

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. CLIII
n. 3

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 2019)

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

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

(RUSTICHELLI)

Comunicata alla Presidenza il 30 luglio 2019



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO



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

Primo Semestre

2019



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO



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



AGCM

AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO



PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

COMPONENTI
Gabriella Muscolo
Michele Ainis

SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

XXVIII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2019

Premessa	5
1. Il Governo Conte	6
2. Attività svolte dall'Autorità in materia di incompatibilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 215/2004	7
3. Il procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 6, della legge n. 215/2004	11
4. Attività svolte dall'Autorità in materia di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale ai sensi dell'articolo 3, della legge n. 215/2004	13
5. Attività di natura consultiva svolta dall'Autorità	15
6. Elementi di criticità della normativa in materia di risoluzione dei conflitti di interessi	18

Premessa

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

Il documento, premesse alcune brevi note sulla composizione del Governo Conte, espone in sintesi le principali questioni affrontate e gli orientamenti interpretativi assunti dall'Autorità nel periodo di riferimento.

Si segnala, in particolare, l'intervenuta chiusura di un procedimento istruttorio avviato ai sensi dell'articolo 6, l. n. 215/2004, nei confronti di un Vice Ministro, che si è concluso con l'accertamento della incompatibilità con la carica di governo, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), l. n. 215/2004, di due cariche amministrative ricoperte dall'interessato in altrettante società di capitali.

Nel primo semestre 2019, inoltre, l'Autorità ha valutato alcune segnalazioni relative ad asserite fattispecie di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale ed ha continuato a svolgere la consueta attività consultiva su richiesta dei diretti interessati trattando, in particolare, il tema relativo alla disciplina delle incompatibilità post-carica di cui all'articolo 2, comma 4, l.n. 215/2004.

Il Collegio, inoltre, ha avuto modo di tornare ad affrontare alcune questioni relative alla applicabilità della disciplina sul conflitto di interessi a talune specifiche figure di Commissario straordinario del governo.

Nella trattazione dei casi da ultimo richiamati, sono nuovamente venuti in evidenza taluni limiti della legge n. 215/2004, già emersi in passato e più volte segnalati dall'Autorità in occasione di precedenti Relazioni al Parlamento. A tali profili e ad altre criticità della legge sul conflitto di interessi attualmente vigente, sono dedicati alcuni cenni nella parte conclusiva della Relazione.

1. Il Governo Conte

Il prospetto che segue riporta la composizione, alla data del 30 giugno 2019, del Governo presieduto dal Prof. avv. Giuseppe Conte.

Tabella 1

Governo Conte al 30/06/2019	
Titolari di cariche di governo	64
Totale Posizioni	66
<i>Presidente del Consiglio dei Ministri</i>	1
<i>Vice Presidenti del Consiglio dei Ministri</i>	2
<i>Ministri</i>	17
<i>Vice Ministri</i>	5
<i>Sottosegretari di Stato</i>	39
<i>Commissari straordinari del Governo ai sensi dell'art. 11, l. n. 400/1988</i>	2

6

Rispetto alla situazione descritta nella precedente Relazione semestrale, nel novero dei titolari di cariche di governo sono intervenute alcune variazioni tra le quali, in particolare, si segnalano: l'attribuzione del titolo di Vice Ministro per l'Economia e le finanze all'On. dott.ssa Laura Castelli e all'On. dott. Massimo Garavaglia¹, nonché la cessazione dalla carica di Ministro per gli Affari europei del Prof. Paolo Savona², la cessazione dalla carica di Vice Ministro per le Infrastrutture e i trasporti dell'On. dott. Edoardo Rixi³ e la cessazione dalla carica di Sottosegretario di Stato per le Infrastrutture e i trasporti del Sen. Armando Siri⁴. Altre variazioni, come più diffusamente evidenziato nel prosieguo della Relazione, hanno interessato le posizioni di Commissario straordinario del governo⁵.

¹ I relativi D.P.R. sono del 22 marzo 2019 ed entrambi sono stati pubblicati in G.U. Serie Generale n. 76 del 30 marzo 2019.

² D.P.R. di accettazione delle dimissioni 8 marzo 2019, in G.U. Serie Generale n. 60 del 12 marzo 2019. A seguito della cessazione dalla carica di Ministro, il Prof. Savona ha assunto la carica di Presidente della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. L'Autorità, anche in virtù di due segnalazioni pervenute, ha ritenuto di escludere che tale nuova carica sia suscettibile di integrare la fattispecie di cui all'articolo 2, comma 4, l. n. 215/2004.

