



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 275 e abb.-A/R

Disposizioni in materia di conflitti di interessi

N. 84 – 23 febbraio 2016



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 275 e abb.-A/R

Disposizioni in materia di conflitti di interessi

N. 84 – 23 febbraio 2016

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

Estremi del provvedimento

A.C.	275 e abb.-A/R
Titolo breve:	Disposizioni in materia di conflitti di interessi
Iniziativa:	parlamentare in prima lettura alla Camera
Commissione di merito:	I Commissione
Relatore per la Commissione di merito:	Francesco Sanna
Gruppo:	PD
Relazione tecnica:	assente

Parere richiesto

Destinatario:	All'Assemblea
Oggetto:	testo A/R

INDICE

ARTICOLI DA 1 A 16.....	- 4 -
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONFLITTI DI INTERESSI.....	- 4 -

PREMESSA

Il provvedimento in esame reca disposizioni in materia di conflitti di interessi.

Il provvedimento, in una precedente formulazione, è stato sottoposto all'esame della V Commissione¹, la quale - nel corso della seduta dell'11 dicembre 2014 - ha reso parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Si ricorda che con la nota n. 84189 del 29 ottobre 2014 era stata trasmessa una relazione tecnica negativamente verificata dalla Ragioneria generale dello Stato.

La nota di trasmissione faceva riferimento alla versione del testo unificato elaborato dalla I Commissione (AC 275-A), sollevando la possibilità di oneri derivanti:

- dall'articolo 9 del provvedimento, relativo all'istituzione della Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interesse, in merito ai numerosi compiti e funzioni attribuiti a tale Commissione;
- dall'articolo 8, comma 4, che assegnava alla Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interessi il compito di provvedere agli accertamenti necessari, eventualmente avvalendosi del Corpo della guardia di finanza e delle altre Forze di polizia dello Stato, anche allo scopo di procedere all'acquisizione, alla correzione o integrazione d'ufficio dei dati patrimoniali delle persone soggette a controllo. A tal proposito la nota evidenziava che i compiti in oggetto non rientravano tra le attività istituzionali dei Corpi di polizia in questione.

In ragione del parere contrario espresso dalla Commissione Bilancio, l'Assemblea, nella seduta dell'11 dicembre 2014, ha rinviato il testo alla Commissione di merito, la quale ha avviato un nuovo esame del provvedimento "al fine di circoscriverne puntualmente l'impatto finanziario e di definirne conseguentemente le occorrenti coperture finanziarie²".

È oggetto della presente Nota il testo unificato elaborato dalla Commissione di merito (Affari Costituzionali), in seguito all'esame svolto dopo il predetto rinvio in Commissione³.

Il provvedimento non è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le norme che presentano profili di carattere finanziario.

¹ Sulla precedente formulazione del testo è stata redatta la Scheda di analisi n. 43 del 7 ottobre 2014.

² Si veda il resoconto della seduta del 26 marzo 2015 della I Commissione.

³ Il testo unificato incorpora le abbinare proposte di legge A.C. 275 Bressa, A.C. 1059 Fraccaro, A.C. 1832 Civati, A.C. 1969 Tinagli, A.C. 2339 Dadone, A.C. 2634 Rizzetto, A.C. 2652 Scotto e A.C. 3426 Rubinato.

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLI da 1 a 16

Disposizioni in materia di conflitti di interessi

Le norme stabiliscono che i titolari di cariche politiche, nell'esercizio delle loro funzioni, sono tenuti a operare esclusivamente per la cura degli interessi pubblici a loro affidati (articolo 1).

Le disposizioni in esame, ai sensi dell'articolo 2, si applicano:

- ai titolari di cariche di governo nazionali;
- ai titolari di cariche di governo regionali;
- ai membri del Parlamento;
- ai consiglieri regionali.

L'autorità competente per l'attuazione delle disposizioni della presente legge è l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Autorità). Questa, per l'espletamento delle funzioni a essa attribuite dal testo in esame, può chiedere a qualsiasi organo della pubblica amministrazione e a ogni altro soggetto pubblico o privato, nei limiti consentiti dall'ordinamento, dati e notizie concernenti la materia disciplinata dalla legge stessa. Inoltre, l'Autorità, per l'espletamento delle indagini, delle verifiche e degli accertamenti che ritenga opportuni, può avvalersi della collaborazione di amministrazioni ed enti pubblici (articolo 3).

Le norme stabiliscono che sussiste conflitto di interessi in tutti i casi in cui il titolare di una carica di governo sia portatore di un interesse economico privato tale da condizionare l'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza (articolo 4).

