

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI  
GARANZIA DEGLI STATUTI E PER LA TRASPARENZA E IL  
CONTROLLO DEI RENDICONTI DEI PARTITI POLITICI  
SULLA PROPOSTA DI LEGGE A. C. 1189**

**1- Istituzione e compiti della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici.**

La Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici è stata istituita dall'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96; l'attuale denominazione rinviene dall'articolo 4, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 13, di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149.

Essa svolge sostanzialmente le seguenti funzioni:

- controllo di conformità a legge degli statuti delle compagini politiche che chiedono l'iscrizione al registro dei partiti, istituito con l'articolo 4 del decreto-legge n. 149 del 2013, al fine di essere ammessi ai benefici di contribuzione volontaria introdotti dagli articoli 11 e 12 del decreto-legge medesimo, consistenti sia in un regime fiscale agevolato per le erogazioni liberali in denaro di persone fisiche e società ai fini dell'imposta sui redditi, sia nella partecipazione alla ripartizione annuale delle risorse derivanti dalla destinazione volontaria del due per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche;

- controllo di regolarità e conformità a legge dei rendiconti dei partiti e movimenti politici più rappresentativi (cioè che abbiano conseguito almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo alle ultime elezioni per il rinnovo dei massimi consessi rappresentativi - Parlamento italiano ed europeo, Consigli regionali o delle Province autonome - o il 2% dei voti validi espressi alla Camera dei deputati), oppure iscritti nel registro nazionale dei partiti politici;

- applicazione delle sanzioni per gli illeciti amministrativi previsti in materia.

L'articolo 9, commi 4 e seguenti, della legge n. 96 del 2012 e l'articolo 8 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, disciplinano sia il procedimento di controllo, sia quello sanzionatorio, quest'ultimo da svolgersi secondo le modalità dettate dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, cui rinvia l'articolo 9, comma 19, della legge n. 96 del 2012.

Il complesso delle disposizioni sopra richiamate, non sempre di agevole interpretazione, è il risultato di una serie di modifiche normative, apportate a più riprese,

le quali non sempre si presentano fra loro coordinate in maniera coerente ed organica e che mal si attagliano alle varieguate situazioni giuridiche dei partiti interessati.

Tale situazione, già segnalata nel corso dell'audizione del Presidente pro tempore della Commissione presso la Camera dei Deputati (seduta del 26 giugno 2013 - I Commissione), è stata oggetto di interventi da parte del legislatore<sup>1</sup>.

Permane tuttora la frammentarietà della normativa della materia che richiederebbe un armonico e complessivo intervento.

Nell'audizione presso il Senato - A.S. 2439 - I Commissione permanente (Affari Costituzionali) - tenutasi in data 11 ottobre 2017, il Presidente pro tempore della Commissione di garanzia per gli statuti e per la trasparenza ed il controllo dei rendiconti dei partiti politici, ha rappresentato le difficoltà di funzionamento della Commissione stessa depositando, aderendo alla richiesta avanzata nelle vie brevi, un articolato volto a rendere le relative funzioni coerenti con la natura di organo indipendente conferita dal legislatore<sup>2</sup>.

Nella stessa sede veniva rappresentata l'assenza dei controlli sulle fondazioni e associazioni e l'insufficienza dell'indice di colleganza strettamente formalistico di carattere organizzativo, necessario per la sottoposizione al controllo della Commissione - consistente

---

<sup>1</sup> Articolo 1 legge 27 ottobre 2015, n. 175 (proroga dei termini di esame dei rendiconti con le modalità previste dalla previgente normativa e dotazione di personale alla Commissione); articolo 12 *quater* del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11 (proroga di termini per l'accesso ai benefici di cui agli articoli 11 e 12 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 per l'anno 2015); articolo 4, comma 1 *quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, convertito dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21 (proroga del termine per il deposito dei rendiconti per gli esercizi 2013 e 2014 e introduzione della sanzione amministrativa pecuniaria di euro 200.000 nei confronti dei partiti e dei movimenti politici che non ottemperano all'obbligo di trasmissione dei rendiconti e dei relativi allegati nei termini previsti).

<sup>2</sup> Sulla base di quanto evidenziato nell'audizione del 11 ottobre 2017, venivano segnalate le seguenti esigenze:

- valutare l'opportunità di raccogliere in un unico testo normativo il complesso delle disposizioni vigenti: sull'assetto organizzativo dei partiti iscritti o meno al registro dei partiti; sul sistema di attribuzione di risorse con riflessi anche indiretti sull'erario; sul regime dei controlli da attrarre presso un unico Organismo di garanzia;
- disciplinare compiutamente l'assetto giuridico della Commissione e della relativa struttura di supporto al fine di garantirne la piena autonomia e indipendenza;
- rimodulare la sanzione prevista all'ultimo periodo dell'articolo 9, comma 4, della legge n. 96 del 2012 secondo criteri di progressività basata sulla gravità dell'infrazione commessa;
- allineare alla scadenza dei rendiconti per gli esercizi 2013-2015 con quella afferente all'esercizio 2016;
- fornire l'interpretazione autentica dell'articolo 18 del d.l. n. 149 del 2013, dando rilievo alla stabilità e alla continuità dell'azione politica del partito nel suo concorso a determinare le linee politiche a livello locale e/o nazionale (ciò in linea con l'orientamento osservato dalla Commissione in tema di obblighi al rendiconto nei confronti delle liste elettorali che su un piano di effettività operano solo nell'imminenza e nel corso della tornata elettorale);
- consentire ai partiti minori di avvalersi di un revisore unico, al fine di non far gravare eccessivi e ingiustificati oneri su tali formazioni.

nella composizione degli organi direttivi delle fondazioni e associazioni determinata dalle deliberazioni dei partiti – prevista dall’articolo 6 del decreto legge n. 149 del 2013<sup>3</sup>.

### **1.1.Funzioni attuali della Commissione e carico di lavoro.**

Di seguito si riportano le principali funzioni esercitate dalla Commissione:

- controllo di conformità alla legge degli Statuti presentati dai partiti o movimenti politici per l’iscrizione nel registro di cui all’articolo 4, decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149;
- controllo di regolarità e di conformità alla legge del rendiconto e dei relativi allegati, redatti dai partiti ai sensi dell’articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2;
- ammissione ai benefici di cui agli articoli 11 e 12 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 13;
- rapporti con l’Avvocatura Generale dello Stato in materia di contenzioso sorto a seguito di attività provvedimento della Commissione;
- relazione alle Camere ai sensi dell’articolo 9, comma 5, ultimo periodo, della legge n. 96 del 2012.

---

<sup>3</sup> Si segnalava, in particolare che: “Gli obblighi imposti, ai quali è estraneo ogni effetto sulle poste contabili dei rendiconti dei partiti, sono ispirati a criteri di trasparenza (al pari di quelli previsti dal precedente articolo 5, comma 4, per le associazioni e le fondazioni, che versano nelle situazioni di composizione degli organi direttivi o di erogazione di contribuzioni e servizi ai partiti nelle modalità prese in considerazione dalla disposizione medesima) e sul piano dell’effettività sono connessi alla sussistenza di un indice di colleganza strettamente formalistico di carattere organizzativo.

La casistica del “consolidamento” riscontrata nell’attività di questa Commissione (anche da parte dei rappresentanti legali dei partiti con la richiesta di un’apposita attestazione) è risultata estremamente ridotta, rimanendo, pertanto, estranee ad ogni forma di pubblicità le numerose fondazioni e associazioni che, secondo gli organi di stampa, sarebbero a vario e diverso titolo collegate ad esponenti di partiti”.

