si registra un sensibile aumento delle dichiarazioni pervenute, presumibilmente ascrivibile alla decisione dell'Autorità di attivare specifiche procedure di sollecito nei confronti dei familiari inadempienti. Il numero delle dichiarazioni mancanti si è notevolmente ridotto (la percentuale dei formulari mancanti è infatti scesa dal 25% all'8%).

Tabella 2 - Dichiarazioni sulle attività patrimoniali

<b>Numero totale soggetti obbligati*</b>	<b>322</b>
<b>numero titolari di carica</b>	<b>53</b>
dichiarazioni pervenute	51
dichiarazioni in corso	2
<b>numero familiari</b>	<b>269</b>
dichiarazioni pervenute	238
Dichiarazioni in corso	6
dichiarazioni mancanti	25
<b>Situazioni patrimoniali esaminate</b>	<b>289</b>

\* La tabella si riferisce ai componenti del *Government Monti* e riguarda il periodo 16 novembre 2011 - 31 dicembre 2012. Sono, pertanto, considerati anche due titolari già cessati dall'incarico.

## 2. CONTROLLI E PROCEDURE IN MATERIA DI INCOMPATIBILITÀ E CONFLITTO DI INTERESSI

Le principali problematiche emerse in sede di valutazione delle specifiche fattispecie di incompatibilità esaminate dall'Autorità durante il semestre hanno riguardato principalmente lo svolgimento di docenze universitarie, l'assunzione di cariche pubbliche, in enti pubblici e in società lucrative mentre, per quanto riguarda la disciplina del conflitto di interessi di cui all'art. 3 della legge (*conflitto di interessi per incidenza specifica e preferenziale*), è stata esaminata una segnalazione nella quale si prospettava la possibile violazione della legge, da parte del Ministro dello Sviluppo, delle Infrastrutture e dei Trasporti, per alcune decisioni assunte dal *Punto di Contatto Nazionale* dell'Ocse (PCN), concernenti la Banca presso cui lo stesso Ministro era amministratore prima di assumere l'incarico di governo e della quale deteneva partecipazioni azionarie.

L'art. 3, della legge n. 215/2004, si rammenta, individua la sussistenza di una situazione di conflitto di interessi laddove il titolare di cariche di governo partecipi all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o ometta un atto dovuto, trovandosi in una situazione delle situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 1 della citata legge, nonché quando l'atto o l'omissione del titolare incida, in modo specifico e preferenziale, sul proprio patrimonio, quello del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate, con danno per l'interesse pubblico.

Alla luce di tale disposizione, la questione è stata ritenuta dall'Autorità priva di rilievo ai sensi della legge n. 215/2004, in primo luogo perché l'oggetto dell'istanza

presentata al PCN riguardava fatti inidonei ad avvantaggiare il patrimonio del Ministro interessato, il quale aveva rimesso tutti i propri incarichi presso la banca coinvolta nel procedimento e alienato le azioni in suo possesso. Inoltre, la decisione di inammissibilità pronunciata dal PCN non è stata ritenuta imputabile al titolare poiché il Ministro dello sviluppo economico è sprovvisto di poteri atti ad influire sul procedimento di formazione delle pronunce del PCN, il cui esito può essere al massimo una raccomandazione di conformità alle linee guida dell'Ocse. *A fortiori* è stato osservato anche che il PCN, pur essendo strutturalmente incardinato nell'apparato amministrativo del Ministero dello sviluppo economico (*Direzione generale per lo sviluppo competitivo e la competitività*), assume in autonomia le sue determinazioni per mezzo di un comitato a composizione interministeriale, che ha l'esclusivo compito di dare attuazione alle linee guida dell'OCSE in merito all'osservanza, da parte delle imprese multinazionali, di un codice di comportamento comune.

Con riferimento, invece, alla disciplina delle incompatibilità (art. 2, della legge), su dichiarazione ex art. 5 della legge, l'Autorità ha esaminato la compatibilità, con l'ufficio di Sottosegretario allo sviluppo economico, di una docenza universitaria a tempo determinato, svolta a titolo gratuito. Nel caso di specie, l'Autorità ha ritenuto che l'insegnamento sottoposto al suo esame, così come configurato, non si ponesse in contrasto con l'art. 2, comma 1, lettera d) della legge n. 215/04, data la sua natura temporanea e il limitato impegno richiesto (24 ore annuali). In tali casi, lo svolgimento dell'attività, in ragione della natura didattica e/o culturale dell'incarico, unitamente al carattere temporaneo e occasionale, non è considerato idoneo né a indurre il titolare a distorcere la funzione pubblica esercitata né a sottrarre tempo alla cura degli interessi pubblici. Esigenza, quest'ultima, che, si rammenta, è alla base del principio di esclusività contenuto nell'art. 1 della legge n. 215/2004.

