AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

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

giugno 2008

AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

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

giugno 2008

Presidente

Antonio Catricalà

Componenti

Piero Barucci

Giorgio Guazzaloca

Antonio Pilati

Carla Rabitti Bedogni

Segretario Generale

Luigi Fiorentino

Capo di Gabinetto

Paolo Troiano

INDICE

PREMESSA 4

1. L'ATTIVITÀ SVOLTA IN RELAZIONE AL 60° GOVERNO 5

1.1 La situazione alla data di cessazione del Governo Prodi II 5

1.2 Dati complessivi relativi al 60° Governo 7

2. ADEMPIMENTI DEI TITOLARI DI CARICA DEL 61° GOVERNO 10

3. MODIFICHE AI FORMULARI PER LE DICHIARAZIONI DI INCOMPATIBILITÀ E PATRIMONIALI 11

3.1 Formulario per la dichiarazione delle situazioni di incompatibilità 11

3.2 Formulario per la dichiarazione delle attività patrimoniali 12

Premessa

La presente relazione al Parlamento, predisposta ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante "*Norme in materia di risoluzione di conflitti di interessi*" (di seguito anche "la legge"), dà conto dell'attività di controllo e di vigilanza svolta dall'Autorità in applicazione della legge nel primo semestre del 2008.

La relazione si articola in tre parti.

Nella prima vengono illustrati i dati relativi al 60° Governo, dando conto delle variazioni intervenute nel semestre in esame e fornendo un quadro complessivo dei risultati dell'attività di vigilanza svolta, fino alla data dell'8 maggio 2008, con riferimento alle specifiche fattispecie di incompatibilità rilevate. Relativamente agli obblighi di dichiarazione in materia di incompatibilità e attività patrimoniali, i dati segnalano un elevato grado di osservanza della legge, pari quasi al 100% per i titolari di carica e ad oltre il 95% per i familiari, per un dato complessivo superiore al 96%.

Nella seconda parte si forniscono i dati, aggiornati alla data del 30 giugno 2008, relativi al Governo (61°) attualmente in carica.

Nella terza parte si illustrano le principali modifiche recentemente apportate ai formulari per le dichiarazioni sulle situazioni di incompatibilità e le attività patrimoniali, allegati al regolamento dell'1 dicembre 2004 adottato dall'Autorità ai sensi dell'art. 6, comma 10, della legge n. 215/04. L'esperienza maturata nell'esame delle dichiarazioni ha infatti suggerito l'opportunità di alcuni correttivi, al fine di consentire, attraverso una maggiore chiarezza e semplicità, un più agevole assolvimento degli adempimenti di legge da parte dei titolari di cariche di governo, nonché dei rispettivi coniugi e parenti entro il secondo grado. Peraltro, le modifiche apportate, nella misura in cui rendono più puntuali e specifiche le informazioni che i titolari di carica sono tenuti a trasmettere, favoriscono anche una più efficace azione di controllo da parte dell'Autorità.

1. L'attività svolta in relazione al 60° Governo

1.1 La situazione alla data di cessazione del Governo Prodi II

All'8 maggio 2008, data di insediamento del nuovo Esecutivo, la compagine del 60° Governo della Repubblica italiana (Prodi II) risultava costituita da 106 titolari[1], cinque in meno rispetto al semestre precedente.

In particolare, con D.P.R. del 7 gennaio 2008 sono state accettate le dimissioni rassegnate dal dott. Mauro AGOSTINI dalla carica di Sottosegretario di Stato al Commercio internazionale; con D.P.R. del 17 gennaio 2008 sono state accettate le dimissioni rassegnate dal sen. dott. Clemente MASTELLA dalla carica di Ministro della giustizia; con D.P.C.M. del 7 aprile 2008, a seguito del decesso di uno dei quattro Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, le relative funzioni in materia di programmazione economica sono state delegate al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, on. Enrico LETTA. Sono inoltre cessati dalla carica tre commissari straordinari di governo nominati ai sensi della legge n. 400/1988 (ing. Rodolfo DE DOMINICIS[2], dott. Gianlorenzo FIORE, pref. Mario MORI). I predetti titolari, a far data dalla cessazione dell'incarico di governo e per i dodici mesi successivi, sono soggetti al regime delle incompatibilità post-carica previsto dall'art. 2, comma 4, della legge.

