

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

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

(Primo semestre 2021)

(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 3 agosto 2021

PAGINA BIANCA



Relazione semestrale sul conflitto di interessi

(legge 20 luglio 2004, n. 215)

Primo semestre 2021



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



PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

COMPONENTI
Michele Ainis

SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

CAPO DI GABINETTO
Maria Tuccillo

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO

Premessa	5
1. I titolari di cariche di Governo	6
2. Attività svolte in materia di incompatibilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 215/2004	9
3. Attività svolte in materia di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale ai sensi dell'articolo 3, della legge n. 215/2004	19
4. Attività svolte in materia di incompatibilità post-carica ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge n. 215/2004	21
5. Attività di natura consultiva	23
6. Segnalazioni pervenute	25
7. Conclusioni	27

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 2021, ai sensi della normativa di cui alla stessa legge n. 215/2004.

Sotto il profilo del conflitto di interessi, l'evento di maggior rilievo intervenuto nel corso del semestre è costituito dall'insediamento del Governo Draghi. Come sempre accade in occasione della nascita di un nuovo esecutivo, anche nel primo semestre 2021 l'Autorità è stata principalmente impegnata nelle attività connesse con gli adempimenti, da parte dei titolari di carica di governo, alle prescrizioni contenute nella legge n. 215/2004, con particolare riguardo agli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 5 e agli obblighi di rimozione/neutralizzazione delle situazioni incompatibili di cui all'articolo 2, comma 1.

Parallelamente, hanno avuto inizio le attività di controllo sul rispetto, da parte degli ex titolari di carica di governo non entrati a far parte del nuovo esecutivo, dei divieti e dei vincoli stabiliti dall'articolo 2, comma 4, legge n. 215/2004 in materia di incompatibilità post-carica.

È altresì proseguita l'ordinaria attività di vigilanza volta ad accertare l'eventuale integrazione di fattispecie di conflitto di interessi ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 215/2004. Tale attività, come nel corso del 2020, è stata svolta prestando particolare attenzione ai numerosi provvedimenti di origine governativa che, anche nel corso del semestre di riferimento, sono stati adottati al fine di contenere e gestire l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di arginarne gli effetti sanitari ed economici.

Nel periodo di riferimento sono inoltre pervenute alcune segnalazioni relative ad asserite situazioni di incompatibilità e/o di conflitto di interessi. Tali segnalazioni sono state tutte oggetto di archiviazione da parte dell'Autorità, nella maggior parte dei casi per inapplicabilità della legge. Le censure mosse dai segnalanti, infatti, si appuntavano per lo più su asserite posizioni di conflitto di interessi di soggetti non investiti di cariche di governo e, pertanto, non sottoposti all'applicazione della disciplina contenuta nella legge n. 215/2004.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

1. I titolari di cariche di Governo

Il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri del nuovo esecutivo hanno assunto le rispettive cariche con la prestazione del giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica, avvenuta il 13 febbraio 2021¹. Nella stessa data ha altresì assunto le proprie funzioni il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di Segretario del Consiglio medesimo, Dott. Roberto Garofoli il quale, come da prassi, ha prestato il giuramento nel corso della prima riunione del Consiglio dei ministri². Gli altri Sottosegretari di Stato hanno assunto le rispettive funzioni con la cerimonia di giuramento alla presenza del Presidente del Consiglio, tenutasi il 1° marzo 2021³.

Con successivi decreti del Presidente della Repubblica sono state nominate Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri la Sig.ra Valentina Vezzali⁴ e la Sen. Caterina Bini⁵, mentre la Sen. Simona Flavia Malpezzi ha rassegnato le proprie dimissioni dalla stessa carica di Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in ragione della intervenuta assunzione di una carica parlamentare⁶.

E' inoltre stato attribuito il titolo di Vice Ministro ai seguenti Sottosegretari di Stato: Sottosegretario di Stato presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Sig.ra Marina Sereni; Sottosegretario di Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze, On. Laura Castelli; Sottosegretario di Stato presso il Ministero dello sviluppo economico, Sen. Gilberto Pichetto Fratin; Sottosegretario di Stato presso il Ministero dello sviluppo economico, Dott.ssa Alessandra Todde; Sottosegretario di Stato presso il Ministero delle

¹ Il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri sono stati nominati con decreti del Presidente della Repubblica del 12 febbraio 2021, pubblicati nella G.U. Serie Generale n. 38 del 15 febbraio 2021.

² Il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di Segretario del Consiglio medesimo è stato nominato con decreto del Presidente della Repubblica del 13 febbraio 2021, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 38 del 15 febbraio 2021.

³ I Sottosegretari di Stato sono stati nominati con decreto del Presidente della Repubblica del 25 febbraio 2021, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 53 del 25 febbraio 2021.

⁴ Decreto del Presidente della Repubblica del 12 marzo 2021, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 65 del 16 marzo 2021.

⁵ Decreto del Presidente della Repubblica del 1° aprile 2021, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 88 del 13 aprile 2021.

⁶ Le dimissioni della Sen. Malpezzi sono state accettate con decreto del Presidente della Repubblica del 26 marzo 2021, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 85 del 9 aprile 2021.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

infrastrutture e della mobilità sostenibili, Sen. Teresa Bellanova; Sottosegretario di Stato presso il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, On. Alessandro Morelli.

Nel primo semestre 2021 sono poi intervenute la conferma della Dott.ssa Silvana Riccio nell'incarico di Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse e la conferma della Dott.ssa Silvia Costa nell'incarico di Commissario straordinario del Governo per gli interventi di restauro e valorizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano a Ventotene. Si è inoltre completato, con la registrazione del relativo decreto da parte dei competenti organi di controllo, l'iter di nomina del Dott. Giampiero Marchesi a Commissario straordinario del Governo con il compito di presiedere il Comitato di indirizzo della Zona Economica Speciale Ionica interregionale nelle regioni Basilicata e Puglia⁷. Atteso che le cariche di Commissario straordinario del Governo da ultimo richiamate sono tutte state conferite ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, esse integrano gli estremi della carica di governo di cui all'articolo 1, comma 2, l. n. 215/2004 e rientrano, pertanto, nell'ambito di applicazione della stessa legge.