³ D.P.R. di accettazione delle dimissioni 30 maggio 2019, in G.U. Serie Generale n. 137 del 13 giugno 2019.

⁴ D.P.R. di revoca della nomina 10 maggio 2019, in G.U. Serie Generale n. 116 del 20 maggio 2019.

⁵ L'articolo 1, comma 2, della legge 20 luglio 2004, n. 215 include i Commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 tra i soggetti destinatari della disciplina in materia di conflitto di interessi.

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

Come riferito nella precedente Relazione semestrale, tutti i Ministri del Governo Conte insediatisi il 1° giugno 2018 e tutti i Sottosegretari di Stato nominati con Decreto del Presidente della Repubblica del 13 giugno 2018 hanno provveduto a dichiarare all'Autorità le situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 1 della legge n. 215/2004, come prescritto dall'articolo 5, comma 1 della stessa legge. Tali dichiarazioni sono state oggetto di valutazione, da parte dell'Autorità, nel corso del secondo semestre 2018.

La **Tabella 2** riporta, aggiornati al 30 giugno 2019, i dati relativi al numero complessivo delle situazioni di cui sono risultati essere titolari i componenti del Governo Conte⁶, differenziate tra situazioni incompatibili e situazioni compatibili. Le situazioni di incompatibilità rimosse sono distinte a seconda che le stesse siano state dichiarate dagli interessati, ovvero rilevate d'ufficio.

Tabella 2

Governo Conte Situazioni esaminate ex art. 2, comma 1, l. n. 215/2004	
Situazioni di incompatibilità rimosse	95
<i>Rilevate d'ufficio</i>	21
<i>Su dichiarazione degli interessati</i>	74
Situazioni di incompatibilità non rimosse ⁷	2
Situazioni compatibili	37
Totale situazioni esaminate	134

⁶ I dati riportati in tabella si riferiscono anche alle posizioni dei titolari di carica cessati successivamente alle attività di raccolta e valutazione delle dichiarazioni.

⁷ L'indicazione relativa alle situazioni di incompatibilità non rimosse si riferisce alle violazioni dell'articolo 2, comma 1, lettera c), l. n. 215/2004, accertate dall'Autorità con il provvedimento n. 27548 del 13 febbraio 2019, sul quale si veda *infra*, Capitolo 3 della presente Relazione.

La situazione sopra rappresentata è stata integrata, rispetto alla analoga tabella contenuta nella precedente Relazione semestrale, con gli elementi contenuti nella dichiarazione resa ex articolo 5, comma 1, l. n. 215/2004, dal Sig. Luca Coletto nella sua qualità di Sottosegretario di Stato alla Salute⁸, depositata in data 11 gennaio 2019.

In tale sede, il Sottosegretario ha dichiarato la titolarità, al momento dell'assunzione della carica di Governo, delle seguenti posizioni, tutte autonomamente rimosse nelle more dell'invio della dichiarazione⁹: *i)* componente del Consiglio regionale del Veneto; *ii)* componente della Giunta regionale del Veneto con delega alla Sanità e Programmazione socio-sanitaria; *iii)* Presidente dell'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS).

Le predette posizioni sono state correttamente valutate, da parte dell'interessato, come incompatibili con la carica di governo¹⁰. Quanto alle cariche di consigliere ed assessore regionale, le stesse rientrano nel divieto di ricoprire “*cariche o uffici pubblici*” di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), l. n. 215/2004. L'articolo 3-ter, d.l. 31 marzo 2005, n. 44, infatti, ha introdotto un'eccezione a tale divieto per gli amministratori di enti locali, ma limitatamente a quelli di cui all'articolo 77, comma 2, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e, pertanto, senza ricomprendervi gli amministratori regionali, che da tale norma non sono contemplati¹¹. Quanto alla carica di Presidente dell'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, la sua incompatibilità con la carica di governo discende dalla natura di ente pubblico dell'Agenzia.

⁸ Il Sig. Luca Coletto è stato nominato Sottosegretario di Stato per la Salute con D.P.R. 28 novembre 2018, in G.U. Serie Generale n. 293 del 18 dicembre 2018, in sostituzione del dimissionario On. dott. Maurizio Fugatti. Sul punto si veda la precedente Relazione semestrale, pag. 7.

