

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. CLIII
n. 7

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 30 giugno 2016)

(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 4 agosto 2016
—————

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

Giugno

2016



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO



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



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO



PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella

COMPONENTI

Gabriella Muscolo

Michele Ainis

SEGRETARIO GENERALE

Roberto Chieppa

CAPO DI GABINETTO

Filippo Arena

XXII RELAZIONE AL PARLAMENTO

Premessa	5
1. Il 64° Governo della Repubblica (Matteo Renzi)	6
2. Casistica relativa al I semestre 2016 in materia di incompatibilità in corso di mandato governativo e di incompatibilità post carica	10
3. Casistica relativa a presunte fattispecie di conflitto di interessi	15
4. Casistica relativa all'attività di natura consultiva	16
5. Regime di pubblicità degli atti adottati in materia di conflitto di interessi. Le modifiche e le integrazioni al Regolamento di cui alla delibera 16 novembre 2004	18
6. Conclusioni	21

Premessa

La presente relazione, trasmessa 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 primo semestre del 2016 ai sensi della normativa di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215 in materia di risoluzione dei conflitti di interessi.

Il documento, in particolare, illustra gli indirizzi interpretativi adottati dall'Autorità nell'analisi delle situazioni di incompatibilità dei nuovi titolari di cariche di governo, di un caso di presunta incompatibilità post carica e di una fattispecie di asserito conflitto di interessi esaminati in merito al Governo Renzi (64° Governo della Repubblica), nonché in ordine ad un parere reso nell'ambito dell'attività di natura consultiva posta in essere nel relativo periodo di riferimento (I semestre 2016).

La Relazione dà inoltre conto dell'indirizzo seguito dall'Autorità nella valutazione di un'istanza di accesso agli atti con riferimento alla documentazione istituzionalmente detenuta in base alla legge n. 215/2004.

Nella relazione vengono infine illustrate le recenti modifiche e/o integrazioni apportate nel maggio 2006 al Regolamento in materia di conflitto di interessi del 2004, in merito alle quali l'Autorità ha, in via propedeutica, avviato una consultazione pubblica sul proprio sito *web*.

1. Il 64° Governo della Repubblica (Renzi)

In base a quanto prospettato nella precedente relazione semestrale (II semestre 2015), il *Governo Renzi*, al 31 dicembre 2014 risultava composto da 64 titolari di carica: 1 Presidente del Consiglio, 16 ministri, 9 vice ministri, 35 sottosegretari di Stato e 3 commissari straordinari. Dal secondo semestre del 2015 al primo semestre 2016 si sono verificati gli avvicendamenti in carica di due ministri, di tre degli attuali otto vice Ministri e di nove degli attuali 38 sottosegretari di Stato, nonché le dimissioni di un Ministro.

Tabella 1

Numero titolari attualmente in carica	66
Presidente del Consiglio dei Ministri	1
Ministri	16
Viceministri	8
Sottosegretari	38
Commissari straordinari del Governo	3

Nei successivi capitoli si illustra l'attività di vigilanza e di natura consultiva svolta dall'Autorità in merito alle fattispecie riguardanti singoli rappresentanti del Governo Renzi, di recente nominati vice ministri e sottosegretari di Stato, tenuto conto che le procedure di controllo delle dichiarazioni di incompatibilità e patrimoniali presentate dai membri del Governo nominati in precedenza sono state completate durante il semestre gennaio - giugno 2014, come già evidenziato nella relazione semestrale riguardante il secondo semestre 2015, a cui si rinvia per la consultazione dei relativi dati.

Per quanto concerne le nuove nomine e/o gli avvicendamenti in ambito governativo, si precisa che tutti gli interessati hanno regolarmente provveduto all'invio delle dichiarazioni di incompatibilità previste dalla legge (art. 5, comma 1, *Formulario SI*), rimuovendo, già nel corso degli accertamenti preistruttori, le incompatibilità dichiarate o rilevate d'ufficio dall'Autorità nell'ambito dei controlli effettuati sulle relative dichiarazioni, come si evince dalla *tabella 2*.

Essa riporta il numero complessivo delle situazioni esaminate dall'Autorità nel corso del primo semestre 2016 ex art. 2 della legge, differenziate tra situazioni compatibili all'atto dell'assunzione della carica di governo o incompatibili all'esito dell'esame compiuto dell'Autorità,

distinguendo anche fra situazioni dichiarate dagli stessi membri del *Governmento Renzi* e situazioni rilevate d'ufficio.