*Tabella riepilogativa delle attività espletate dalla Commissione:*

|  |               |             |
|--|---------------|-------------|
| <b>Attività di controllo di regolarità e di conformità alla legge del rendiconto e dei relativi allegati, redatti dai partiti ai sensi dell'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2.</b> | <b>2016 *</b> | <b>2017</b> |
| <b>RENDICONTI PERVENUTI</b>  | <b>203</b>    | <b>72</b>   |
| <b>ATTI DI CONTESTAZIONE</b>   | <b>95</b>     | <b>16</b>   |
| <b>Totale partiti tenuti all'obbligo dell'invio del rendiconto</b>   | <b>298</b>    | <b>88</b>   |
| <b>INVITI A SANARE</b>   | <b>71</b>     | <b>17</b>   |
| <b>REGOLARITA' CONTABILE</b>   | <b>141</b>    | <b>37</b>   |
| <b>ORDINANZE DI ARCHIVIAZIONE</b>  | <b>0</b>      | <b>55</b>   |
|  |               |             |
| <b>Altre attività della Commissione</b>  | <b>2016*</b>  | <b>2017</b> |
| <b>RIUNIONI della Commissione</b>  | <b>54</b>     | <b>36</b>   |
| <b>Audizioni con i Partiti</b>   | <b>45</b>     | <b>17</b>   |
| <b>Delibere</b>  | <b>10</b>     | <b>2</b>    |
| <b>Statuti esaminati</b>   | <b>22</b>     | <b>21</b>   |
| <b>Richieste benefici articoli 11 e 12 D.L. n. 149 del 2013</b>  | <b>32</b>     | <b>5</b>    |
| <b>Affari trattati con l'Avvocatura Generale dello Stato in materia di contenzioso sorto a seguito di attività provvedimento della Commissione.</b>  | <b>25</b>     | <b>7</b>    |
| <b>Richieste pagamenti alla Tesoreria della Camera dei deputati</b>  | <b>27</b>     | <b>8</b>    |
|  |               |             |
| <b><i>* l'anno 2016 per effetto della legge 21 del 27 febbraio 2016 (c.d. milleproroghe ) comprende l'attività di controllo sui rendiconti 2013 - 2014 e 2015</i></b>                        |               |             |

## **2. Assetto ordinamentale della Commissione.**

La composizione della Commissione, disciplinata dall'articolo 9, comma 3, legge n. 96 del 2012 prevede la presenza di cinque componenti di cui uno designato dal Primo presidente della Corte di cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della Corte dei conti, tra i quali scegliere il Presidente della Commissione. Tutti i componenti sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata.

Con legge 27 ottobre 2015, n. 175, modificativa del citato articolo 9, si è provveduto a dotare la Commissione di una struttura di supporto per le attività ad essa affidate dalla legge.

Tale assetto presenta i seguenti aspetti meritevoli di rivisitazione.

In primo luogo, l'articolo 9, comma 3, legge 96 del 2012 e s.m.i., stabilisce che Camera e Senato garantiscono l'operatività della Commissione attraverso le necessarie dotazioni di personale di segreteria. Per tali esigenze della Commissione, dalla sua istituzione ad oggi, il Senato ha disposto l'assegnazione di personale con contratto a tempo determinato ed in misura non adeguata (n. 2 unità di personale). Ciò ha determinato problemi all'operatività della segreteria e della Commissione stessa, in particolare nei periodi di cessazione e nuova stipulazione del contratto di lavoro, di ciascuna delle due unità.

L'elevata alternanza di dipendenti con contratto a tempo determinato comporta, inoltre, l'esigenza di affiancamento e formazione del personale di nuova assegnazione, attività non sempre agevole tenuto conto degli ordinari incumbenti.

Ai sensi del summenzionato comma 3, la Commissione può avvalersi, inoltre, per i compiti ad essa affidati, di cinque unità di personale, dipendenti della Corte dei conti addette alle attività di revisione, e di due unità di personale, dipendenti da altre amministrazioni pubbliche, esperte nell'attività di controllo contabile.<sup>4</sup>

A tal fine sarebbe opportuno disciplinare compiutamente l'istituzione di un organismo indipendente e dotato di autonomia giuridica e patrimoniale.

La dotazione del personale al pari dell'autonomia e dell'assegnazione di risorse proprie configura l'ineludibile presupposto per garantire l'indipendenza della Commissione.

Si riportano di seguito precedenti in giurisprudenza che riconoscono la posizione di autonomia e indipendenza della Commissione rispetto agli organi parlamentari:

- ordinanza del Tribunale di Roma – II sezione civile – del 5 dicembre 2017 su ricorso n. 83137/2016: “...*la composizione ed il procedimento di formazione della suddetta Commissione, tali per cui essa è costituita solo da magistrati designati dai Presidenti degli organi giurisdizionali di rispettiva appartenenza con esclusione di un potere di scelta da parte dei Presidenti di Camera e Senato che con atto formale li nominano,*

---

<sup>4</sup> Tale previsione normativa, istitutiva di una struttura del tutto anomala ed unica nel suo genere nel panorama degli organismi di garanzia e controllo, è all'origine di disparità nel trattamento giuridico ed economico del personale di supporto alla Commissione. Si determina, infatti, che il personale proveniente da diverse amministrazioni (e, quindi, con diverso inquadramento professionale, diverso trattamento giuridico ed economico, diverso CCNL di riferimento) abbia ruolo e funzioni identiche.

Per i motivi anzidetti ed al fine di garantire stabilità ed autonomia alla Commissione, è auspicabile dotare la stessa di una struttura di personale stabile e con inquadramento adeguato alla specificità dei compiti svolti e dei ruoli ricoperti.

*appaiono tali da assicurare la sua strutturale estraneità al sistema elettorale politico e dunque anche alla maggioranza che quest'ultimo di volta in volta esprime”.*

- sentenza n. 3914 del 9 marzo 2015 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Sezione Prima – in decisione di ricorso contro provvedimento della Commissione “...dichiara il difetto di legittimazione passiva della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza del Consiglio dei Ministri”.
- sentenza n. 2872 del 13 marzo 2018 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Sezione Prima – la “Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza ed il controllo dei rendiconti dei partiti – istituita dall’articolo 9 della legge n. 96 del 2012 – ... ancorché abbia sede presso la Camera dei Deputati, in alcun modo può essere considerata un suo organo, non essendo composta da deputati o senatori né deputata allo svolgimento di funzioni parlamentari”.

### **3. Disegno di legge A. C. n. 1189 del 2018**

Con riferimento alle disposizioni del Capo II del disegno di legge, si portano all’attenzione della I Commissione Affari Costituzionali della Camera, le seguenti considerazioni.

#### **Articolo 7**

L’articolo recepisce una nozione generica e ampia di partiti e movimenti politici che, in sede applicativa, può dar luogo a difficoltà e incertezze nell’individuazione dei soggetti tenuti agli obblighi ivi previsti, destinatari dei relativi controlli e del regime sanzionatorio.

Ai fini dell’emersione e della selezione dei soggetti che svolgono attività politica con carattere di effettività e con mezzi e assetti organizzativi idonei allo scopo, si suggerisce di far riferimento alla nozione legale di partito politico recepita dall’articolo 18 del decreto-legge n. 149 del 2013, convertito con legge n. 13 del 2014 ove si voglia assoggettare a controllo partiti e movimenti politici con stabile assetto organizzativo, e non anche le “Liste” presentate in occasione delle competizioni elettorali.

Il **comma 1**, quinto periodo, nei termini in cui è formulato, appare introdurre incertezza fra i termini per l’annotazione nell’apposito registro dei contributi, prestazioni ed altro, erogati in favore dei partiti e dei movimenti politici, e il termine di redazione e presentazione del

rendiconto stabilito dall'articolo 9, comma 4, del decreto-legge n. 149 del 2013, convertito con legge n. 13 del 2014.

