

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. CLIII
n. 9

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 2017)

(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 26 luglio 2017
—————



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

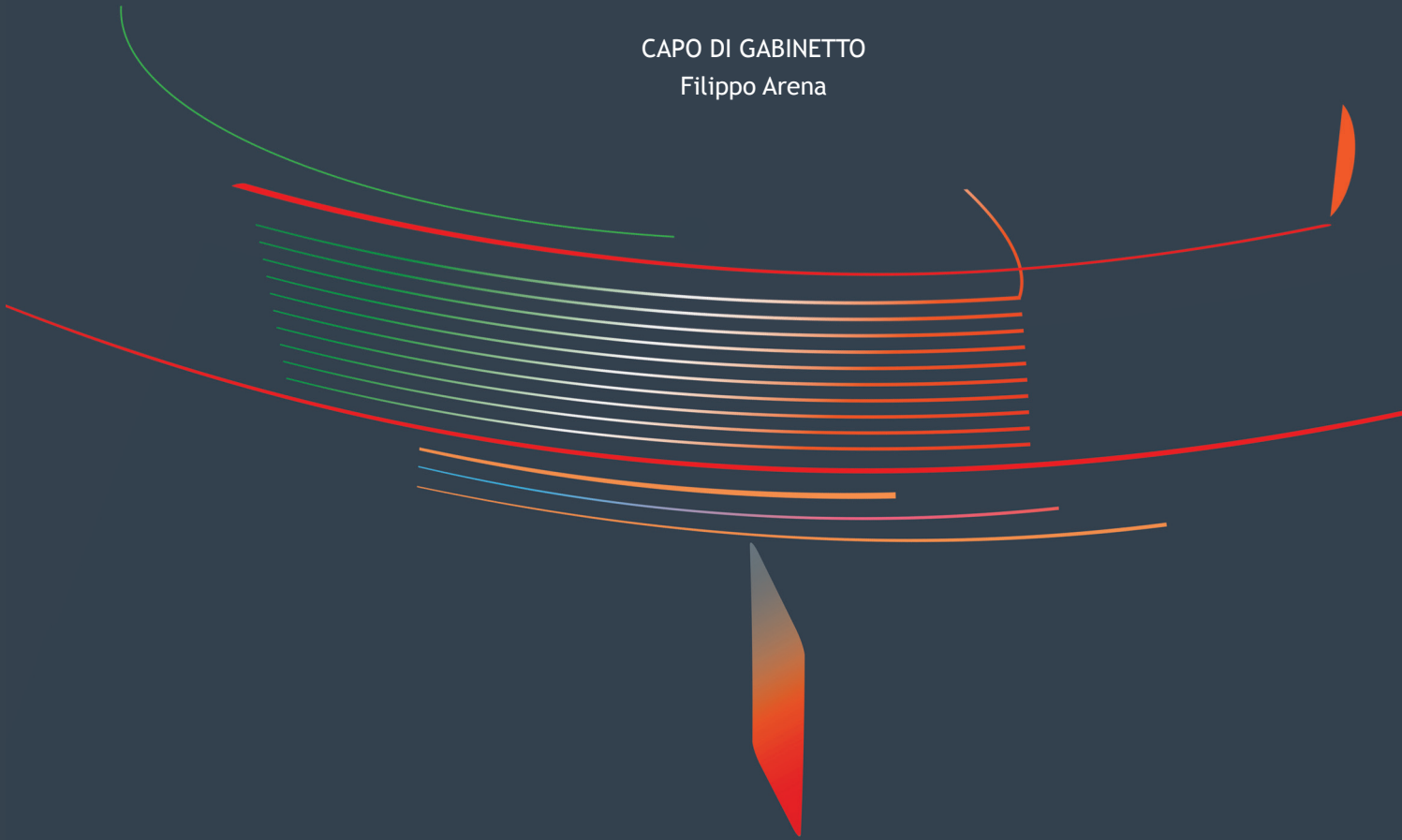
Michele Ainis

SEGRETARIO GENERALE

Roberto Chieppa

CAPO DI GABINETTO

Filippo Arena



XXIV RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2017

Premessa	5
1. Dati di sintesi relativi all'attività svolta dall'Autorità nel corso del primo semestre 2017 (Governo Gentiloni Silveri)	6
2. Indirizzi interpretativi in tema di incompatibilità ex art. 2 della legge n. 215/2004 applicati dall'Autorità nel corso del primo semestre 2017 (Governo Gentiloni Silveri)	9
Conclusioni	13

Premessa

La presente relazione illustra l'attività di controllo svolta nel corso del **primo semestre del 2017 dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato** in applicazione della **legge 20 luglio 2004, n. 215**.

