ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CLIII
n. 5

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 2020)

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

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

(RUSTICHELLI)

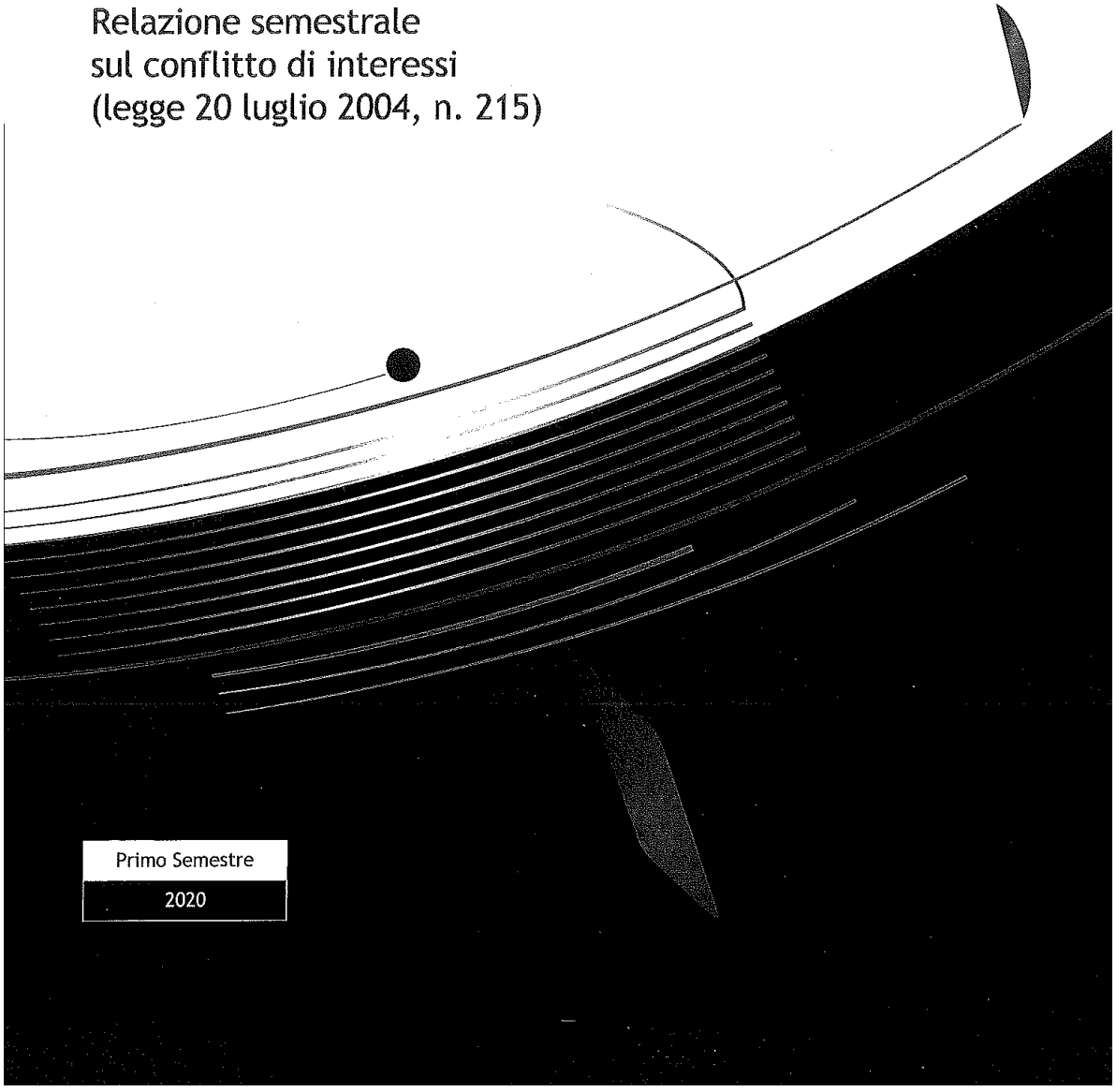
Trasmessa alla Presidenza il 31 luglio 2020