In relazione alla stessa disposizione è stata altresì esaminata la posizione di un Sottosegretario di Stato che, nella dichiarazione di incompatibilità aveva dichiarato di ricoprire la carica di componente di un ente pubblico. L'interessato aveva comunicato la propria disponibilità a sospendersi fino alla durata del mandato governativo, tenuto conto anche che, nel caso di specie la sospensione non avrebbe determinato alcun pregiudizio al corretto funzionamento dell'organo, attesa la rilevante consistenza numerica dell'organo direttivo dell'ente. L'Autorità, esaminato il caso concreto, ha ritenuto la prospettata soluzione sospensiva idonea a risolvere l'incompatibilità pendente, stante anche l'assenza di legami o connessioni tra l'attività dell'ente interessato e il Dicastero di appartenenza del Sottosegretario. Sulla base di tale elemento l'auto sospensione proposta è stata considerata idonea a eliminare l'incompatibilità riscontrata, nei limiti in cui, tuttavia, fosse passata ad un esplicito vaglio del competente organo di amministrazione dell'ente, per quanto attiene alla sua ammissibilità ai sensi dell'ordinamento dell'ente stesso e all'opportunità di concedere la sospensione nella concreta situazione (non spettando all'Autorità la valutazione della ammissibilità di tale istituto all'interno dei singoli ordinamenti degli enti interessati).

**3. LE INCOMPATIBILITÀ GOVERNATIVE: DATI DI SINTESI**

I prospetti che seguono espongono i dati riassuntivi degli accertamenti compiuti in materia di incompatibilità governative (art. 2 della legge): si dà conto del numero e della tipologia delle situazioni potenzialmente incompatibili dichiarate o rilevate d'ufficio dall'Autorità e di quelle rimosse spontaneamente dai soggetti interessati, all'assunzione dell'incarico di Governo o dopo l'intervento dell'Autorità.

La *tabella 3* riassume l'esito degli accertamenti svolti dall'Autorità, indicando le procedure concluse e quelle ancora in corso. Fatta eccezione per una situazione di incompatibilità, risolta previo avvio di un'istruttoria (cfr. nota n. 3), le altre si sono concluse già durante la fase degli accertamenti preistruttori.

*Tabella 3 – Controlli in materia di incompatibilità*

<b>Componenti del Governo</b>	<b>53*</b>
<b>Procedure di controllo terminate</b>	<b>51</b>
- in fase preistruttoria	50
- in fase istruttoria	1
<b>Procedure di controllo in corso</b>	<b>2</b>

\* La tabella si riferisce ai componenti del *Governo Monti* e riguarda il periodo 16 novembre 2011 - 31 dicembre 2012. Sono, pertanto, considerati anche due titolari già cessati dall'incarico.

La *Tabella 4* espone, in dettaglio, i risultati delle sopra elencate procedure di controllo, indicando il numero delle situazioni di incompatibilità rimosse spontaneamente dai titolari di carica e quelle cessate su sollecitazione dell'Autorità durante la fase degli accertamenti preliminari.

Le specifiche situazioni esaminate - tra cariche pubbliche e private, attività professionali e rapporti di impiego - sono 263: 188 potenzialmente incompatibili, delle quali 187 rimosse in fase preistruttoria e una in fase istruttoria; 76 sono le situazioni che, all'esito dell'esame dell'Autorità, sono risultate compatibili.



Tabella 4 - Esito delle procedure in materia di incompatibilità \*

<b>Totale situazioni esaminate</b>	<b>263</b>
<b>Situazioni di incompatibilità rimosse</b>	<b>188</b>
- situazioni di potenziale incompatibilità rimosse in fase preistruttoria	187
- rimosse spontaneamente dagli interessati prima dell'intervento dell'Autorità	165
- rimosse dagli interessati a seguito dell'intervento dell'Autorità	22
- situazioni di incompatibilità rimosse in fase istruttoria	1
<b>Situazioni compatibili</b>	<b>76</b>
<b>Situazioni in corso di esame</b>	<b>0</b>

\* La tabella si riferisce ai componenti del *Government Monti* e riguarda il periodo 16 novembre 2011 - 31 dicembre 2012. Sono, pertanto, considerati anche due titolari già cessati dall'incarico.

La *tabella 5* illustra la distribuzione delle situazioni potenzialmente incompatibili rimosse in relazione alle singole fattispecie previste dall'art. 2, comma 1, della legge. Fra i casi di incompatibilità rimossi, di quelli riguardanti la gestione di società con fini di lucro o di altre persone giuridiche di diritto privato esercenti attività di rilievo imprenditoriale (55%), cui seguono le attività professionali (15%) e i rapporti di pubblico impiego (14%).