Per una migliore lettura e coordinamento normativo si suggerisce la seguente formulazione:

*“I dati annotati devono risultare in apposito allegato al rendiconto di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, e devono essere pubblicati nel sito internet istituzionale del partito o movimento politico”.*

Al **comma 3**, per sopperire alle esigenze di funzionamento della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici – del tutto priva di risorse economiche - in luogo del versamento dei contributi ricevuti dai partiti in violazione dei divieti di legge, *“alla cassa delle ammende di cui all'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547”*, può prevedersi il versamento *“in apposito bilancio per il funzionamento e le spese di organizzazione della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici”.*

Al **comma 5**, per consentire i controlli della Commissione, va aggiunto il seguente periodo: *“Gli organi competenti a verificare la corretta presentazione delle liste elettorali dieci giorni prima delle elezioni comunicano alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici l'omesso adempimento agli obblighi di cui al precedente periodo”.*

## **Articolo 9**

L'articolo presenta talune criticità sul piano applicativo.

Esso, invero, si occupa delle fondazioni, delle associazioni, dei comitati che operano in collegamento con i partiti e i movimenti politici, o che abbiano come scopo l'elaborazione di politiche pubbliche.

Detti enti sono equiparati ai partiti e movimenti politici. In conseguenza divengono destinatari di tutto il quadro normativo - che si occupa della trasparenza del reperimento delle risorse da parte dei soggetti politici, del loro utilizzo e dei relativi controlli (segnatamente decreto-legge n. 149 del 2013 e legge n. 96 del 2012) - che nell'attualità trova applicazione nei confronti dei partiti politici, sul presupposto della loro presenza con propri eletti nel Parlamento nazionale ed europeo, nei consigli regionali e nelle province di Trento e Bolzano, o dell'esito percentuale della consultazione per il rinnovo della Camera dei Deputati (cfr. articolo 9, comma 4, della legge n. 96 del 2012).

Ai fini dell'esercizio delle funzioni di controllo della Commissione non presenta difficoltà l'individuazione delle fondazioni, associazioni, comitati in base al criterio dell'ingerenza del partito o movimento politico nella composizione degli organi direttivi di detti enti, o della contribuzione al partito da parte degli enti medesimi in misura superiore ai 5.000 euro, gravando sul partito l'obbligo di dichiarazione dell'esistenza di dette circostanze.

Con riguardo alle fondazioni, associazioni, e comitati - prive di collegamento con i partiti per la nomina di componenti di propri organi, o che non contribuiscono alla loro attività - che sono equiparate ai partiti politici in base ai diversi indici rivelatori previsti dall'articolo 9, si presenta difficoltosa la loro enucleazione dall'indistinto ed esteso coacervo dell'associazionismo privato.

Si dovrebbe, pertanto, imporre agli enti da ultimo presi in considerazione la trasmissione alla Commissione di un'autodichiarazione in ordine all'esistenza delle condizioni che riconducono le fondazioni, associazioni e comitati nell'area precettiva dell'articolo 9, con effetto di equiparazione ai partiti politici e assoggettamento ai controlli di legge.

Per la omessa o non veritiera autodichiarazione dovrebbe essere prevista apposita sanzione.

### **Articolo 10**

Al **comma 3** è prevista un'ampia graduazione della sanzione (da 12.000 a 120.000 euro) per illeciti di diversa natura, concernenti: l'omessa presentazione dei *curricula vitae* dei candidati; la mancata presentazione del rendiconto; il collegamento del partito a più di una fondazione, associazione o comitato.

In relazione all'ampiezza della forbice della misura afflittiva e alla diversità degli illeciti congiuntamente presi in considerazione, si suggerisce di stabilire in via normativa i criteri di graduazione della misura della sanzione, ad esempio *“secondo la tipologia dell'illecito, la gravità della violazione, il rilievo nazionale o regionale del partito”*.

Onde garantire la gradualità e proporzionalità dell'attuale regime sanzionatorio per l'omessa presentazione del rendiconto annuale e dei relativi allegati, si segnala l'opportunità di aggiungere il seguente periodo: *“La sanzione per l'illecito amministrativo di cui all'articolo 7, comma 6, si applica a partire dai rendiconti relativi all'anno 2013. È abrogata ogni contraria disposizione”*.

Al **comma 5**, per le ragioni già in precedenza esposte con riferimento all'articolo 7, comma 3, si propone il versamento delle somme riscosse a titolo di sanzione *“in apposito bilancio per*



*il funzionamento e le spese di organizzazione della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici”.*

**Comma 6**, si esprimono dubbi sul ruolo organizzatorio e di indirizzo affidato ai Presidenti del Senato e della Camera nei confronti della Commissione avuto riguardo al quadro normativo che la colloca in posizione di autonomia e di indipendenza, proprio in relazione al delicato controllo della gestione economica e finanziaria dei partiti e dei movimenti politici.

#### **4. Proposte conclusive**

La Commissione ritiene positiva l’attenzione posta sulla trasparenza e sul sistema dei controlli relativi all’acquisizione di risorse da parte di soggetti che svolgono attività politica organizzata.

I controlli che vengono assegnati alla Commissione, alcuni di nuovo contenuto e di più ampio raggio, rendono, peraltro, necessarie previsioni di incremento della dotazione del personale oggi incardinato nella struttura.

Si ribadisce che l’indipendenza della Commissione, può essere assicurata soltanto conferendole la necessaria autonomia nelle sue poliedriche manifestazioni.

#### **Allegati:**

- 1) Audizione del Presidente pro tempore della Commissione presso il Senato della Repubblica (seduta del 11 ottobre 2017 - 1<sup>a</sup> Commissione Affari Costituzionali);**
- 2) Articolato normativo su A.S. 2439;**
- 3) Audizione del Presidente pro-tempore della Commissione presso la Camera dei Deputati (seduta del 26 giugno 2013 – 1<sup>a</sup> Commissione).**

#### **ALLEGATO 1)**

# **AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI GARANZIA DEGLI STATUTI E PER LA TRASPARENZA E IL CONTROLLO DEI RENDICONTI DEI PARTITI POLITICI SUL DDL A.S. 2439**

## **1 Contesto normativo di riferimento e sue difficoltà applicative**

La Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici - istituita a mente dell'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96 e così denominata dall'articolo 4, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 13, di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 - svolge sostanzialmente le seguenti funzioni:

- controllo di conformità a legge degli statuti delle compagini politiche che chiedono l'iscrizione al registro dei partiti, istituito con l'articolo 4 del decreto-legge n. 149 del 2013, al fine di essere ammessi ai benefici di contribuzione volontaria introdotti dagli artt. 11 e 12 del decreto-legge medesimo, consistenti sia in un regime fiscale agevolato per le erogazioni liberali in denaro di persone fisiche e società ai fini dell'imposta sui redditi, sia nella partecipazione alla ripartizione annuale delle risorse derivanti dalla destinazione volontaria del due per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche;

- controllo di regolarità e conformità a legge dei rendiconti dei partiti e movimenti politici più rappresentativi (cioè che abbiano conseguito almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo alle ultime elezioni per il rinnovo dei massimi consessi rappresentativi - Parlamento italiano ed europeo, Consigli regionali o delle Province autonome - o il 2% dei voti validi espressi alla Camera dei deputati), oppure iscritti nel registro nazionale dei partiti politici;

- applicazione delle sanzioni per gli illeciti amministrativi previsti in materia.

L'articolo 9, commi 4 e segg., della legge n. 96 del 2012 e l'articolo 8 della legge n. 13 del 2014, disciplinano sia il procedimento di controllo, sia quello sanzionatorio, quest'ultimo da svolgersi secondo le modalità dettate dalla legge n. 689/1981, cui rinvia l'articolo 9, comma 19, della legge n. 96 del 2012.

Il complesso delle disposizioni sopra richiamate, non sempre di agevole interpretazione, è il risultato di una serie di modifiche normative, apportate a più riprese, le quali non sempre si presentano fra loro coordinate in maniera coerente ed organica e mal si attagliano alle variegate situazioni giuridiche dei partiti interessati.