Nella relazione vengono forniti i **dati statistici di sintesi riguardanti l'attività di controllo e di vigilanza svolta dall'Autorità nel corso del primo semestre 2017** nei confronti del **Governo Gentiloni Silveri**, ai sensi della normativa in materia di risoluzione dei conflitti di interessi.

Viene infine analizzata una fattispecie valutata dall'Autorità in base ai propri **orientamenti interpretativi** in materia di **incompatibilità ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 215/2004**.

1. Dati statistici di sintesi relativi all'attività svolta dall'Autorità nel corso del primo semestre 2017 (Governo Gentiloni Silveri)

Nel corso del primo semestre 2017, l'Autorità ha svolto l'attività di controllo e di vigilanza nei confronti del **65° Governo della Repubblica italiana**, presieduto dal **Presidente del Consiglio dei Ministri On. dott. Paolo Gentiloni Silveri** e insediatosi il 12 dicembre 2016, a seguito delle dimissioni presentate dal precedente Presidente del Consiglio dei Ministri, **dott. Matteo Renzi**, come rappresentato nell'ultima relazione semestrale dell'Autorità al Parlamento (XXIII relazione semestrale, riferita al II semestre 2016).

La tabella 1 riporta l'elenco dei titolari di cariche del Governo attualmente in carica, **aggiornato al mese di maggio 2017¹**.

Tabella 1 Numero titolari in carica a maggio 2017 (Governo Gentiloni Silveri)	66
<i>Presidente del Consiglio dei Ministri²</i>	1
<i>Ministri</i>	19
<i>Viceministri³</i>	7
<i>Sottosegretari⁴</i>	34
<i>Commissari straordinari del Governo⁵</i>	5

Per quanto riguarda l'attività di vigilanza svolta dall'Autorità in merito alle fattispecie riguardanti i singoli rappresentanti del **Governo Gentiloni Silveri**, si evidenzia che le procedure di controllo delle rispettive dichiarazioni di **incompatibilità** e di **attività patrimoniali** sono state interamente completate nel corso del semestre di riferimento, come può evincersi dai dati riportati nelle successive tabelle.

La tabella 2 riporta il numero aggiornato delle **situazioni complessivamente esaminate dall'Autorità nel corso del primo semestre 2017 ex art. 2 della legge n. 215/2004**.

¹ Il Sottosegretario Sen. dott.ssa Simona VICARI, nominata Sottosegretario alle infrastrutture e ai trasporti con D.P.R. del 29 dicembre 2016, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 2 del 3 gennaio 2017, è dimissionaria dal relativo incarico di governo a far data dal 25 maggio scorso (con relativo D.P.R. di accettazione delle dimissioni, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 121 del 26 maggio 2017).

² Il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri e il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri del Governo Gentiloni Silveri sono stati nominati con D.P.R. del 12 dicembre 2016, pubblicato sulla G.U. n. 293 del 16 dicembre 2016.

³ I Vice Ministri sono stati nominati con D.P.R. del 16 gennaio 2017, pubblicati sulla G.U. n. 15 del 19 gennaio 2017.

⁴ I Sottosegretari di Stato sono stati nominati con D.P.R. del 29 dicembre 2016, pubblicato sulla G.U. n. 2 del 3 gennaio 2017.

⁵ I commissari straordinari di Governo sottoposti alla vigilanza dell'Autorità in base alla normativa sul conflitto di interessi sono esclusivamente i soggetti nominati ai sensi dell'art. 11 della legge n. 23 agosto 1988, n. 400.