Tabella 5 - Situazioni rimosse per profili di possibile incompatibilità \*

<b>Totale situazioni rimosse</b>	<b>188</b>	<b>in % sul totale</b>
cessazione carica / uffici pubblici (art. 2, comma 1, lett. a)	10	5%
cessazione carica / uffici in enti diritto pubblico (art. 2, comma 1, lett. b)	15	8%
cessazione carica / uffici in società (art. 2, comma 1, lett. c)	103	56%
cessazione attività professionali (art. 2, comma 1, lett. d)	28	15%
cessazione carica / impiego pubblico (art. 2, comma 1, lett. e)	26	13%
cessazione carica / impiego privato (art. 2, comma 1, lett. f)	6	3%

\* La tabella si riferisce ai componenti del *Governo Monti* e riguarda il periodo 16 novembre 2011 - 31 dicembre 2012. Sono, pertanto, considerati anche due titolari già cessati dall'incarico.

### III. I divieti post-carica

#### CONTROLLI E PROCEDURE IN MATERIA DI INCOMPATIBILITÀ POST-CARICA

Si premette che a decorrere dalla data del 16 novembre 2012 i titolari del precedente *Governo Berlusconi* sono esonerati dagli obblighi di cui all'art. 2, comma 4 della legge. Secondo tale disposizione, infatti, le incompatibilità previste dalle lettere b) c) e d) del comma 1, cessano alla scadenza del dodicesimo mese dopo il termine del mandato governativo (i divieti si applicano esclusivamente nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro, che operino "prevalentemente" in settori "connessi" con l'attività istituzionale precedentemente svolta)<sup>4</sup>.

Nell'ambito degli accertamenti effettuati prima della scadenza del termine sopra indicato, l'Autorità ha esaminato varie situazioni di potenziale incompatibilità senza riscontrare violazioni di legge. In particolare, è stata valutata la posizione di un ex Ministro che, terminato il proprio mandato, risultava aver assunto l'incarico di Presidente di una fondazione e di un ente associativo a carattere internazionalistico. Sia la prima che la seconda istituzione, tuttavia, nonostante alcuni profili di connessione con il Dicastero presso cui l'ex titolare interessato aveva ricoperto la carica di Ministro, hanno natura privatistica, quali enti senza scopo di lucro. Pertanto, entrambe le cariche presidenziali sono state ritenute legittime ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge perchè nei divieti posti da tale disposizione rientrano le cariche in enti di diritto pubblico, le cariche societarie e le attività professionali mentre gli enti senza scopo di lucro (quali le associazioni e le fondazioni di diritto privato) non sono espressamente menzionati e, pertanto, secondo l'orientamento dell'Autorità, devono ritenersi esclusi dal divieto.

Sempre nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità in materia di incompatibilità post-carica è stata esaminata anche la posizione di un ex Sottosegretario, in relazione all'incarico di componente del Consiglio direttivo di un istituto esercente attività di ricerca, formazione ed informazione, operante in settori correlati alle attività del Dicastero dell'ex titolare di carica. L'accertamento è stato condotto per verificare, in

---

<sup>4</sup> Art 2, comma 1, l. n. 215/04: "Il titolare di cariche di governo, nello svolgimento del proprio incarico, non può [...] b) ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici; c) ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale; d) esercitare attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo, di qualunque natura, anche se gratuite, a favore di soggetti pubblici o privati; in ragione di tali attività il titolare di cariche di governo può percepire unicamente i proventi per le prestazioni svolte prima dell'assunzione della carica; inoltre, non può ricoprire cariche o uffici, o svolgere altre funzioni comunque denominate, ne' compiere atti di gestione in associazioni o società tra professionisti [...]".

via preliminare, l'eventuale attualità dell'incarico e, conseguentemente, la natura dell'ente e i rapporti di connessione con la carica governativa ricoperta.

Dagli accertamenti, effettuati in collaborazione con gli attuali organi direttivi dell'ente si è accertato che l'ex Sottosegretario si era già dimesso dalla carica di Presidente dell'ente in concomitanza con l'assunzione dell'incarico di governo. Contestualmente alla cessazione dell'incarico presidenziale, per espressa disposizione statutaria, era stato nominato componente del *Consiglio direttivo*. Tuttavia, alla nomina non aveva mai dato riscontro esplicito o per fatti concludenti né aveva mai partecipato alle riunioni del Consiglio o a quelle dell'Assemblea, alla quale era stato invitato, dopo la cessazione del mandato presidenziale, per i necessari passaggi di consegne. Tale circostanza è apparsa dirimente perché, affinché un incarico possa essere considerato effettivo ai sensi della legge n. 215/2004, non è sufficiente che la nomina sia stata deliberata dai competenti organi dell'ente ma si rende altresì necessaria l'effettiva adesione all'incarico da parte del soggetto nominato. Non risultando quest'ultima nel caso di specie, l'Autorità ha ritenuto che insussistenti gli elementi per avviare un procedimento.