PAGINA BIANCA

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

AGCM

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



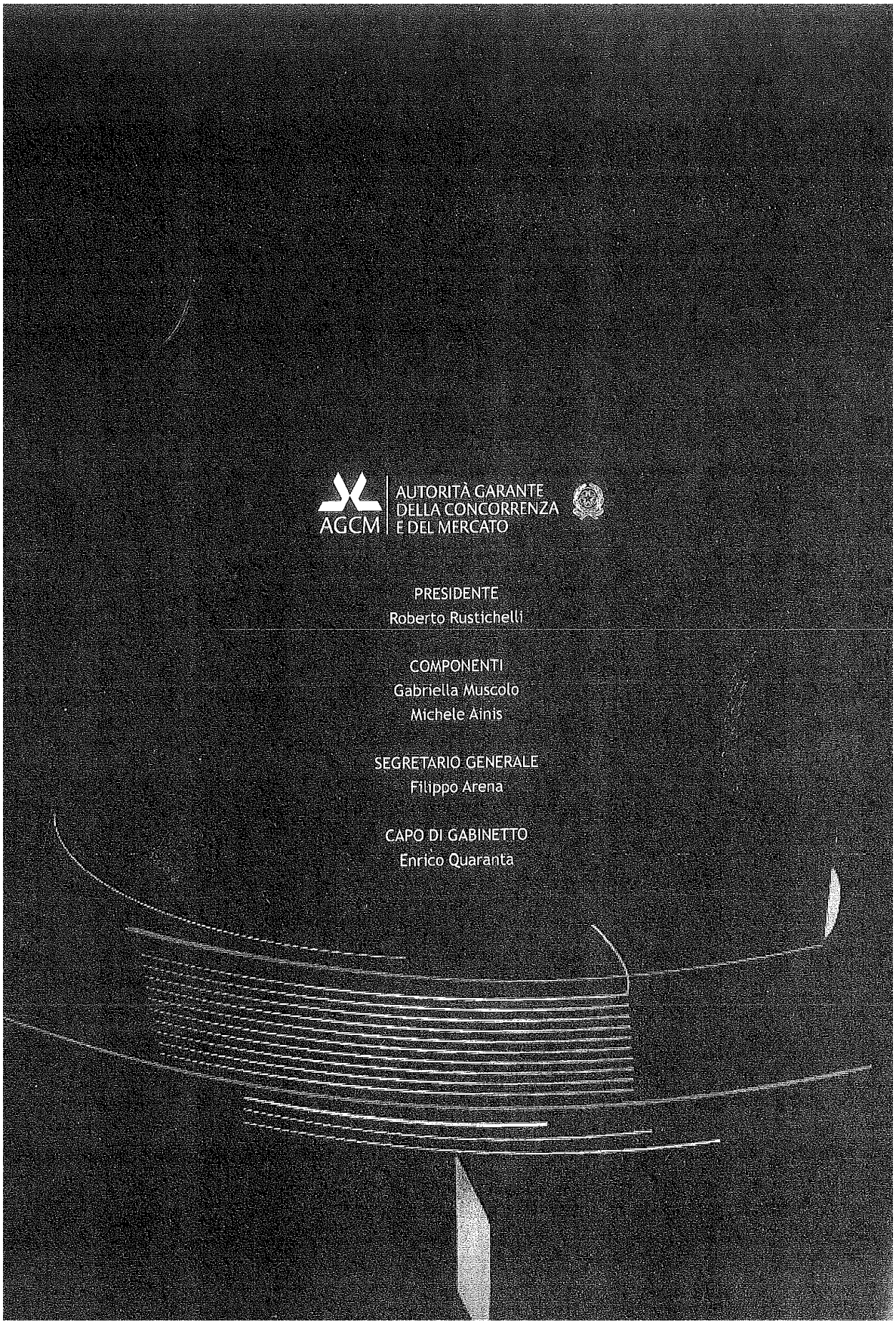
Primo Semestre

2020

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

AGCM

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
CAPO DI GABINETTO
Enrico Quaranta

XXX RELAZIONE AL PARLAMENTO

Premessa 5

1. I titolari di cariche di Governo 6

2. Attività svolte dall'Autorità in materia di incompatibilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 215/2004 8

3. Il procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 6, della legge n. 215/2004 10

4. Attività svolte dall'Autorità in materia di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale ai sensi dell'articolo 3, della legge n. 215/2004 11

5. Conclusioni 14

Premessa

La presente Relazione, sottoposta al Parlamento ai sensi dell'articolo 8, comma 1 della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante *"Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi"*, descrive l'attività di controllo e di vigilanza svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel primo semestre 2020 ai sensi della normativa di cui alla stessa legge n. 215/2020.

Il primo semestre 2020 ha presentato tratti di assoluta e generalizzata eccezionalità in ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. In particolare, la necessità di fronteggiare la situazione di emergenza ha comportato l'adozione, da parte del Governo e dei singoli Ministeri, di una pluralità di atti di natura sia normativa che amministrativa riconducibili all'ambito di applicabilità della legge n. 215/2004.

