



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 192 del 13 marzo 2019

relativa ad ipotesi di inconferibilità/incompatibilità/conflicto di interessi in merito alla nomina dal Prof. Paolo Savona a Presidente di Consob

Fascicolo UVIF n. 931/2019.

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

nell’adunanza del 13 marzo 2019;

visto l’articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l’Autorità Nazionale Anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l’adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell’attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

visto l’art. 16 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, secondo cui l’Autorità Nazionale Anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al citato decreto, in tema di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi, anche con l’esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi;

vista la relazione dell’Ufficio Vigilanza sull’imparzialità dei funzionari pubblici (UVIF).

Fatto.

È pervenuta a questa Autorità una segnalazione avente ad oggetto la nomina del Prof. Paolo Savona a Presidente della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa – Consob.

Il Prof. Savona risultava, all’atto di approvazione della delibera preliminare del Consiglio dei Ministri del 5 febbraio 2019, Ministro per gli affari europei.

Il segnalante esponeva che, dalle visure effettuate presso i registri camerali delle giurisdizioni straniere di competenza (*Registre de Commerce et des Sociétés* del Lussemburgo e *Companies House* britannico), risultava che il Prof. Savona aveva ricoperto i seguenti incarichi in società e fondi di investimento di risparmio:



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

1. amministratore di Euklid Master Fund, S.à r.l. SICAV – RAIF, società di diritto lussemburghese, dal 1 marzo 2018 al 14 marzo 2018;
2. amministratore di Euklid Feeder Fund, S.A. SICAV – RAIF, società di diritto lussemburghese, dal 1 marzo 2018 al 14 marzo 2018;
3. amministratore di Euklid ltd, società di diritto britannico, dal 30 maggio 2017 al 13 ottobre 2018.

Infine, nella segnalazione stessa si è affermato che i prodotti finanziari venduti dal Fondo Euklid risultano commercializzati anche in Italia.

Con ulteriore nota il segnalante, ad integrazione della precedente nota, ha chiesto all’Autorità di tener conto, nelle proprie valutazioni, di quanto dichiarato dal Prof. Savona nell’audizione del 21.2.2019 di fronte alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, in ordine ai suoi rapporti con il fondo di investimento Euklid, oltre che di accertare il rapporto di parentela tra lo stesso e il sig. Pierfrancesco Savona, che risulterebbe “brand director” del fondo stesso.

Inoltre alcuni membri della sesta Commissione Finanze del Senato della Repubblica hanno chiesto all’Autorità di esprimersi in ordine alla compatibilità dell’incarico in parola rispetto al curriculum del Prof. Savona o comunque di fornire elementi oggettivi di valutazione per l’esame della proposta di nomina governativa da parte delle Commissioni Finanza del Senato stesso e della Camera dei Deputati.

L’Autorità ha quindi chiesto al Segretario generale e RPCT di Consob, con nota trasmessa per conoscenza anche alla Presidente Vicaria di Consob, specifiche informazioni in ordine ai poteri esercitati/esercitabili dalla stessa Consob sulle società suddette e su società alle stesse collegate, oltre che ogni altra indicazione utile ad identificare il rapporto tra Consob e le società medesime, al fine di valutare compiutamente la questione.

In risposta è pervenuta la nota della Presidente Vicaria di Consob, nella quale si è posta in dubbio la legittimazione di Anac ad estendere i propri poteri di vigilanza anche nei confronti della Consob e si è evidenziato che, fino al perfezionamento dell’atto di nomina del Presidente della Commissione, quest’ultima non ha alcun potere di verificarne i comportamenti, anche alla luce della normativa anticorruzione e del proprio codice etico.

In ogni caso, per spirito di leale collaborazione, nella nota è stato precisato che la Commissione non ha rilasciato alcuna autorizzazione a Euklid Master Fund S.à r.l. SICAV – RAIF, Euklid Feeder Fund S.A. SICAV – RAIF, AI Global Equity Fund, Euklid ltd e G-10 Capital ltd.

Da fonti di stampa risulta che il Consiglio dei Ministri del 7 marzo scorso, visti i pareri favorevoli espressi dalle competenti Commissioni parlamentari, ha deliberato la nomina del prof. Paolo Savona a Presidente della Consob e che il prof. Savona, in data 8 marzo 2019, ha rassegnato le proprie dimissioni dalla carica di Ministro.