In virtù di quanto sopra, il quadro complessivo dei titolari di cariche di governo rilevanti ai sensi 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, alla data di chiusura della presente Relazione, quella sintetizzata nella seguente **Tabella 1**:

⁷ Il Dott. Giampiero Marchesi è stato nominato Commissario straordinario del Governo con Decreto del Presidente della Repubblica del 15 dicembre 2020.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

Tabella 1

Governo Draghi al 30/06/2021

Titolari di cariche di governo	70
<i>Presidente del Consiglio dei ministri</i>	1
Ministri	23
<i>Vice Ministri</i>	6
Sottosegretari di Stato	35
<i>Commissari straordinari del Governo ai sensi dell'art. 11, legge n. 400/1988⁸</i>	5

⁸ I Commissari straordinari del Governo ex art. 11, legge n. 400/1988 in carica al 30 giugno 2021 sono i seguenti: Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse, Dott.ssa Silvana Riccio; Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, Dott.ssa Giovanna Stefania Cagliostro; Commissario straordinario del Governo per gli interventi di restauro e valorizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano a Ventotene, Dott.ssa Silvia Costa; Commissario straordinario del Governo con il compito di presiedere il Comitato di indirizzo della Zona Economica Speciale (ZES) nella Regione Calabria, Dott.ssa Rosanna Nisticò; Commissario straordinario del Governo con il compito di presiedere il Comitato di indirizzo della Zona Economica Speciale (ZES) Ionica interregionale nelle regioni Puglia e Basilicata, Dott. Giampiero Marchesi.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

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

Del Governo Draghi fanno parte 21 componenti, tra Ministri e Sottosegretari di Stato, che erano già presenti nel precedente esecutivo, pari a circa il 32% del totale⁸.

I componenti del governo Draghi che figuravano tra i titolari di carica nel governo Conte II hanno confermato quanto già formalmente dichiarato all'Autorità al momento dell'assunzione della precedente carica. Tutti i rimanenti Ministri e Sottosegretari di Stato hanno fatto pervenire in Autorità le dichiarazioni relative alle 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.

La **Tabella 2** riporta i dati relativi al numero complessivo delle situazioni esaminate, differenziate tra situazioni compatibili e situazioni incompatibili. Le situazioni di incompatibilità rimosse sono distinte a seconda che le stesse siano state dichiarate dagli interessati, ovvero rilevate d'ufficio nell'ambito delle attività di verifica condotte dall'Autorità.

9

⁸ Del Governo Draghi fanno parte i seguenti titolari di carica nel Governo Conte II: Ministro per i rapporti con il Parlamento, On. dott. Federico D'Incà; Ministro per le politiche giovanili, On. dott.ssa Fabiana Dadone; Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Prof.ssa Elena Bonetti; Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, On. Luigi Di Maio; Ministro dell'interno, Cons. Luciana Lamorgese; Ministro della difesa, On. dott. Lorenzo Guerini; Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Sen. ing. Stefano Patuanelli; Ministro della cultura, On. avv. Dario Franceschini; Ministro della salute, On. dott. Roberto Speranza; Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Sig. Vincenzo Amendola; Sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, Sig.ra Marina Sereni; Sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, On. dott. Manlio Di Stefano; Sottosegretario di Stato per l'interno, On. dott. Ivan Scalfarotto; Sottosegretario di Stato per l'interno, On. dott. Carlo Sibilia; Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, On. dott.ssa Laura Castelli; Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Prof.ssa Maria Cecilia Guerra; Sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico, Dott.ssa Alessandra Todde; Sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico, On. dott.ssa Anna Ascani; Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e la mobilità sostenibili, Sen. Teresa Bellanova; Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e la mobilità sostenibili, Sig. Giovanni Carlo Cancellieri; Sottosegretario di Stato per la salute, Sen. prof. Pierpaolo Sileri.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

Tabella 2

Governo Draghi	
Situazioni esaminate in relazione all'art. 2, comma 1, l. n. 215/2004	
Situazioni di incompatibilità rimosse	70
<i>Rilevate d'ufficio</i>	7
<i>Su dichiarazione degli interessati</i>	63
Situazioni di incompatibilità non ancora rimosse	-
Situazioni compatibili	53
Totale situazioni esaminate	123

10

Come già evidenziato in altre occasioni⁹, il dato relativo al totale delle situazioni incompatibili in capo ai neo-titolari di carica di governo è influenzato, in primo luogo, dal numero di parlamentari che entrano a far parte dell'esecutivo¹⁰. I membri del Parlamento sono infatti soggetti ad uno specifico regime di incompatibilità, in parte coincidente con quello dettato dalla legge n. 215/2004, di talché un certo numero di situazioni incompatibili previste da quest'ultima sono normalmente già state risolte dagli interessati in occasione dell'assunzione della carica di parlamentare¹¹.

Un secondo elemento che incide sul totale delle situazioni incompatibili in essere al momento dell'insediamento è costituito dal numero di quanti, già titolari di carica nel precedente esecutivo, vengono confermati nel nuovo governo, trattandosi di soggetti per i quali deve di regola escludersi la sussistenza di situazioni incompatibili.

Nei casi, infatti, in cui la conferma avvenga per lo stesso ambito di competenze, gli interessati hanno già provveduto a rimuovere eventuali situazioni incompatibili al momento del conferimento del precedente incarico e si sono in seguito trovati nella giuridica impossibilità di assumerne di nuove.

⁹ Si veda, da ultimo, la XXIX Relazione al Parlamento, dicembre 2019, pag. 10.

¹⁰ Nel Governo Draghi i titolari di carica che fanno altresì parte delle assemblee parlamentari sono 44, pari a circa il 68% del totale: il dato è sostanzialmente in linea con quello del precedente esecutivo, nel quale i parlamentari rappresentavano circa il 66% del totale.