Sono definiti gli obblighi dichiarativi che gravano sui titolari di cariche di governo nazionali. Gli obblighi dichiarativi riguardano:

- le cariche e le attività ricoperte, anche se cessate nei precedenti dodici mesi;
- i redditi ed i dati patrimoniali, inclusi i dati relativi alla titolarità di imprese individuali;
- i contratti o gli accordi stipulati con terzi, al fine di assumere, intraprendere o proseguire, dopo la cessazione della carica di governo, un impiego o un'attività di qualunque natura.

I medesimi obblighi dichiarativi gravano anche sul coniuge non legalmente separato e sui parenti entro il secondo grado del titolare della carica di governo nazionale o comunque sulla persona con lui stabilmente convivente (articolo 5, commi da 1 a 6).

Per l'espletamento dei compiti di indagine, verifica, accertamento e controllo attribuiti dalla presente legge, l'Autorità può avvalersi di banche dati pubbliche o private, sulla base

di specifiche linee guida stabilite dal Garante per la tutela dei dati personali entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge nonché, per le banche dati del sistema informativo della fiscalità, sulla base di specifica convenzione conclusa con l'Agenzia delle entrate. L'Autorità provvede agli accertamenti della completezza e veridicità delle dichiarazioni anche avvalendosi, ove occorra tramite il Corpo della guardia di finanza, delle banche dati e dei sistemi informativi facenti capo all'anagrafe tributaria. L'Autorità può richiedere chiarimenti o informazioni integrative al dichiarante, assicurando il rispetto del principio del contraddittorio. Qualora le dichiarazioni dovute non siano presentate o risultino incomplete o non veritiere, ne informa immediatamente gli interessati e il titolare della carica di governo nazionale perché provvedano alla loro integrazione o correzione. In caso di ulteriore inerzia, l'Autorità può procedere all'acquisizione di tutti gli elementi ritenuti utili avvalendosi, ove occorra, del Corpo della guardia di finanza. Le dichiarazioni rese dai soggetti obbligati sono pubblicate sul sito internet dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in un'apposita sezione dedicata al conflitto di interessi (articolo 5, commi da 6-*bis* a 8-*bis*).

Sono definite le attività incompatibili con la titolarità di una carica di governo nazionale, tra le quali figura l'esercizio di attività imprenditoriali (articolo 6).

Si prevede che l'Autorità, qualora rilevi situazioni di potenziale conflitto di interesse, debba informare i titolari delle cariche di governo nazionale dell'obbligo di astensione da decisioni per le quali il potenziale conflitto sia stato rilevato, anche se le stesse sono adottate nell'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al titolare della carica. Si prevede comunque che, nel momento in cui il potenziale conflitto di interesse si sostanzia, l'obbligo di astensione sussista per il titolare della carica indipendentemente dalla ricezione di una segnalazione da parte dell'Autorità (articolo 7).

Nel caso in cui il titolare della carica di governo nazionale abbia rilevanti interessi patrimoniali o finanziari in un determinato settore del mercato o possieda partecipazioni rilevanti in determinati settori economici, l'Autorità può disporre che i beni e le attività patrimoniali posseduti dal titolare siano affidati, in esito ad apposita procedura, a una gestione fiduciaria. Qualora non vi siano altre misure possibili per evitare il conflitto di interessi, l'Autorità può disporre che il titolare della carica di governo proceda alla vendita dei beni e delle attività patrimoniali rilevanti (articoli 8 e 9).

Con riguardo agli aspetti fiscali, è stabilito che alle plusvalenze realizzate attraverso eventuali operazioni di dismissione dei valori mobiliari posseduti dai titolari di cariche di governo eseguite dall'interessato o dal gestore in attuazione della presente legge si applicano in ogni caso le aliquote di imposta relative alle partecipazioni non qualificate detenute da persone fisiche. È stabilito, altresì, che l'eventuale trasferimento in gestione fiduciaria di attività economiche e la loro successiva restituzione all'interessato non costituiscono realizzo di plusvalenze o di minusvalenze. Tutti gli atti e i contratti stipulati

ai fini del trasferimento al gestore e della successiva restituzione all'interessato sono esenti da ogni imposta diretta o indiretta. I proventi derivanti dal patrimonio trasferito sono imputati al titolare del patrimonio, secondo quanto previsto dalle norme relative alla categoria nella quale rientrano. Il gestore applica le ritenute e le imposte sostitutive dovute (articolo 10).

Si prevede che le regioni e le province autonome disciplinino le situazioni di conflitto di interessi dei titolari di cariche di governo regionale uniformandosi ai principi dettati dal testo in esame e affidando i poteri di vigilanza, controllo e sanzione all'Autorità (articolo 11).