Tabella 2

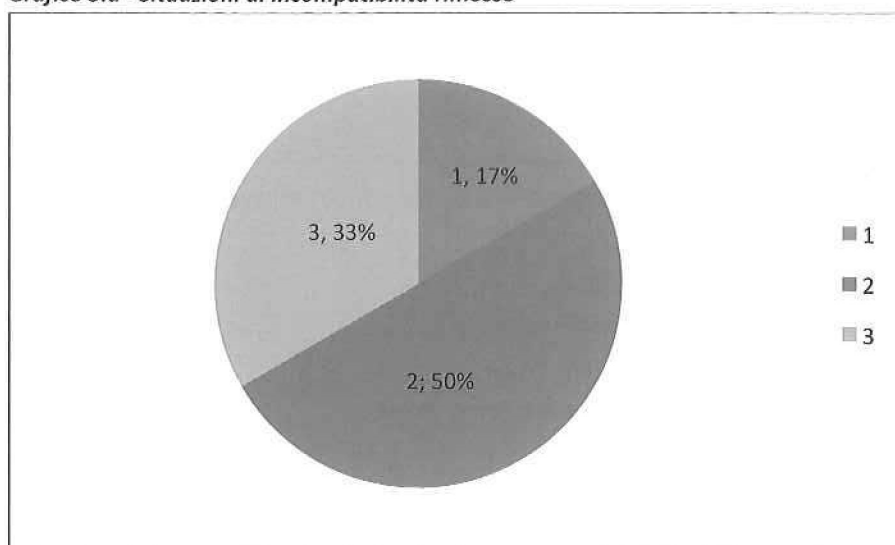
<i>Situazioni di incompatibilità esaminate nel primo semestre 2016</i>	
Totale situazioni esaminate	8
Situazioni di incompatibilità rimosse	6
- Rilevate d'ufficio	5
- Su dichiarazione degli interessati	1
Situazioni compatibili	2
Totale situazioni compatibilità	8

La *tabella 3* e il relativo *grafico 3.a* illustrano in termini percentuali le situazioni di incompatibilità rimosse, evidenziando il numero delle incompatibilità rimosse spontaneamente dagli interessati prima dell'assunzione della carica e in conseguenza dell'attività di vigilanza e controllo compiuta d'ufficio dall'Autorità.

Tabella 3

<i>Governmento Renzi: totale situazioni di incompatibilità rimosse nel primo semestre 2016</i>	<i>% sul totale (6)</i>
1) rimosse spontaneamente dai nuovi componenti del <i>Governmento Renzi</i> prima dell'assunzione della carica di governo	17% (1)
2) rimosse spontaneamente dai nuovi componenti del <i>Governmento Renzi</i> , nelle more dell'invio della dichiarazione di incompatibilità (entro 30 gg. dall'assunzione della carica governativa)	50% (3)
3) rimosse a seguito di espressa richiesta formulata dall'Autorità in fase preistruttoria	33% (2)

⁴ **Grafico 3.a - Situazioni di incompatibilità rimosse**



Oltre alle dichiarazioni in materia di incompatibilità, i titolari di carica di governo sono tenuti a presentare, entro novanta giorni dall'assunzione del proprio incarico, i dati relativi alle proprie attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie (*art. 5, comma 2, della legge*), finalizzate a consentire l'acquisizione, da parte dell'Autorità, delle informazioni indispensabili ai fini dell'accertamento di eventuali situazioni di conflitto di interessi (*art. 3 della legge*).

Tale obbligo è esteso al coniuge e ai parenti entro il secondo grado del titolare della carica di governo (*art. 5, comma 6, della legge*), attraverso la compilazione degli appositi formulari predisposti dall'Autorità e pubblicati sul sito *web* della stessa (l'ultima versione, modificata dal provvedimento n 22476 del 1° giugno 2011 è pubblicata sul Bollettino AGCM n. 21/2011, è rinvenibile sul sito www.agcm.it).

La *tabella 4* riassume l'esito delle dichiarazioni sulle attività patrimoniali riguardanti i titolari di cariche di governo di recente nominati Vice Ministri e Sottosegretari di Stato, nonché quelle dei relativi coniugi e parenti entro il secondo grado, aggiornate alla presente relazione. Con riferimento alle posizioni di questi ultimi, si rileva che l'Autorità, compatibilmente con quanto stabilito in materia dalla vigente normativa, sta provvedendo ad acquisire dagli interessati l'eventuale consenso all'invio della relativa documentazione.