¹¹ Cfr. XXIX Relazione al Parlamento, *loc. ult. cit.*, ove ulteriori riferimenti.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

La disciplina vigente, per contro, lascia astrattamente aperta la possibilità che talune situazioni compatibili con una determinata area di attività di governo risultino invece precluse con riferimento a funzioni differenti e viceversa. Il riferimento è, nello specifico, alle norme di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *a)* e *d)*: la prima disposizione, infatti, consente al titolare di carica di governo la contestuale titolarità di cariche o uffici pubblici – oltre a quelli espressamente menzionati – a condizione che gli stessi siano inerenti alle funzioni governative, mentre la seconda vieta l'esercizio di attività professionali o di lavoro autonomo, solo ove le stesse vertano su *“materie connesse con la carica di governo”*.

L'esperienza applicativa ha tuttavia evidenziato il carattere del tutto residuale delle posizioni suscettibili di differente qualificazione in funzione dei diversi settori di operatività delle cariche di governo: ne discende che di norma le valutazioni compiute in occasione del primo incarico rimangono ferme anche in caso di nuova nomina per un diverso ambito di competenze.

Sotto il profilo operativo, la rimozione delle situazioni incompatibili da parte dei componenti del Governo Draghi è avvenuta senza la necessità di interventi formali dell'Autorità, in linea con una tendenza che è andata progressivamente consolidandosi con l'insediamento degli ultimi esecutivi.

Tale fenomeno, come è già stato sottolineato¹², origina dalla crescente consapevolezza in ordine all'esistenza e alla effettiva portata dei divieti di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 215/2004, cui contribuisce in misura non secondaria l'attività divulgativa svolta dall'Autorità, sia mediante la pubblicazione dei propri orientamenti interpretativi, sia attraverso l'opera di supporto svolta dagli uffici a favore di quanti, investiti di una carica di governo, si trovano a dover ottemperare ai precetti della disciplina in materia di conflitto di interessi.

Di seguito sono riportate, classificate per macroaree, le situazioni incompatibili che sono state risolte autonomamente dai titolari di carica, nonché le più rilevanti posizioni per le quali l'Autorità ha invece ritenuto di escludere criticità con riferimento alla disciplina di cui alla legge n. 215/2004. Secondo prassi, i dati e le informazioni si riferiscono alle sole posizioni dei neo-titolari di carica di governo, atteso che delle posizioni di coloro, tra i componenti del

¹² Cfr. XXIX Relazione al Parlamento, dicembre 2019, pag. 11.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

Governo Draghi, che facevano parte anche del Governo Conte II, si è già dato conto nella XXIX Relazione al Parlamento.

I. RAPPORTI DI LAVORO PUBBLICO O PRIVATO

Come per gli esecutivi sottoposti a verifica in passato, anche per i componenti del Governo Draghi un certo numero di posizioni incompatibili è risultato essere riconducibile alla categoria dei rapporti di lavoro pubblico o privato.

Tutti i componenti del Governo hanno provveduto a neutralizzare tali posizioni, mediante il collocamento in aspettativa o altre forme di sospensione del rapporto.

In tal senso si vedano le posizioni dei Ministri Marta Cartabia, Enrico Giovannini e Patrizio Bianchi i quali, in quanto docenti di ruolo presso università italiane, sono stati collocati in aspettativa obbligatoria ai sensi dell'articolo 13, comma 1, n. 2, D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, recante *“Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica”*.

Attraverso il collocamento in aspettativa, secondo le diverse discipline contrattuali applicabili, sono state altresì risolte le posizioni incompatibili dei seguenti titolari di rapporti di lavoro pubblico o privato: Ministro Roberto Cingolani, Sottosegretario di Stato Franco Gabrielli e Sottosegretario di Stato Valentina Vezzali¹³.

Il Sottosegretario di Stato Roberto Garofoli, presidente di sezione del Consiglio di Stato, ha invece risolto la propria posizione professionale incompatibile mediante il collocamento in posizione di fuori ruolo¹⁴.

¹³ Per i Ministri e Sottosegretari di Stato appartenenti alle assemblee parlamentari, come anticipato nel testo, le posizioni in esame sono risultate tutte già rimosse in quanto incompatibili con lo *status* di deputato e senatore. Tra queste si segnalano le posizioni dei seguenti titolari di carica di governo: Sen. dott.ssa Assuntela Messina (docente di scuola secondaria); On. Alessandro Morelli (dipendente di una cooperativa); Sen. Tiziana Nisini (impiegata bancaria); Sen. dott.ssa Barbara Floridia (docente di scuola secondaria).

¹⁴ Il collocamento in posizione di fuori ruolo è stato disposto con decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 16 febbraio 2021, successivamente ratificato con delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa del 26 febbraio 2021.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

II. CONSIGLIERI E AMMINISTRATORI LOCALI E REGIONALI

Il Sottosegretario di Stato Alessandra Sartore ricopriva, al momento dell'assunzione della carica di governo, la posizione di Assessore alla programmazione economica, bilancio, demanio e patrimonio della Regione Lazio.

Come noto, l'articolo 2, comma 1, lett. a), legge n. 215/2004, esclude dal perimetro delle incompatibilità governative il *"mandato [...] di amministratore di enti locali"*, ma non quello di consigliere e amministratore regionale¹⁵. Il Sottosegretario di Stato Alessandra Sartore ha pertanto risolto la posizione incompatibile, rassegnando le proprie dimissioni dalla carica di Assessore regionale.

Il Sottosegretario di Stato Alessandro Morelli, consigliere al Comune di Milano, ha mantenuto tale carica, in ragione della sua compatibilità con la carica di governo ai sensi della disposizione da ultimo richiamata, ma ha rassegnato le dimissioni dalla posizione di componente, in rappresentanza dello stesso Comune di Milano, della Commissione di mercato di cui all'articolo 3 del Regolamento del Mercato all'ingrosso dei prodotti ittici di Milano, costituita per l'esercizio dei compiti di cui alla legge 25 marzo 1959, n. 125, recante *"Norme sul commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici"* e di cui allo stesso Regolamento.

13

III. LIBERI PROFESSIONISTI E LAVORATORI AUTONOMI

Nei confronti dei Ministri Mariastella Gelmini ed Erika Stefani, nonché dei Sottosegretari di Stato Nicola Molteni, Anna Macina e Francesco Paolo Sisto, tutti iscritti all'albo degli Avvocati, gli Ordini di appartenenza hanno applicato l'istituto della sospensione dall'esercizio della professione per carica istituzionale, ai sensi dell'articolo 20, comma 1, legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante *"Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense"*.