Autorità Nazionale Anticorruzione *Presidente*

Diritto.

Ipotesi di incompatibilità/conflitto di interessi con la carica di Ministro – applicabilità della cd. “legge Frattini”.

Eventuali ipotesi di incompatibilità o di conflitto di interessi ostative alla nomina del Prof. Savona all’incarico di Presidente della Consob in ragione del suo precedente incarico di Ministro per gli affari europei sono disciplinate rispettivamente dagli articoli 2 e 3 della legge 20 luglio 2004, n. 215, c.d. legge Frattini, la quale prevede che la vigilanza sull’applicazione dei divieti ivi contenuti sia esercitata dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato e dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Ipotesi di incompatibilità/inconferibilità ai sensi della legge n. 39/2013. Il potere di vigilanza e di accertamento dell’Anac.

L’Anac ha uno specifico potere di controllo e di accertamento sulle ipotesi di inconferibilità ed incompatibilità disciplinate dal d.lgs. 39/2013 e, in generale, sulla corretta applicazione della suddetta normativa. In particolare l’art. 16, comma 1 del d.lgs. 39/2013 individua nell’Anac l’Autorità competente a vigilare “*sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al presente decreto, anche con l’esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi*”.

Con particolare riferimento alla nozione di “pubbliche amministrazioni”, l’art. 1, comma 2 del citato decreto, in cui vengono declinate le “Definizioni”, recita come segue: “2. *Ai fini del presente decreto si intende: a) per «pubbliche amministrazioni», le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti (...)*”.

Il potere dell’Anac in materia è stato oggetto di una recente sentenza del Consiglio di Stato, il quale ne ha escluso la natura meramente ricognitiva, affermandone il carattere costitutivo-provvedimentale; più precisamente, il potere di accertamento attribuito all’Autorità dall’art. 16, co. 1, d.lgs. 39/2013 si sostanzia in un provvedimento di accertamento costitutivo di effetti giuridici e come tale impugnabile davanti al giudice amministrativo (cfr. Cons. Stato n. 126/2018).

Venendo, dunque, al caso di specie, gli incarichi di amministratore ricoperti dal Prof. Savona in fondi di investimento di diritto estero, nei due anni precedenti la sua nomina quale Presidente di Consob, gli stessi potrebbero astrattamente integrare la fattispecie di inconferibilità prevista dall’art. 4, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 39/2013.

Tale disposizione prevede che: “*A coloro che, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall’amministrazione o dall’ente pubblico che conferisce l’incarico [...], non possono essere conferiti: a) [...]; b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale; c) [...]*”.

Nel caso in esame, il Presidente di Consob e i suoi componenti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

deliberazione del Consiglio stesso. La circostanza per cui l'amministrazione o l'ente pubblico che conferisce l'incarico sia soggetto diverso da quello presso il quale l'incarico verrà concretamente ricoperto non impedisce - secondo l'orientamento più volte espresso da questa Autorità - la configurabilità della suddetta ipotesi di inconferibilità.

Come già precisato nella delibera Anac n. 613 del 31 maggio 2016 «... la inconferibilità di cui all'art. 4 d.lgs. n. 39/2013 può conseguire dall'esistenza di situazioni di conflitto di interesse che si vengano a porre per lo svolgimento, nel biennio precedente, di cariche o incarichi presso enti di diritto privato regolati e finanziati ovvero di incarichi professionali svolti a favore tanto dall'amministrazione che conferisce la carica, quanto dall'amministrazione nella quale la carica opera».

Ai fini dell'applicazione di tale norma al caso di specie, occorre verificare la ricorrenza di tutti gli elementi costitutivi, con particolare riguardo a:

a) - in provenienza: la natura giuridica delle società e i fondi di investimento Euklid nei quali il Prof. Savona ha ricoperto gli incarichi di amministratore nel biennio precedente il possibile conferimento dell'incarico di Presidente di Consob quali *“enti di diritto privato regolati o finanziati”*, secondo la definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. d) del d.lgs. n. 39/2013, ovvero *“le società e gli altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, nei confronti dei quali l'amministrazione che conferisce l'incarico: 1) svolga funzioni di regolazione dell'attività principale che comportino, anche attraverso il rilascio di autorizzazioni o concessioni, l'esercizio continuativo di poteri di vigilanza, di controllo o di certificazione”*;

b) - in destinazione: la natura giuridica di Consob quale ente pubblico secondo la definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 39/2013, che fa riferimento agli *“enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati”*.