## **1.1 Irragionevolezza della sanzione non modulabile rispetto alla natura dell'inadempienza.**

In tale quadro, potenzialmente foriero di controversie, risulta essere il disposto di cui all'ultimo periodo dell'articolo 9, comma 4, della legge n. 96 del 2012, introdotto dall'articolo 4, comma 1 *quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, convertito con legge 25 febbraio 2016, n. 21, che prende in considerazione i casi di mancata presentazione a questa Commissione del rendiconto o degli altri documenti prescritti a corredo dello stesso.

Stabilisce detta disposizione che *“ai partiti e ai movimenti politici che non ottemperano all'obbligo di trasmissione degli atti di cui al secondo e al terzo periodo, nei termini ivi previsti o in quelli eventualmente prorogati da norme di legge, la Commissione applica una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 200.000”*.

Al riguardo si deve segnalare che la richiamata disposizione prevede:

- una sanzione unica per qualsiasi omissione documentale relativa all'obbligo di rendiconto annuale senza alcuna gradualità nella misura rapportata alla tipologia e all'entità delle condotte omissive (es. la norma sanziona ugualmente la mancata presentazione di tutta la documentazione contabile o di un solo atto). Le perplessità di illegittimità costituzionale della disposizione, per violazione dei parametri della proporzione e della congruità di ogni sanzione alla gravità dell'illecito, oltreché di irragionevolezza della scelta del Legislatore, appaiono confortate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale formatasi nella materia sanzionatoria;

- la sanzione colpisce soprattutto le piccole formazioni politiche, amministrativamente poco organizzate, con ridotto numero di iscritti e dotate di scarse risorse economiche, rischiando di incidere sulla libertà di associazione politica garantita dall'articolo 49 Cost., garantendo di converso un vantaggio alle formazioni politiche maggiori come dimensioni organizzative e come volume di risorse gestite;

- la sanzione non sarebbe sufficiente, diversamente, a costringere un partito a presentare il rendiconto (in linea teorica un partito che si finanzia con milioni di euro potrebbe prediligere il pagamento della sanzione rispetto alla emersione delle modalità con le quali essi sono spesi).

## **1.2 Termini di scadenza di presentazione dei rendiconti**

L'articolo 5, comma 11 bis, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19, ha differito la presentazione dei rendiconti relativi agli esercizi 2013-2015 alla data del 31 dicembre 2017.

Peraltro, la presentazione del rendiconto afferente all'anno 2016 (15 giugno 2017) resta disciplinata dall'articolo 9, comma 4, della legge 6 luglio 2012, n. 96. Tale situazione, oltre ad evidenziare un'incomprensibile sfasatura temporale, determina notevoli difficoltà nell'esercizio del controllo della rendicontazione per tale ultimo anno, in mancanza delle chiusure degli anni precedenti.

### **1.3 Definizione del soggetto politico destinatario dell'obbligo di rendicontazione**

Sull'argomento vengono in rilievo due norme.

Da una parte l'articolo 18 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 149, stabilisce che ai fini della relativa applicazione *“si intendono per partiti politici i partiti, i movimenti e i gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo di uno degli organi indicati dall'articolo 10, comma 1, lettera a), nonché i partiti e movimenti politici di cui al comma 2 del medesimo articolo 10”*.

Dall'altra l'articolo 9 della legge n. 96 del 2012, al comma 1, indica come destinatari dell'obbligo di ricorrere ad una società di revisione, *“i partiti e i movimenti politici, ivi incluse le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi”*. Il successivo comma 4, invece, non riporta il riferimento alle liste di candidati tra i destinatari dell'obbligo di rendicontazione.

Nel delineato contesto normativo la Commissione, ha optato per un'interpretazione dell'articolo 9, comma 4, della legge 96 del 2012, che ha condotto all'esclusione dall'obbligo di rendicontazione delle liste di candidati che non siano diretta espressione dei partiti e le compagini il cui spessore ed assetto organizzativo sia finalizzato alla sola fase elettorale rispetto alle quali non siano ravvisabili elementi rilevatori di una permanenza nel panorama politico al di là del periodo elettorale.

#### **1.4 Difficoltà interpretative dell'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149.**

La Commissione, nell'espletamento delle proprie funzioni, ha rilevato inoltre ambiguità interpretative relativamente all'alinea del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito in legge 14 gennaio 2014, n. 13 - ove, dopo la precisazione della necessità, a decorrere dall'anno 2014, dell'iscrizione nel registro nazionale dei partiti per poter accedere al finanziamento privato in regime fiscale agevolato e/o alla ripartizione annuale delle risorse fiscali (c.d. 2 per mille), è stabilita l' "esclusione (dai benefici medesimi) dei partiti che non hanno più rappresentanza in Parlamento" - rispetto alla successiva elencazione di cui alla lett. a) del comma stesso<sup>5</sup>.

L'interpretazione della disposizione - secondo gli arresti della giurisprudenza del Giudice amministrativo - sembra privare di effettività gran parte delle ipotesi prese in considerazione dal legislatore, tutte elencate alla lett. a) del comma 1 - che a giudizio di questa Commissione rivestono autonomo valore precettivo - ponendo in posizione dominante e di privilegio, quanto all'accesso ai benefici di legge, i partiti che hanno già rappresentanza in Parlamento, a discapito di quelli che hanno eletti negli organi rappresentativi regionali o delle province autonome, o che aspirano a entrare negli organi elettivi nazionali e regionali con significativa partecipazione alle tornate elettorali a mezzo di liste di propri candidati.

Deve aggiungersi che il comma secondo dell'articolo 10 alle lett. a) e b) - sempre in un'ottica non restrittiva della selezione dei partiti che possono accedere alle forme di finanziamento introdotte dal decreto-legge n. 149 del 2013 - prevede due ulteriori ipotesi per il conseguimento dei benefici in questione e, cioè, la dichiarazione di riferimento al partito interessato da parte di un gruppo parlamentare costituito in almeno una delle due Camere, o da parte di una componente del gruppo misto, ovvero la partecipazione del partito in forma aggregata alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, con deposito congiunto del contrassegno elettorale e presentazione di lista comune o di candidati comuni, riportando almeno un candidato eletto.

In entrambi i casi si prescinde dalla rappresentanza in atto nel Parlamento.

---

<sup>5</sup> La questione si pone in quanto il TAR per il Lazio, con due decisioni di identico contenuto (nn. 3913 e 3915 del 2015) emesse a definizione di ricorsi proposti da due partiti, ha ritenuto che il requisito della perdurante rappresentanza in Parlamento sia richiesto dalla norma in esame anche per i partiti che hanno esclusivamente ottenuto candidati eletti in uno dei consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano, o abbiano presentato nella medesima consultazione elettorale candidati, senza che siano stati eletti, in almeno tre circoscrizioni per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati o in almeno tre regioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, o in un consiglio regionale o delle province autonome, o in almeno una circoscrizione per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

Emerge evidente la disparità di trattamento che viene a determinarsi fra i partiti che versano nelle condizioni di cui al primo comma, lett. a), dell'articolo 10 – per i quali, secondo l'interpretazione privilegiata dal TAR, va richiesta la contestuale presenza in Parlamento – rispetto a quelli che possono avvalersi del secondo comma dell'articolo 10 indipendentemente dalla presenza parlamentare.

A fronte dei su ricordati precedenti giurisprudenziali - peraltro inerenti a giudizi di primo grado, non oggetto di conferma in appello per assenza di impugnazione da parte dei soccombenti, nei quali questa Commissione ha rivestito il ruolo di amministrazione resistente – appare opportuno un intervento legislativo che consenta di superare le difficoltà interpretative, che rischiano di alimentare il contenzioso, con possibili pretese risarcitorie da parte dei partiti eventualmente esclusi dall'accesso ai benefici.