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha adempiuto ai compiti attribuitile dalla legge n. 215/2004 con particolare attenzione, tenendo in primo luogo conto della finalità, sottesa alla maggior parte degli atti oggetto di verifica, di contrastare la diffusione dell'epidemia e di arginarne gli effetti sanitari ed economici. Allo stesso tempo, tuttavia, non si è tralasciato di considerare che proprio alla necessità di intervenire in situazioni di emergenza si accompagnano specifici aspetti di potenziale criticità sotto il profilo, tra gli altri, del conflitto di interessi.

L'impegno dell'Autorità, pertanto, si è concentrato in special modo sulla verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni di cui all'articolo 3, legge n. 215/2004, in materia di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale. A tali verifiche si sono affiancate le consuete attività di vigilanza sulle situazioni di incompatibilità *ex* articolo 2 comma 1 ed *ex* articolo 2, comma 4 (incompatibilità *post-employment*), nonché le attività di analisi e valutazione delle segnalazioni pervenute.

Pur nella eccezionalità della situazione, il quadro che merge dalle attività di vigilanza e controllo condotte rappresenta una situazione di sostanziale coerenza dei comportamenti tenuti dai titolari di cariche di governo con le regole e i principi espressi dalla legge n. 215/2004.

1. I titolari di cariche di Governo

Come riferito nella precedente Relazione[1], con decreto del Presidente della Repubblica del 30 dicembre 2019[2] sono state accettate le dimissioni rese dall'on. prof. Lorenzo Fioramonti dalla carica di Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

L'articolo 1 del decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 12[3], ha soppresso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed ha istituito il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca. Con decreti del Presidente della Repubblica del 10 gennaio 2020[4] sono stati nominati, rispettivamente, l'on. dott.ssa Lucia Azzolina Ministro dell'istruzione e il prof. Gaetano Manfredi Ministro dell'università e della ricerca. Con D.P.R. del 17 gennaio 2020[5] l'on. dott.ssa Anna Ascani e il dott. Giuseppe De Cristofaro sono stati nominati Sottosegretari di Stato per l'istruzione.

Con D.P.R. del 28 gennaio 2020[6] la dott.ssa Silvia Costa è stata nominata, per il periodo di un anno, Commissario straordinario del Governo, con il compito di assicurare il necessario coordinamento, anche operativo, tra le amministrazioni statali istituzionalmente coinvolte e dare un significativo impulso agli interventi di restauro e valorizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano - Ventotene, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400 del 1988.

Con D.P.R. del 2 marzo 2020 la dott.ssa Silvana Riccio è stata nominata, per il periodo di un anno, Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400 del 1988, in sostituzione della dott.ssa Giuliana Perrotta.

---

[1] Cfr. XXIX Relazione semestrale, dicembre 2019, pag. 8.

[2] Pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 305 del 31 dicembre 2019.

[3] Il decreto-legge n. 1/2020 è stato pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 6 del 9 gennaio 2020 ed è entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione. La legge di conversione n. 12/2020 è stata pubblicata nella G.U. Serie Generale n. 61 del 9 marzo 2020.

[4] Pubblicati nella G.U. Serie Generale n. 11 del 15 gennaio 2020.

[5] Pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 21 del 27 gennaio 2020.

[6] Si veda il relativo Comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri, Pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 47 del 25 febbraio 2020.

Con D.P.R. del 6 marzo 2020 la dott.ssa Annapaola Porzio è stata confermata fino al 30 settembre 2020 Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

In virtù delle nomine sopra richiamate, la situazione al 30 giugno 2020 dei titolari di cariche di governo rilevanti ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della legge 20 luglio 2004, n. 215 (Presidente del Consiglio dei ministri, Ministri, Sottosegretari di Stato e Commissari straordinari del Governo nominati ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400) è la seguente:

Tabella 1

Governo Conte II al 30/06/2020	
Titolari di cariche di governo	68
Presidente del Consiglio dei ministri	1
Ministri	22
Sottosegretari di Stato	42
Commissari straordinari del Governo ai sensi dell'art. 11, l. n. 400/1988	3

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

La vigilanza sull'adempimento ai divieti sanciti dall'articolo 2, comma 1 della legge n. 215/2004 consiste, in primo luogo, nella verifica che al momento dell'assunzione della carica di governo l'interessato non sia titolare di situazioni e/o posizioni incompatibili ai sensi dello stesso articolo 2, comma 1, ovvero che le stesse, ove sussistenti, siano state rimosse o neutralizzate (ad esempio, mediante il collocamento in aspettativa rispetto a rapporti di lavoro pubblico o privato, il ricorso all'auto-sospensione nel caso di cariche societarie, ecc.). In tale contesto, il neo-titolare di carica di governo è tenuto a dichiarare all'Autorità le situazioni di incompatibilità in essere ovvero in corso di rimozione, quelle per le quali l'incompatibilità sia dubbia, nonché quelle che siano state risolte contestualmente all'assunzione della carica di governo.