Con D.P.R. del 31 gennaio 2008, il dott. Ettore IANI' è stato invece confermato, fino alla data del 31 dicembre 2008, nel precedente incarico di commissario straordinario del governo per il coordinamento delle iniziative volte a fronteggiare le conseguenze dell'encefalopatia spongiforme bovina e le nuove emergenze zootecniche in atto. Infine, con D.P.R. del 19 marzo 2008 il prefetto dott. Giosuè MARINO è stato nominato, per due anni a decorrere dal 26 marzo 2008, Commissario straordinario del Governo per il coordinamento, anche operativo, su tutto il territorio nazionale, delle iniziative e di ogni altra attività svolta nel settore della lotta al racket e all'usura dalle amministrazioni dello Stato e da ogni altro ente interessato, ferme restando le competenze nel settore della lotta al racket e all'usura dell'autorità di pubblica sicurezza.

[1] Il dato non tiene conto delle dimissioni rassegnate dalle rispettive cariche di Ministro dalla sen. dott.ssa Emma BONINO, dal sen. dott. Vannino CHITI (nominati Vice Presidenti del Senato della Repubblica), e dall'on. dott.ssa Rosaria BINDI, (nominata Vice Presidente della Camera dei deputati), dimissioni accettate con D.P.R. del 7 maggio 2008.

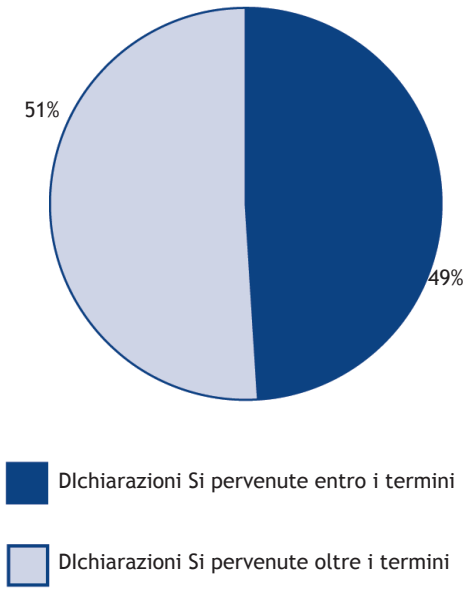
[2] A far data dal 1° marzo 2008, per effetto della legge 28 febbraio 2008, n. 31, la carica di commissario straordinario di Governo è stata sostituita da quella di commissario delegato alla gestione del Piano di sviluppo per il porto di Gioia Tauro.

Come evidenziato dalla tabella 1, alla data dell'8 maggio 2008, quasi tutti i titolari di carica hanno trasmesso all'Autorità le rispettive dichiarazioni riguardanti le situazioni d'incompatibilità e le attività patrimoniali.

Tabella 1 - Dichiarazioni dei titolari di cariche governative

	Governo Prodi II
Numero titolari di carica	106
Dichiarazioni in materia di incompatibilità :	
- pervenute:	105
- entro i termini:	51
- dopo la scadenza dei termini:	54
- mancanti:	1[3]
Dichiarazioni patrimoniali:	
- pervenute:	105
- mancanti:	1

Figura 1 - Dichiarazioni SI dei titolari di cariche governative



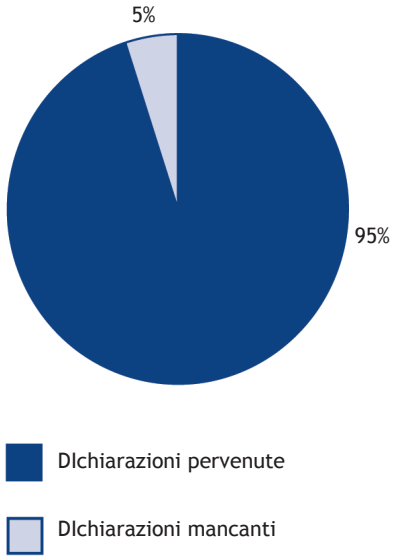
[3] Alla data dell'8 maggio 2008, l'unica dichiarazione non pervenuta riguarda il commissario straordinario del Governo, prefetto dott. Giosuè Marino, il cui decreto di nomina è stato pubblicato in G.U. il 14 giugno 2008. Le relative dichiarazioni di incompatibilità e sulle attività patrimoniali sono pervenute in data 20 giugno 2008.

Con riferimento alle dichiarazioni patrimoniali dei coniugi e dei parenti entro il secondo grado (tabella 2), l'Autorità ha complessivamente esaminato 469 dichiarazioni su un totale di 495 familiari obbligati.