Tabella 4

Dichiarazioni sulle attività patrimoniali

Totale dichiarazioni	41
<i>titolari di carica</i>	8
dichiarazioni pervenute	8
dichiarazioni mancanti	0
<hr/>	
<i>familiari</i>	33
dichiarazioni pervenute	19
dichiarazioni mancanti	14

2. Casistica relativa al primo semestre 2016 in materia di incompatibilità in corso di mandato governativo e di incompatibilità post carica

2.1 Casistica relativa alle situazioni di incompatibilità in corso di mandato governativo

Nel semestre a cui si riferisce la presente relazione, l'Autorità, come si evince dalle tabelle riportate in precedenza, ha esaminato *ex novo* otto situazioni di incompatibilità dei nuovi titolari di cariche di governo (un Ministro e sette sottosegretari¹), ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 215/2004.

In particolare, l'Autorità ha verificato le situazioni riguardanti i Sottosegretari on. dott. Dorina Bianchi, on. dott. Gennaro Migliore, sen. dott. Federica Chiavaroli, on. dott. Antimo Cesaro, on. Enzo Amendola, prof. Tommaso Nannicini, sen. dott. Antonio Gentile e il Ministro dello Sviluppo Economico dott. Carlo Calenda.

Per quanto riguarda il Sottosegretario di Stato presso il Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo on. dott. Dorina Bianchi, il Sottosegretario di Stato presso il Ministero per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale on. Enzo Amendola, e il Ministro dello Sviluppo Economico dott. Carlo Calenda, l'Autorità, nel prendere atto dell'assenza di situazioni di incompatibilità, emersa già dalle relative dichiarazioni e dalle verifiche d'ufficio, ha ritenuto di archiviare i relativi casi.

In particolare, in merito alla posizione del Sottosegretario di Stato presso il Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo on. dott. Dorina Bianchi, era emerso che la stessa ricopre la carica di Consigliere comunale. Tale circostanza, tuttavia, non costituisce causa di incompatibilità né ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), della legge n. 215/2004² né ai sensi dell'art. dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148/2011, che così recita: “[...] le cariche di deputato e di senatore,

¹ Nominati con D.P.R. del 29 gennaio 2016 (G.U. n. 27 del 3 febbraio 2016).

² L'esclusione di tale incompatibilità con le cariche di governo nazionale è stata introdotta dall'art. 3-ter del d.l. 31 marzo, n. 44, recante “Disposizioni urgenti in materia di enti locali”, pubblicato nella G.U. 1 aprile 2005, n. 75 e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, legge 31 maggio 2005, n. 88 (G.U. 31 maggio 2005, n. 125). L'Art. 3-ter “Modifica della legge 20 luglio 2004, n. 215, in materia di incompatibilità” stabilisce quanto segue: “All'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge 20 luglio 2004, n. 215, dopo le parole: «dal mandato parlamentare», sono inserite le seguenti: “di amministratore di enti locali, come definito dall'articolo 77, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

nonché le cariche di governo di cui all'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 215 del 2004, sono incompatibili con qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 15.000 abitanti". Con tale ultima disposizione, infatti, è stata introdotta una nuova causa di incompatibilità relativamente alle sole cariche monocratiche elettive assunte nell'ambito degli enti territoriali, modificando così l'art. 2, comma 1, lett. a), della legge n. 215 del 2004, che, nell'ambito del divieto di assumere incarichi pubblici, esclude *tout-court* tutte le cariche elettive di amministratore di enti locali di cui al d.lgs. n. 267/2000³.

Nel caso in esame, pertanto, l'Autorità ha ritenuto che la carica di governo nazionale ricoperta dall'interessata sia compatibile, ex art. 2, comma 1, lett. a), della legge n. 215/2004, con il contestuale incarico di consigliere comunale, non ricadendo nella previsione di cui all'art. 13, comma 3, del d.l. n. 138 del 2011, poiché la carica di consigliere comunale non ha natura monocratica.

In merito alla situazione di compatibilità con l'incarico governativo del **Sottosegretario di Stato presso il Ministero per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale on. Enzo Amendola**, l'Autorità si è limitata a prendere atto del fatto che l'interessato risultava già in aspettativa lavorativa dal Partito di cui era dipendente dal 20 aprile 2013.

Anche per quanto concerne il **Ministro dello Sviluppo Economico dott. Carlo Calenda**, l'Autorità non ha rilevato alcuna situazione di incompatibilità con l'attuale incarico di governo, risultando formalmente cessate le funzioni di Capo missione per i rapporti permanenti dell'Italia presso l'Unione europea.

Con riferimento al **Sottosegretario di Stato presso il Ministero della Giustizia sen. dott. Federica Chiavaroli**, non è stata evidenziata alcuna situazione di incompatibilità con il relativo incarico di governo, alla luce del fatto che l'interessata, con apposita comunicazione, aveva autonomamente reso noto di non svolgere, a titolo di dottore commercialista e/o revisore dei conti, alcuna attività professionale o comunque retribuita, nonché di aver rassegnato le proprie dimissioni dalla qualifica di Consigliere di un'impresa sociale, formalmente ratificate dal Consiglio di Amministrazione e debitamente registrate da parte della competente Camera di Commercio.