Infine, i controlli effettuati d'ufficio hanno riscontrato che un ex Sottosegretario del precedente *Governo Berlusconi*, terminato il proprio mandato, ha assunto due incarichi, rispettivamente in una *onlus* e in una *fondazione di diritto privato*. Entrambe le posizioni, rilevanti esclusivamente qualora fosse emersa la natura pubblica di tali enti, sono state ritenute compatibili per assenza di profili di connessione con la carica precedentemente ricoperta nell'ambito del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali.

Con riferimento al Governo in carica, è stata valutata la situazione di un ex Sottosegretario di Stato, per la riassunzione dell'incarico di amministratore unico di una società di capitali attiva nel settore edilizio, già di proprietà dello stesso Sottosegretario prima della nomina governativa. Sull'assunzione, da parte di un ex titolare di incarico governativo, di cariche in società dal medesimo controllate, l'orientamento dell'Autorità è quello di ritenerle compatibili sulla base dell'osservazione che un'eventuale dichiarazione di incompatibilità potrebbe risultare non del tutto coerente con le finalità sottese al divieto previsto dall'art. 2, comma 4, della legge. Scopo del legislatore è infatti quello di escludere in radice anche la mera eventualità che l'esercizio delle attribuzioni inerenti la carica di governo possa essere influenzato o distorto dall'interesse del titolare a precostituirsi benefici futuri, ad esempio in termini di incarichi successivi alla cessazione dalla carica governativa. Tale rischio appare difficilmente configurabile laddove l'ex titolare assuma (o riassuma) funzioni di gestione imprenditoriale all'interno di società dal medesimo controllate.

Essendo consentito, durante l'incarico, il mantenimento della proprietà azionaria, l'Autorità ha ritenuto che l'ulteriore eventuale beneficio derivante dall'assunzione di una carica societaria dopo la scadenza del mandato, non possa essere considerato, verosimilmente, un vantaggio conseguito in forza della funzione governativa. Tenuto anche conto che l'attività svolta dalla società interessata non sembrava presentare profili

di connessione con le funzioni di Governo esercitate, la riassunzione della carica è apparsa, con ogni evidenza, legata al su menzionato assetto proprietario e non a ipotetici comportamenti (tenuti durante il mandato governativo) rivolti a favorire il conseguimento della carica stessa, comportamenti che, nella specie, sarebbero stati del tutto superflui, potendo il soggetto interessato conseguire lo scopo semplicemente attivando i poteri che gli derivano dal controllo societario legittimamente detenuto.

Con riferimento allo stesso ex titolare di carica è stata considerata anche la compatibilità in relazione al regime post-carica, dell'incarico di commissario straordinario, conferito dal Ministro per lo Sviluppo Economico, presso una fondazione esercente funzioni di competenza dello stesso Dicastero procedente. Nel caso di specie la funzione di commissariamento è collegata non soltanto ad esigenze della fondazione ma anche al perseguimento di obiettivi del governo e dell'amministrazione centrale competente, nell'ambito di poteri attribuiti dalla legge al Ministero, finalizzati a perseguire un interesse pubblico espressamente demandato dalla legge alla sua cura. A fronte di tale specifica esigenza, l'incarico commissariale non può essere considerato come una normale provvista di personale per una carica interna all'ente pubblico e per funzioni riconducibili al suo assetto istituzionale (nel qual caso si verterebbe nella fattispecie dell'assunzione di una carica o di un ufficio presso un ente pubblico), piuttosto, come una modalità straordinaria attraverso la quale il Ministero ha inteso esercitare i propri poteri pubblici nei confronti di un ente creato appositamente per gestire una competenza del ministero stesso. Si tratta, in conclusione, di una carica (quella di *commissario straordinario*) estranea alla struttura organizzativa della fondazione e collocabile, invece, sul versante dell'amministrazione pubblica di cui la Fondazione stessa è organo "servente" e strumentale; in definitiva, di una "carica pubblica" (art. 2, comma 1, lettera a, l. 215/2004), espressamente esclusa dai divieti post-carica (che si applicano esclusivamente alle cariche in enti di diritto pubblico e alle società lucrative, lettere b, c e d del comma 1).