Il Dott. Gilberto Pichetto Fratin, iscritto all'Ordine dei Dottori Commercialisti, ha dichiarato di aver sospeso ogni attività professionale¹⁶. In tale contesto, il Dott.

¹⁵ Sull'*iter* legislativo che ha portato all'assetto attuale e sulla posizione critica assunta dall'Autorità a tale proposito, cfr. XXIX Relazione al Parlamento, dicembre 2019, pag. 13, ove ulteriori riferimenti.

¹⁶ La sospensione dall'esercizio della professione per carica istituzionale risulta essere attualmente prevista per i soli iscritti all'Albo degli Avvocati.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

Pichetto Fratin ha altresì rassegnato le proprie dimissioni da alcuni incarichi di revisore dei conti presso vari enti pubblici.

Altri titolari di cariche di governo esercenti attività di lavoro autonomo o libero-professionale hanno dichiarato di aver sospeso o cessato l'attività¹⁷. Analoghe dichiarazioni sono state rese da tutti i Ministri e Sottosegretari di Stato iscritti all'Ordine dei Giornalisti¹⁸.

IV. TITOLARI DI CARICHE SOCIETARIE

Tutti i Ministri e Sottosegretari di Stato detentori di posizioni riconducibili alla previsione dell'articolo 2, comma 1, lett. c), legge n. 215/2004 (cariche, uffici o altre funzioni comunque denominate, ovvero compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale) hanno rimosso le rispettive incompatibilità¹⁹.

La risoluzione delle posizioni incompatibili è avvenuta per lo più mediante dimissioni dalla carica di amministratore in società di capitali. In un caso il titolare di carica di governo ha optato, in luogo delle dimissioni, per la sospensione dalla carica di componente del Consiglio di amministrazione, ritualmente richiesta e concessa dai competenti organi societari²⁰.

Tra le altre, si è registrata la cessazione dalla carica di componente del Consiglio di amministrazione di un Consorzio. È utile ricordare, a tale proposito, il consolidato orientamento dell'Autorità secondo il quale il "rilievo imprenditoriale" degli organismi consortili è comunque ritenuto, quale che sia la «*forma concreta dell'operare del consorzio*», atteso che «*il "rilievo imprenditoriale" va individuato 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*»²¹.

¹⁷ Hanno rilasciato dichiarazioni in tal senso il Ministro Renato Brunetta e il Sottosegretario di Stato Benedetto Della Vedova.

¹⁸ Sono risultati essere iscritti all'Ordine dei Giornalisti i Ministri Renato Brunetta, Erika Stefani e Massimo Garavaglia, nonché i Sottosegretari di Stato Deborah Bergamini, Dalila Nesci, Giorgio Mulè e Alessandro Morelli.

¹⁹ Hanno provveduto in tal senso il Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Draghi, i Ministri Vittorio Colao, Renato Brunetta, Erika Stefani, Daniele Franco, Giancarlo Giorgetti, Roberto Cingolani e Maria Cristina Messa, nonché i Sottosegretari di Stato Gilberto Pichetto Fratin, Alessandra Todde e Gian Marco Centinaio.

²⁰ Sulla sospensione da cariche in enti esercenti attività di rilievo imprenditoriale e sulle condizioni per la sua idoneità risolutiva rispetto alla disciplina in materia di incompatibilità si veda, da ultimo, la XXIX Relazione al Parlamento, dicembre 2019, pag. 18.

²¹ Cfr. XVIII Relazione al Parlamento, giugno 2014, pagg. 19s..

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

Un componente del Governo ha, tra l'altro, rassegnato le proprie dimissioni dalla posizione di componente dell'Advisory Board di una società bancaria. Anche in tale caso si è trattato di una scelta conforme con vari precedenti dell'Autorità, ispirati al principio secondo il quale la norma di cui all'articolo 2, comma 1, lett. c), legge n. 215/2004 preclude non sola la titolarità di cariche amministrative in senso stretto, ma anche di qualsiasi posizione che attribuisca al titolare la *«possibilità di gestire o influenzare in qualunque modo la conduzione degli affari sociali o le attività di rilievo imprenditoriale»*²². Sulla base dello stesso principio giuridico sono state altresì rassegnate le dimissioni da cariche detenute in numerosi organi di controllo di società di capitali.

Nei casi in cui la fattispecie qui considerata è risultata essere integrata in ragione della posizione di socio amministratore in società di persone, la soluzione è consistita nella dismissione dei poteri gestori nonché, ove sussistenti, dei poteri di rappresentanza, attraverso idonea modifica del contratto sociale. In un caso, il titolare di carica di governo ha riferito essere intervenuto lo scioglimento della società semplice nella quale lo stesso rivestiva la posizione di socio amministratore.

15

V. CARICHE IN FONDAZIONI ASSOCIAZIONI E ALTRI ENTI DI DIRITTO PRIVATO

Come noto, le cariche in fondazioni e associazioni non sono *ex se* incompatibili con le cariche di governo. Esse possono invece presentare criticità nel caso in cui l'ente eserciti *“attività di rilievo imprenditoriale”*.

A tale proposito è stato precisato che *«[n]ella prassi applicativa seguita dall'Autorità, la possibilità di ritenere integrata la fattispecie di cui trattasi in virtù di un'attività economica riferibile all'associazione o alla fondazione è soggetta a specifici limiti e condizioni»*. In particolare, non si ritengono rilevanti, ai fini dell'applicazione della disciplina sul conflitto di interessi, le attività economiche aventi carattere marginale rispetto alle attività direttamente rivolte al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, *«adottandosi quale parametro principale, ai fini di tale valutazione, il peso dei ricavi da attività economica in rapporto con le altre fonti di finanziamento (quote associative, contributi pubblici e privati, ecc.)»*²³.

²² Cfr. articolo 3, lett. b), del Regolamento sul conflitto di interessi, adottato con delibera AGCM del 16 novembre 2004 (ultima modifica delibera n. 26042 del 18 maggio 2016). In tal senso si veda anche la IX Relazione al Parlamento, giugno 2009, pag. 7.