³ D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", pubblicato nella G.U. 28 settembre 2000, n. 227, S.O.

In ordine alla situazione del **Sottosegretario di Stato presso il Ministero dello Sviluppo Economico sen. dott. Antonio Gentile**, l'Autorità, come deliberato in analoghi precedenti⁴, non ha rilevato fattispecie di incompatibilità con l'incarico di governo, poiché l'interessato, in qualità di dirigente amministrativo di una ASL, risultava in aspettativa già dal 19 aprile 2013; ciò tenuto anche conto del fatto che lo stesso Sottosegretario, pur dichiarando la propria iscrizione all'albo dei giornalisti-elenco pubblicisti, aveva precisato di non svolgere a tale titolo alcuna attività professionale o comunque retribuita.

Anche riguardo alla situazione del **Sottosegretario di Stato presso il Ministero della Giustizia on. dott. Gennaro Migliore** il Collegio non ha ravvisato ipotesi di incompatibilità con la carica governativa, dato che, pur essendo emerso dagli accertamenti condotti dalla Direzione che lo stesso risulta iscritto all'albo dei giornalisti-elenco pubblicisti dal 14 ottobre 2004, il titolare della suddetta carica di governo ha formalmente reso noto di non svolgere a tale titolo alcuna attività professionale o comunque retribuita.

In relazione al **Sottosegretario di Stato presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il Turismo on. dott. Antimo Cesaro**, dagli accertamenti condotti d'ufficio è emerso che lo stesso risultava ricercatore universitario, oltre che titolare di ulteriori incarichi accademici, nonché componente di alcuni Centri di ricerca in ambito socio-politico.

A seguito della successiva richiesta di informazioni inviata dall'Autorità, l'interessato ha fatto presente, per quanto attiene all'incarico di ricercatore universitario, di essere posto in aspettativa già dal 2015, mentre, in relazione agli ulteriori incarichi di natura accademica, ha dichiarato che essi riguardano attività definitivamente concluse nell'anno accademico 2013/2014.

In merito poi agli incarichi di componente di alcuni Centri di ricerca, è stato chiarito che essi *“afferiscono a enti e associazioni senza scopo di lucro”*, la cui attività è *“di carattere puramente scientifico”*.

A seguito di quanto sopra evidenziato e non risultando, allo stato, ulteriori situazioni di incompatibilità, l'Autorità, pertanto, in base ad analoghi precedenti⁵, ha proceduto all'archiviazione del caso in esame.

Per quanto riguarda, infine, il **Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri prof. Tommaso Nannicini**, si rileva che

⁴ Cfr., inter alia, i casi SI 303 Rutelli; SI 309 Scanu; SI 402 Gentile; SI 523 Mantica; SI 532 Mantovano.

⁵ Cfr., inter alia, i casi SI 303 Rutelli; SI 309 Scanu; SI 402 Gentile; SI 523 Mantica; SI 532 Mantovano, da ultimo, SI 871 Migliore.

quest'ultimo⁶ aveva dichiarato di trovarsi già in aspettativa per la sua posizione di professore universitario ordinario, al contempo essendo anche risultato *research fellow* presso alcuni Centri di ricerca.

In relazione ai suindicati centri di ricerca, l'interessato, previa apposita richiesta di informazioni da parte dell'Autorità, ha specificato che si tratta di organizzazioni indipendenti e senza scopo di lucro, che promuovono semplici *network* di ricerca tra studiosi internazionali, che si limitano a mettere in comune studi e conoscenza, non svolgendo alcuna attività retribuita.

Alla luce di quanto dichiarato dal Sottosegretario Nannicini circa l'effettiva natura prettamente scientifica dei citati centri di ricerca, anche in questo caso l'Autorità ha pertanto ritenuto che le attività svolte in tali contesti non integrassero situazioni di incompatibilità con la carica di governo ricoperta dall'interessato.

2.2 Casistica relativa a situazioni di incompatibilità post mandato governativo

In relazione alla presunta fattispecie di incompatibilità prevista dall'art. 2, comma 1, della legge n. 215/2004, l'Autorità ha esaminato una segnalazione con cui veniva contestata la presunta incandidabilità del dott. **Giuseppe Sala** come Sindaco di Milano, nonché, rivestendo la funzione di Commissario straordinario di Governo, la presunta sussistenza di una causa di inconferibilità/incompatibilità della sua nomina di Consigliere d'Amministrazione della Cassa Depositi e Prestiti, in quanto contestualmente titolare di una carica di Governo.