In provenienza: natura giuridica delle società e i fondi di investimento Euklid – attività di regolazione svolta dalla Consob.

È necessario, dunque, verificare la sussistenza di un potere di regolazione di Consob nei confronti delle società e dei fondi di investimento di risparmio nell'ambito dei quali il Prof. Savona risulta aver ricoperto gli incarichi di Amministratore.

A tale scopo occorre soffermarsi brevemente sulla disciplina specifica relativa di cui al d.lgs. 58/1998 *“Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52”*, il cui art. 1, comma 5 elenca i servizi e attività di investimento, che possono essere definiti come servizi e attività che consentono di impiegare, sotto varie forme, i risparmi in strumenti finanziari.

Nel nostro ordinamento tali servizi e attività possono essere prestati professionalmente solo da intermediari dotati di una specifica autorizzazione ed elencati al comma 1 dell'art. 18 del TUF, tra i quali figurano anche le banche e le imprese di investimento di Paesi Comunitari, categorie alle quali



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

parrebbero poter essere ricondotte le società nelle quali Paolo Savona ha svolto l'incarico di amministratore.

Le banche e le imprese di investimento UE possono offrire in Italia i servizi per i quali sono state autorizzate dall'Autorità di vigilanza del Paese d'origine in quanto, con la creazione del mercato unico europeo, tali soggetti possono svolgere liberamente la propria attività non solo nel Paese in cui hanno sede legale, ma anche in tutti gli altri Paesi appartenenti all'Unione europea. In tal caso i servizi di investimento possono essere prestati in Italia a seguito di una semplice comunicazione alla Banca d'Italia o alla Consob da parte dell'Autorità competente dello Stato di appartenenza.

Lo svolgimento dell'attività negli altri Paesi può avvenire sia in libera prestazione di servizi, operando materialmente dal proprio paese di origine con strumenti di comunicazione a distanza, oppure stabilendo una succursale o comunque una sede sprovvista di personalità giuridica che effettua in tutto o in parte l'attività nel Paese in cui offre i propri servizi.

Tale distinzione è importante in quanto, pur restando i livelli di tutela per il risparmiatore i medesimi in quanto le regole che governano i servizi di investimento sono dettate a livello comunitario e recepite in maniera conforme dalle legislazioni nazionali, varia l'autorità che svolge l'attività di vigilanza e il controllo sull'intermediario finanziario.

Nel caso di intermediario che opera in libera prestazione di servizi l'autorità di vigilanza è la stessa che ha rilasciato l'autorizzazione e quindi l'autorità del Paese di origine; al contrario, nel caso di intermediario operante attraverso una succursale, all'autorità del Paese di origine spetta unicamente la vigilanza sulla sana e prudente gestione, e quindi sulla stabilità finanziaria, dell'intermediario stesso, mentre il compito di vigilare sulle regole di condotta spetta all'autorità di vigilanza del Paese in cui è situata la succursale.

Dalla documentazione acquisita non è stato possibile, *prima facie*, accertare se le società in questione abbiano stabilito una succursale nel nostro Paese e, in quanto tali, siano soggette alla vigilanza di Banca d'Italia o di Consob, ne' è stata rinvenuta, sugli albi pubblicati sui siti internet delle richiamate Autorità, alcuna comunicazione del rilascio dell'autorizzazione a svolgere i servizi e l'attività di investimento da parte dell'Autorità competente dello Stato di appartenenza.

La questione è stata comunque oggetto di specifica richiesta a Consob la quale ha precisato di non aver rilasciato alcuna autorizzazione alle società presso le quali il Prof. Savona ha svolto le cariche sociali di cui in premessa, ne' di aver reso pubbliche altre informazioni sulle società stesse, ad esempio relative a partecipazioni rilevanti detenute in emittenti azioni quotate aventi l'Italia come Stato membro di origine.