⁹ Sulla possibilità che successivamente alla nomina governativa permangano talune situazioni incompatibili e sul carattere fisiologico di tale evenienza, ove temporalmente circoscritta, si veda, da ultimo: XXVII Relazione semestrale, dicembre 2018, pag. 9 e ivi ulteriori riferimenti.

¹⁰ Per alcune considerazioni critiche sull'attuale sistema di *disclosure* delle situazioni incompatibili, incentrato su una auto-valutazione da parte dell'interessato, si veda *infra*, Capitolo 6 della presente Relazione.

¹¹ L'articolo 77, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), rubricato “*Definizione di amministratore locale*”, al secondo comma cita le seguenti cariche: “*i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento*”. In senso Conforme al testo, cfr.: II Relazione semestrale, dicembre 2005, pagg. 6s.. Sul carattere immotivatamente discriminatorio del regime delle incompatibilità risultante dalla novella di cui al d.l. n. 44/2005, cfr.: III Relazione semestrale, giugno 2006, pagg. 4s.; IV Relazione semestrale, dicembre 2006, pagg. 20s.; VIII Relazione semestrale, dicembre 2008, pagg. 11s..

Si riporta, di seguito, un prospetto aggiornato delle situazioni di incompatibilità rimosse dai titolari di cariche nel Governo Conte. Come nelle precedenti Relazioni, le situazioni incompatibili sono distinte a seconda che la rimozione sia avvenuta su autonoma iniziativa degli interessati, ovvero in conseguenza dell'attività di vigilanza e controllo compiuta d'ufficio dall'Autorità. Le situazioni risolte spontaneamente, inoltre, sono distinte a seconda che la loro rimozione sia intervenuta anteriormente all'assunzione della carica di governo, ovvero tra la nomina e il deposito della dichiarazione di cui all'articolo 5, comma 1, l. n. 215/2004.

Tabella 3

Governo Conte Situazioni di incompatibilità rimosse	In valore assoluto	In percentuale
a) Rimosse spontaneamente prima dell'assunzione della carica di governo	11	12%
b) Rimosse spontaneamente nelle more dell'invio della dichiarazione di incompatibilità (30 gg. dall'assunzione della carica)	59	62%
c) Rimosse in conseguenza dell'attività di vigilanza e controllo compiuta d'ufficio dall'Autorità	25	26%
Totali	95	100%

Nel corso del primo semestre 2019 è inoltre pervenuta una dichiarazione con la quale il Presidente del Consiglio ha comunicato di essere stato insignito del titolo di socio onorario della Banca di Credito Cooperativo di San Giovanni Rotondo. Lo stesso dichiarante, peraltro, ha precisato di aver esercitato formale rinuncia rispetto a qualsiasi diritto e/o facoltà eventualmente connessi con tale titolo.

L'Autorità ha ritenuto che lo *status* di socio onorario di cui alla richiamata dichiarazione, non valga ad integrare alcuna delle situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 1, l. n. 215/2004. In tal senso, con specifico riferimento alla disposizione di cui alla lettera c) dell'articolo 2, comma 1, si è ritenuta rilevante la non sussistenza di poteri di ingerenza nell'amministrazione della banca connessi con il titolo *de quo*. In ogni caso, anche in un'ottica prospettica di ipotetica integrazione della fattispecie di cui all'articolo 3, l. n. 215/2004, è stata positivamente valutata la rinuncia

a tutti i diritti, sia amministrativi che patrimoniali, eventualmente derivanti dallo *status* di socio onorario.

Nel periodo di riferimento sono, infine, pervenute alcune segnalazioni non riconducibili ad alcuna delle fattispecie previste dalla legge n. 215/2004, rispetto alle quali l'Autorità ha adottato, a seconda delle circostanze, delibere di non luogo a provvedere, ovvero di inapplicabilità della legge.

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

Come riferito nella XXVII Relazione semestrale, con delibera 25 settembre 2018 l'Autorità ha avviato, nei confronti del Vice Ministro¹² per lo Sviluppo economico, On. dott. Dario Galli, un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 215/2004 e dell'articolo 8 del Regolamento sul conflitto di interessi, in relazione alle seguenti cariche: 1) Sindaco del Comune di Tradate; 2) componente del consiglio di amministrazione nella società Ticino Plast S.r.l.; 3) presidente del consiglio di amministrazione nella società Ticino Holding S.r.l..