²³ I periodi tra virgolette sono tratti dalla XXIX Relazione al Parlamento, dicembre 2019, pagg. 16s..

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

Alla luce di tale canone interpretativo, sono state opportunamente dismesse le cariche in organismi di diritto privato caratterizzati da esercizio non marginale di attività di tipo imprenditoriale, tra le quali vale in particolare citare la posizione di componente del Consiglio di amministrazione della Fondazione scientifica Querini Stampalia ONLUS: quest'ultima, infatti, realizza una quota significativa dei propri proventi dalla vendita dei biglietti per l'accesso al Museo gestito dalla stessa Fondazione e dall'esercizio delle attività connesse²⁴.

VI. POSIZIONI COMPATIBILI CON LE CARICHE DI GOVERNO

Come riportato in **Tabella 2**, dall'analisi delle posizioni complessivamente ricoperte dai componenti dell'esecutivo Draghi, sono emerse numerose situazioni la cui titolarità è stata ritenuta dall'Autorità compatibile con la carica di governo. Nella maggior parte dei casi, a tale conclusione si è pervenuti in applicazione del principio richiamato da ultimo, vale a dire in virtù dell'accertata natura privatistica degli enti interessati e del fatto che gli stessi sono risultati non esercitare, ovvero esercitare in misura soltanto marginale, attività di rilievo imprenditoriale.

Tra le posizioni qui considerate rientra la carica di componente del *Board of Trustees* dell'*Institute for Advanced Studies*, di Princeton (IAS), la cui compatibilità con la carica di governo è stata ritenuta in ragione del fatto che lo IAS è un centro di ricerca di base che promuove la ricerca libera e indipendente, non risulta esercitare, se non in termini marginali, attività di rilievo imprenditoriale ed è finanziato in misura prevalente mediante donazioni e sovvenzioni.

Parimenti, è stata ritenuta non rilevante, sotto il profilo delle incompatibilità ex articolo 2, comma 1, legge n. 215/2004, la posizione di membro *senior* del *Group of Thirty*. Il *Group of Thirty* è un organismo internazionale indipendente costituito da "*economic and financial leaders from the public and private sectors and academia*", la cui finalità è quella di approfondire i temi dell'economia e della finanza globali, nonché di esplorare le ripercussioni internazionali delle decisioni adottate nei settori pubblico e privato. Si è pertanto ritenuto che il *Group of Thirty* sia riconducibile alla categoria dei cc.dd. "*think tank*", ossia

²⁴ Sulla non rilevanza della qualificazione dell'ente come ONLUS, in presenza di esercizio di attività di rilievo imprenditoriale, si veda la IV Relazione al Parlamento, dicembre 2006, pagg. 9s..

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

gruppi di studio e di confronto di idee, l'appartenenza ai quali è stata più volte in passato ritenuta non incompatibile con cariche di governo ai sensi della disciplina vigente²⁵.

Sulla base delle medesime considerazioni si sono escluse criticità con riferimento alla posizione di accademico ordinario della Pontificia Accademia di Scienze Sociali. Quest'ultima, infatti, è un'istituzione avente esclusivamente finalità di carattere culturale e non risulta esercitare alcuna attività di rilievo imprenditoriale.

Valutazioni non dissimili hanno condotto a ritenere la compatibilità con la carica di governo della posizione di componente del Comitato Esecutivo di Aspen Institute Italia. Aspen Institute Italia è un sodalizio costituito in forma di associazione privata senza fini di lucro, dedicato alla discussione, all'approfondimento e allo scambio di conoscenze. Esso fa parte di un *network* internazionale, composto da altri centri di attività indipendenti, ma tra loro coordinati, con sede in vari Paesi. La valutazione degli incarichi in Aspen Institute Italia in termini di compatibilità con le cariche di governo muove, per un verso, dalle preminenti finalità di studio e di ricerca caratterizzanti l'attività dell'associazione e, per altro verso, dalle sue modalità di finanziamento. Risulta infatti che le quote associative rappresentino la fonte di ricavi del tutto prevalente, mentre non si sono riscontrate evidenze di significative attività di rilievo imprenditoriale²⁶.

Alla categoria delle cariche in enti di diritto privato è risultata essere riconducibile anche la posizione di Presidente della Comunità del Garda. La Comunità del Garda ha infatti natura giuridica di associazione di diritto privato senza fini di lucro – alla quale possono aderire i comuni e altri soggetti pubblici e privati dell'area gardesana – e non risulta essere investita di competenze di natura pubblicistica. Ciò posto, si è poi giunti alla conclusione nel senso della compatibilità tra la carica di governo e la posizione di Presidente della Comunità del Garda, in ragione del fatto che quest'ultima non esercita attività di natura imprenditoriale e risulta essere finanziata pressoché integralmente mediante contributi degli associati.

Sempre sul presupposto dell'assenza di attività di natura imprenditoriale, si è anche ritenuta la non incompatibilità di cariche in associazioni e fondazioni

²⁵ In tal senso, si vedano in particolare la XXVII Relazione al Parlamento, dicembre 2018, pag. 16 e la XIV Relazione al Parlamento, aprile 2012, pagg. 18s..

²⁶ Cfr. XVII Relazione al Parlamento, dicembre 2013, pagg. 21s..

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

aventi natura politico-culturale quali *“Centro Democratico”*, *“Liberamente - Idee in costruzione”* e *“Voce libera”*.

La posizione di delegato regionale della Federazione Italiana di Pentathlon Moderno è stata ritenuta compatibile con la carica di titolare di carica di governo, in ragione della natura giuridica dell'organismo e della circostanza che la Federazione è finanziata in via pressoché esclusiva per mezzo di contributi provenienti da Sport e Salute S.p.A.²⁷ e da enti pubblici, oltre che dalle quote degli associati²⁸.

In alcuni casi è emersa la titolarità di contratti di docenza universitaria a tempo determinato. Per tali fattispecie è stata esclusa l'incompatibilità, in applicazione di un risalente orientamento interpretativo secondo il quale la natura didattica e culturale degli incarichi, unitamente al carattere normalmente gratuito di tali contratti e al numero generalmente limitato delle ore di insegnamento in essi previste, sono tali da escludere che il titolare possa essere influenzato od ostacolato rispetto all'esercizio della funzione pubblica conferitagli²⁹.