L'Autorità, esaminati i fatti contestati, ha deciso di archiviare la segnalazione sulla base delle seguenti considerazioni.

In via preliminare, il Collegio ha ritenuto che il dott. Giuseppe Sala non potesse essere considerato, sotto il profilo giuridico attinente al relativo criterio di nomina, un Commissario straordinario di Governo, così come definito dall'art. 1, comma 2, della legge n. 215/2004, la quale prevede che la nomina di tale specifico "*titolare di cariche di governo*" sia effettuata ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400⁶.

⁶ Legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri". Pubblicata nella Gazz. Uff. 12 settembre 1988, n. 214, S.O.

11. Commissari straordinari del Governo.

1. Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge.

2. La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sono determinati i

Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che tale precisazione rileva da un punto di vista sostanziale e non solo formale, atteso che la nomina di tali soggetti deve avvenire, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400/1988, “*con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri*”, con lo scopo di “*realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali*”.

L'Autorità ha in proposito evidenziato che tutti i provvedimenti di nomina dei commissari straordinari del Governo finora sottoposti alla vigilanza dell'*Antitrust* in base alla legge n. 215/2004 non solo sono stati formalmente adottati in base a tale specifica procedura (ovvero con apposito D.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri), ma non hanno previsto, per la loro formazione, alcuna ulteriore consultazione, coordinamento e/o intervento da parte di altri Enti, di natura locale o territoriale⁷.

In base alle suindicate considerazioni, l'Autorità ha ritenuto che i profili segnalati non rientrassero nell'ambito delle competenze in materia di conflitto di interessi, non sussistendo in capo al dott. Giuseppe Sala il requisito soggettivo stabilito *ope legis* per la sua qualificazione giuridica di “*titolare di carica di governo*” ex art. 1, comma 2, della legge n. 215/2004, che non può essere estesa, neanche in via analogica, a situazioni differenti che non ricadono nel campo di applicazione della suddetta disciplina.

Peraltro, il Collegio ha evidenziato che qualsiasi questione relativa alla candidabilità e/o eleggibilità del dott. Sala e all'eventuale assunzione della carica di Sindaco di Milano non si ponesse in contrasto con la legge n. 215/2004, che non prende in considerazione tali profili e non include la funzione di “*amministratore di enti locali*” di cui all'art. 2, comma 1, *lett. a)*, della citata legge tra le fattispecie di incompatibilità post carica stabilite dall'art. 2, comma 4, *secondo periodo*, della stessa legge.

Con riferimento a possibili, ulteriori profili di inconferibilità o incompatibilità di incarichi ai sensi del decreto legislativo n. 39/2013, l'Autorità ha stabilito che essi esulano dalle proprie competenze, rientrando eventualmente in quelle attribuite all'ANAC, alla quale la segnalazione in esame era stata comunque già presentata.

⁷ In particolare, rispondono a tali requisiti tutti i d.p.r. di nomina dei Commissari straordinari di Governo Vittorio Piscitelli (Commissario straordinario di Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse); Santi Giuffrè (Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura); Paolo Foietta e Mario Virano (Commissari straordinari di Governo per coordinare le attività connesse alla realizzazione dell'asse ferroviario Torino-Lione).

3. Casistica relativa a presunte fattispecie di conflitto di interessi

Con riferimento alla **disciplina del conflitto di interessi**, l'Autorità ha esaminato una segnalazione riguardante una presunta situazione di conflitto di interessi in capo all'ex **Commissario straordinario di governo Arch. Mario Virano**, nominato, contestualmente all'atto delle dimissioni da tale incarico (23 febbraio 2015), Direttore generale della società T.E.L.T. S.a.s. - Tunnel Euralpin Lyon Turin (di seguito, TELT).

Nella segnalazione veniva evidenziato che l'Autorità, in data 10 dicembre 2015, aveva adottato un provvedimento (caso n. SI 406B), ritenendo che *“in relazione all'incarico di Direttore generale della TELT [...] sussistesse l'incompatibilità post carica”* di cui all'art. 2, comma 4, *secondo periodo*, della legge n. 215/2004, poiché le funzioni governative svolte dall'Arch. Virano prima delle sue dimissioni risultavano incompatibili con il nuovo incarico di Direttore generale assunto dal medesimo soggetto presso la TELT, società prevalentemente attiva nello specifico settore connesso con la carica in precedenza ricoperta dall'interessato.