In proposito, è opportuno precisare che, escludendo le situazioni di **due nuovi Ministri** e di **due nuovi Commissari straordinari del Governo**⁶, tutte le dichiarazioni di incompatibilità relative ai singoli Ministri, Vice Ministri, Sottosegretari di Stato e Commissari straordinari del **Governo Gentiloni Silveri** già presenti nella compagine del **Governo Renzi** hanno confermato quanto formalmente comunicato all'Autorità in ordine a tali precedenti incarichi. Pertanto, fatta eccezione per la fattispecie descritta nel capitolo successivo, al fine di poter esaminare le eventuali situazioni di incompatibilità riferibili ai singoli interessati in quanto titolari del precedente Governo, nonché le conseguenti decisioni al riguardo adottate dal Collegio, si rinvia alle precedenti Relazioni semestrali (dalla XVIII alla XXIII), rinvenibili sul sito istituzionale dell'Autorità www.agcm.it.

Tabella 2 - Situazioni di incompatibilità esaminate nel corso del primo semestre 2017 (Governo Gentiloni Silveri)	
Totale situazioni esaminate	66
Situazioni di incompatibilità rimosse	1
- Rilevate d'ufficio	/
- Su dichiarazione degli interessati	1
Situazioni compatibili	66
Totale situazioni compatibilità	66

Oltre alle dichiarazioni in materia di incompatibilità, i titolari di cariche di governo, i relativi **coniugi e parenti entro il secondo grado** (*art. 5, comma 6, della legge*), sono tenuti a presentare, entro novanta giorni dall'assunzione dell'incarico, **i dati riguardanti le proprie attività patrimoniali** (*art. 5, comma 2, della legge*), al fine di consentire l'acquisizione, da parte dell'Autorità, delle informazioni indispensabili per l'accertamento di eventuali situazioni di conflitto di interessi (*art. 3 della legge*).

⁶ Si fa riferimento al Ministro per i Rapporti con il Parlamento, Sen. dott.ssa Anna Finocchiaro, al Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Sen. Valeria Fedeli, al Commissario straordinario per la realizzazione di interventi strutturali e di sicurezza connessi alla Presidenza italiana del Gruppo dei Paesi più industrializzati, dott. Riccardo Carpio e al Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, dott. Domenico Cuttaia (questi ultimi, entrambi nominati con D.P.R. del 5 gennaio 2017).

In proposito, la successiva **Tabella 3** riassume l'esito delle dichiarazioni sulle **attività patrimoniali** riguardanti i titolari di cariche del **Governo Gentiloni Silveri**, nonché quelle dei relativi **coniugi e parenti entro il secondo grado** che abbiano fornito il loro consenso all'invio della relativa documentazione.

Come può evincersi dai dati patrimoniali riportati nella citata **Tabella 3**, le percentuali di riscontro da parte degli interessati e dei relativi familiari risultano elevate rispetto alla data di insediamento del nuovo Esecutivo, confermando il positivo *trend* dei precedenti Governi Monti, Letta e Renzi, con particolare riguardo ai familiari dei titolari di cariche governative, che si è attestato in media fra l'80% e il 90%.

Come sottolineato anche nelle precedenti Relazioni semestrali, si fa presente che l'omessa, incompleta o non veritiera dichiarazione ex art. 5 della legge n. 215/2004 integra il reato di cui all'art. 328 del codice penale **esclusivamente per i titolari di cariche governative (art. 8, comma 2, della legge n. 215/2004)**.

Tabella 3 - Dichiarazioni sulle attività patrimoniali per l'anno 2017 (Governo Gentiloni Silveri)	
Totale dichiarazioni	384
<i>titolari di carica (totale)</i>	66
dichiarazioni pervenute (100%)	66
dichiarazioni mancanti	0
<i>familiari (totale)</i>	318
dichiarazioni pervenute (84% circa)	269
dichiarazioni mancanti (16% circa)	49

2. Indirizzi interpretativi in tema di incompatibilità ex art. 2 della legge n. 215/2004 applicati dall’Autorità nel corso del primo semestre 2017 (Governo Gentiloni Silveri)

Nel presente capitolo si fornisce il resoconto di una situazione di *incompatibilità ex art. 2, comma 1, lett. c)*, della legge n. 215/2004⁷, emerse nel periodo di riferimento, riguardante il **Sottosegretario di Stato al M.E.F. - Ministero dell’Economia e delle Finanze**⁸, On. dott.ssa Paola De Micheli, così come desunta dalla sua dichiarazione in materia di incompatibilità regolarmente comunicata ai sensi dell’art. 7, comma 5, del Regolamento sul conflitto di interessi e dagli accertamenti condotti dagli Uffici dell’Autorità.