A medesime conclusioni si sarebbe in ogni caso pervenuti inquadrando l'incarico di commissario straordinario quale carica di gestione dell'ente. E ciò sia se la Fondazione fosse stata configurata come soggetto privato, sia considerando prevalente l'aspetto pubblicistico della disciplina che la riguarda: nel primo caso, trattandosi di carica in ente senza scopo di lucro, la fondazione sarebbe stata esclusa dal regime post-carica in quanto, come già accennato, i soggetti di diritto privato non costituiti in forma societaria non sono espressamente menzionati dall'art. 2, comma 4, della legge; nel secondo, si sarebbe trattato di carica ricoperta in ente a carattere culturale e/o espositivo, in quanto tale rientrante nell'eccezione di cui all'art. 1 della legge 13 febbraio 1953, n. 60 che esclude dal regime delle incompatibilità governative "le cariche in enti culturali, assistenziali, di culto e in enti-fiera, nonché quelle conferite nelle Università degli studi o negli Istituti di istruzione superiore a seguito di designazione elettiva dei Corpi accademici, salve le disposizioni dell'art. 2 della legge 9 agosto 1948, n. 1102". Per le ragioni di cui sopra l'Autorità ha ritenuto non necessario procedere ad ulteriori accertamenti in ordine all'effettività e alla compatibilità dell'incarico commissariale esaminato.

La questione richiama ancora un volta l'attenzione sulla problematica, già segnalata dall'Autorità nella precedente relazione semestrale (XV relazione semestrale, luglio 2012), che riguarda l'ipotesi in cui un ex titolare di cariche di governo, scaduto il mandato, assume, su nomina governativa, incarichi pubblici o privati presso enti nei confronti dei quali il governo conserva rilevanti poteri di vigilanza e controllo, compreso il potere di nominare propri rappresentanti negli organi di gestione. Nell'occasione si è osservato come tale potere che si presta ad essere esercitato in modo preferenziale in favore degli ex membri dell'Esecutivo che, evidentemente, ricoprono una posizione di maggiore visibilità e talora di vero e proprio privilegio rispetto agli altri soggetti astrattamente concorrenti alla nomina. Per ovviare a tale possibile esercizio improprio del potere di nomina, si ribadisce l'opportunità di introdurre un divieto generalizzato che impedisca agli ex titolari di cariche di governo di acquisire cariche (presso enti pubblici o privati) per effetto di nomine governative ovvero effettuate da organi comunque riconducibili alla pubblica amministrazione.

#### IV. Group of States against corruption (GRECO)

##### LA PARTECIPAZIONE AL GRUPPO DI LAVORO GRECO

Durante il semestre luglio – dicembre 2012, l’Autorità ha partecipato alla procedura periodica di valutazione del *Group of States against corruption (GRECO)*, sullo stato di adempimento delle raccomandazioni di cui al *Report 2009, Greco Eval I/II 2008 Rep 2E*, in materia di standards anti-corruzione ed è stata chiamata ad pronunciarsi sul problema del conflitto di interessi dei membri dell’Esecutivo, come disciplinato dalla legge n. 215/2004.

In tema di conflitto di interessi, nel Rapporto del GRECO si chiede all'Italia (racc. XV) l'adozione di un Codice di Condotta per i componenti del Governo e di tutti i soggetti che svolgono funzioni nella pubblica amministrazione a tutti i livelli di gestione che comprenda anche ragionevoli restrizioni sull'accettazione dei doni. Inoltre (racc. XVI) - ed è questo il punto che tocca più da vicino la legge n. 215/2004 - si raccomanda che siano adottati criteri chiari ed effettivi per la regolazione dei conflitti di interesse dei soggetti che svolgono funzioni nella pubblica amministrazione (inclusi dirigenti e consulenti ad ogni livello gestionale) e che sia concepito un sistema di dichiarazioni patrimoniali trasparente o altra soluzione idonea a rilevare i casi in cui vi sia il maggior rischio di conflitti di interesse. Infine (racc. XVII) si chiede la previsione di restrizioni appropriate concernenti i conflitti di interesse che possono prodursi in caso di passaggio di soggetti titolari di funzioni pubbliche da o verso il settore privato (cd. *pantouflage*).

Nell’ambito di tale processo di valutazione, l’Autorità si è espressa in merito ad alcuni aspetti di criticità della legge rilevati dal *Greco*, ed in particolare sulla peculiare scelta operata dal legislatore italiano (in particolare con riferimento alla fattispecie del *conflitto per incidenza patrimoniale*, di cui all’art. 3 della legge) di prevedere forme di intervento a carattere prevalentemente sanzionatorio; scelta che, come è noto, poggia sul principio generale che la mera titolarità di assetti patrimoniali in potenziale contrasto con l’esercizio delle funzioni governative non sia sufficiente a rendere recessivo il diritto di qualsiasi soggetto di accedere alla carica pubblica ed esercitarne le relative prerogative.

Tale soluzione tende tuttavia a discostarsi dalla nozione di conflitto generalmente accolta a livello internazionale, riferita, di regola, a situazioni in cui interessi personali riconducibili al titolare della carica di governo (o a soggetti ad esso correlati), si pongano in contrasto, anche soltanto potenziale, con l’esercizio delle relative funzioni, rendendo possibile, in astratto, l’uso dei poteri connessi alla carica in funzione degli interessi privati del soggetto agente.