Nel corso del procedimento è intervenuta la cessazione della carica di Sindaco. Quanto alle due cariche societarie, l'On. dott. Dario Galli, in pendenza del procedimento istruttorio, ha dichiarato di aver promosso il compimento di talune operazioni finalizzate alla loro rimozione. Al fine di portare a compimento gli interventi intrapresi, l'On. dott. Dario Galli ha altresì chiesto varie proroghe dei termini procedurali, che l'Autorità ha parzialmente accordato.

Nella propria adunanza del 13 febbraio 2019 l'Autorità, preso atto della mancata cessazione delle cariche societarie, ha deliberato la loro incompatibilità con la carica di governo, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 20 luglio 2004, n. 215¹³. Il relativo provvedimento è stato notificato al soggetto interessato e comunicato, come prescritto dall'articolo 6, comma 9, l. n. 215/2004 e dall'articolo 12, comma 1 del Regolamento, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

In data 22 maggio 2019, considerata la persistenza delle due situazioni incompatibili¹⁴, l'Autorità ha deliberato di sottoporre all'On. dott. Dario Galli una richiesta di informazioni volta a conoscere lo stato di avanzamento delle operazioni societarie volte alla loro rimozione. Tale richiesta è rimasta senza esito.

¹² Il titolo di Vice Ministro è stato attribuito all'On. dott. Dario Galli con D.P.R. 1° ottobre 2018.

¹³ Provvedimento n. 27548, pubblicato nel Bollettino settimanale AGCM n. 7 del 18 febbraio 2019.

¹⁴ Sulla carenza di strumenti per la rimozione coattiva delle situazioni incompatibili e, in particolare, sulla inadeguatezza delle misure di cui all'articolo 6, comma 1, l. n. 215/2004, si veda *infra*, Capitolo 6 della presente Relazione.

Al fine di prevenire la possibile integrazione della fattispecie di conflitto di interessi che, ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 luglio 2004, n. 215, ricorre allorché il titolare di una carica di governo «*partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, trovandosi in situazione di incompatibilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1*», nella stessa adunanza del 22 maggio 2019, l'Autorità ha altresì deliberato di informare il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dello Sviluppo economico, in ordine alla permanente titolarità, in capo al Vice Ministro On. dott. Dario Galli, delle predette situazioni di incompatibilità.

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

Di seguito si riporta il prospetto aggiornato delle dichiarazioni relative alle attività patrimoniali detenute tanto dai titolari di carica di governo, quanto dai relativi coniugi e parenti entro il secondo grado (comunicate all'Autorità ai sensi dell'articolo 5, comma 6, l. n. 215/2004).

Le variazioni rispetto ai corrispondenti dati forniti nella precedente Relazione riguardano soltanto le dichiarazioni del Sottosegretario di Stato Luca Coletto, nonché del coniuge e dei parenti entro il secondo grado dichiarati dallo stesso Sottosegretario in sede di Formulario SI, i quali hanno tutti ottemperato all'obbligo di trasmettere i dati relativi alle attività patrimoniali.

13

Tabella 4

Dichiarazioni sulle attività patrimoniali	In valore assoluto	In percentuale
Totale dichiarazioni dovute	355	
<i>Titolari di carica - Dichiarazioni dovute</i>	66	100%
Dichiarazioni pervenute	66	100%
Dichiarazioni mancanti	0	0%
<i>Familiari - Dichiarazioni dovute</i>	289	100%
Dichiarazioni pervenute	177	61%
Dichiarazioni mancanti	112	39%

Si rileva che i congiunti dei titolari di carica di governo risultati inadempienti all'obbligo *de quo* alla data del 31 dicembre 2018 non hanno provveduto, nel corso del primo semestre 2019, a sanare la propria posizione fornendo le informazioni richieste¹⁵.

¹⁵ Sui limiti dell'attuale sistema di comunicazione dei dati patrimoniali, si veda *infra*, Capitolo 6 della presente Relazione.

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha ricevuto due segnalazioni relative ad asserite violazioni della disciplina in materia di conflitto di interessi da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, relativamente all'approvazione, avvenuta nel corso del Consiglio dei ministri n. 36 del 7 gennaio 2019, del decreto legge recante "*Misure urgenti su Banca Carige S.p.A. - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia*"¹⁶. Più nel dettaglio, la prima segnalazione è stata depositata da *Coordinamento di Associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori - CODACONS*, mentre la seconda è stata trasmessa dal Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, alla quale aveva inviato la propria segnalazione l'On. Michele Anzaldi.