²⁷ Sport e Salute S.p.A., già CONI Servizi S.p.A., è una società *in house* del Ministero dell'Economia e delle finanze, interamente partecipata da quest'ultimo. Tra le competenze di Sport e Salute S.p.A. vi è la gestione della maggior parte dei fondi destinati dallo Stato al finanziamento delle attività sportive, essendo una minor parte di tali fondi destinata al CONI, per il finanziamento dello sport di vertice e la preparazione delle attività olimpiche.

²⁸ Per una fattispecie analoga, si veda la XVIII Relazione semestrale al Parlamento, giugno 2014, pag. 20.

²⁹ In tal senso si vedano la XVI Relazione al Parlamento, dicembre 2012, pagg. 7s. e la IV Relazione al Parlamento, dicembre 2006, pag. 11.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

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

L'articolo 6, comma 3, legge n. 215/2004 attribuisce all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato la competenza ad accertare *“la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi ai sensi dell'articolo 3”*. A tal fine, l'AGCM è tenuta a verificare *“gli effetti dell'azione del titolare di cariche di governo con riguardo alla eventuale incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare di cariche di governo, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate, secondo quanto previsto dall'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con danno per l'interesse pubblico secondo quanto disposto dall'articolo 3”*.

Funzionali all'esercizio delle attività di controllo e vigilanza di cui trattasi, sono gli obblighi dichiarativi che l'articolo 5, comma 2, legge n. 215/2004 sancisce in capo ai titolari di carica di governo e che il comma 6 dello stesso articolo estende al coniuge e ai parenti entro il secondo grado. Tutti i soggetti in considerazione sono infatti obbligati a comunicare all'Autorità *“i dati relativi alle proprie attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie”*, con estensione dell'obbligo anche alle *“attività patrimoniali detenute nei tre mesi precedenti l'assunzione della carica”*.

Pertanto, come più volte sottolineato dall'Autorità³⁰, l'omessa, incompleta o non veritiera dichiarazione risulta essere sanzionata solo con riferimento al titolare di carica e non anche ai congiunti. Ad una tale lettura si è infatti indotti sia dalla lettera dell'articolo 8, comma 2, legge n. 215/2004 che disciplina la fattispecie sia, soprattutto, dalla natura di reato proprio di entrambi i delitti previsti dall'art. 328, Codice penale, cui l'articolo 8, comma 2, fa rinvio.

Nella successiva **Tabella 3** sono riportati i dati relativi al totale delle dichiarazioni sulle attività patrimoniali dovute dai titolari di carica del Governo Draghi e dai relativi congiunti³¹, nonché al numero di quelle pervenute.

³⁰ Si veda, *inter alia*, la XXIV Relazione semestrale al Parlamento, giugno 2017, pag. 8.

³¹ Il novero 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.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

Tabella 3

Dichiarazioni sulle attività patrimoniali	In valore assoluto	In percentuale
Totale dichiarazioni dovute	333	
<i>Titolari di carica – Dichiarazioni dovute</i>	65	
Dichiarazioni pervenute	65	100%
Dichiarazioni mancanti	-	
<i>Familiari – Dichiarazioni dovute</i>	268	
Dichiarazioni pervenute	133	50%
Dichiarazioni mancanti	135	50%

Sulla base degli elementi informativi pervenuti, integrati ove possibile mediante il ricorso a dati ed informazioni altrimenti reperibili, l'Autorità ha svolto i compiti 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 nel corso del primo semestre 2021, senza riscontrare violazioni né elementi tali da richiedere ulteriori approfondimenti.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

4. Attività svolte in materia di incompatibilità post-carica ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge n. 215/2004

A partire dal giorno successivo alla cessazione della carica, decorre il periodo c.d. *“di raffreddamento”* di dodici mesi di cui all'articolo 2, comma 4, seconda parte, legge n. 215/2004.

Secondo la disposizione citata, durante tale periodo agli *ex* titolari di carica di governo continuano ad applicarsi le incompatibilità di cui alle lettere *b)*, *c)* e *d)* del comma 1 *“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”*.

Il perimetro delle incompatibilità post-carica viene così ad essere definito in termini più circoscritti rispetto a quello delle incompatibilità in pendenza del mandato di cui al comma 1 dello stesso articolo. Da un lato, infatti, le fattispecie di cui al comma 1 non sono richiamate integralmente, estendendosi al periodo successivo alla cessazione della carica soltanto i divieti di cui alle lettere *b)*, *c)* e *d)*; dall'altro, tali divieti valgono soltanto nei confronti di *«enti di diritto pubblico anche economici»* e di *«società aventi fini di lucro»* a condizione che gli uni e le altre *«operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta»* (c.d. *“requisito della connessione e della prevalenza”*)³².

In ragione di quanto sopra, si è già avuto modo di precisare *«che l'applicazione della norma di cui all'articolo 2, comma 4, riguarda soltanto quelli, tra gli ex titolari di carica di governo, che non sono entrati a far parte del nuovo esecutivo, essendo gli altri assoggettati al – più restrittivo – regime di cui all'articolo 2, comma 1 relativo alle incompatibilità in pendenza della carica»*³³.

Anche in occasione dell'avvicendamento tra il Governo Conte II e il Governo Draghi, pertanto, l'Autorità ha inviato la consueta informativa sugli obblighi post-

³² Per più diffuse indicazioni sugli orientamenti interpretativi seguiti dall'Autorità sul punto, si veda la XIX Relazione al Parlamento, dicembre 2019, pagg. 15ss.. Sulla riferibilità del requisito della connessione e della prevalenza tanto alle società aventi fini di lucro, quanto agli enti di diritto pubblico, si vedano anche la XVIII Relazione al Parlamento, giugno 2019, pagg. 24ss. e, in specie, la III Relazione al Parlamento, giugno 2006, pag. 8.

³³ Cfr. XXIX Relazione al Parlamento, dicembre 2019, pag. 25.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

carica soltanto a quelli, tra gli *ex* componenti, che non sono entrati a far parte del nuovo esecutivo e, nei soli riguardi di tali soggetti, sono iniziate le attività di vigilanza volte a verificare l'adempimento ai divieti sopra richiamati. Tali attività si protrarranno sino al 14 febbraio 2022.

Al 30 giugno 2021, lo svolgimento delle verifiche in materia di incompatibilità post-carica non ha evidenziato criticità né elementi tali da richiedere specifici accertamenti³⁴.

³⁴ Nel periodo di riferimento è altresì pervenuta in Autorità un'istanza di accesso civico "generalizzato" ai sensi dell'articolo 5, co. 2, d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, avente ad oggetto le «autorizzazioni agli *ex*-titolari di cariche governative» che l'Autorità sarebbe tenuta a rilasciare.

Nell'adunanza del 13 aprile 2021 il Collegio ha deliberato di rispondere all'istante con una comunicazione nella quale si rappresenta che la legge n. 215/2004 non attribuisce all'Autorità alcun potere autorizzatorio. Considerato, pertanto, che l'istanza risultava formulata in termini tali da non consentire l'univoca ed immediata individuazione dei documenti di interesse, il richiedente veniva invitato a specificare nel dettaglio l'oggetto della stessa.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

5. Attività di natura consultiva

In data 4 marzo 2021 la Dott.ssa Sandra Zampa, già Sottosegretario di Stato per la salute nel Governo Conte II, ha rappresentato all'Autorità la possibilità di essere chiamata a svolgere un'attività di collaborazione nell'ambito del Ministero della salute. Più nello specifico, la Dott.ssa Zampa, che è iscritta all'Ordine dei Giornalisti professionisti, ha riferito di una duplice possibilità: la prima era che, nella sua qualità di esperta in materia di comunicazione, le venisse conferito un incarico professionale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, con lo specifico compito di sovrintendere agli aspetti divulgativi e comunicazionali connessi con l'emergenza epidemiologica da COVID-19; la seconda era che, con compiti analoghi, le fosse attribuita la titolarità di uno degli uffici di diretta collaborazione del Ministro di cui all'articolo 1, D.P.R. 17 settembre 2013, n. 138, recante *“Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della salute e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”*.

23

Alla luce di tali premesse, la Dott.ssa Zampa chiedeva di sapere se, rispetto alle due posizioni ipotizzate, vi fossero o meno profili di incompatibilità con la pregressa carica di governo.

In data 16 marzo 2021, l'Autorità ha deliberato di rispondere alla Dott.ssa Zampa con un parere nel quale sono affrontati entrambi i quesiti sollevati.

Quanto all'ipotesi di assunzione di un incarico professionale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, si è in via preliminare sottolineato che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 4, legge n. 215/2004 è *«essenzialmente intesa ad escludere in radice anche la mera eventualità che l'esercizio delle attribuzioni inerenti alla carica di governo possa essere influenzato o distorto dall'interesse del titolare a preconstituirsì benefici futuri»*, introducendo un elemento di discontinuità *«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»*.

Si è poi passati ad evidenziare come, tale essendo la *ratio* della norma, la prassi applicativa seguita dall'Autorità è nel senso di ritenere *«che tale presidio non debba trovare applicazione laddove l'ex titolare di carica di governo sia*

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

chiamato a svolgere attività professionali o di lavoro autonomo a favore delle stesse amministrazioni centrali dello Stato»³⁵. Sempre a proposito della possibilità di conferimento di un incarico professionale, si è poi rimarcata la mancanza di connessione tra l'oggetto di quest'ultimo e le materie trattate in ragione della carica di governo, assumendosi come parametro di riferimento – secondo una prassi consolidata dell'Autorità – le materie oggetto delle deleghe conferite alla Dott.ssa Zampa³⁶.

Parimenti, quanto all'eventuale conferimento della titolarità di un ufficio di diretta collaborazione del Ministro della salute, l'Autorità ne ha escluso l'incompatibilità con la pregressa carica di governo, richiamando il proprio orientamento secondo il quale l'assunzione di una carica presso un'amministrazione centrale dello Stato è riconducibile alla fattispecie di cui all'articolo 2, comma 1, lett. a), legge n. 215/2004, vale a dire ad una disposizione che, come noto, non è richiamata dall'articolo 2, comma 4 in materia di incompatibilità post-carica.

Nel primo semestre 2021 è pervenuta anche una richiesta di parere dell'On. Alfonso Bonafede relativa ai limiti derivanti dalla pregressa titolarità della carica di Ministro della giustizia rispetto alla ripresa dell'esercizio della professione forense.

L'Autorità, con parere deliberato il 27 aprile 2021, ha richiamato il proprio precedente orientamento secondo il quale all'ex titolare di carica di governo è inibito, nei dodici mesi successivi alla cessazione della carica, l'esercizio dell'attività di avvocato *«nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, e di società aventi fini di lucro, qualora tali soggetti svolgano la propria attività prevalente in settori connessi con le funzioni istituzionali del Ministero della giustizia, così come disciplinate dalla normativa vigente»³⁷.*

³⁵ Nello stesso senso si veda la XIX Relazione al Parlamento, dicembre 2014, pagg. 20s., in relazione a taluni incarichi consulenziali conferiti ad ex titolari di cariche di governo, per i quali è stata esclusa la riconducibilità all'area delle incompatibilità post-carica. A tale proposito si è sottolineata la coerenza di un impianto normativo che *«così come ha ritenuto di dover escludere dal regime delle incompatibilità post-carica il divieto di incarichi presso l'amministrazione centrale, escluda anche il divieto di svolgere rapporti di lavoro autonomo presso i medesimi uffici, trattandosi di situazioni analoghe ai fini dei principi tutelati dalla legge sul conflitto di interessi»*.

³⁶ Alla Sottosegretaria Zampa erano state conferite, con Decreto del Ministro della salute del 23 maggio 2020, numerose deleghe, nessuna delle quali direttamente concernente i profili della comunicazione.

³⁷ Cfr. XVII Relazione al Parlamento, dicembre 2013, pag. 28.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

6. Segnalazioni pervenute

Oltre all'ordinaria vigilanza condotta d'ufficio, nel periodo di riferimento l'Autorità ha anche valutato alcune segnalazioni pervenute da associazioni e da privati cittadini.