Tabella 2 - Dichiarazioni dei familiari

	Governo Prodi II
Numero coniugi e parenti	**495**
Dichiarazioni patrimoniali:	
- pervenute:	*469*
- mancanti:	26

Figura 2 - Dichiarazioni dei familiari



1.2 Dati complessivi relativi al 60° Governo

La tabella 3 riporta la situazione aggiornata delle verifiche effettuate sulle dichiarazioni in materia di incompatibilità prodotte dai componenti del Governo Prodi II. Alla data del 30 giugno 2008, delle 114 dichiarazioni pervenute, 113 procedure di esame si sono concluse già nella fase preliminare, senza la necessità di avviare un formale procedimento istruttorio, mentre una procedura è ancora aperta in fase preistruttoria. Alla stessa data, risulta altresì in corso un procedimento istruttorio nei confronti di un ex titolare di carica di governo, inteso ad accertare, oltre a una possibile violazione dell'art. 2, comma 4, della legge in materia di incompatibilità post-carica, anche l'eventuale inadempimento degli obblighi di dichiarazione.

Tabella 3 - Procedure in materia di incompatibilità

	Governo Prodi II
Numero titolari di carica	115
Procedure concluse	113
- *in fase preistruttoria*	*(113)*
- *in fase istruttoria*	*(0)*
Procedure non concluse	2
– *in fase preistruttoria*	*(1)*
– *in fase istruttoria*	*(1)*

La tabella 4 dà conto della ripartizione, per ciascuna delle fattispecie disciplinate all'art. 2, comma 1, della legge, delle potenziali situazioni di incompatibilità che si sono risolte successivamente alla trasmissione all'Autorità della dichiarazione di incompatibilità da parte del titolare di carica.

Tabella 4 - Situazioni esaminate per profilo di incompatibilità

cessazione carica / uffici pubblici (art.2, comma 1, lett. a)	9%
cessazione carica / uffici in enti diritto pubblico (art.2, comma 1, lett. b)	9%
cessazione carica / uffici in società (art.2, comma 1, lett. c)	59%
cessazione attività professionali (art.2, comma 1, lett. d)	5%
cessazione carica / impiego pubblico (art.2, comma 1, lett. e)	18%
Cessazione impiego o lavoro privato (art. 2, comma 2, lett. f)	0%
Totale fattispecie di incompatibilità esaminate	**100%**

Tra i casi di incompatibilità rilevati, la fattispecie più ricorrente è quella prevista dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge, concernente gli incarichi di gestione in società con fine di lucro o in altre persone giuridiche di diritto privato esercenti attività di rilievo imprenditoriale (59%)[4].

Con riferimento alle altre tipologie di incompatibilità, i casi più frequenti hanno riguardato le ipotesi di impiego pubblico (circa il 18%).

Come evidenziato anche nella precedente relazione semestrale, la maggiore incidenza della fattispecie relativa agli incarichi societari è in parte connessa al carattere meno stringente della disciplina delle incompatibilità parlamentari dettata, in proposito, dalla legge n. 60/1953; la quale, per le altre fattispecie di incompatibilità, prevede invece un regime maggiormente in linea con quanto stabilito dalla legge in materia di conflitto d'interessi.

[4] Art.2, comma 1, lettera c, della legge n. 215/04, divieto di *"ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale"*.

2. Adempimenti dei titolari di carica del 61° GOVERNO

L'8 maggio 2008 si è insediato il 61° Governo della Repubblica, composto da 61 titolari di carica: il Presidente del Consiglio, 21 ministri e 39 sottosegretari. Ad essi vanno aggiunti gli 8 commissari straordinari di governo che, alla medesima data, risultavano ancora in carica[5]. Tre di questi incarichi commissariali sono cessati il 30 giugno[6]. A tale data, pertanto, la composizione dell'attuale Governo comprende, complessivamente, 66 titolari di carica. Sono obbligati alla trasmissione delle dichiarazioni solo i componenti di governo di nuova nomina. Restano, pertanto, esclusi da tale novero i commissari nominati dal precedente Governo.

Le tabelle 5 e 6 riportano, rispettivamente, il numero delle dichiarazioni ricevute ed esaminate dall'Autorità e il grado di adempimento, da parte dei titolari di carica di governo, agli obblighi di legge in materia di situazioni di incompatibilità. Al riguardo, per quanto concerne il primo dato, circa due terzi delle dichiarazioni pervenute hanno richiesto approfondimenti in fase preistruttoria, mentre un terzo è stato oggetto di archiviazione. Con riferimento al secondo dato, alla data del 30 giugno, risulta aver adempiuto ai predetti obblighi circa il 90% dei titolari di carica. Il termine più ampio previsto dalla legge per la trasmissione delle dichiarazioni patrimoniali fa sì che esso non sia ancora scaduto per nessuno dei titolari. Ciò nonostante, alla stessa data sono già pervenute le dichiarazioni di 11 titolari di carica e di 11 familiari.