Sono apportate modifiche all'articolo 10, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, che tratta, fra l'altro, della composizione e nomina dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Le norme riportano il numero dei membri dell'Autorità a cinque - abrogando la disposizione che aveva ridotto tale numero a tre⁴ - e novellano la procedura prevista per la loro nomina. Si prevede che l'Autorità presenti alle Camere una relazione semestrale sullo stato delle attività esercitate ai sensi della presente legge. Si prevede che ai maggiori oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo si faccia fronte nell'ambito del bilancio dell'Autorità, che a tal fine effettua corrispondenti risparmi di spesa, ulteriori rispetto a quelli previsti a legislazione vigente, senza incrementare il contributo a carico dei soggetti vigilati (articolo 14).

Al riguardo si rileva che la proposta attribuisce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato poteri di controllo, d'indagine e sanzionatori, finalizzati alla prevenzione e repressione dei conflitti di interesse, ulteriori rispetto a quelli assegnati a legislazione vigente. Pur prendendo atto che il testo all'esame non prevede - diversamente dal testo dell'AC 275-A - l'istituzione di un apposito organismo, appare necessario acquisire elementi volti a chiarire se la predetta Autorità possa fronteggiare i nuovi compiti assegnati con le risorse disponibili a legislazione vigente, ossia avvalendosi dei contributi a carico dei soggetti vigilati, dovuti in forza della normativa relativa alla tutela della concorrenza e del mercato.

Tali chiarimenti appaiono necessari anche alla luce delle disposizioni dell'art. 14, in base al quale agli oneri derivanti dall'aumento del numero dei componenti dell'Autorità da tre a cinque, la medesima Autorità deve far fronte mediante corrispondenti risparmi di spesa senza incrementare il contributo a carico dei soggetti vigilati. Sul punto si rinvia comunque a quanto di seguito osservato per i profili di copertura finanziaria.

⁴ Articolo 23, comma 1, lettera d) del decreto legge n. 201/2011.

Appare, altresì, opportuno acquisire elementi di valutazione circa gli effetti finanziari derivanti dalle previsioni che consentono all'Autorità, per l'espletamento delle indagini, delle verifiche e degli accertamenti:

- di avvalersi della collaborazione di amministrazioni ed enti pubblici (articolo 3, comma 3);
- di avvalersi, ove occorra, del Corpo della guardia di finanza (articolo 5, comma 7);
- di consultare banche dati e sistemi informativi facenti capo all'anagrafe tributaria (articolo 5, comma 7).

A tal proposito si fa presente che la relazione tecnica riferita al testo dell'AC 275-A, con riguardo a norme di tenore simile, affermava che l'eventuale avvalimento a fini ispettivi e di indagine della Guardia di finanza implicava lo svolgimento, da parte della stessa, di compiti estranei ai fini istituzionali definiti dal decreto legislativo 68/2001. Ciò implicherebbe, secondo la citata relazione tecnica, l'assegnazione di risorse finanziarie aggiuntive. Appare pertanto necessario chiarire se la nuova formulazione del testo adottata sia idonea a escludere le eventualità prospettate nella predetta relazione tecnica.

Con riferimento al regime fiscale previsto dall'articolo 10, si osserva che il testo in esame è identico a quello recato dall'articolo 13 dell'AC 275-A, in relazione al quale la citata relazione tecnica non rilevava profili problematici di natura finanziaria. In merito alla neutralità finanziaria di tale disposizione appare comunque opportuno acquisire una conferma dal Governo.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si osserva che la disposizione prevede che ai maggiori oneri, peraltro non quantificati, derivanti dall'attuazione dell'articolo 14 - volto, in particolare, ad incrementare da tre a cinque il numero dei componenti l'Autorità garante della concorrenza e del mercato - si farà fronte nell'ambito del bilancio dell'Autorità medesima, che a tal fine effettua corrispondenti risparmi di spesa, ulteriori rispetto a quelli previsti a legislazione vigente, senza incrementare il contributo a carico dei soggetti vigilati. Al riguardo, si rileva che la clausola di copertura testé descritta non appare congrua. Ciò

anche in considerazione del fatto che il provvedimento nel suo complesso non contiene disposizioni che consentano di realizzare, sia pure in prospettiva, risparmi di spesa, ma anzi attribuisce alla citata Autorità, nella specifica materia dei conflitti di interessi, compiti e funzioni aggiuntivi rispetto a quelli già svolti ai sensi dell'ordinamento vigente, con riferimento ai quali appaiono piuttosto prefigurabili effetti finanziari negativi.