Sulla base delle informazioni ricevute si può, quindi, ritenere che l'attività dei fondi di investimento del risparmio nell'ambito dei quali il Prof. Savona ha ricoperto gli incarichi di amministratore non sia stata oggetto del potere di regolazione e vigilanza da parte di Consob, con ciò escludendo la sussistenza del requisito in provenienza come sopra identificato.



Autorità Nazionale Anticorruzione *Presidente*

In destinazione.

L'insussistenza del requisito in provenienza come sopra verificata rende superflua la trattazione dell'ulteriore elemento costitutivo della fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 4 d.lgs. 39/2013 in quanto di per sé sufficiente ad escludere l'applicabilità nel caso in esame della richiamata disposizione, così come dell'ulteriore ipotesi di incompatibilità prevista dall'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 39/2013, rispetto alla carica di Ministro.

Ipotesi di conflitto di interesse. Autorità titolare del potere di vigilanza e di accertamento.

In materia di conflitto di interesse, come più volte evidenziato da questa Autorità (si veda ad esempio, la Relazione al Parlamento del 2018, per l'anno 2017, pag. 83), l'Anac non dispone di specifici poteri di intervento e sanzionatori, trattandosi di fattispecie non tipizzate da specifiche disposizioni normative, fatta eccezione per il generale riferimento contenuto nell'art. 6-bis della Legge 241/1990 (introdotto dalla Legge n. 190/2012), dedicato al "Conflitto di interessi".

La disciplina in materia di conflitto di interessi ha trovato una più dettagliata formulazione con l'emanazione del d.P.R. n. 62/2013, "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", cui è seguita l'adozione di specifici codici di comportamento da parte di ogni pubblica amministrazione, la violazione delle cui disposizioni è fonte di responsabilità disciplinare.

In questo contesto, l'intervento dell'Autorità si svolge in forma di ausilio ed indicazione alle singole amministrazioni di volta in volta interessate di fronte a casi di particolare rilevanza; singole amministrazioni che, tuttavia, restano sempre competenti a definire e ad identificare la specifica ipotesi di conflitto di interesse che le riguarda direttamente.

Nel caso in esame, l'amministrazione competente ad individuare un possibile conflitto di interessi che possa interessare il proprio Presidente è esclusivamente la Consob, limitandosi questa Autorità ad indicare criteri generali di interpretazione della disciplina del conflitto di interessi applicabile¹.

¹ In materia di conflitto di interessi verrebbe in rilievo la delibera Consob n. 17444 del 4.8.2010 recante "Approvazione del Codice Etico per i Componenti della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa", il cui l'articolo 5 stabilisce che: "1. I Componenti della Commissione evitano qualsiasi situazione che possa dar luogo a conflitti di interessi, anche solo apparenti. 2. Nei casi di conflitto, anche solo apparente, i Componenti della Commissione si astengono dall'assumere o dal concorrere ad assumere decisioni nonché dal compiere atti che coinvolgano, direttamente o indirettamente, interessi finanziari e non finanziari propri e, per quanto è dato conoscere, del coniuge, di conviventi, di parenti entro il terzo grado o affini entro il secondo. Si astengono in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. 3. [...] 4. Fermo il divieto di abuso di informazioni privilegiate, i Componenti della Commissione si astengono dal compimento di operazioni di acquisto, sottoscrizione e vendita di strumenti finanziari derivati nonché di altri strumenti finanziari, ad eccezione dei seguenti: a) titoli emessi da uno Stato membro dell'Unione Europea o da organismi internazionali di carattere pubblico di cui facciano parte uno o più Stati membri dell'Unione Europea; b) quote di organismi di investimento collettivo del risparmio aperti. 5. Qualora, al momento dell'assunzione delle funzioni, i Componenti della Commissione detengano strumenti finanziari diversi da quelli di cui al precedente comma 4, lett. a) e b), essi comunicano al Garante Etico di cui all'art. 8 le posizioni in essere, concordando con esso le modalità e i termini per il loro smobilizzo ovvero altri accorgimenti volti ad escludere situazioni di conflitto d'interessi."