In particolare, dalla comunicazione dell’interessata era risultato che la stessa era stata eletta **Presidente della Lega Pallavolo Serie A maschile** (di seguito, anche LEGA) dall’assemblea ordinaria di tale ente.

La suddetta carica, tenuto conto della sua **natura gestionale** (art. 15 Statuto della LEGA), appariva in contrasto con le disposizioni di cui all’art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 215/2005, in quanto la LEGA, pur non avendo per Statuto scopo di lucro, in qualità di **consorzio con attività esterna**⁹ e come confermato dai dati desumibili dal bilancio relativo al 2015, svolge a tutti gli effetti attività di **“rilievo imprenditoriale”**.

⁷ Art. 2 - Incompatibilità

Il titolare di cariche di governo, nello svolgimento del proprio incarico, non può:

[omissis]

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**;

[omissis].

⁸ In base al D.M. del 26 gennaio 2017, “Determinazione dei compiti da delegare al Sottosegretario di Stato On. Paola De Micheli” (pubblicato sulla G.U. n. 40 del 17 febbraio 2017), l’interessata, nominata Sottosegretario al MEF con D.P.R. del 29 dicembre 2016, ha ricevuto dal Ministro competente diverse deleghe, fra le quali (art. 2 del citato D.M.) profili finanziari delle politiche di coesione interna ed europea e delle politiche finalizzate alla ricostruzione e allo sviluppo della città dell’Aquila e dei territori abruzzesi colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, ivi compreso il relativo monitoraggio; questioni inerenti all’Agenzia delle dogane e dei monopoli, ad esclusione della materia relativa ai giochi; attività del Comitato interministeriale per la programmazione economica, inclusi i rapporti con le società partecipate dal Ministero dell’economia e delle finanze per le iniziative e attività che, dalle stesse assunte, hanno rilievo ai fini delle determinazioni del CIPE; profili finanziari e monitoraggio dei piani di rientro degli enti locali, ivi compresa Roma Capitale; monitoraggio dell’attuazione, da parte del Ministero dell’economia e delle finanze, della normativa vigente attraverso la normazione secondaria; politiche di utilizzo e valorizzazione del patrimonio immobiliare dell’Agenzia del demanio e, quanto alla valorizzazione, di «Invimit S.p.a.»; politiche di conciliazione vita-lavoro del Ministero dell’economia e delle finanze e gender budgeting.

⁹ Le leghe sportive (rectius, “leghe di società”), costituiscono vere e proprie organizzazioni di categoria, quali enti rappresentativi degli interessi delle società sportive di riferimento, in genere costituite in forma di associazioni non riconosciute ai sensi degli artt. 36 e ss. codice civile. Con specifico riferimento alla Lega Pallavolo Serie A, si rileva che essa, diversamente da altre discipline sportive, ha trasformato la sua natura giuridica da associazione non riconosciuta in **consorzio con attività esterna** ai sensi degli artt. 2602 e seguenti del codice civile.

I consorzi sono contratti di natura mutualistica fra imprenditori che, nell’interesse comune, ma mantenendo, nell’organizzazione complessiva, una propria identità, istituiscono un soggetto giuridico che disciplini alcune fasi dell’attività delle imprese associate.

L’art. 2602 del codice civile individua tre elementi rilevanti ai fini della qualificazione della fattispecie consortile: a) le parti, che devono essere (due o) più imprenditori (art. 2082, codice civile); b) l’organizzazione comune; c) la disciplina o lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese.

A tal riguardo, si evidenzia che, nell'ambito delle **persone giuridiche** sottoposte al divieto di cui all'art. 2, comma 1, *lett. c)*, della legge in materia di conflitto di interessi, l'Autorità ha confermato rientrare anche i **consorzi**, che devono ritenersi ricompresi tra le fattispecie di incompatibilità, qualunque sia la forma concreta dell'operare del consorzio (mero accordo associativo tra imprenditori, società consortili, cooperative), anche in assenza di finalità lucrative.