In relazione ad entrambe le segnalazioni l'Autorità, in data 23 gennaio 2019, ha deliberato il non luogo a provvedere, ritenendo non integrata alcuna delle fattispecie di conflitto di interessi di cui all'articolo 3, l. n. 215/2004. Più nel dettaglio, si è confermata la non sussistenza, in capo al Prof. avv. Giuseppe Conte, di situazioni di incompatibilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, l. n. 215/2004, già accertata con delibera dell'11 luglio 2018, così come è stato escluso che l'approvazione del decreto legge recante "*Misure urgenti su Banca Carige S.p.A. - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia*" sia suscettibile di produrre «*un'incidenza specifica e preferenziale*» tanto sul patrimonio personale del Presidente del Consiglio, quanto su quello dei suoi congiunti, come richiesto dal richiamato articolo 3, l. n. 215/2004 ai fini della configurabilità della relativa fattispecie.

Più in generale, nel periodo di riferimento l'Autorità ha svolto le usuali attività di vigilanza e controllo in materia di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale sugli atti alla cui adozione hanno partecipato i titolari di carica di governo, senza riscontrare violazioni, né elementi tali da richiedere ulteriori approfondimenti.

¹⁶ Decreto legge 8 gennaio 2019, n. 1, in G.U. Serie Generale n. 6 dell'8 gennaio 2019, convertito con modif. dalla legge 8 marzo 2019, n. 16.

5. Attività di natura consultiva svolta dall'Autorità

L'Arch. Paolo Foietta, nel corso del primo semestre 2019, ha chiesto all'Autorità di pronunciarsi sulla compatibilità, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, l. n. 215/2004, tra la sua pregressa carica di Commissario straordinario del Governo per la realizzazione dell'asse ferroviario Torino-Lione, ricoperta sino al 14 febbraio 2019¹⁷, e l'incarico conferitogli dalla Regione Piemonte, in virtù della Delibera della Giunta Regionale del Piemonte del 1° marzo 2019, n. 1-8466¹⁸.

Nella stessa richiesta di parere, l'Arch. Foietta precisava di aver accettato l'incarico, ritenendo «[i]n assoluta buona fede [...] che il regime delle incompatibilità post-carica, disciplinato dall'art. 2, comma 4, secondo periodo, della legge 20 luglio 2004, n. 215, non comprendesse incarichi per conto della Regione Piemonte» e dichiarava altresì di aver informato la Regione della richiesta di parere e di aver «cautelativamente convenuto di sospendere qualsiasi rendicontazione e/o liquidazione delle attività svolte» sino al ricevimento del parere.

L'incarico conferito dalla Regione Piemonte consisteva in un incarico di «collaborazione ad elevato contenuto professionale a supporto del Presidente della Giunta regionale», avente il seguente oggetto: «collaborazione per supportare le funzioni del Presidente della Giunta regionale nelle attività di aggiornamento e presidio strategico della questione "adeguamento asse ferroviario Torino-Lione"»¹⁹. L'incarico era regolato da una convenzione sottoscritta dalle parti in data 4 marzo 2019.

Al fine di valutare la compatibilità del nuovo incarico con la pregressa carica di governo, l'Autorità ha condotto un'approfondita analisi in ordine alle competenze e funzioni del Commissario straordinario del Governo per la realizzazione dell'asse ferroviario Torino-Lione, dedicando particolare

¹⁷ L'Arch. Paolo Foietta è stato nominato Commissario straordinario del Governo per la realizzazione dell'asse ferroviario Torino-Lione, ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, con D.P.R. 23 aprile 2015. La nomina è stata in seguito più volte confermata/prorogata.

¹⁸ Pubblicata in B.U. della Regione Piemonte n. 12 del 21 marzo 2019.

¹⁹ L'incarico è stato conferito ai sensi dell'art. 15, co. 3, L.R. n. 23/2008, che così recita: «Il Presidente della Giunta regionale può avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, del supporto di professionalità esterne in numero non superiore a tre, scelte sulla base di rapporti fiduciari. Il contenuto degli incarichi ed i rapporti con le strutture sono disciplinati dal provvedimento di organizzazione della Giunta regionale».

attenzione all'evoluzione che tale carica ha conosciuto a partire dalla sua istituzione²⁰.