### **1.5 Perimetro di consolidamento dei rendiconti dei partiti politici.**

Un'ulteriore considerazione va formulata riguardo all'articolo 6 del decreto legge n. 149 del 2013 che, con l'intestazione “*Consolidamento (recte allegazione) dei bilanci dei partiti politici*”, tra l'altro impone, a partire dall'esercizio finanziario 2014, l'allegazione al bilancio dei partiti e dei movimenti politici, dei bilanci “*delle fondazioni e associazioni la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni dei medesimi partiti o movimenti politici*”.

Gli obblighi imposti, ai quali è estraneo ogni effetto sulle poste contabili dei rendiconti dei partiti, sono ispirati a criteri di trasparenza (al pari di quelli previsti dal precedente articolo 5, comma 4, per le associazioni e le fondazioni, che versano nelle situazioni di composizione degli organi direttivi o di erogazione di contribuzioni e servizi ai partiti nelle modalità prese in considerazione dalla disposizione medesima) e sul piano dell'effettività sono connessi alla sussistenza di un indice di colleganza strettamente formalistico di carattere organizzativo, consistente nella composizione degli organi direttivi delle fondazioni e associazioni determinata dalle deliberazioni dei partiti.<sup>6</sup>

La casistica del “*consolidamento*” riscontrata nell'attività di questa Commissione (anche da parte dei rappresentanti legali dei partiti con la richiesta di un'apposita attestazione) è risultata estremamente ridotta, rimanendo, pertanto, estranee ad ogni forma di pubblicità le numerose

---

<sup>6</sup>Il consolidamento non è obbligatorio, invece, in presenza di un indice di carattere finanziario come, ad esempio, la contribuzione in denaro o in natura in misura superiore al 10% dei proventi della fondazione/associazione a favore del partito. In tal caso le associazioni e le fondazioni sono tenute solo a pubblicare i propri statuti e bilanci ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

fondazioni e associazioni che, secondo gli organi di stampa, sarebbero a vario e diverso titolo collegate ad esponenti di partiti.

### **1.6 Rendiconti delle articolazioni territoriali.**

Tra le varie difficoltà ermeneutiche afferenti ai bilanci delle sedi regionali dei partiti, o di quelle corrispondenti a più regioni, la prima riguarda lo schema di rendiconto che le stesse sono tenute a presentare.

Infatti, l'articolo 6, decreto legge 28 dicembre 2013, n.149, rubricato "consolidamento dei bilanci dei partiti e movimenti politici", nulla prevede in riferimento allo schema di rendiconto che le sedi regionali o quelle corrispondenti a più regioni sono tenute ad adottare.

Il termine "consolidamento" viene utilizzato per indicare l'obbligo dell'allegazione ai bilanci dei partiti di quelli delle rispettive articolazioni regionali. Al riguardo è necessario imporre l'obbligo di rispettare lo schema di rendiconto di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, al fine dell'omogeneità del controllo di regolarità e conformità<sup>7</sup>.

Ulteriore problematica afferisce alle realtà per le quali la legge non impone obblighi di rendicontazione. La presenza nell'ordinamento di partiti ampiamente articolati sul territorio che trasferiscono alle realtà locali una cospicua parte delle proprie risorse, rende poco coerente la previsione che non annovera tra i soggetti obbligati alla rendicontazione ed al rispetto degli obblighi di pubblicità e trasparenza tutti i segmenti territoriali dei partiti.

## **2 Funzioni attuali della Commissione e carico di lavoro.**

Di seguito si riportano le principali funzioni esercitate dalla Commissione:

- controllo di conformità alla legge degli Statuti presentati dai partiti o movimenti politici per l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 4, decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149;
- controllo di regolarità e di conformità alla legge del rendiconto e dei relativi allegati, redatti dai partiti ai sensi dell'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2;
- ammissione ai benefici di cui agli artt. 11 e 12 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 13;
- affari trattati con l'Avvocatura Generale dello Stato in materia di contenzioso sorto a seguito di attività provvedimento della Commissione.

---

<sup>7</sup>Si pensi, ad esempio, che laddove sia consentito alle articolazioni territoriali di utilizzare schemi diversi da quelli previsti dalla legge 2 gennaio 1997, n. 2, sarebbe possibile indicare in un'unica voce del rendiconto, i trasferimenti dal partito nazionale, le contribuzioni da persone fisiche e giuridiche ed altri proventi. Rinunciando ad una indicazione dettagliata delle predette voci di entrata verrebbe meno la possibilità di incrociare (anche per il tramite dei dati forniti dalla Camera dei deputati) i dati esposti nel rendiconto nazionale con quelli dei bilanci regionali (o corrispondenti a più regioni) avuto riguardo, in particolare, ai reciproci trasferimenti di risorse.

- relazione alle Camere ai sensi dell'articolo 9, comma 5, ultimo periodo, della legge n. 96 del 2012.

*Tabella riepilogativa delle attività espletate dalla Commissione:*

|  |               |             |
|--|---------------|-------------|
| <b>Attività di controllo di regolarità e di conformità alla legge del rendiconto e dei relativi allegati, redatti dai partiti ai sensi dell'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2.</b> | <b>2016 *</b> | <b>2017</b> |
| <b>RENDICONTI PERVENUTI</b>  | <b>203</b>    | <b>72</b>   |
| <b>ATTI DI CONTESTAZIONE</b>   | <b>95</b>     | <b>16</b>   |
| <b>Totale partiti tenuti all'obbligo dell'invio del rendiconto</b>   | <b>298</b>    | <b>88</b>   |
| <b>INVITI A SANARE</b>   | <b>71</b>     | <b>17</b>   |
| <b>REGOLARITA' CONTABILE</b>   | <b>141</b>    | <b>37</b>   |
| <b>ORDINANZE DI ARCHIVIAZIONE</b>  | <b>0</b>      | <b>55</b>   |
|  |               |             |
| <b>Altre attività della Commissione</b>  | <b>2016*</b>  | <b>2017</b> |
| <b>RIUNIONI della Commissione</b>  | <b>54</b>     | <b>36</b>   |
| <b>Audizioni con i Partiti</b>   | <b>45</b>     | <b>17</b>   |
| <b>Delibere</b>  | <b>10</b>     | <b>2</b>    |
| <b>Statuti esaminati</b>   | <b>22</b>     | <b>21</b>   |
| <b>Richieste benefici artt. 11 e 12 D.L. n. 149 del 2013</b>   | <b>32</b>     | <b>5</b>    |
| <b>Affari trattati con l'Avvocatura Generale dello Stato in materia di contenzioso sorto a seguito di attività provvedimento della Commissione.</b>  | <b>25</b>     | <b>7</b>    |
| <b>Richieste pagamenti alla Tesoreria della Camera dei deputati</b>  | <b>27</b>     | <b>8</b>    |
|  |               |             |
| <i>* l'anno 2016 per effetto della legge 21 del 27 febbraio 2016 (c.d. milleproroghe ) comprende l'attività di controllo sui rendiconti 2013 - 2014 e 2015</i>                               |               |             |

### **3 Attribuzioni della Commissione con riferimento al DDL A.S. 2439**

Il DDL A.S. 2439 attribuisce alla Commissione le funzioni di seguito elencate:

- **Articolo 5 - (comma 3)** – verifica del rispetto delle disposizioni previste dai commi 1 e 2, di seguito descritti, del medesimo articolo, riguardanti l'obbligo da parte dei partiti di pubblicare i documenti sul sito internet, in apposita sezione chiamata



“TRASPARENZA”. Successivamente la Commissione indica al partito quali sono le integrazioni necessarie e applica la sanzione da 5.000 a 15.000 euro ai partiti che non ottemperano entro 15 giorni.

- **(comma 1) - Partiti iscritti al Registro** - lo Statuto, il Rendiconto ed i relativi allegati previsti dalla legge n. 2 del 1997 con evidenza l’elenco dei contributi e servizi superiori ad euro 5.000,00 percepiti nell’anno;

- **(comma 2) - Partiti non iscritti al Registro** - le procedure per l’approvazione degli atti che impegnano il partito; il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e controllo, le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi, nonché l’organo o comunque il soggetto investito della rappresentanza legale; il soggetto titolare del simbolo e se diverso dal partito i documenti che abilitano lo stesso all’uso del simbolo.