Nel caso in questione, l'ente è un **consorzio con attività esterna** ex art. 2612 del codice civile, che, operando direttamente e personalmente con i terzi in rappresentanza degli associati, svolge necessariamente **funzioni di natura imprenditoriale**.

In tale contesto, il citato **"rilievo imprenditoriale"** va individuato, sempre in base ai precedenti orientamenti del Collegio, **"proprio nella forma giuridica prescelta per l'organizzazione dell'attività sociale, quando tale forma corrisponda a uno degli schemi previsti dalla legge per lo svolgimento di un'attività imprenditoriale, trattandosi di strutture costituite da più imprenditori per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese (art. 2602 cod. civ.)"**¹⁰.

Inoltre, nella definizione delle cariche rilevanti nell'ambito delle società o degli organismi che svolgono **attività imprenditoriale**, l'Autorità ha fatto costante riferimento al principio enunciato dall'articolo 3, *lett. a)*, del Regolamento applicativo della legge n. 215/2004, in base al quale, ai fini della individuazione delle **"cariche e uffici"** menzionati dalla legge, occorre **"prescindere dalla qualificazione formale"** degli incarichi e/o delle funzioni ricoperte, nonché **"dalla loro rilevanza interna o esterna, e dalla circostanza che siano remunerati o no"**. In tal senso, **"sono state, pertanto, considerate incompatibili tutte quelle cariche in società o in attività di**

La definizione dell' art. 2602 del codice civile comprende due categorie di consorzi: i consorzi interni e quelli con attività esterna. Nei primi, l'organizzazione comune si limita a disciplinare, a controllare e a coordinare l'attività dei singoli imprenditori consorziati che, però, continuano a svolgere individualmente tutte le fasi del ciclo economico. Nella seconda tipologia di consorzi, invece, si programma, tramite l'ente consortile, lo svolgimento in comune di una o più attività economiche delle imprese partecipanti.

Dalla circostanza per cui l'oggetto del consorzio con attività esterna è, in sostanza, la gestione di un servizio nell'interesse comune degli associati, consegue necessariamente anche lo svolgimento di attività con soggetti terzi, in relazione alla quale il legislatore ha stabilito una disciplina particolare (artt. 2612 e segg. codice civile), che integra quella generale applicabile a tutti i consorzi (artt. 2603 - 2611 codice civile).

¹⁰ In proposito, cfr. XVIII Relazione semestrale AGCM, pag. 19. Per quanto concerne i precedenti relativi alle fattispecie consortili, cfr. SI/411 Iani, SI/545 Fazio, SI/647 Cardinale e SI/615 Gnudi, con riferimento al quale l'Autorità anche ha avviato in data 11 aprile 2012 un procedimento istruttorio, conclusosi in data 30 maggio 2012, conclusosi con l'autosospensione, da parte dell'interessato, da tutte le cariche e le funzioni gestionali del consorzio, fino alla scadenza del mandato ministeriale. Cfr., inoltre, analoghe fattispecie quali SI/530B Vincenzo Scotti, nel quale l'Autorità ha valutato la carica di Presidente onorario ricoperta da un titolare di carica in una società di capitali. L'ufficio onorario è stato considerato compatibile ai sensi dell'art. 2, comma 1, *lett. c)*, della legge n. 215/04, ponendo tuttavia all'interessato le seguenti condizioni: 1) che la carica fosse prevista e disciplinata nello statuto della società; 2) che la carica fosse caratterizzata dall'assenza di poteri di gestione e di rappresentanza. SI/727 Pistelli, in cui era stata prospettata una richiesta di ulteriori informazioni in merito al CeSPI (Centro Studi Politici internazionali), del quale l'interessato era stato nominato membro del Consiglio di Presidenza, incarico dichiarato dall'interessato quale onorifico e svolto a titolo gratuito

rilievo imprenditoriale che, a prescindere dall'elemento retributivo e dalla loro testuale qualificazione, conferiscono in qualunque modo all'interessato il potere di incidere (direttamente o indirettamente) sulla gestione della società o dell'ente" ¹¹.

In merito al caso in esame, si rileva preliminarmente che la **gratuità dell'incarico** ricoperto dall'On. dott.ssa Paola De Micheli presso la LEGA non poteva costituire elemento di per sé dirimente al fine di escludere la sussistenza della fattispecie di incompatibilità di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 215/04, che, per i titolari di cariche governative, introduce il divieto di **“ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale”**.