In tale quadro, è apparso particolarmente rilevante il fatto che, sin dall'origine, al Commissario straordinario è stato sempre attribuito, tra i vari compiti, anche quello di presiedere l'*Osservatorio per l'asse ferroviario Torino-Lione*.

Quest'ultimo «ha accompagnato dal dicembre 2006 l'intero percorso di definizione, condivisione e realizzazione degli interventi di adeguamento dell'Asse Ferroviario Torino-Lione»²¹, venendo definito come «il luogo del confronto per tutti gli approfondimenti di carattere ambientale, sanitario ed economico», con il compito di perseguire «la precisa finalità di esaminare, valutare e rispondere alle preoccupazioni espresse dalle popolazioni della Valle di Susa»²².

Quanto, invece, ai contenuti dell'incarico conferito dalla Giunta Regionale del Piemonte, tra di essi figurava, in particolare, il compito di «supportare la prosecuzione delle attività dell'Osservatorio per l'Asse Ferroviario Torino-Lione».

Sulla base degli elementi sopra sinteticamente descritti, l'Autorità ha ravvisato uno stretto rapporto di continuità tra le funzioni del Commissario straordinario del Governo per l'asse ferroviario Torino-Lione e l'incarico oggetto della richiesta di parere. Ciò posto, e ritenendo altresì che tale rapporto di continuità integri gli elementi della connessione e della prevalenza richiesti dall'articolo 2, comma 4, l. n. 215/2004, l'Autorità ha concluso, con parere deliberato nell'adunanza del 30 aprile 2019, nel senso della incompatibilità tra l'incarico conferito dalla Regione Piemonte in forza della delibera della Giunta Regionale del 1° marzo 2019, n. 1-8466 e la carica di Commissario straordinario del Governo per la realizzazione dell'asse ferroviario Torino-Lione, ricoperta dall'Arch. Paolo Fioletta sino al 14 febbraio 2019.

²⁰ Il primo provvedimento di nomina di un Commissario straordinario per la realizzazione dell'asse ferroviario Torino-Lione è il D.P.R. 16 agosto 2006, con il quale tale incarico è stato attribuito all'Arch. Mario Virano.

²¹ Cfr. http://presidenza.governo.it/osservatorio_torino_lione/index.html.

²² Cfr. D.P.C.M. 1° marzo 2006.

In data 19 giugno 2019, l'Arch. Foietta ha trasmesso all'Autorità una lettera inviata il 4 giugno 2019 al Gabinetto della Presidenza della Giunta Regionale del Piemonte, con la quale lo stesso Arch. Foietta, preso atto del parere dell'AGCM e dopo aver rimarcato che «*le attività previste nell'incarico non hanno mai avuto formalmente inizio*», dichiarava di considerare «*risolto il contratto stipulato*» e di non avanzare alcuna pretesa «*rispetto alla erogazione del corrispettivo pattuito*».

6. Elementi di criticità della normativa in materia di risoluzione dei conflitti di interessi

Nell'ambito delle attività svolte dall'Autorità nel primo semestre 2019, sono emerse talune specifiche criticità collegate alla concreta applicazione della legge attualmente vigente in materia di conflitto di interessi.

Il riferimento, in particolare, è al sistema delle incompatibilità e, più nello specifico, ad alcune carenze riscontrate in punto di strumenti per la rimozione coattiva, a fronte della mancata attivazione da parte dell'interessato, di situazioni che siano state accertate dall'Autorità come incompatibili con la carica di governo.

In un'ottica preventiva rispetto all'insorgenza di situazioni di conflitto, la legge 20 luglio 2004, n. 215 prevede un articolato sistema di incompatibilità. Nello specifico, l'articolo 2, comma 1, stabilisce il divieto, per i titolari di carica di governo, di ricoprire contestualmente talune cariche o uffici, di esercitare determinate attività professionali o di lavoro autonomo, nonché di esercitare qualsiasi tipo di impiego o di lavoro pubblico o privato. Il titolare di carica governativa che, al momento della nomina, si trovi in una delle situazioni previste dall'articolo 2, comma 1, è pertanto chiamato ad esercitare un'opzione, procedendo a risolvere la posizione incompatibile.

Dall'entrata in vigore della legge, si è riscontrata una crescente propensione, da parte dei titolari di carica di governo, a rimuovere autonomamente le situazioni incompatibili e, in ogni caso, l'Autorità ha per lo più rilevato una soddisfacente disponibilità a seguire le proprie indicazioni sul punto²³. E' tuttavia opportuno evidenziare come il sistema previsto dalla legge 20 luglio 2004, n. 215, presenti alcuni limiti per quanto concerne la previsione di idonei strumenti coercitivi.

In particolare, la disposizione di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), ai sensi della quale l'Autorità, in caso di inosservanza ai divieti di cui all'articolo 2, comma 1, promuove «*la rimozione o la decadenza dalla*

²³ Al riguardo, di vedano le considerazioni espresse nelle seguenti Relazioni al Parlamento: XXVI Relazione semestrale, giugno 2018, pag. 17; XXIV Relazione semestrale, giugno 2017, pag. 13; XVIII Relazione semestrale, giugno 2014, pag. 29; XVI Relazione semestrale, dicembre 2012, pag. 18.

carica o dall'ufficio ad opera dell'Amministrazione competente o di quella vigilante l'ente o l'impresa», risulta scarsamente adeguata a risolvere in via coattiva le situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) (titolarità di cariche, di uffici o di altre funzioni comunque denominate, ovvero esercizio di compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale). Per la maggior parte delle società commerciali e delle altre entità giuridiche esercenti attività di impresa, infatti, non è ravvisabile alcuna Amministrazione competente a dichiarare la rimozione o la decadenza dalla carica incompatibile, mentre la sottoposizione a poteri di vigilanza da parte di organismi pubblici riguarda un numero circoscritto di società²⁴.

Un correttivo sul punto, potrebbe essere costituito dall'introduzione di forme di decadenza dalla carica, una volta decorso il tempo assegnato all'interessato per l'esercizio del diritto di opzione, in analogia con quanto previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, per il caso di incarico conferito in presenza di una situazione di incompatibilità.

Ancora con riferimento alla disciplina delle incompatibilità, si segnala il sistema di dichiarazioni attualmente previsto (articolo 5, comma 1), ai sensi del quale il titolare di carica di governo è tenuto a comunicare all'Autorità le situazioni di incompatibilità sussistenti alla data di assunzione della carica.

L'esperienza applicativa maturata ha evidenziato una scarsa funzionalità di tale sistema, incentrato su una valutazione condotta dallo stesso interessato in ordine alla compatibilità o meno, con la carica di governo, delle diverse situazioni di cui lo stesso si trovi ad essere titolare. Ai fini di una maggior efficacia ed incisività del controllo da parte dell'Autorità, sarebbe invece preferibile la previsione di un generico obbligo di comunicazione di tutte le situazioni di cui il titolare di carica di governo sia portatore, che risultino suscettibili di essere valutate ai sensi dell'articolo 2, comma 1 della legge.

Con riferimento alle incompatibilità post-carica, l'articolo 2, comma 4 della legge estende ai dodici mesi successivi alla cessazione della carica di governo, alcune delle incompatibilità previste dal comma 1.

²⁴ La mancanza di adeguati strumenti coercitivi, come anticipato nella presente Relazione (si veda *supra*, Capitolo 3), è emersa con particolare evidenza relativamente agli esiti del Provvedimento n. 27548 del 13 febbraio 2019, adottato dall'Autorità nei confronti dell'On. dott. Dario Galli. Le due cariche societarie incompatibili, infatti, non risultano ancora essere state rimosse.

Sul punto, ripetutamente e da più parti sono state avanzate proposte volte ad ampliare il periodo c.d. “di raffreddamento”. Ad avviso dell’Autorità, tuttavia, i principali aspetti di criticità della disciplina sulle incompatibilità per il periodo successivo alla cessazione dalla carica, riguardano l’esatta definizione dei divieti e la mancata previsione, in capo agli ex titolari, di puntuali e specifici obblighi informativi in ordine alle attività intraprese e alle cariche assunte successivamente alla cessazione della carica di governo.

Sotto il primo aspetto, si segnalano in particolare le disposizioni di cui all’articolo 2, comma 1, lettere a) e b)²⁵. Posto, infatti, che la riconducibilità delle diverse figure di carica o ufficio pubblico all’una o all’altra disposizione assume una specifica rilevanza con riferimento all’esatta individuazione delle incompatibilità post-carica²⁶, ad avviso dell’Autorità sarebbe opportuno procedere ad una riformulazione delle disposizioni in parola, tale da evitare possibili contrasti interpretativi.

Quanto, invece, alla previsione di specifici obblighi informativi in capo agli ex titolari di cariche di governo, essa sarebbe funzionale ad una maggiore efficienza ed efficacia dei controlli demandati all’Autorità, attualmente svolti sulla base di informazioni autonomamente acquisite.

Una specifica notazione deve poi essere dedicata all’ambito soggettivo di applicabilità della legge n. 215/2004.

In termini generali, l’Autorità si è espressa, in passato, nel senso dell’opportunità di un ampliamento di tale ambito, precisando peraltro che tale estensione dovrebbe essere accompagnata da una correlata rimodulazione delle incompatibilità e degli obblighi, che dovrebbero essere riparametrati secondo gli ambiti di competenza delle nuove posizioni.

In tale contesto, senza entrare nel merito delle scelte di pertinenza del legislatore, preme tuttavia all’Autorità richiamare l’attenzione sulla norma che include, tra i destinatari della disciplina sul conflitto di interessi,

²⁵ Ai sensi dell’articolo 2, comma 1, lettera a), il titolare di carica di governo, durante lo svolgimento del proprio incarico, non può «ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare, 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, e da quelli previsti dall’articolo 1 e non inerenti alle medesime funzioni, ad esclusione delle cariche di cui all’articolo 1, secondo comma della legge 13 febbraio 1953, n. 60»; la lettera b) fissa il divieto di «ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico».

²⁶ Come noto, l’articolo 2, comma 4, estende al periodo successivo alla cessazione dalla carica i divieti di cui allo stesso articolo 2, comma 1, lettera b), ma non quelli di cui alla lettera a).

i “*commissari straordinari del Governo di cui all’articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400*”.

La più recente esperienza applicativa mostra come sia in atto una tendenza alla progressiva diffusione di figure di commissario straordinario del governo previste da disposizioni *ad hoc* che, nonostante la diversa fonte normativa di investitura e il diverso procedimento di nomina (normalmente in virtù di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, anziché di un decreto del Presidente della Repubblica), sembrano sostanzialmente assimilabili ai commissari straordinari di cui all’articolo 11, legge n. 400/1988, e tuttavia sono sottratti alla disciplina sul conflitto di interessi, stante l’espresso ed inequivoco richiamo alla norma da ultimo citata, presente nell’articolo 1, comma 2, l. n. 215/2004²⁷.

Ciò posto, sembra all’Autorità che la tendenza alla creazione di commissari straordinari del governo per mezzo di norme speciali, con quanto ne consegue in termini non solo di sottrazione degli stessi alla disciplina in materia di conflitto, ma anche ai vincoli e agli obblighi di trasparenza verso il Parlamento previsti dallo stesso articolo 11, legge n. 400/1988²⁸, dovrebbe essere oggetto di attenta riconsiderazione.

In conclusione, l’Autorità auspica che le suesposte osservazioni possano promuovere l’introduzione di opportune misure correttive nella legge n. 215/2004.

²⁷ Nel primo semestre 2019, il fenomeno descritto nel testo è emerso in relazione alla posizione del Cons. Carlo Schilardi, il quale è cessato dalla carica di Commissario straordinario del Governo ex articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per assumere una carica sostanzialmente analoga, conferita però ai sensi dell’articolo 17, d.l. 28 settembre 2018, n. 109 (c.d. “Decreto Genova”, convertito con modif. dalla legge 16 novembre 2018, n. 130).

Peraltro, il tema era già venuto in evidenza anche in passato: si veda, ad esempio, il caso del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori dei comuni delle regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dall’evento sismico del 24 agosto 2016. Tale carica è stata originariamente ricoperta dal Sig. Vasco Errani (D.P.R. 9 settembre 2016), al quale è succeduta l’On. Paola De Micheli (D.P.R. 11 settembre 2017) e, infine, il dott. Piero Farabollini, attuale titolare (D.P.C.M. 5 ottobre 2018; D.P.C.M. 31 dicembre 2018). Mentre i primi due sono stati nominati ai sensi dell’articolo 11, l. n. 400/1988, il dott. Farabollini è stato invece nominato in forza della disposizione contenuta nell’art. 38, comma 1, del richiamato d. l. n. 109/2018 e, in conseguenza di ciò, non rientra - a differenza dei predecessori - tra i soggetti destinatari della disciplina sul conflitto di interessi.

²⁸ L’articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, al comma 2 prevede che del conferimento dell’incarico sia data immediata comunicazione al Parlamento, mentre il comma 3 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri, o un ministro da questi delegato, riferisca al Parlamento sull’operato del Commissario straordinario.