Secondo quanto rilevato nella segnalazione, gli atti compiuti dall'Arch. Virano, in qualità di Direttore generale della TELT, nel periodo della riscontrata incompatibilità, erano da considerarsi compiuti in situazione di conflitto di interessi, con la conseguente assoggettabilità degli atti stessi agli opportuni accertamenti dell'AGCM, ai sensi di quanto previsto dall'art. 6, comma 3, della legge 215/2004.

Il Collegio, nel caso di specie, ha ritenuto di archiviare la segnalazione, tenuto conto che le eventuali condotte poste in essere dall'interessato nel periodo di incompatibilità post carica oggetto del richiamato provvedimento dell'Autorità non fossero valutabili ai sensi dell'art. 3 della legge n. 215/2004, che riguarda esclusivamente le condotte realizzate in una situazione di conflitto di interessi dal titolare di carica nell'ambito della propria attività di governo.

L'Autorità ha infine specificato di non essere competente in merito alla valutazione degli atti posti in essere dal soggetto nei cui confronti è stata accertata la sussistenza di un'incompatibilità post carica, precisando che tali eventuali atti, compiuti dall'interessato nel periodo della riscontrata incompatibilità, avrebbero potuto essere valutati dall'Amministrazione che aveva provveduto alla sua nomina post governativa, cui era stata in ogni caso comunicata la decisione adottata dall'Autorità.

4. Casistica relativa all'attività di natura consultiva

Nell'ambito della propria attività di natura consultiva, l'Autorità, durante il primo semestre 2016, ha valutato una fattispecie riguardante l'ex **Ministro dello Sviluppo Economico dott.ssa Federica Guidi** (caso n. SI 809).

Nello specifico, l'interessata, dimissionaria dall'incarico ministeriale assunto presso il dicastero dello Sviluppo economico a far data dal 5 aprile 2016, aveva fatto pervenire all'Autorità una lettera, con la quale si rendeva noto che avrebbe avuto intenzione di riprendere la propria attività lavorativa in base a un rapporto di impiego di natura privata nella medesima società presso la quale l'interessata svolgeva la propria attività precedentemente all'assunzione della carica governativa.

In proposito, si evidenzia che la legge sul conflitto di interessi disciplina il regime post carica (art. 2, comma 4, *secondo periodo*, della legge n. 215/2004), con il fine specifico di scongiurare il rischio che l'attività di governo possa essere deviata dall'esclusiva cura degli interessi pubblici (articolo 1 della legge n. 215/04), precostituendo così un beneficio futuro al titolare interessato, consistente nell'attribuzione di incarichi successivi alla cessazione della carica di governo.

La norma di riferimento (art. 2, comma 4, *secondo periodo*, della legge 20 luglio 2004, n. 215) prevede che, alla scadenza del mandato, i titolari di cariche governative siano sottoposti, per dodici mesi, ad una serie di divieti: *"l'incompatibilità prevista dalle disposizioni di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1 perdura per dodici mesi dal termine della carica di governo nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta"*.

Al riguardo, l'Autorità ha costantemente ritenuto che la disposizione in esame sia essenzialmente intesa ad 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 ad acquisire benefici futuri, ad esempio in termini di incarichi successivi alla cessazione della carica governativa. In questo senso, l'elemento di discontinuità, introdotto dal legislatore nei rapporti tra gli ex titolari di carica e gli enti o le società che operino prevalentemente nei settori interessati dalle specifiche funzioni esercitate nel corso del mandato governativo, è finalizzato a salvaguardare l'imparzialità dell'azione pubblica, che rappresenta il principio cardine della disciplina sul conflitto di interessi.

Nel caso in esame, l'Autorità ha ritenuto che la relativa fattispecie non rilevasse ai fini della valutazione dell'incompatibilità post carica, come peraltro stabilito dal Collegio in precedenti casi, trattandosi della mera riattivazione di un rapporto di lavoro subordinato preesistente, con una società presso la quale l'interessata svolgeva la propria attività prima di assumere l'incarico di governo.

5. Regime di pubblicità degli atti adottati in materia di conflitto di interessi. Le modifiche e le integrazioni al Regolamento di cui alla delibera 16 novembre 2004

Nel presente paragrafo sono descritte le recenti modifiche e integrazioni apportate, nel corso del mese di maggio 2016, a seguito di consultazione pubblica, al precedente Regolamento⁸ in materia di conflitto di interessi⁹, nello specifico finalizzate a rendere più trasparente l'attività svolta dall'Autorità, nel rispetto dell'interesse alla riservatezza dei dati personali e patrimoniali dei soggetti coinvolti.