- **Articolo 6 - (comma 2)** – in caso di verifica di inadempimento anche parziale del rispetto delle disposizioni previste dal comma 1 del medesimo articolo, riguardante l’obbligo da parte dei partiti di pubblicare l’elenco dei beni mobili e immobili e degli strumenti finanziari intestati al partito e di aggiornare tali dati entro il 15 luglio di ogni anno, la Commissione applica la sanzione da 5.000 a 15.000 euro.

- **(comma 8)** – riceve le dichiarazioni e le attestazioni relative alle erogazioni effettuate in favore di partiti, movimenti e gruppi politici organizzati regolamentate ai sensi dei commi 3, 6 e 7 del medesimo articolo, che gli stessi hanno l’obbligo di pubblicare sul sito internet ai sensi del comma 11 dello stesso articolo. La Commissione applica la sanzione di euro 50.000 ai partiti che non hanno adempiuto totalmente ai predetti obblighi oppure una sanzione pari alla differenza tra l’importo dichiarato e l’importo accertato, in caso di adempimento parziale.

- **Articolo 9 - lettere a) b) c) d)** - prevede che la Commissione applichi sanzioni pecuniarie in luogo delle precedenti sanzioni previste dall’articolo 8, commi 3, 4 e 5, del decreto-legge n. 149 del 2013 che agivano sull’ammontare dei contributi statali percepiti.

#### **4 Unicità dei controlli intestati ad un unico organismo**

Per ragioni di efficacia, efficienza ed economicità del controllo, anche in un’ottica di più lungo periodo, sarebbe opportuno concentrare le funzioni di controllo relative alle spese affrontate nelle campagne elettorali e all’impiego dei contributi ai gruppi parlamentari e consiliari regionali presso un unico Organismo di garanzia.

#### **5 Assetto ordinamentale della Commissione**

La composizione della Commissione, disciplinata dall'articolo 9, comma 3, legge n. 96 del 2012 prevede la presenza di cinque componenti di cui uno designato dal Primo presidente della Corte di cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della Corte dei conti, tra i quali scegliere il Presidente della commissione. Tutti i componenti sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata.

Con legge 27 ottobre 2015, n. 175, modificativa del citato articolo 9, si è provveduto a dotare la stessa di una struttura di supporto per le attività ad essa affidate dalla legge.

Tale assetto presenta i seguenti aspetti meritevoli di rivisitazione.

In primo luogo, l'articolo 9, comma 3, legge 96 del 2012 e s.m.i., stabilisce che Camera e Senato garantiscono l'operatività della Commissione attraverso le necessarie dotazioni di personale di segreteria. Per le esigenze di segreteria della Commissione, dalla sua istituzione ad oggi, il Senato ha disposto l'assegnazione di personale con contratto a tempo determinato ed in misura non adeguata (n. 2 unità di personale). Ciò ha determinato problemi all'operatività della Segreteria e della Commissione stessa, in particolare nei periodi di stacco tra un contratto di lavoro e l'altro.

L'elevata alternanza di dipendenti con contratto a tempo determinato comporta, inoltre, l'esigenza di affiancamento e formazione del personale di nuova assegnazione, attività non sempre agevole tenuto conto degli ordinari incombenti.

Ai sensi del summenzionato comma 3, la Commissione può avvalersi, inoltre, per i compiti ad essa affidati, di cinque unità di personale, dipendenti della Corte dei conti addette alle attività di revisione, e di due unità di personale, dipendenti da altre amministrazioni pubbliche, esperte nell'attività di controllo contabile.<sup>8</sup>

A tal fine sarebbe opportuno disciplinare compiutamente l'istituzione di un organismo indipendente e dotato di autonomia giuridica e patrimoniale.

La dotazione del personale al pari dell'autonomia e dell'assegnazione di risorse proprie configura l'ineludibile presupposto per garantire l'indipendenza della Commissione.

## **6 Proposte**

---

<sup>8</sup> Tale previsione normativa, istitutiva di una struttura del tutto anomala ed unica nel suo genere nel panorama degli organismi di garanzia e controllo, è all'origine di disparità nel trattamento giuridico ed economico del personale di supporto alla Commissione. Si determina, infatti, che il personale proveniente da diverse amministrazioni (e, quindi, con diverso inquadramento professionale, diverso trattamento giuridico ed economico, diverso CCNL di riferimento) abbia ruolo e funzioni identiche.

Per i motivi anzidetti ed al fine di garantire stabilità ed autonomia alla Commissione, è auspicabile dotare la stessa di una struttura di personale stabile e con inquadramento adeguato alla specificità dei compiti svolti e dei ruoli ricoperti.

Sulla base di quanto sopra esposto si riassumono di seguito i principali punti meritevoli di riflessione riportati nell'articolato che si allega:

- valutare l'opportunità di raccogliere in un unico testo normativo il complesso delle disposizioni vigenti: sull'assetto organizzativo dei partiti iscritti o meno al registro dei partiti; sul sistema di attribuzione di risorse con riflessi anche indiretti sull'erario; sul regime dei controlli da attrarre presso un unico Organismo di garanzia;
- disciplinare compiutamente l'assetto giuridico della Commissione e della relativa struttura di supporto al fine di garantirne la piena autonomia e indipendenza;
- rimodulare la sanzione prevista all'ultimo periodo dell'articolo 9, comma 4, della legge n. 96 del 2012 secondo criteri di progressività basata sulla gravità dell'infrazione commessa;
- allineare alla scadenza dei rendiconti per gli esercizi 2013-2015 con quella afferente all'esercizio 2016;
- fornire l'interpretazione autentica dell'articolo 18 del d.l. n. 149 del 2013, dando rilievo alla stabilità e alla continuità dell'azione politica del partito nel suo concorso a determinare le linee politiche a livello locale e/o nazionale (ciò in linea con l'orientamento osservato dalla Commissione in tema di obblighi al rendiconto nei confronti delle liste elettorali che su un piano di effettività operano solo nell'imminenza e nel corso della tornata elettorale);
- consentire ai partiti minori di avvalersi di un revisore unico, al fine di non far gravare eccessivi e ingiustificati oneri su tali formazioni.

## **ALLEGATO 2)**

**(Richiesto ufficiosamente per l'audizione del 11 ottobre 2017 davanti alla 1<sup>a</sup>  
Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica)**

### **ARTICOLATO RELATIVO AL DISEGNO DI LEGGE A.S. N. 2439**

#### **Articolo 1 Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza ed il controllo dei rendiconti dei partiti politici**

1. La Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, istituita dall'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione quale organismo indipendente.
2. Essa è organo collegiale costituito dal presidente e da quattro componenti designati e nominati secondo il procedimento stabilito dall'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96.
3. Il presidente della Commissione ne ha la rappresentanza legale.
4. La Commissione ha autonomia organizzativa, contabile e amministrativa.
5. L'indennità spettante ai suoi componenti è determinata, ai sensi dell'articolo 2, comma 11, della legge 14 novembre 1995, n. 481, con decreto del Presidente del consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

#### **Articolo 2 Funzioni della Commissione**

1. La Commissione, con le modalità previste dalla legge 6 luglio 2012, n. 96 e dal decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 13:
  - a) esercita il controllo di conformità alla legge degli statuti presentati dai partiti e dai movimenti politici per l'iscrizione nel registro istituito dall'articolo 4, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149;
  - b) esercita il controllo di regolarità e conformità a legge dei rendiconti e dei relativi allegati redatti dai partiti e movimenti politici;
  - c) dispone l'ammissione ai benefici di cui agli articoli 11 e 12 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149;
  - d) applica le sanzioni per gli illeciti amministrativi previsti dalle leggi in materia;
  - e) esercita ogni altra funzione assegnata da norme di legge o di regolamento.