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

In particolare, nel caso di specie, l'ipotesi di conflitto di interessi rispetto all'incarico pubblico di Presidente della Consob potrebbe porsi con riferimento alle seguenti circostanze:

1. lo status di azionista della società Euklid ltd; infatti sebbene il prof. Savona ad oggi non rivesta nelle suddette società alcuna carica sociale, sembra che lo stesso conservi nella società di cui è stato co-fondatore una partecipazione azionaria (tanto emerge dalla dichiarazione della situazione patrimoniale ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 rilasciata dal Prof. Savona in data 6.8.2018 e presente sul sito istituzionale del Governo);
2. il possibile rapporto tra il Prof. Paolo Savona e il "brand director" di Euklid ltd, Pierfrancesco Savona, che, se confermato, potrebbe lasciar intendere la sussistenza di un legame, anche di natura familiare, del Prof. Savona con la società stessa e con gli interessi dalla stessa perseguiti.

La commistione tra il ruolo istituzionale di Presidente di Consob e la sfera privata relativa al possesso di quote di una società operante nei mercati finanziari potrebbe configurare ipotesi di conflitto di interessi sotto un duplice profilo.

Innanzitutto l'attività di vigilanza sul rispetto delle norme relative alla trasparenza e alla correttezza dei comportamenti dei soggetti abilitati ad operare nel mercato finanziario e il ruolo di regolazione del settore riconducibili a Consob potrebbero dare vita ad un'ipotesi di conflitto controllore/controlato qualora le società in questione e i prodotti finanziari dalle stesse immessi sul mercato possano essere in qualche modo soggetti ai poteri di questa.

Allo stato Consob ha affermato di non aver esercitato tali poteri nei confronti delle società stesse e pertanto il conflitto di interessi in questione non sembrerebbe configurarsi.

Tuttavia, non può escludersi che il fondo di investimento Euklid finisca per rientrare nella sfera di esercizio dei poteri di regolazione e di vigilanza di Consob laddove l'attività del fondo in questione, così come descritta sul sito internet dello stesso, potrebbe essere svolta anche sul mercato italiano.

Infatti, da informazioni riportate dalla stampa in ordine all'attività di investimento riconducibile ad Euklid ltd, si evince che il fondo in questione, pur operando per il tramite di algoritmi, effettua numerose transazioni al giorno anche su azioni di società italiane o comunque quotate sul mercato italiano.

In ogni caso questa prima tipologia di conflitto di interesse del tipo controllore/controlato si configura come un conflitto puntuale, limitato a singole decisioni adottate/adottabili dal controllore nei confronti del soggetto controllato al quale sia legato da un interesse attinente alla sfera privata. Ne consegue che questa tipologia di conflitto potrebbe essere facilmente "sterilizzabile" con l'astensione del controllore relativa ad ogni decisione che possa riguardare il controllato.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

La seconda tipologia di conflitto di interesse che potrebbe evidenziarsi con riferimento alla fattispecie in esame è quella relativa alla possibilità per il Presidente di Consob di avere accesso ad informazioni riservate utili per la gestione del fondo stesso.

Ferma restando la configurabilità di fattispecie illecite penali o amministrative conseguenti all'utilizzo di tali informazioni - fattispecie astrattamente ascrivibili a tutti i funzionari in possesso di tali informazioni -, la disponibilità di informazioni riservate da parte di chi detenga interessi privati in società che operano quotidianamente nell'ambito dei mercati azionari potrebbe dare luogo ad ipotesi di conflitto di interesse di tipo generalizzato, più difficile da neutralizzare rispetto al conflitto di interesse puntuale.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- le eventuali ipotesi di incompatibilità o conflitto di interessi ravvisabili nella nomina del Prof. Paolo Savona a Presidente di Consob, rispetto alla pregressa carica di Ministro per gli affari europei, sono oggetto dei poteri di vigilanza sull'applicazione dei divieti contenuti nella legge n. 215/2004 attribuiti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

- l'insussistenza di una fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 4, comma 1, lettera b), d.lgs. 39/2013, con riferimento alla nomina del Prof. Paolo Savona a Presidente di Consob;

- la trasmissione a Consob per le valutazioni di competenza delle considerazioni sopra espresse in merito al possibile conflitto di interessi del Prof. Paolo Savona quale Presidente di Consob, oltre che alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 13 marzo 2019.

Il Segretario, Maria Esposito