Tabella 5 - Dichiarazioni di incompatibilità

Numero delle dichiarazioni archiviate	9	36%
Numero delle dichiarazioni per le quali è stata effettuata una richiesta di nformazioni	16	64%
Numero totale dichiarazioni esaminate	**25**	**100%**

Tabella 6 - Grado di adempimento nella trasmissione delle dichiarazioni di incompatibilità

Dichiarazioni pervenute	54	89%
Dichiarazioni non ancora pervenute	7	11%
Numero totale titolari obbligati a trasmettere la dichiarazione	**61**	**100%**

[5] Trattasi di Raffaele Lauro, Giulio Maninchedda, Mario Virano, Paolo Costa, Ettore Ianì, Gennaro Monaco, Antonio Maruccia, Giosuè Marino.

[6] Trattasi di Raffaele Lauro, Giulio Maninchedda e Mario Virano.

3. Modifiche ai formulari per le dichiarazioni di incompatibilità e patrimoniali

Nel presente paragrafo si dà conto degli interventi più significativi, rinviando per un quadro completo delle modifiche proposte, alla nuova versione dei formulari adottati dall'Autorità con provvedimento n. 18119/2008, pubblicati nel Bollettino dell'Autorità n. 9/2008 del 16 aprile 2008 e disponibili sul sito internet dell'Istituzione. Sul piano metodologico, si segnala la scelta di raccogliere le istruzioni per la compilazione di ciascun formulario in apposite e separate note esplicative. Si è inteso così mettere a disposizione degli interessati un testo maggiormente fruibile e di più facile consultazione.

3.1. Formulario per la dichiarazione delle situazioni di incompatibilità

Le problematiche più spesso riscontrate relativamente ai formulari per le dichiarazioni di incompatibilità hanno riguardato l'incompleta o errata trasmissione dei moduli. Per ovviare a tali inconvenienti, le nuove istruzioni specificano la necessità di compilare e inviare all'Autorità tutti i prospetti e chiariscono che soltanto il modulo 'B' (recante dichiarazione di incompatibilità) e il modulo 'C' (recante dichiarazione di insussistenza di incompatibilità) sono tra loro alternativi.

In ordine all'obbligo dei titolari di carica di dichiarare '*le situazioni di incompatibilità sussistenti alla data di assunzione della carica*', viene precisato che sono da ritenersi tali anche quelle per le quali, alla data di assunzione della carica, l'iter previsto ai fini della risoluzione della causa di incompatibilità non si è ancora completato. Tale è, ad esempio, il caso di dimissioni dalla carica ricoperta in una società a fini di lucro, ovvero di domanda di collocamento fuori ruolo o in aspettativa da un impiego pubblico o privato, che, al momento dell'assunzione della carica di governo, siano già state presentate dall'interessato, ma non siano state ancora formalmente accolte o ratificate con relativa delibera adottata dagli organi competenti.

Per quanto concerne le attività professionali, viene richiamato l'orientamento sinora seguito dall'Autorità che, in relazione ad attività professionali o di lavoro autonomo che presentino profili di connessione con la carica di governo ricoperta, ha ritenuto necessario l'effettivo esercizio dell'attività professionale e non sufficiente la mera iscrizione a un albo. Inoltre, per consentire all'Autorità di accertare la sussistenza di eventuali connessioni

con l'incarico governativo - che, come noto, riguardano qualsiasi inerenza esistente tra l'attività svolta e gli interessi pubblici tutelati dalle funzioni di governo conferite al titolare, anche alla luce delle specifiche deleghe attribuite - viene richiesto al titolare di carica di allegare, per ciascuna delle attività professionali dichiarate, una breve descrizione dell'attività svolta da cui risultino, in particolare, i principali settori e le materie trattati, nonché gli eventuali incarichi in corso.

3.2 Formulario per la dichiarazione delle attività patrimoniali

Con riferimento alle attività patrimoniali intestate a minorenni, le nuove istruzioni precisano che le relative dichiarazioni devono essere sottoscritte dal soggetto esercente la potestà. Laddove quest'ultimo rientri tra i soggetti obbligati alla dichiarazione, per i minori non intestatari di attività patrimoniali viene inoltre consentito di produrre, in luogo del formulario, una dichiarazione da allegare a quella del soggetto esercente la potestà, attestante l'assenza di attività patrimoniali in capo al minore.