#### **Articolo 3 Personale della Commissione**

1. Con proprio regolamento la Commissione stabilisce la dotazione organica del personale con compiti di segreteria e di revisione, da utilizzare con stabilità e continuità per lo svolgimento delle funzioni di istituto, e i relativi posti di funzione, uno dei quali con qualifica dirigenziale. Il numero dei posti non può eccedere le 20 unità.

2. Alla copertura della dotazione organica si provvede prevalentemente con il collocamento fuori ruolo di dipendenti di amministrazioni pubbliche in possesso delle professionalità richieste. La Commissione seleziona il proprio personale in piena autonomia con richiesta nominativa, unicamente sulla base di criteri di merito e di competenza, con esclusivo riferimento alle esigenze funzionali.
3. Il collocamento fuori ruolo del personale da assegnare alla Commissione è obbligatorio e viene disposto secondo le procedure degli ordinamenti di appartenenza, anche in deroga ai limiti temporali, numerici e di ogni altra natura eventualmente previsti dai medesimi ordinamenti.
4. Nella provvista di personale la Commissione procede anche attraverso pubblico concorso con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

#### **Articolo 4 Dotazione finanziaria dell'Ufficio**

1. A decorrere dall'anno 2018, è autorizzata la spesa di 3 milioni di euro da destinare alle spese necessarie al funzionamento della Commissione.
2. La gestione finanziaria si svolge in base al bilancio di previsione approvato dalla Commissione entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce.
3. Il rendiconto della gestione finanziaria è approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo.
4. La gestione è sottoposta al controllo del Collegio dei revisori dei conti, disciplinato con regolamento della Commissione.
5. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

#### **Articolo 5 Norme interpretative**

1. Agli effetti dell'obbligo di rendiconto, l'articolo 18 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 13, si interpreta nel senso che si intendono per partiti e movimenti politici le associazioni con stabile organizzazione e continuità di azione politica.
2. L'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 13, si interpreta nel senso che la perdita del diritto all'ammissione alla contribuzione volontaria agevolata e della destinazione volontaria del due per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche opera limitatamente ai partiti, movimenti e gruppi politici con pregressa rappresentanza in Parlamento.

#### **Articolo 6 Modifiche di norme**

1. All'articolo 3, comma 2 lett. 0a) del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 13, aggiungere al termine del periodo la seguente frase "e il recapito di posta elettronica certificata".
2. All'articolo 6 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 13, aggiungere:

- il seguente periodo dopo le parole “a più regioni” “redatti secondo lo schema di cui all’articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, ”.
  - il seguente comma “2. L’obbligo di allegazione dei bilanci sussiste anche per le fondazioni e associazioni nelle quali uno o più componenti degli organi di indirizzo, rappresentanza, gestione o controllo siano parlamentari o consiglieri regionali o delle province autonome di Trento e Bolzano eletti sotto il simbolo del partito o movimento politico e appartenenti al gruppo parlamentare o consiliare di riferimento del partito stesso per tutto o parte dell’esercizio finanziario da rendicontare”.
  - il seguente comma “3. I bilanci delle articolazioni sub-regionali del partito devono essere consolidati con il bilancio nazionale o dell’articolazione regionale”;
3. All’articolo 9, comma 4, della legge 6 luglio 2012, n. 96, le parole “di euro 200.000” sono sostituite da “da euro ..... a euro .....”;
  4. All’articolo 5, comma 11 bis, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19, sostituire le parole “al 31 dicembre 2017 per gli esercizi 2013, 2014 e 2015” con la frase “al 15 giugno 2019 per gli esercizi 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017”.

## Articolo 7 **Norme transitorie**

In sede di prima applicazione, gli attuali componenti della Commissione permangono in carica per ulteriori quattro anni non rinnovabili.

### **Proposte emendative del testo del Disegno di legge A.S. n. 2439**

All’articolo 2, comma 3, inserire prima della lettera a), “0a) l’indirizzo della sede legale nel territorio dello Stato e l’indirizzo di posta elettronica certificata”

All’articolo 5, comma 2, sostituire il termine “organizzati” con la frase “con stabile organizzazione e continuità di azione politica”

All’articolo 6, comma 13, la sanzione di euro 50.000 è da sostituire con la sanzione di “euro 10.000”.

All’articolo 9 sostituire i minimi edittali stabiliti in euro 20.000 con “euro 5.000”.

Gli importi delle sanzioni irrogate dalla Commissione sono versati sul capitolo di entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato di cui all’articolo 2, comma 1, della legge 27 ottobre 1993, n. 432.

### **ALLEGATO 3)**

## **MEMORIA PRESENTATA ALLA PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI PER L'AUDIZIONE DEL 26 GIUGNO 2013**

La Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, istituita dall'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96 e nominata con determinazione congiunta, in data 3 dicembre 2012, del Presidente del Senato della Repubblica e del Presidente della Camera dei deputati (pubblicata su G.U. n. 283 del 4 dicembre 2012), si è insediata nella seconda metà di dicembre 2012.

Ai sensi della predetta legge la Commissione ha, come noto, non solo il compito di esercitare il controllo - nei modi e termini, e con attribuzione di poteri sanzionatori, introdotti dalla legge medesima - nei riguardi dei rendiconti per il 2013 e per gli anni successivi, ma anche quello di svolgere la medesima funzione, in via transitoria sulla base della previgente normativa (come previsto dal comma 25 dell'art. 9), nei confronti dei rendiconti per gli esercizi 2011 e 2012.

Nei primi giorni di aprile del c.a. la Commissione ha completato l'esame dei rendiconti per l'esercizio 2011, trasmessi dai partiti e movimenti politici al Presidente della Camera dei deputati e posti a sua disposizione per l'assolvimento delle proprie competenze, ritenendone una parte regolari e conformi a legge e formulando, per i restanti rendiconti, rilievi, con invito nei riguardi dei destinatari a voler sanare le rilevate irregolarità contabili o inottemperanze ad obblighi di legge.

Delle risposte ai rilievi pervenute alcune sono state giudicate di valore sanante e perciò vevoli ai fini del rilascio del giudizio di regolarità e conformità a legge dei rendiconti di riferimento, mentre le altre hanno formato poi oggetto di rilievi di replica comunicati ai partiti o movimenti politici interessati, con successivo esame delle ulteriori risposte da parte di quest'ultimi.

Nell'esercizio delle funzioni ad essa demandate dalla legge la Commissione ha provveduto altresì, con appositi rilievi, ad invitare all'adempimento dell'obbligo di presentazione del rendiconto quei partiti o movimenti politici che risultavano beneficiari di

rimborsi erogati nel 2011 per contributi elettorali, ma inottemperanti riguardo all'obbligo medesimo. In ordine alle risposte, allo stato pervenute, sono stati formulati rilievi.

Ha inoltre predisposto e già trasmesso ai Presidenti delle due Camere rapporti integrativi per rendiconti concernenti esercizi anteriori al 2011 e che non erano stati redatti dal precedente titolare della funzione, il Collegio dei revisori per il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, entro 31 ottobre 2012 (entro cioè il termine della fase transitoria prevista dal comma 26 dell'art. 9).

Per quanto attiene alle modalità seguite nell'esame dei rendiconti sono state riprese dalla Commissione in massima parte quelle che erano state adottate, relativamente ai rendiconti per l'esercizio 2010, dal menzionato Collegio (quali descritte nel suo rapporto per l'anno 2010, aggiornato al 9 luglio 2012) e dallo stesso giustamente ritenute congeniali al tipo di controllo - di pretto carattere formale - delineato dalle norme che all'epoca regolavano la materia (e che, come già detto, continuano ad applicarsi, transitoriamente, per i rendiconti concernenti gli anni 2011 e il 2012).