Dopo l'insediamento, l'attività di vigilanza consiste nella regolare verifica che l'interessato non acquisisca posizioni o eserciti attività incompatibili.

Nei casi di passaggio da una ad altra carica di governo, se le due cariche afferiscono al medesimo ambito di competenze, la modifica non richiede una nuova specifica valutazione delle situazioni e/o posizioni di cui sia titolare l'interessato, atteso che la *compliance* alla norma di cui all'articolo 2, comma 1 è già stata oggetto di positiva valutazione al momento del precedente conferimento e che l'intervenuta titolarità di nuove posizioni incompatibili è da escludersi, in virtù degli obblighi di comunicazione da parte dell'interessato e dell'attività di vigilanza condotta dall'Autorità.

Una nuova valutazione è invece necessaria allorché il titolare di carica di governo sia chiamato, in virtù del nuovo incarico, a trattare materie diverse dalle precedenti. Il sistema di cui all'articolo 2, comma 1 della legge n. 215/2004 contempla infatti, a fianco della maggioranza di situazioni per le quali l'incompatibilità è assoluta, alcune ipotesi di attività per le quali il divieto è circoscritto alle *"materie connesse con la carica di governo"*. Potrebbe pertanto ricorrere la situazione in cui alcune attività ritenute

compatibili con la precedente carica di governo, presentino invece profili di potenziale criticità con riferimento alla nuova carica istituzionale.

Tra le nuove nomine intervenute nel periodo di riferimento, si segnalano quella dell'on. dott.ssa Lucia Azzolina a Ministro dell'istruzione e quelle dell'on. dott.ssa Anna Ascani e del dott. Giuseppe De Cristofaro a Sottosegretari di Stato per l'istruzione. Atteso che tutti e tre gli interessati rivestivano, prima delle nomine in considerazione, la carica di Sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca, la valutazione in punto di ottemperanza alla disposizione di cui all'articolo 2, comma 1 della legge n. 215/2004 si è sostanziata nella verifica che non fossero intervenute modificazioni rispetto alla situazione esistente al momento dell'assunzione del precedente incarico. Tale verifica è stata condotta sia per mezzo di accertamenti svolti d'ufficio, che mediante interlocuzione con i diretti interessati.

Diversamente, per il prof. Gaetano Manfredi, al quale è stata conferita la carica di Ministro per l'università e la ricerca, è stato necessario effettuare una puntuale verifica delle posizioni ricoperte e delle attività svolte. Tale verifica si è conclusa nel senso della non sussistenza di posizioni incompatibili, avendo in particolare l'Autorità accertato che il Prof. Manfredi, contestualmente o anteriormente all'assunzione della carica di governo: *a)* è stato collocato in aspettativa ai sensi dell'articolo 13, D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, rispetto alla posizione di professore ordinario presso il Dipartimento di Strutture per l'Ingegneria e l'Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II; *b)* è cessato dalla carica di Rettore della stessa Università Federico II; *c)* è cessato dalla posizione di Presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane; *d)* ha sospeso l'attività professionale di ingegnere; *e)* ha rassegnato le dimissioni dalla carica amministrativa ricoperta in un consorzio.

Esito analogo hanno avuto anche le verifiche condotte sulle posizioni della dott.ssa Silvia Costa e della dott.ssa Silvana Riccio nominate Commissari straordinari del Governo. Con specifico riferimento alla posizione della dott.ssa Costa, che è risultata essere iscritta all'Ordine dei Giornalisti, l'Autorità ha preso atto di quanto dichiarato dalla stessa interessata in ordine al non esercizio della relativa professione, mentre è stata ritenuta la non rilevanza di alcune cariche amministrative rivestite in associazioni prive di fine di lucro e non esercenti attività di rilievo imprenditoriale.

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

Con delibera del 20 dicembre 2019 l'Autorità ha avviato, nei confronti del Contrammiraglio Aurelio Caligiore, un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 215/2004 e dell'articolo 8 del Regolamento sul conflitto di interessi, per l'accertamento della possibile violazione della norma di cui all'articolo 2, comma 1, lett. e) della stessa legge, in relazione alla contestuale titolarità della posizione di Ufficiale Ammiraglio in servizio permanente del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera, e della carica di Commissario Straordinario del Governo ex articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per il recupero delle balle di rifiuti plastici pressati (CSS - combustibile solido secondario) perse dalla Motonave "IVY" in prossimità dell'isolotto Cerboli, nelle acque del Golfo di Follonica[7].