Come più ampiamente evidenziato nella precedente relazione semestrale (II semestre 2015), la normativa rilevante in materia di conflitto di interessi non prevede specifiche norme concernenti la pubblicazione delle decisioni adottate in virtù dei poteri e delle funzioni attribuite all'Autorità dall'art. 6 della legge 215/2004¹⁰, tenuto conto che l'art. 8 della citata legge stabilisce unicamente che l'Autorità presenti al Parlamento una Relazione semestrale sullo stato delle attività di controllo e vigilanza svolte in materia.

L'attuale contesto normativo e i ripetuti interventi legislativi volti ad incrementare e ad assicurare la pubblicità e la trasparenza non solo dell'organizzazione¹¹, ma anche dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni, hanno reso tuttavia opportuno modificare l'attuale Regolamento sul conflitto di interessi, a tal fine specificando la tipologia di atti soggetti a pubblicazione e le relative modalità, ciò anche in linea con quanto avviene per l'attività dell'Autorità in materia di tutela della concorrenza e del consumatore.

⁸ "Criteri di accertamento e procedure istruttorie relativi all'applicazione della legge 20 luglio 2004, n. 215 recante norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi", approvato dal Collegio con delibera del 16 novembre 2004.

⁹ Il nuovo Regolamento, recante "Modifica alla delibera 16 novembre 2004, in materia di risoluzione dei conflitti di interessi. (Delibera n. 26042)", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 13 giugno 2016, n. 136, è entrato in vigore il 28 giugno 2016.

¹⁰ Rubricato "Funzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di risoluzione dei conflitti di interessi".

¹¹ Come è noto, infatti, con il d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", il legislatore ha introdotto specifici obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione degli atti adottati dalle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le autorità indipendenti, per garantire l'"accessibilità totale" delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle loro funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle relative risorse.

Quanto alla materia della concorrenza, l'art. 26 della legge n. 287/90 prevede l'obbligo di pubblicazione sul bollettino dell'Autorità delle decisioni di cui agli articoli 15, 16, 18, 19 e 25¹², entro 20 giorni dalla loro adozione e, laddove ritenuto opportuno, delle conclusioni delle indagini conoscitive svolte ai sensi dell'art. 12, comma 2, della medesima legge. Il Regolamento sulle procedure istruttorie, di cui al D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217, ha inoltre esteso l'obbligo di pubblicazione anche ai provvedimenti di avvio di istruttoria (art. 6, comma 7), prevedendo altresì la facoltà di pubblicare i provvedimenti di avvio delle indagini conoscitive (art. 17, comma 1).

Con riferimento, poi, alla competenza in materia di Codice del consumo, l'art. 17, comma 3, del Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela dei consumatori¹³, stabilisce che il provvedimento finale dell'Autorità sia comunicato alle parti e ai soggetti eventualmente intervenuti nel procedimento e che sia pubblicato, entro venti giorni dalla sua adozione, nel bollettino diffuso sul sito istituzionale dell'Autorità.

In tale contesto, l'Autorità ha pertanto ritenuto opportuno introdurre il seguente regime di pubblicità delle decisioni adottate ai sensi della legge n. 215/2004, in linea con quanto già stabilito per i procedimenti in materia di tutela del consumatore e di concorrenza.

In primo luogo, ha stabilito di prevedere l'obbligo di pubblicazione nel bollettino presente sul proprio sito istituzionale dei **provvedimenti di avvio e di chiusura dei procedimenti** svolti ai sensi dell'art. 6 della legge n. 215/2004.

Con specifico riguardo ai **pareri adottati su istanza dell'interessato**, aventi ad oggetto un eventuale incarico potenzialmente incompatibile con quello governativo (ovvero un incarico non compatibile nella fase post carica governativa), è stata prevista l'applicazione del medesimo criterio adottato in ambito *antitrust* per l'attività *ex art. 22* della legge n. 287/90; ovvero la richiesta anticipata all'interessato, indicando un termine per il relativo riscontro, di manifestare eventuali esigenze di riservatezza, ai fini della pubblicazione del parere sul bollettino dell'Autorità.

Circa le **decisioni di archiviazione**, ferma restando l'indicazione nell'ambito delle relazioni semestrali, a titolo statistico e in forma aggregata, della relativa casistica definita in fase pre-istruttoria

¹² Si tratta dei provvedimenti adottati ad esito di procedimenti per abusi, intese, concentrazioni ed eventuali inottemperanze.

¹³ Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni, clausole vessatorie (Delibera AGCM 1 aprile 2015).

(archiviazioni, accertamenti pre-istruttori propedeutici all'archiviazione, ecc.), è stata introdotta la pubblicizzazione di tale attività, utilizzando adeguate modalità informative e valutando eventuali esigenze di riservatezza motivatamente rappresentate dai soggetti interessati.