Per far fronte a tale disallineamento, rilevato anche durante l’esperienza applicativa della legge (cfr. in particolare, relazioni di aprile e luglio 2012), l’Autorità ha ritenuto di dover comunque evidenziare gli sforzi interpretativi compiuti in sede applicativa, tesi a fornire all’art. 2 e 3 della legge una maggiore capacità dissuasiva, in armonia con le linee guida pubblicate dall’Ocse (Oecd, *Managing Conflict in the public*

*service: Oecd Guidelines and Country experiences, 2003*), che individuano proprio nell'adozione di strumenti a carattere preventivo, l'asse portante sul quale dovrebbero basarsi le varie discipline nazionali.

In particolare, il Collegio ritiene che l'obbligo di astensione di cui all'art. 1, c. 1, della legge<sup>5</sup> debba considerarsi operativo nel momento stesso in cui il conflitto viene concretamente a manifestarsi durante l'esercizio della funzione governativa, producendo i suoi effetti "preventivamente" rispetto alla consumazione dell'illecito. In altri termini, in una situazione di potenziale conflitto di interessi, il soggetto di governo ha l'obbligo di astenersi, separandosi temporaneamente ed in via preventiva dall'interesse pubblico affidato alla sua cura, in ragione, appunto, della possibilità che, in quella determinata occasione, egli possa non essere del tutto imparziale nell'assumere le sue determinazioni, per la concomitante presenza di interessi personali riguardanti le persone o l'oggetto cui si riferisce il provvedimento o la decisione da assumere.

Ancor più importante è sottolineare che la "situazione di conflitto di interessi" che dà luogo all'obbligo di astensione va intesa in un'accezione più ampia rispetto a quella che potrebbe risultare dall'utilizzazione della nozione di conflitto di interessi accolta dalla legge (art. 3) ed abbraccia tutte le possibili situazioni di conflitto che possono condizionare la serenità di giudizio del soggetto interessato. A tale conclusione l'Autorità è giunta anche in base al disposto dell'art. 4, c. 4 della legge (*"Le disposizioni della presente legge non escludono l'applicabilità delle norme civili, penali, amministrative e disciplinari vigenti, quando ne sussistano i presupposti"*) che fa salva l'applicazione di un principio generale dell'ordinamento, in base ai quali tutti gli agenti pubblici (e quindi anche i componenti del Governo) hanno l'obbligo di astensione in presenza di situazioni di potenziale conflitto di interessi. Tale indirizzo è stato di recente recepito anche nella legge 6 novembre 2012, n. 190 - *cd. legge anticorruzione* - ed in particolare nell'art. 1, comma 41, il quale espressamente prevede che il responsabile del procedimento amministrativo e ai titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti interni al procedimento e il provvedimento finale, debbano astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

Sulla disciplina delle incompatibilità post-carica dei titolari di cariche di governo, anch'essa oggetto di attenzione da parte del Greco (*cfr. racc. n. XVII*), l'Autorità ha ritenuto di doversi esprimere, da un lato prendendo atto dell'assenza di obblighi dichiarativi in capo agli ex membri dell'Esecutivo, dall'altro cercando di adeguare i propri strumenti applicativi agli *standards* internazionali, che richiedono, non solo l'esistenza di un corpo di regole e meccanismi di dichiarazione ma anche adeguati sistemi di monitoraggio e percorsi di formazione per i titolari di pubblici uffici. A tal fine, sono stati introdotti a cura dell'Autorità, nell'ambito dei poteri che le sono riconosciuti dalla legge, una serie di meccanismi informativi nei confronti dei destinatari del divieto, prevista la

---

<sup>5</sup> L'art. 1, c. 1, della legge stabilisce che *"I titolari di cariche di governo, nell'esercizio delle loro funzioni, si dedicano esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e si astengono dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto d'interessi"*.

possibilità di adire preventivamente il Collegio per ottenere un parere di compatibilità di specifiche attività o cariche in corso di assunzione ed infine implementati gli strumenti di monitoraggio finalizzati alla rilevazione d'ufficio degli incarichi assunti in violazione del regime post-carica.

Nonostante l'implementazione di tali misure, restano, tuttavia, forti i limiti dei divieti cd. *post-employment* che, come disegnati dal legislatore della legge n. 215/2004, oltre a non prevedere alcun obbligo dichiarativo, consentono all'Autorità di intervenire in presenza di cariche assunte in enti pubblici e società aventi fine di lucro e non anche nei confronti degli enti senza scopo di lucro (quali le associazioni e le fondazioni di diritto privato), alcuni dei quali risultano di frequente sottoposti a pregnanti poteri di vigilanza e controllo da parte del Governo (vedi *infra* cap. III).



## V. Conclusioni

### 1. IL CONTRASTO AI CONFLITTI DI INTERESSI COME STRATEGIA DI CRESCITA DEL PAESE

I giudizi non propriamente positivi espressi dagli organismi internazionali, unitamente alle osservazioni critiche e alle questioni applicative sollevate dall’Autorità con riferimento alla legge n. 215/2004, non impediscono di sottolinearne alcuni aspetti positivi, essenzialmente rappresentati dal confortante quadro evolutivo che si va delineando anche nel nostro Paese, innescato in primo luogo proprio dalla forte attenzione degli organismi internazionali al tema della legalità, che ha prodotto anche in Italia una maggiore sensibilizzazione ai problemi dell’etica pubblica e del rispetto delle regole di deontologia dei funzionari professionali e degli incaricati di importanti funzioni pubbliche, anche se elettivi. In tale ambito possono essere inquadrati, oltre all’entrata in vigore della legge n. 215/2004, altri importanti provvedimenti varati negli ultimi anni, fra i quali, da ultimo, la già citata legge 6 novembre 2012, n. 190, in materia di lotta alla corruzione, nel cui contesto assumono rilievo varie disposizioni dirette al contrasto del conflitto di interessi nella pubblica amministrazione<sup>6</sup> e all’ampliamento degli spazi di pubblicità e trasparenza dell’attività delle pubbliche amministrazioni e delle situazioni patrimoniali dei dirigenti pubblici creando, anche per tale via, un efficace deterrente ai possibili conflitti di interessi.

Non vanno sottovalutate, infatti, le ricadute che una maggiore attenzione al tema del conflitto di interessi può produrre in termini di miglioramento dell’immagine-paese nelle sedi internazionali e nelle classifiche relative alla *corruzione percepita*, stilate da organismi come *Transparency International*. Queste ultime, come è noto, influenzano le scelte degli investitori internazionali, spesso scoraggiati dall’esistenza di un *deficit* di legalità, percepito come ostacolo all’esercizio dell’impresa.

In questa prospettiva la lotta al conflitto di interessi, dando maggiore certezza ed assicurazione alle imprese, può costituire uno degli strumenti su cui fondare la crescita economica di un Paese.

---

<sup>6</sup> Oltre al già richiamato art. 1, comma 41 (che ha aggiunto l’art. 6-bis alla legge sul procedimento amministrativo meritano particolare attenzione: i) l’art. 1, comma 42, lett. b), che ha modificato l’art. 53, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), prevedendo che la sussistenza di una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, sia causa ostativa al conferimento o all’autorizzazione, da parte dell’amministrazione, di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività d’impresa o commerciale; ii) l’art. 1, comma 42, lett. c), che, intervenendo sui commi 7 e 9 del menzionato art. 53 del decreto legislativo n. 165/2001, ha stabilito che l’amministrazione di appartenenza, nel conferire o autorizzare il dipendente pubblico allo svolgimento di incarichi retribuiti (conferiti da altre amministrazioni, enti pubblici o privati), deve verificare l’insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, anche potenziali; iii) l’art. 1, comma 42, lett. h), modificativo del comma 14 del ripetuto art. 53, il quale prevede che le amministrazioni, nel rendere noti gli elenchi dei propri consulenti, devono indicare, oltre all’oggetto, la durata e il compenso degli incarichi conferiti, anche l’attestazione relativa all’insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, anche potenziali.

## 2. CRITICITA' E PROPOSTE

Un approccio maggiormente attento ai temi del conflitto di interesse, che già si è riscontrato in Italia in questi ultimi mesi, potrebbe essere ulteriormente rafforzato e sostenuto con puntuali e incisivi interventi di modifica della legge in vigore, in conformità delle linee guida dell'Ocse – la quale, per affrontare correttamente il fenomeno del conflitto di interessi, raccomanda di privilegiare l'adozione di misure a carattere preventivo<sup>7</sup>, tenendo anche conto delle osservazioni più volte sottoposte dall'Autorità al Parlamento, nell'ambito delle relazioni presentate semestralmente, a far data dall'entrata in vigore della legge 215/2004.

In sintesi, le principali criticità evidenziate dall'Autorità nel corso degli anni, concernono i seguenti aspetti.

In relazione all'ambito di applicazione della norma, occorre considerare che, ancora oggi restano al di fuori del perimetro della norma alcune figure dotate di rilevanti funzioni e poteri, parimenti passibili di trovarsi in situazioni di conflitto di interesse, quali i vertici delle autorità amministrative indipendenti, che tuttavia, in alcuni casi, sono soggetti a norme settoriali che definiscono incompatibilità *ad hoc* (cfr. per l'Autorità, art. 10, comma 3 della legge 287/90), anche post carica.