Al riguardo il Collegio aveva anche precisato, con motivazioni del tutto condivise dalla Commissione, che non rientrava nelle proprie competenze "la verifica della corrispondenza dei fatti gestionali rilevati nei documenti con l'effettiva situazione fattuale, né, tanto meno, il riscontro di eventuali omissioni di carattere sostanziale nelle rilevazioni contabili" e che restava "comunque impregiudicato il potere degli organi competenti di procedere a controlli di merito diretti a verificare la corrispondenza dei fatti segnalati nei rendiconti e nei documenti allegati con l'effettiva situazione di fatto, avvalendosi, ove necessario della collaborazione di istituzioni titolari di poteri ispettivi e di indagine".

In continuità quindi con l'operato del Collegio la Commissione ha vagliato la eventuale rispondenza di ciascun rendiconto, nelle due componenti rappresentate dallo stato patrimoniale e dal conto economico, al modello normativo fissato, a similitudine di quello civilistico, nell'allegato A della legge 2 gennaio 1997, n. 2. Parimenti, ha posto a confronto i due fondamentali documenti a corredo del rendiconto, la relazione sull'andamento della gestione nel suo complesso e la nota integrativa, con i rispettivi modelli di cui agli allegati B e C della legge medesima, al fine di verificare se esse comprendessero o meno tutte le indicazioni elencate in questi ultimi due modelli.

Necessari accertamenti sono stati pure svolti per quanto riguarda l'osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 3 della legge 3 giugno 1999, n. 157 e dell'obbligo di allegazione



al rendiconto dei documenti specificati nell'articolo 8 della citata legge n. 2 del 1997 e costituiti precisamente da: i bilanci delle società relativi alle imprese partecipate anche per il tramite di società fiduciarie o per interposta persona, nonché, relativamente alle società editrici di giornali o periodici, ogni altra documentazione eventualmente prescritta dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria ("Autorità per le garanzie nelle comunicazioni", come da *legge Maccanico*); le copie di due quotidiani, di cui uno a diffusione nazionale, ove è avvenuta la pubblicazione del rendiconto corredato da una sintesi della relazione sulla gestione e della nota integrativa; la relazione dei revisori dei conti.

Con riferimento a quest'ultimo documento è stata ravvisata dalla Commissione, come in precedenza dal Collegio, la necessità che la relazione dei revisori sul rendiconto sia integrata con una serie di loro dichiarazioni relative alle doverose verifiche effettuate, tra le quali un indubbio rilievo sul piano sostanziale riveste, in coerenza con i criteri della revisione contabile, quella attestante l'avvenuto riscontro, sia pure a campione, della conformità delle spese effettivamente sostenute, e indicate in bilancio, alla correlata documentazione probatoria.

Relativamente alle disposizioni del citato art. 3 della legge n. 157 del 1999 l'esame della Commissione, al fine di accertarne il rispetto, ha riguardato sia l'esistenza in bilancio, o comunque la sua corretta iscrizione, dell'apposita voce dedicata alle risorse da destinare (nell'importo pari almeno al 5% dei rimborsi ricevuti) ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, che la presenza nella relazione sulla gestione di informazioni sulle spese che apparivano, dalla disamina del rendiconto, effettivamente sostenute per tali iniziative.

Nello svolgimento dell'attività di controllo si è proceduto anche a mettere a raffronto, per accertarne la concordanza, i dati forniti dalla Camera dei deputati riguardo alle dichiarazioni congiunte di cui all'articolo 4 della legge 18 novembre, n. 659 con le risultanze contabili dei rendiconti. Analogo raffronto è stato effettuato tra i tabulati, sempre di provenienza dalla Camera dei deputati, recanti l'elenco dei partiti o movimenti politici con gli importi ad essi erogati nel 2011 a titolo di rimborsi per contributi elettorali e le voci che al medesimo titolo figuravano iscritte nei rendiconti. Nei casi in cui non è risultato possibile ricostruire le ragioni della divergenza tra i dati contenuti nei rendiconti e nei documenti a corredo e quelli esposti nei predetti tabulati sono stati formulati rilievi volti ad ottenere le necessarie informazioni in merito.

A conclusione dei riscontri quali sopra descritti sono stati espressi i giudizi della Commissione sui rendiconti controllati, con il riconoscimento della loro regolarità e conformità a legge ovvero la formulazione di rilievi in caso di rilevate irregolarità o difformità rispetto alla disciplina normativa.

Non ha costituito motivo di rilievo (come non lo era stato per il Collegio) il fatto che tra la documentazione pervenuta unitamente ad alcuni rendiconti non risultasse allegato il verbale di approvazione degli stessi da parte del competente organo del partito o movimento politico. Ciò nella considerazione che, pur costituendo l'approvazione atto indispensabile con il quale tale organo valuta l'intera gestione dell'anno, come rappresentata nel bilancio, l'obbligo della sua allegazione al rendiconto non è contemplato dall'art. 8 della legge n. 2 del 1997, che elenca in modo tassativo, come già ricordato, i documenti da trasmettere insieme al rendiconto. Una conferma di tale considerazione può trarsi dalla disposizione recata dal comma 4 dell'art. 9 della legge n. 96 del 2012, che introduce, per l'appunto, l'obbligo di inviare alla Commissione anche il predetto verbale.

In chiusura del presente documento si ritiene opportuno un breve cenno, accompagnato da alcune sintetiche riflessioni, in merito al funzionamento di questa Commissione, la quale di recente ha perso - per rassegnate dimissioni dall'incarico a causa di nomina ad uffici ministeriali - due dei propri componenti, proseguendo poi, comunque, ad operare, sino alla (non ancora avvenuta) ricostituzione della sua piena collegialità, in composizione ridotta al fine di garantire la continuità della funzione ad essa affidata. Tale circostanza induce ad auspicare soluzioni sul piano normativo tendenzialmente utili ad assicurare, in considerazione dell'opportunità che non si verificchino frequenti avvicendamenti dei componenti ed intervalli in cui manchi il plenum della Commissione, la permanenza in carica dei nominati, durante il periodo fissato dalla legge. Questo auspicio è confortato da una valutazione sull'entità degli impegni cui sarà tenuta la Commissione nei prossimi anni, nei quali si sovrapporranno i regimi in materia di finanziamento pubblico ai partiti che essa dovrà applicare: non solo quello della legge n. 96 del 2012, prevedente controlli pure di carattere sostanziale da parte della Commissione e il suo potere di irrogare sanzioni nelle ipotesi ivi disciplinate, ma anche il regime quale emerge dalla stratificata disciplina legislativa precedentemente in vigore.

Riguardo alla legge n. 96 va precisato che non hanno ancora trovato applicazione (salvo gli imminenti adempimenti riferiti al contributo di cofinanziamento) le disposizioni sulle modalità di esercizio del controllo da parte della Commissione di cui ai commi 4 e seguenti della legge medesima, stante il regime transitorio da questa previsto. Quanto sopra per ciò che

attiene, in particolare, ai meccanismi sanzionatori che conseguono all'esame dei rendiconti. L'A.C. n. 1154, d'altro lato, pur conservando l'impianto dei controlli posto dalla legge n. 96 (e pur ampliando sotto molteplici ma diversi profili le competenze della Commissione) non correla ad essi effetti almeno diretti.

Ulteriori aggravii dei compiti si prospettano per l'avvenire, qualora si traduca in legge il relativo disegno in materia approvato recentemente dal Governo, dal cui testo risultano attribuite alla Commissione nuove funzioni, che si aggiungono a quelle già di sua competenza, stante la previsione, contenuta nel testo medesimo, dell'applicabilità in via transitoria, per alcuni anni ancora, delle normative previgenti.

Dalle riflessioni di cui sopra discende inevitabilmente un'ultima avente ad oggetto il tema della consistenza delle risorse umane da porre a supporto della Commissione in vista del suo carico di lavoro negli anni venturi.

Il presidente della Commissione