Sempre allo scopo di uniformare le procedure nell'ambito delle diverse competenze dell'Autorità, sono state disciplinate **ulteriori modifiche** del citato Regolamento, riguardanti la comunicazione ai soggetti coinvolti nei procedimenti avviati ai sensi dell'art. 6 della legge n. 215/2004, oltre che della data di chiusura dell'istruttoria, anche della descrizione delle risultanze istruttorie raccolte, fornendo agli stessi un termine per presentare memorie scritte e documenti (art. 14, comma 3); l'introduzione, nel testo dell'art. 9 del Regolamento, di un'ulteriore modalità di comunicazione del provvedimento, relativamente alle fattispecie di cui all'art. 2, comma 4, *secondo periodo*, della legge n. 215/2004 (incompatibilità post carica), stabilendo che tale comunicazione sia inviata all'interessato, all'eventuale segnalante e all'ente di diritto pubblico o alla società presso i quali l'interessato ricopre l'incarico, la carica o l'ufficio; con riferimento alle modalità di invio delle comunicazioni, è stata infine prevista l'integrazione dell'art. 22 con il riferimento anche alla trasmissione via PEC.

Con riferimento, infine, al **regime di accesso agli atti** dei procedimenti in materia di conflitto di interessi, l'art. 14, comma 2, *lett. a)*, del citato Regolamento, in base a quanto previsto dall'art. 6, comma 7, della legge n. 215/2004, stabilisce che il diritto di accesso sia riconosciuto unicamente ai soggetti che partecipano al procedimento.

In tale contesto, l'Autorità, nell'esaminare un'istanza finalizzata ad acquisire la "*documentazione in possesso dell'AGCM*", riguardante i titolari di cariche di governo e i rispettivi coniugi e parenti entro il secondo grado¹⁴, ha, in primo luogo, ribadito quanto esplicitamente previsto dalle norme sopra richiamate.

In secondo luogo, il Collegio, precisando che, in ogni caso, l'attività svolta dall'Autorità ai sensi della legge n. 215/2004 è resa nota nelle Relazioni semestrali pubblicate nel relativo sito *internet*, ha rilevato che, alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa relativa all'esercizio del diritto di accesso¹⁵, l'istanza in esame fosse formulata in maniera generica, oltre che priva delle specifiche motivazioni che potessero qualificare l'eventuale interesse del richiedente ad accedere alla documentazione e alle informazioni richieste.

¹⁴ L'istanza in questione era stata presentata da un giornalista al fine di realizzare un servizio sull'argomento.

¹⁵ Cfr., al riguardo, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza 22 settembre 2014, n. 4748.

6. Conclusioni

Nella relazione si è illustrato come l'Autorità, anche alla luce del percorso intrapreso dal Governo e dal Parlamento, finalizzato ad incrementare, da ultimo attraverso l'introduzione del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (c.d. F.O.I.A. - *Freedom of information Act*)¹⁶, la pubblicità e la trasparenza non solo dell'organizzazione, ma anche dell'attività in concreto svolta dalle pubbliche amministrazioni, abbia ritenuto di modificare il proprio Regolamento sul conflitto di interessi, in conformità con quanto già previsto in materia di tutela della concorrenza e del consumatore.

A seguito di tali modifiche, l'attuale Regolamento, entrato in vigore dal 28 giugno 2016, pur nel rispetto dell'interesse alla riservatezza dei dati personali e patrimoniali dei soggetti coinvolti, rende trasparente non solo l'attività posta in essere dall'Autorità in relazione ai provvedimenti di avvio e di chiusura dei procedimenti svolti ai sensi della legge n. 215/2004, ma anche quella di natura consultiva, adottando, in tale ipotesi, il medesimo criterio applicato in ambito *antitrust ex art. 22* della legge n. 287/90.

Analogo criterio è stato seguito anche con riferimento alle decisioni di archiviazione attuate dall'Autorità in materia di conflitto di interessi, a tal fine introducendo la pubblicizzazione della propria attività, nel rispetto di eventuali esigenze di riservatezza motivatamente rappresentate dai soggetti interessati e mantenendo comunque l'indicazione, nell'ambito delle relazioni semestrali, a titolo statistico e in forma aggregata, della relativa casistica.

In conclusione, si può quindi affermare che l'introduzione delle modifiche da ultimo apportate al Regolamento in materia di conflitto di interessi potrà garantire la massima trasparenza dell'attività svolta dall'Autorità e, quindi, la più ampia partecipazione da parte dei cittadini allo svolgimento delle sue funzioni istituzionali.

¹⁶ Recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", in G.U. n.132 dell'8 giugno 2016.



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO

