

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. CLIII
n. 6

RELAZIONE

DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL
MERCATO SULLO STATO DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO
E VIGILANZA IN MATERIA DI CONFLITTI DI INTERESSI

(Secondo semestre 2020)

(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 12 marzo 2021

PAGINA BIANCA



PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

COMPONENTI

Gabriella Muscolo

Michele Ainis

SEGRETARIO GENERALE

Filippo Arena

XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO

Premessa	5
1. I titolari di cariche di Governo	8
2. Attività svolte dall'Autorità in materia di incompatibilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 215/2004	10
3. La chiusura del procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 6, della legge n. 215/2004 e gli sviluppi successivi	12
4. Attività di natura consultiva svolta dall'Autorità	15
5. Attività svolte dall'Autorità in materia di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale ai sensi dell'articolo 3, della legge n. 215/2004	17
6. L'iter parlamentare per l'approvazione della legge di riforma della disciplina sul conflitto di interessi	18
7. Conclusioni	22



XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

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 secondo semestre 2020, ai sensi della normativa di cui alla stessa legge n. 215/2004.

Il secondo semestre 2020 non ha segnato l'auspicato superamento della situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19. Specie a partire dal periodo autunnale, si è così assistito al reiterarsi dell'adozione, da parte del Governo e dei singoli Ministeri, di un cospicuo numero di atti di natura normativa e amministrativa volti a fronteggiare la situazione di emergenza.

Nel periodo di riferimento, così come nel precedente semestre, l'Autorità ha continuato ad adempiere ai compiti attribuitile dalla legge n. 215/2004 con particolare scrupolo ed attenzione. Come già evidenziato nella precedente Relazione, infatti, il sindacato condotto ai sensi della legge in materia di conflitto di interessi sulle attività di governo, non può non tener conto dell'assoluta eccezionalità della situazione venutasi a determinare per effetto della diffusione del virus COVID-19 e della finalità, sottesa alla maggior parte dei provvedimenti oggetto di verifica, di contrastare la diffusione dell'epidemia e di arginarne gli effetti sanitari ed economici. Vi è però anche la piena consapevolezza che proprio gli interventi caratterizzati da specifici profili di eccezionalità e destinati a far fronte a situazioni di emergenza presentano tipici aspetti di potenziale criticità, in punto di possibile interferenza di interessi diversi rispetto a quelli istituzionalmente perseguiti in ragione della carica.

Alla luce di tali coordinate, l'Autorità ha pertanto provveduto, anche nel secondo semestre 2020, a svolgere i propri compiti di vigilanza sul rispetto dei precetti contenuti nella legge n. 215/2004, da parte dei titolari di cariche di governo.

In esito a tali attività, come sarà esposto più nel dettaglio nel prosieguo della presente Relazione, non si sono riscontrati particolari profili di criticità,

5



XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

né è emersa la necessità di compiere specifici accertamenti o di procedere a formali richieste di informazioni.

Il secondo semestre 2020 si è caratterizzato anche per il ritorno, nell'agenda dei lavori parlamentari, delle attività volte all'emanazione di una legge di riforma della disciplina sul conflitto di interessi.

Come noto, nel corso dell'attuale legislatura sono state presentate, alla Camera dei deputati, le seguenti proposte di legge in materia di conflitto di interessi: a) A.C. 702, *“Disposizioni in materia di conflitto di interessi”*, presentata il 7 giugno 2018, primo firmatario: On. Emanuele Fiano; b) A.C. 1461, *“Disposizioni in materia di conflitti di interessi nonché delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione”*, presentata il 19 dicembre 2018, primo firmatario: On. Anna Macina; c) A.C. 1843, *“Limiti all'assunzione e al mantenimento di cariche politiche da parte degli editori operanti nel settore della comunicazione elettronica e dei gestori di piattaforme telematiche e divieto di utilizzazione di sistemi tecnologici di profilazione o di alterazione inconsapevole del comportamento degli elettori”*, (c.d. *“legge sul conflitto di interessi digitale”*), presentata il 9 maggio 2019, primo firmatario: On. Francesco Boccia.

L'esame delle tre proposte è stato condotto, in sede referente, dalla I Commissione Permanente (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei deputati, che ha svolto i propri lavori a partire dal 29 maggio 2019. In tale contesto, si sono tenute numerose audizioni, tra le quali, in data 2 ottobre 2019, quella del dott. Roberto Rustichelli, Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

In quella sede, il Presidente dell'Autorità aveva sottoposto alla Commissione alcune osservazioni circa i contenuti delle tre proposte di legge in esame e aveva altresì formulato alcuni suggerimenti per il superamento di talune possibili criticità individuate negli articolati.

XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

In data 6 ottobre 2020, in esito ai lavori svolti, la Commissione ha approvato la proposta di testo unificato presentata dal Presidente e relatore, On. Giuseppe Brescia, quale testo base per il successivo iter parlamentare. Sul testo in considerazione si è successivamente espresso il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati il quale, con parere approvato il 4 novembre 2020 ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 6-bis del Regolamento della Camera, ha rilevato talune criticità, invitando la Commissione a valutare l'opportunità di condurre ulteriori approfondimenti.

Poiché il testo base conferma il ruolo centrale dell'AGCM in punto di *enforcement* della disciplina sul conflitto, l'Autorità ha svolto un esame approfondito dell'articolato, muovendo in particolare dalle osservazioni formulate dal Presidente nel corso della richiamata audizione del 2 ottobre 2019. Agli esiti di tale analisi sono dedicati alcuni brevi cenni riportati nella parte finale della presente Relazione.

7



XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

1. I titolari di cariche di Governo

Nel periodo di riferimento la composizione del Governo Conte II ha conosciuto una sola modifica: con D.P.R. del 14 agosto 2020¹ il dott. Giuseppe de Cristofaro è stato infatti nominato Sottosegretario di Stato per l'università e la ricerca, cessando contestualmente dalla carica di Sottosegretario di Stato per l'istruzione.

Nel secondo semestre 2020 è inoltre intervenuta la nomina della Prof.ssa Rosanna Nisticò a Commissario straordinario del Governo, con il compito di presiedere il Comitato di indirizzo della Zona Economica Speciale nella Regione Calabria². Atteso che tale nomina è stata effettuata ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, essa integra gli estremi della carica di governo di cui all'articolo 1, comma 2, l. n. 215/2004.

Il 30 settembre 2020 è, infine, cessata la carica di Commissario straordinario del Governo ex art. 11, l. n. 400/1988 per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura precedentemente ricoperta dalla dott.ssa Annapaola Porzio. Con decreto del Presidente della Repubblica del 6 novembre 2020, la stessa carica è stata conferita alla dott.ssa Giovanna Stefania Cagliostro.

In virtù di quanto sopra, la situazione al 31 dicembre 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 quella sintetizzata nella seguente tabella.

8

¹ Pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 211 del 25 agosto 2020.

² D.P.R. 8 ottobre 2020.



XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

Tabella 1

Governo Conte II al 31/12/2020

Titolari di cariche di governo	69
<i>Presidente del Consiglio dei ministri</i>	<i>1</i>
<i>Ministri</i>	<i>22</i>
<i>Sottosegretari di Stato</i>	<i>42</i>
<i>Commissari straordinari del Governo ai sensi dell'art. 11, l. n. 400/1988</i>	<i>4</i>

XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

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

Come già specificato in altre occasioni³, le ipotesi di passaggio da una ad altra carica di governo presentano una rilevanza limitata sotto il profilo dell'applicazione della disciplina sul conflitto di interessi, tanto più nei casi in cui il trasferimento avvenga all'interno del medesimo ambito di competenze.

In tali casi, infatti, l'ottemperanza ai divieti di cui all'articolo 2, comma 1 della legge n. 215/2004 è già stata oggetto di valutazione al momento dell'assunzione della precedente carica: in quell'occasione l'Autorità ha verificato che l'interessato non fosse titolare di situazioni e/o posizioni incompatibili ai sensi della norma citata, ovvero che le stesse, ove sussistenti, fossero state rimosse o neutralizzate. L'attività di vigilanza condotta dall'Autorità successivamente alla nomina, consente poi di escludere che situazioni o posizioni incompatibili siano intervenute *medio tempore*.

Ciò nondimeno, l'Autorità è solita chiedere al soggetto interessato dal passaggio di carica di comunicare eventuali modificazioni rispetto a quanto dichiarato al momento dell'assunzione dell'incarico antecedente, avvertendo contestualmente che, in caso di mancate rettifiche o integrazioni, la precedente dichiarazione sarà ritenuta ancora attuale ed acquisita al fascicolo relativo alla nuova posizione. Contestualmente alla richiesta rivolta al titolare di carica, l'Autorità effettua inoltre, cautelativamente, nuove e più puntuali verifiche d'ufficio, al fine di escludere che siano intervenute modificazioni rispetto a quanto già accertato.

L'iter sopra descritto è stato seguito nel caso della nomina del dott. Giuseppe De Cristofaro a Sottosegretario di Stato per l'università e la ricerca atteso, come detto sopra, che l'interessato è contestualmente cessato dalla carica di Sottosegretario di Stato per l'istruzione.

³ Si veda, da ultimo, la XXX Relazione al Parlamento, giugno 2020, pagg. 8s..

XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

Diversamente, per la prof.ssa Rosanna Nisticò, alla quale è stata conferita la carica di Commissario straordinario del Governo ex art. 11, l. n. 400/1988, 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 situazioni incompatibili, avendo in particolare l’Autorità accertato che la prof.ssa Nisticò, contestualmente all’assunzione della carica di Commissario straordinario del Governo, è stata collocata in aspettativa rispetto alla posizione di professore ordinario di economia applicata, ricoperta presso il Dipartimento di economia, statistica e finanza “Giovanni Anania” dell’Università della Calabria.

Quanto alla posizione della dott.ssa Giovanna Stefania Cagliostro, nominata Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, le relative verifiche sono risultate essere ancora in corso di svolgimento alla data di chiusura della presente Relazione.

Nel secondo semestre 2020, sono anche pervenute in Autorità alcune comunicazioni aventi ad oggetto la possibile integrazione di diverse fattispecie di incompatibilità, in relazione alle quali il Collegio ha escluso di poter ravvisare ipotesi di violazione della legge n. 215/2004 e che, pertanto, sono state oggetto di archiviazione per inapplicabilità della legge, ovvero per non luogo a provvedere.

11



XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

3. La chiusura del procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 6, della legge n. 215/2004 e gli sviluppi successivi

Con provvedimento del 28 luglio 2020, n. 28336, l'Autorità ha chiuso il procedimento istruttorio avviato nei confronti del Contrammiraglio Aurelio Caligiore 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 n. 215/2004, 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 Follonica⁴.

12

Con il provvedimento di chiusura, preso atto delle modificazioni intervenute rispetto alla situazione esistente al momento dell'avvio, l'Autorità ha accertato la situazione di incompatibilità oggetto del procedimento.

Più nel dettaglio, con il provvedimento di cui trattasi si è preso atto delle seguenti circostanze: a) la carica di Commissario straordinario del Governo è cessata in data 25 giugno 2020, per decorso del termine di durata stabilito nel decreto di nomina; b) con decorrenza 9 luglio 2020, la Parte è stata collocata in congedo in ausiliaria ed è stata promossa al grado di Ammiraglio Ispettore del Corpo delle Capitanerie di Porto; c) successivamente al collocamento in congedo, l'Ammiraglio Aurelio Caligiore è stato richiamato in servizio senza assegni, dal 9 luglio al 31 dicembre 2020, mantenendo

⁴ Sul procedimento citato nel testo, cfr. XXX Relazione al Parlamento, giugno 2020, pag. 10 e 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.



XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

l'incarico precedentemente ricoperto di Capo del Reparto Ambientale Marino presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Successivamente alla chiusura del procedimento istruttorio, in data 22 luglio 2020, il Consiglio dei ministri ha adottato una delibera con la quale è stato dichiarato lo stato di emergenza, per un periodo di sei mesi, «*in conseguenza della dispersione di rifiuti plastici pressati nelle acque del Golfo di Follonica*» ed è stato nominato, quale soggetto attuatore degli interventi di recupero dei rifiuti, il Capo del Dipartimento della protezione civile.

Il Capo del Dipartimento della protezione civile, in data 24 luglio 2020, ha adottato l'Ordinanza n. 685, recante *Interventi urgenti di protezione civile per la rimozione di balle di combustibile solido secondario (CSS) disperse nel Golfo di Follonica il 23 luglio 2015, in conseguenza di un incidente della motonave "IVY"*. All'articolo 2, comma 1, di tale Ordinanza è previsto che il Capo della protezione civile si avvalga di un «*Comitato di indirizzo, istituito con proprio decreto, composto dall'Ammiraglio Ispettore (CP) Aurelio Caligiore, che ne raccorda l'attività*», oltre che da altri soggetti, in rappresentanza delle diverse istituzioni interessate.

La nuova posizione di componente e coordinatore del Comitato di indirizzo ex articolo 2, comma 1 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 685/2020 è stata oggetto di valutazione da parte dell'Autorità nel corso dell'adunanza del 4 agosto 2020. In quella circostanza il Collegio ha escluso che l'incarico di cui trattasi possa presentare profili critici ai sensi dell'articolo 2, comma 1, l. n. 215/2004 (incompatibilità in pendenza della carica), principalmente in ragione del fatto che lo stesso – a differenza della carica di Commissario straordinario del Governo precedentemente ricoperta – non integra la fattispecie della carica di governo di cui all'articolo 1, comma 2, l. n. 215/2004. A tale prima ed assorbente valutazione, si è inoltre affiancata la considerazione del fatto, già accertato in sede di chiusura del procedimento istruttorio, che l'interessato è stato nel frattempo collocato in congedo, con ciò essendo venuto meno anche il presupposto dell'incompatibilità costituito dal rapporto di impiego pubblico, di cui all'articolo 2, comma 1, lett. e), l. n. 215/2004.

XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

Il Collegio inoltre, ha anche escluso che la nomina a componente e coordinatore del Comitato di indirizzo ex articolo 2, comma 1 dell'Ordinanza n. 685/2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile, valga ad integrare una fattispecie di incompatibilità post-carica ai sensi dell'articolo 2, comma 4, l. n. 215/2004.

L'Autorità ha infatti ritenuto che, costituendo il Comitato di cui trattasi un organo tecnico destinato ad operare nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, la nomina a suo componente sia riconducibile all'articolo 2, comma 1, lett. *a*), l. n. 215/2004 (carica o ufficio pubblico) e che, in quanto tale, essa non rientri tra le incompatibilità post-carica di cui all'articolo 2, comma 4, l. n. 215/2004. Quest'ultima disposizione, come noto, estende infatti ai dodici mesi successivi alla cessazione della carica di governo le incompatibilità di cui al comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), dello stesso articolo 2, ma non quelle di cui alle lettere *a*), *e*) ed *f*).

XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

4. Attività di natura consultiva svolta dall'Autorità

In relazione alla vicenda riportata nel Capitolo precedente, l'Ammiraglio Aurelio Caligiore ha formulato, in data 6 agosto 2020, una richiesta di parere avente ad oggetto l'articolo 6 della richiamata Ordinanza n. 685/2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile.

Secondo la norma di cui trattasi «l'Ammiraglio Ispettore (CP) Aurelio Caligiore provvede, sulla base della documentazione amministrativo-contabile inerente alla gestione commissariale, già in possesso dello stesso, alla ricognizione ed all'accertamento delle procedure e dei rapporti giuridici pendenti, ai fini della loro definizione e dei relativi pagamenti [...]». La disposizione precisa, inoltre, che tali pagamenti dovranno essere effettuati avvalendosi delle risorse già in precedenza stanziata per il finanziamento delle attività commissariali e ancora giacenti sulla relativa contabilità speciale.

Nello specifico, l'Ammiraglio Caligiore chiedeva di sapere se l'applicazione della citata disposizione possa presentare profili di eventuale criticità in relazione a quanto accertato dall'Autorità con il provvedimento n. 28336 del 28 luglio 2020, in punto di incompatibilità tra la posizione di ufficiale in servizio permanente del Corpo delle Capitanerie di Porto e la carica di Commissario straordinario del Governo.

L'Autorità, con parere reso in data 15 settembre 2020, ha escluso che l'esecuzione delle attività previste dall'articolo 6 dell'Ordinanza n. 685/2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile possa presentare profili di criticità ai sensi della legge n. 215/2004.

Pur considerando che le risorse finanziarie da utilizzare per il compimento delle attività ivi previste sono le stesse che erano già state stanziata per lo svolgimento delle attività attribuite al Commissario straordinario, è stata tuttavia ritenuta dirimente la circostanza che la norma in esame demanda all'Ammiraglio Caligiore le attività relative alla definizione dei rapporti pendenti in ragione del nuovo incarico di componente del Comitato di indirizzo di cui all'articolo 2, comma 1, della stessa Ordinanza.

15



XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

A tale proposito, l'Autorità ha in particolare evidenziato che il nuovo incarico è *«autonomo e diverso rispetto alla precedente carica di Commissario straordinario del Governo di cui al [...] D.P.R. 25 giugno 2019, nonché privo di rilevanza, come già statuito dall'Autorità, ai fini dell'applicazione della vigente disciplina in materia di conflitto di interessi»*.

XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

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

Nel semestre di riferimento sono proseguite, come anticipato in premessa, le attività di vigilanza sulle possibili situazioni di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale ex articolo 3, l. n. 215/2004, con specifica attenzione rivolta agli atti adottati dal Governo e dai singoli componenti per motivi connessi con l'emergenza epidemiologica.

Nel corso di tale attività, l'Autorità non ha riscontrato violazioni, né elementi tali da richiedere approfondimenti specifici o l'adozione di iniziative formali.

Nel periodo in considerazione non sono neppure pervenute segnalazioni aventi ad oggetto ipotesi di violazione della disciplina di cui trattasi.

17



XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

6. L'iter parlamentare per l'approvazione della legge di riforma della disciplina sul conflitto di interessi

Come anticipato in premessa, il 6 ottobre 2020 la I Commissione permanente della Camera dei deputati, in esito all'esame delle proposte di legge A.C. 702, A.C. 1461 e A.C. 1843, ha approvato la proposta di testo unificato presentata dal Presidente e relatore, On. Giuseppe Brescia.

Tale articolato, che conferma il ruolo centrale dell'AGCM nell'*enforcement* della disciplina sul conflitto di interessi, è stato oggetto di un'approfondita disamina da parte dell'Autorità, la quale ha valutato favorevolmente alcune modifiche introdotte, sia rispetto ai testi delle proposte originarie, sia rispetto ad una proposta di testo unificato resa pubblica nel mese di luglio.

In particolare, è stata accolta positivamente la scelta di espungere le norme che avrebbero dovuto modificare la composizione e le modalità di nomina del presidente e dei componenti dell'AGCM. Come evidenziato nel corso dell'audizione del Presidente dell'Autorità del 2 ottobre 2019, infatti, le modifiche ipotizzate avrebbero potuto incidere sulla effettiva indipendenza del Collegio.

Sono poi stati opportunamente circoscritti i compiti attribuiti all'AGCM in materia di risoluzione delle incompatibilità patrimoniali, con riguardo, ad esempio, alle funzioni di controllo sull'operato della società fiduciaria e degli esperti, alla gestione dei rapporti tra il titolare della carica di governo e la società fiduciaria, alla tenuta dell'elenco di esperti, ecc..

Tra i profili di criticità rilevati, per contro, si segnala, con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, l'anomalia dell'inclusione dei consiglieri provinciali e non anche di altri titolari di cariche locali, quali i componenti delle giunte provinciali delle province autonome.

XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

Vale inoltre in questa sede osservare che il testo unificato stabilisce, in capo ai destinatari della disciplina, una serie di vincoli ed obblighi caratterizzati talvolta da eccessiva vaghezza e alla cui violazione consegue la produzione di una pluralità di effetti variamente determinati. Senza entrare nel dettaglio dei singoli istituti, si osserva come il regime delle incompatibilità derivanti da situazioni patrimoniali appare talvolta non sufficientemente chiaro, ad esempio laddove riferisce l'incompatibilità anche al caso in cui la partecipazione sia nella mera "disponibilità" dell'interessato, o nella misura in cui attribuisce all'Autorità una eccessiva discrezionalità nella determinazione delle situazioni di incompatibilità.

In termini non dissimili, sollevano perplessità le disposizioni che, a fronte di violazioni commesse dal singolo titolare di carica, finiscono per travolgere anche gli atti collegiali all'adozione dei quali questi abbia partecipato. Si pensi, ad esempio, alla disposizione di cui all'articolo 8, comma 12, ai sensi della quale sembrerebbe che la violazione dell'obbligo di astensione sia suscettibile di comportare la nullità di atti, in ipotesi anche di natura legislativa, adottati dal Consiglio dei ministri, nonché alle analoghe previsioni di cui agli articoli 9, comma 5, e 10, comma 5.

Inoltre, con riferimento agli obblighi di dichiarazione, l'art. 7 prevede che il coniuge, i parenti entro il secondo grado del titolare della carica e le persone con lui stabilmente conviventi si possano opporre alla pubblicazione, disponendo che sia data notizia del rifiuto nel sito internet, laddove sarebbe preferibile limitare la pubblicazione alla sola ipotesi in cui le dichiarazioni non vengano fornite. Appaiono altresì eccessive le sanzioni previste ai commi 11 e 12 in caso di violazione degli obblighi dichiarativi.

Sotto un profilo più strettamente operativo, il testo in esame introduce un significativo ampliamento degli oneri e delle incombenze attribuiti ai soggetti incaricati di garantirne l'*enforcement*. In particolare, merita qui richiamare le numerose disposizioni che attribuiscono alle autorità di vigilanza – per quanto qui rileva, in specie, all'AGCM – numerosi ed inediti compiti che non sempre sembrano del tutto coerenti con la volontà di realizzare un dispositivo normativo agile ed efficace.

XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

Il riferimento è, ad esempio, alle numerose comunicazioni e pubblicazioni previste in occasione dell'integrazione di diverse fattispecie, ma anche a più specifici interventi demandati dalla legge all'Autorità, quali la preventiva individuazione, per ogni titolare di carica di governo nazionale, degli obblighi di astensione con riferimento a «*settori e ambiti*» nei quali l'interessato possa in astratto «*prendere decisioni, adottare atti o partecipare a deliberazioni [...] tali da produrre, nel patrimonio dello stesso o di uno dei soggetti di cui al comma 6 dell'articolo 7, un vantaggio economicamente rilevante e differenziato*». Analogamente, l'articolo 9 prevede in capo all'Autorità ulteriori aggravii procedurali nel caso di mancata rimozione delle cause di incompatibilità.

Si osserva poi, come tale complessivo aggravamento di compiti si inserisca in un contesto generale di accelerazione delle procedure e di riduzione dei termini per provvedere che, in taluni casi, potrebbe risultare non del tutto in linea con le esigenze di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Valga qui il richiamo, in via esemplificativa, all'estrema ristrettezza del termine (venti giorni) entro il quale i nuovi titolari di carica e i relativi congiunti sono tenuti a rilasciare le dichiarazioni di cui all'articolo 7, ma anche alla brevità dei numerosi termini stabiliti per lo svolgimento delle attività demandate all'Autorità: in tal caso si va dai trenta giorni entro cui l'Autorità, ai sensi dell'articolo 7, comma 9, è tenuta ad accertare la veridicità e completezza delle dichiarazioni ricevute da tutti i titolari di cariche di governo nazionali e dai rispettivi congiunti, alla previsione di un termine particolarmente ristretto (cinque giorni) entro il quale l'AGCM, ai sensi dell'articolo 8, comma 7, deve pronunciarsi sulla richiesta relativa alla sussistenza di un obbligo di astensione con riferimento a specifiche decisioni o deliberazioni, presentata ai sensi del comma 6 dello stesso articolo.

Un ulteriore elemento di rigidità è costituito dalla previsione secondo la quale il regolamento applicativo della nuova legge dovrà essere emanato con D.P.R., anziché con delibera dell'Autorità come previsto dalla legge attuale. Tale scelta legislativa appare infatti poco funzionale ad eventuali esigenze di aggiornamento e messa a punto che

XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

dovessero presentarsi nel corso dell'applicazione della disciplina, là dove, per converso, vale evidenziare come il Regolamento attuativo in essere, adottato con delibera AGCM n. 13779 del 16 novembre 2004 e modificato, da ultimo, con delibera AGCM n. 26042 del 18 maggio 2016, risulti aver dato nel corso degli anni buona prova di efficienza e flessibilità.

La disciplina prevede inoltre un incremento dell'organico dell'Autorità e una specifica modalità di finanziamento, che non appare tuttavia in linea con il sistema di finanziamento di cui all'articolo 10, comma 7-ter, della legge n. 287 del 1990, che ha il pregio di rendere autonoma la gestione finanziaria della stessa rispetto al bilancio statale. Sarebbe inoltre opportuno rimettere all'autonomia organizzativa dell'Autorità la concreta ripartizione delle risorse, in termini di funzionari e di operativi, nell'ambito delle unità di personale complessivamente assegnato.

Meritano infine un'apposita riflessione le modalità di applicazione della norma sull'incompatibilità post carica nei confronti dei componenti delle autorità indipendenti posto che, con particolare riferimento all'Autorità antitrust, le relative decisioni non sono riferibili al singolo componente ma sono adottate collegialmente e, avendo l'Istituzione competenze che si estendono alla generalità dei settori economici, il regime attualmente previsto potrebbe penalizzare oltremodo i soggetti interessati.

In proposito, l'art. 17, comma 8 stabilisce inoltre un assetto di "vigilanza incrociata" tra AGCM ed ANAC, in virtù del quale la prima dovrebbe curare l'applicazione della disciplina sul conflitto nei confronti dell'altra, e viceversa, che non appare tuttavia ottimale in termini di garanzia di trasparenza ed imparzialità.

21



XXXI RELAZIONE AL PARLAMENTO - DICEMBRE 2020

7. Conclusioni

Nel secondo semestre 2020 si è protratta la situazione di emergenza che ha caratterizzato i primi sei mesi dell'anno. Analogamente al periodo precedente, anche nel semestre in considerazione si è assistito ad una cospicua produzione di provvedimenti, aventi natura sia amministrativa che legislativa, strettamente connessi con la necessità di fronteggiare la situazione sanitaria ed economica venutasi a creare per effetto della pandemia.

L'Autorità ha, anche in questo periodo di grande difficoltà, saputo far fronte ai propri impegni istituzionali, apportando il proprio contributo, per quanto di competenza, con il consueto impegno e la consueta dedizione. Per quanto riguarda, nello specifico, il settore del conflitto di interessi, il bilancio appare complessivamente positivo. In tal senso rileva la sostanziale assenza di criticità riscontrate nell'azione dei titolari di cariche di governo soggetti a vigilanza ma, ancor prima, il ritorno di interesse verso la materia, che si è concretizzato, come visto sopra, nel compimento di un rilevante passo in avanti nell'iter di approvazione della legge di riforma.

Pur con le riserve di carattere tecnico sopra indicate – inevitabilmente derivanti dalla complessità della materia e dal carattere certamente non di retroguardia delle soluzioni ipotizzate dal testo base – tale nuovo impulso non può che essere salutato con favore e con il correlato auspicio che una nuova e più moderna disciplina in materia di conflitto di interessi possa quanto prima essere chiamata a giuocare un ruolo primario nel sempre più urgente processo di rilancio del Paese.





181530133700