Le diverse tipologie di attività patrimoniali sono state ricondotte a tre categorie principali, rispettivamente concernenti le partecipazioni societarie (prospetto A), la titolarità di imprese individuali (prospetto B) e le "altre attività patrimoniali" (prospetto C). Tra queste ultime, particolare attenzione è stata dedicata alle azioni o quote societarie detenute attraverso forme di gestione individuale del risparmio, la cui dichiarazione ha in passato evidenziato specifiche difficoltà.

Come noto, infatti, nel linguaggio tecnico/commerciale si distinguono diverse tipologie di gestioni patrimoniali individuali che differiscono per i particolari strumenti finanziari in cui è investito il patrimonio e per le caratteristiche delle linee di investimento prescelte (per esempio in funzione del Rispettivo grado di rischiosità). Accanto alle Gestioni Patrimoniali Mobiliari (GPM), in genere caratterizzate da una prevalenza di strumenti finanziari "classici", quali titoli azionari ed obbligazionari, vengono in rilievo le Gestioni Patrimoniali in Fondi/SICAV (GPF/S), in genere caratterizzate da una prevalenza di quote di fondi comuni/azioni di SICAV. Si parla invece di gestioni patrimoniali miste per indicare quelle nelle quali il patrimonio è investito parzialmente in titoli e parzialmente in Fondi/SICAV. A volte, poi, gli stessi intermediari finanziari creano nomi particolari per individuare i vari tipi di gestioni patrimoniali individuali offerte alla clientela.

Alla luce di tali elementi, ai fini di un efficace monitoraggio delle possibili situazioni di conflitto di interessi, è risultato indispensabile acquisire una conoscenza più dettagliata delle caratteristiche concrete delle gestioni patrimoniali, in particolare mediante specifiche informazioni sui contratti e la

composizione dei portafogli di investimento.

Peraltro, l'investitore è informato a scadenze prefissate circa la composizione del patrimonio investito tramite rendicontazioni periodiche fornite dal gestore. Si è, pertanto, introdotto nel formulario l'obbligo, a carico dei titolari di carica di governo e dei relativi familiari, di: i) dichiarare eventuali gestioni patrimoniali individuali di qualsiasi tipo; ii) trasmettere all'Autorità copia del relativo contratto, unitamente al rendiconto alla data della dichiarazione, al fine di consentire le necessarie verifiche in ordine alla natura delle singole gestioni patrimoniali e alle specifiche caratteristiche dei sottostanti rapporti contrattuali[7].

Inoltre, tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 5, comma 4, della legge in base al quale *il titolare di cariche di governo deve dichiarare, ai sensi dei commi 1 e 2, ogni successiva variazione dei dati patrimoniali in precedenza forniti, entro venti giorni dai fatti che l'abbiano determinata*[8], è stato previsto che il dichiarante possa a tal fine limitarsi a trasmettere all'Autorità ogni eventuale modifica del contratto iniziale sottostante la gestione patrimoniale e, con la medesima periodicità stabilita dal contratto, copia della rendicontazione periodica predisposta e trasmessagli dal gestore. Questa soluzione è intesa a consentire al dichiarante di adempiere agli obblighi di legge senza incorrere in eccessivi oneri materiali e organizzativi. Al tempo stesso, l'Autorità disporrà di un insieme di informazioni sufficienti a rilevare le variazioni maggiormente significative che possano eventualmente intervenire nella composizione dei singoli portafogli e a verificare l'effettiva permanenza delle caratteristiche essenziali della gestione patrimoniale quale inizialmente dichiarata.

Infine, è stato eliminato l'obbligo di includere nella dichiarazione i beni immobili o i beni mobili iscritti in pubblico registro, in considerazione della sostanziale irrilevanza complessivamente riscontrata in rapporto a tali voci nelle dichiarazioni fin qui ricevute, dovuta anche al frequente ricorso allo strumento societario per l'intestazione di immobili o mobili registrati di significativo valore.

[7] In linea di massima ogni gestione patrimoniale individuale può comportare l'acquisizione di una partecipazione diretta in società; tuttavia, nell'ipotesi in cui il patrimonio sia investito solo in fondi, l'investitore non ha la titolarità di alcun diritto corporativo nelle società partecipate dal fondo, in quanto questi vengono imputati direttamente ai gestori.

[8] Analogo obbligo è stabilito dal comma 6 dello stesso articolo a carico del coniuge e dei parenti entro il secondo grado del titolare.

Autorità garante
della concorrenza e del mercato giugno 2008

Redazione Direzione Documentazione e Biblioteca
Piazza Verdi, 6/A - 00198 Roma - Tel. (06) 858211

Design AReA Strategic Design

Impaginazione e stampa Ediguida Srl