L'Autorità, infatti, nell'interpretare la citata definizione di **“cariche e uffici”** ha più volte confermato il suo **approccio** di tipo **sostanziale**, che porta a considerare rilevanti, ai fini della legge, tutti quegli incarichi che, **a prescindere dalla gratuità**, consentano di influire sulla **gestione di un'attività imprenditoriale**.

Ciò premesso, l'Autorità ha ritenuto che la **natura gestionale** dell'incarico ricoperto dall' On. dott.ssa De Micheli presso la LEGA fosse desumibile dal fatto che al Presidente è devoluta la **rappresentanza legale** del Consorzio, secondo le direttive ed i limiti stabiliti dal Consiglio di Amministrazione.

In merito al **rilievo imprenditoriale dell'attività consortile** svolta dalla LEGA, l'Autorità ha dunque confermato il suo richiamato orientamento, coerente con la filosofia ispiratrice della legge n. 215/04 e, in particolare, con la *ratio* della norma, riconducibile principalmente all'esigenza di evitare *ab origine* che si possano determinare distorsioni della funzione pubblica al fine di favorire interessi privati.

Tale rilievo imprenditoriale è desumibile dalla cura degli interessi comuni agli associati, con particolare riferimento alle attività previste dallo Statuto della Lega, oltre che dalla stipula di accordi economici, nell'interesse ed in favore delle associate o di alcune di esse, nonché dalla realizzazione e dalla gestione di accordi e servizi nell'interesse delle società associate ed in particolare quelli relativi all'organizzazione comune dell'attività sportiva istituzionale delle associate.

¹¹ Cfr. XIV Relazione semestrale AGCM (luglio 2011-aprile 2012), pag. 18.

La LEGA, inoltre, rappresenta gli associati nella negoziazione e gestione dei diritti collettivi di immagine a carattere sia radiotelevisivo che promo-pubblicitario, nella tutela dei marchi collettivi ed in generale nella tutela di ogni altro interesse collettivo o comune di natura patrimoniale.

L'interessata ha successivamente integrato la propria precedente comunicazione, specificando che il Consiglio di amministrazione della LEGA, con apposita delibera, le ha assegnato *“le funzioni di Presidente non esecutivo, attribuendo contestualmente le funzioni gestorie al Vice Presidente e all'Amministratore Delegato”*, al contempo dichiarando di *“non prendere parte alle votazioni”* del Consiglio di amministrazione della Lega.

A seguito di tale ultima comunicazione, l'Autorità ha **archiviato** la fattispecie in esame, a condizione che si provvedesse tempestivamente *“ad adeguare i dati camerali riguardanti la rappresentanza legale della Lega, [...] ancora attribuita al Presidente della stessa”*. Tale integrazione è successivamente intervenuta attraverso l'inserimento in ambito camerale, accanto alla dicitura “poteri” del Presidente della Lega, della specificazione *“al presidente vengono assegnate le funzioni di presidente non esecutivo, attribuendo contestualmente le funzioni gestorie al vice presidente e all'amministratore delegato”*.

Conclusioni

Come sottolineato anche nelle precedenti Relazioni semestrali, dalla verifica dei dati statistici riportati nel primo capitolo appare emergere una positiva tendenza verso un naturale adeguamento, da parte dei titolari di incarichi di governo, alle disposizioni previste dalla vigente normativa in materia di conflitto di interessi, sia con riferimento alle comunicazioni in materia di incompatibilità sia a quelle riguardanti le attività patrimoniali.

In merito a quest'ultima incombenza informativa, si segnala una contestuale, accresciuta adesione alle relative previsioni di legge anche da parte dei familiari (coniugi e parenti entro il secondo grado) dei titolari di cariche governative, pur in assenza di un obbligo giuridico e di possibili sanzioni a carico di tali soggetti.

Si può quindi ragionevolmente affermare che le percentuali di riscontro non solo da parte dei diretti interessati, ma anche dei relativi familiari, risultano elevate rispetto alla data di insediamento dell'attuale Esecutivo, a conferma del già positivo *trend* dei precedenti Governi, come si evince dai dati riportati nel primo capitolo del presente documento.