In data 24 maggio 2021 CODACONS - Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori e Articolo 32-97 - Associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino, hanno segnalato un'asserita situazione di conflitto di interessi del Sottosegretario di Stato per la salute Pierpaolo Sileri.

Le censure mosse dalle associazioni segnalanti traevano spunto da un messaggio redazionale diffuso in epoca non precisata da un'emittente radiofonica romana e riproposto al pubblico televisivo dalla trasmissione *Le Iene* nella puntata dell'11 maggio 2021. Il messaggio consta di un dialogo tra un redattore dell'emittente radiofonica e il Prof. Sileri a proposito dell'importanza della diagnosi precoce nelle malattie dell'apparato digerente e si conclude con un invito rivolto agli ascoltatori a fissare uno *screening*, con lo stesso Prof. Sileri, presso una clinica privata romana.

L'Autorità ha escluso qualsiasi rilevanza della vicenda segnalata, sia sotto il profilo del conflitto di interessi, come ipotizzato dalle associazioni segnalanti, sia in termini di eventuale violazione della disciplina sulle incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 1, legge n. 215/2004. E' stato infatti verificato che il messaggio radiofonico trasmesso da *Le Iene* risale ad un periodo anteriore all'assunzione della prima carica di governo da parte del Prof. Sileri, essendo lo stesso messaggio alla base anche di un'interrogazione a risposta immediata presentata al Presidente del Consiglio regionale del Lazio dal Consigliere Antonio Aurigemma in data 6 febbraio 2019, mentre il Prof. Sileri è stato nominato Sottosegretario di Stato per la prima volta nel Governo Conte II, con D.P.R. 13 settembre 2019.

Nel primo semestre 2021 sono inoltre pervenute alcune segnalazioni relative ad asserite posizioni di "conflitto di interessi" imputate a pubblici dipendenti in ragione della contestuale titolarità di cariche in società commerciali e/o di incarichi in enti pubblici o in organismi aventi natura pubblicistica.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

Tali segnalazioni sono state tutte archiviate dall'Autorità per inapplicabilità della legge, stante la non riconducibilità delle condotte descritte ad alcuna delle fattispecie di cui alla legge n. 215/2004, per carenza del requisito soggettivo costituito dalla titolarità di una carica di governo ex articolo 1, comma 2 della stessa legge n. 215/2004. Ove ravvisata la sussistenza dei relativi presupposti, l'Autorità ha altresì deliberato la trasmissione delle segnalazioni archiviate ad altre autorità amministrative indipendenti o ad altre pubbliche amministrazioni, in ipotesi competenti a condurre i relativi accertamenti.

7. Conclusioni

In occasione dell'insediamento di un nuovo esecutivo, ciascuno dei componenti è chiamato ad individuare e risolvere le diverse posizioni di cui sia titolare e che siano riconducibili ad una delle categorie elencate dall'articolo 2, comma 1, legge n. 215/2004.

Per il compimento di tali valutazioni, come più volte ricordato, gli interessati possono utilmente avvalersi degli orientamenti interpretativi desumibili dai numerosi casi già valutati in passato dall'Autorità, che sono resi accessibili attraverso la pubblicazione di tutti i provvedimenti nel Bollettino settimanale, nonché mediante le sintesi delle più rilevanti decisioni che vengono riportate nelle relazioni semestrali al Parlamento. Si è anche ricordato che l'Autorità, attraverso i propri uffici, fornisce un costante supporto a quanti sono tenuti ad uniformarsi ai precetti della legge n. 215/2004, agevolando così una più corretta ed agevole lettura della disciplina e dei precedenti³⁸.

27

Come già in passato, tale *modus procedendi* ha dato buone prove di sé anche in occasione dell'insediamento del Governo Draghi. Le numerose situazioni incompatibili di cui sono risultati detentori i neo-titolari di carica di governo, sono state infatti tutte risolte nell'imminenza della nomina, senza la necessità di interventi formali dell'Autorità.

Note non altrettanto positive emergono dall'analisi dei dati relativi alle dichiarazioni sulle attività patrimoniali. La percentuale di quelli, tra i congiunti dei titolari di cariche di governo, che non hanno ottemperato agli obblighi dichiarativi in punto di attività patrimoniali, si assesta infatti attorno al 50% del totale, come avvenuto con riferimento alla maggior parte degli ultimi esecutivi.

Si tratta di una anomalia che non impedisce lo svolgimento delle attività di vigilanza in punto di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale da parte dell'Autorità, atteso che i dati che non vengono volontariamente comunicati sono in massima parte rinvenibili in banche dati pubbliche. Non può però sottovalutarsi

³⁸ Con tale *policy* si intende perseguire la finalità di «riservare il ricorso agli strumenti di intervento e ai mezzi di contestazione formale previsti dalla legge, ai soli casi di incompatibilità effettivamente dubbia o controversa, ovvero alle ipotesi in cui l'interessato non abbia proceduto a rimuovere spontaneamente la situazione contestata»: cfr. XXIX Relazione al Parlamento, dicembre 2019, pag. 11.

XXXII RELAZIONE AL PARLAMENTO - GIUGNO 2021

– a tacere dell’aggravio di attività che ciò comporta per gli uffici dell’Autorità – il rischio che le informazioni così acquisite possano essere non del tutto complete, né aggiornate.

Come anche in questa sede evidenziato, tale criticità discende in primo luogo dalla mancata previsione di misure sanzionatorie per l’inadempimento agli obblighi di dichiarazione da parte dei congiunti.

Non ci si può quindi esimere dal reiterare anche in questa sede l’auspicio a che possano essere introdotti opportuni strumenti normativi tali da incentivare – in ipotesi anche al di fuori di un vero e proprio apparato sanzionatorio – una sempre più completa e tempestiva *disclosure* sugli interessi patrimoniali complessivamente riferibili ai titolari di carica di governo, ponendo in tal modo l’Autorità in condizione di assolvere in maniera ancor più efficace ed incisiva ai propri compiti in materia di vigilanza sul conflitto di interessi per incidenza patrimoniale.