Nello specifico, il procedimento è stato avviato in ragione del fatto che la posizione di ufficiale in servizio permanente del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera integra gli estremi del rapporto di lavoro pubblico e, in quanto tale, è riconducibile alla preclusione di cui al richiamato articolo 2, comma 1, lett. e).

Il termine di conclusione del procedimento è attualmente fissato al 31 luglio 2020.

[7] Sul procedimento citato nel testo, cfr. XXIX Relazione al Parlamento, dicembre 2019, pagg. 20s.. Per il parere rilasciato dall'Autorità anteriormente all'avvio del procedimento, cfr. Bollettino settimanale AGCM n. 4 del 27 gennaio 2020, pag. 43.

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

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

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

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

Di seguito si riporta la situazione aggiornata relativa al totale delle dichiarazioni sulle attività patrimoniali dovute dai titolari di posizioni rilevanti ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della legge n. 215/2004 attualmente in carica e dai relativi congiunti[8], nonché al numero di quelle pervenute.

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

Tabella 2

Dichiarazioni sulle attività patrimoniali	In valore assoluto	In percentuale
Totale dichiarazioni dovute	376	
Titolari di carica - Dichiarazioni dovute	68	
Dichiarazioni pervenute	68	100%
Dichiarazioni mancanti	-	-
Familiari - Dichiarazioni dovute	308	
Dichiarazioni pervenute	174	56%
Dichiarazioni mancanti	134	44%

Come detto in premessa, gran parte delle attività di controllo effettuate nel primo semestre 2020 è stata rivolta alla verifica di eventuali situazioni di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale sugli atti adottati dai titolari di carica di governo, o alla cui adozione gli stessi abbiano partecipato.

Nella maggioranza dei casi, la non sussistenza di aspetti critici è risultata da verifiche autonomamente svolte dall'Autorità mediante la consultazione diretta di fonti informative aperte e/o di banche dati pubbliche o private.

In altre ipotesi si è rivelato necessario procedere ad approfondimenti più specifici e a richieste di informazioni. Tra questi ultimi casi rientrano due segnalazioni trasmesse ad AGCM dall'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 30 aprile 2020.

Entrambi i segnalanti, facendo riferimento ai contenuti di un servizio televisivo andato in onda il 21 aprile 2020, sostenevano che il Sottosegretario di Stato alla salute, prof. Pierpaolo Sileri, si sarebbe trovato in una situazione di conflitto di interessi con riferimento ad una fornitura di *"mascherine per ventilazione non invasiva"* al Policlinico Umberto I di Roma. Secondo quanto riferito dalla trasmissione televisiva, infatti, la moglie del Sottosegretario Sileri opererebbe in qualità di agente dell'impresa aggiudicataria.

Sulla base degli elementi informativi raccolti dall'Autorità è stato possibile stabilire che la gara relativa alla fornitura in questione si è conclusa con delibera di aggiudicazione adottata in data 29 aprile 2019, vale a dire anteriormente all'assunzione della carica di governo da parte del prof. Pierpaolo Sileri, avvenuta il 13 settembre 2019. Tale elemento ha consentito

di escludere in radice la possibile integrazione di una fattispecie di conflitto di interessi ai sensi della legge n. 215/2004.

Peraltro, atteso che dagli elementi in possesso dell'Autorità la moglie del prof. Sileri non risultava esercitare la professione di agente, si è ravvisata l'opportunità di svolgere ulteriori accertamenti sul punto. Infatti, ferma l'esclusione di profili di criticità sotto il profilo del conflitto di interessi nella fornitura oggetto delle segnalazioni, la circostanza che il reddito della moglie del Sottosegretario alla salute potesse dipendere direttamente, in tutto o in parte, da commesse ottenute nel settore delle forniture ospedaliere, è apparsa rilevante ai fini dello svolgimento, in chiave prospettica, delle attività di vigilanza sull'azione di governo del prof. Sileri.

Le verifiche hanno dato esito negativo. La moglie del Prof. Sileri, infatti, non è iscritta al Registro delle Imprese in qualità di agente né di rappresentante, ed è risultata essere titolare di un rapporto di lavoro subordinato disciplinato dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del commercio, con un inquadramento che non prevede lo svolgimento delle mansioni di informatore/promotore.

5. Conclusioni

Come anticipato in premessa, il quadro che emerge dalle attività di vigilanza svolte dall'Autorità nel primo semestre 2020 è di sostanziale conformità dell'azione dei titolari di cariche di governo rispetto alle disposizioni contenute nella legge 20 luglio 2004, n. 215.