Per queste professionalità sarebbe opportuno prevedere una apposita disciplina che, tenendo in debita considerazione le peculiarità dell'attività svolta dalle singole autorità, preveda adeguate misure volte a garantire, laddove possibile, la risoluzione di eventuali situazioni di conflitto di interesse, in modo omogeneo, superando le attuali discrasie esistenti tra diverse cariche pubbliche.

Ulteriori criticità riguardano il merito delle nozioni di incompatibilità e conflitto, nonché gli inadeguati mezzi di enforcement previsti dal legislatore per assicurare un'effettiva ed efficace applicazione della normativa.

Come noto, 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.

Il sistema delle incompatibilità espressamente indicate dall'art. 2 della legge n. 215/2004 prevede, conformemente alle normative vigenti nei principali Paesi europei, che il titolare di carica effettui una opzione tra la carica pubblica e quella privata eventualmente ricoperta.

Sotto questo profilo, l'applicazione pratica fino da oggi avvenuta dell'art. 2 della legge ha, come evidenziato nei paragrafi precedenti, dato risultati soddisfacenti, nel senso che l'azione dell'Autorità è stata effettiva ed efficace nella logica di indurre il titolare di carica ad eliminare le cause di incompatibilità: infatti, nei diversi esecutivi che si sono succeduti, dall'entrata in vigore della legge ad oggi, sono state risolte pressoché tutte le situazioni di incompatibilità che presentavano i rispettivi membri di Governo al momento dell'insediamento.

---

<sup>7</sup> Cfr. Oecd, *Draft Oecd Toolkit for managing conflict of interest in the public sector*, Rio de Janeiro, 5-6 maggio 2004, p. 75, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Per quanto concerne la seconda fattispecie, come noto, 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 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 e dei principali Paesi europei, escludendo la rilevanza del semplice pericolo ritenuto di per sé rilevante e meritevole di tutela in tali ordinamenti giuridici. 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" (art. 2, comma. 1, lettera c, della legge).

Date queste premesse, nei casi di conflitto di interesse per incidenza patrimoniale l'Autorità ha limitate possibilità di intervento.

In primo luogo, l'accertamento della fattispecie in conflitto di interessi è condizionata alla verifica della sussistenza di requisiti particolarmente stringenti:

a) una "incidenza specifica e preferenziale" sulla sfera patrimoniale del titolare o dei suoi congiunti, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del Regolamento attuativo della legge n. 215/2004;

b) 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 l'eliminazione del problema come previsto in altri ordinamenti, dove l'organo di controllo può agire adottando soluzioni -quali *divestiture*, *blind trust*, *vendita dei beni*- in grado di scardinare la situazione di conflitto, affinché essa non si riproponga in futuro.

Nell'ordinamento italiano, 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. La sanzione, ai sensi dell'art. 6, comma 8 della legge 215/04, deve essere "correlata alla gravità del comportamento e commisurata nel massimo al vantaggio patrimoniale effettivamente conseguito dall'impresa stessa". Nei confronti del titolare di carica, la sanzione rischia di essere ancora più irrilevante, coincidendo con la mera comunicazione, ai soli Presidenti delle Camere, degli accertamenti condotti e della sanzione comminata.

Pertanto, la legge italiana rinuncia, di fatto, a prevenire la situazione di conflitto di interessi e la affronta solo quando sorge, in modo peraltro complesso (sotto il profilo dell'accertamento) e del tutto inefficace (sotto il profilo dell'*enforcement*). Al contrario, i

sistemi giuridici esteri che conoscono questa fattispecie introducono, invece, la previsione di situazioni di pericolo in quanto tali e ammettono la possibilità, per le autorità preposte, di adottare soluzioni spesso anche radicali quali la cessione della proprietà o il *blind trust*. Si tratta di scelte che hanno reso quei sistemi più efficaci e, pertanto, più effettiva la tutela dell'interesse pubblico da parte delle istituzioni competenti in materia.

Altra criticità più volte sottolineata attiene alla questione per cui la norma di legge equipara indistintamente tutte le società aventi fini di lucro, indipendentemente dalla dimensione delle stesse o dei settori di operatività, alcuni particolarmente sensibili (quali, ad esempio: difesa, editoria, comunicazioni, informazione, credito, risparmio, assicurazioni). Peraltro, la norma prevede casi di incompatibilità solo nelle ipotesi di cariche formali o di compiti di gestione della società, non valendo ai fini dell'incompatibilità, la "mera" proprietà di azioni o quote sociali.

Il problema di una rivisitazione della normativa sui conflitti di interessi nella direzione su indicata appare di grande rilievo e di immediata attualità, innanzitutto perché una compiuta legislazione sul conflitto di interessi può giovare al migliore funzionamento delle istituzioni e svolgere, indirettamente, una positiva azione sul corretto funzionamento dei meccanismi della democrazia rappresentativa, contrastando i condizionamenti che possono derivare alla politica dalla contiguità con i c.d. poteri "forti", in primo luogo quelli economici.