



Commissione di garanzia sui partiti politici A.C. 2799-A

Dossier n° 280/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
7 settembre 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2799-A
Titolo:	Modifiche all'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96, concernenti la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	
approvazione in Commissione:	30 luglio 2015

Contenuto

La proposta di legge [n. 2799-A](#), modificata in sede referente:

- integra di **7 unità** il personale della **Commissione di garanzia** degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei **partiti politici** (di cui all'art. 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96), con la finalità di assicurarne la piena operatività;
- introduce una disciplina specifica per gli anni **2013** e **2014** sulle modalità di controllo dei bilanci dei partiti, in virtù della quale **non si applica**, per quegli anni, **la verifica della conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione** prodotta a prova delle stesse, considerato che da parte della Commissione di garanzia non è stato possibile effettuare tale verifica in quell'arco temporale (v. infra). Tale **verifica** si applica quindi con riferimento ai rendiconti dei partiti politici relativi agli esercizi **successivi al 2014**;
- **differisce il termine per la presentazione** ai Presidenti delle Camere della **relazione sul giudizio di regolarità e conformità a legge di rendiconti 2013** (già differito dal 30 aprile al 30 giugno 2015 dal cd decreto milleproroghe – v. infra) al trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore del provvedimento;
- interviene sull'applicazione ai partiti politici dei benefici derivanti dagli **ammortizzatori sociali**, specificando che essa **operi anche** nei confronti delle articolazioni e sezioni territoriali dei partiti **dotate di autonomia legale e finanziaria** e nei confronti dei partiti **non iscritti** al registro nazionale dei partiti politici.

L'**articolo 1, comma 1, lett. a)**, consente alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti di essere coadiuvata, per lo svolgimento dei compiti ad essa affidati, dalle seguenti unità di **personale**:

- **cinque unità**, dipendenti della Corte dei conti, addette alle attività di revisione (il numero di unità, pari a due nel testo originario della p.d.l., è stato elevato a cinque nel corso dell'esame in sede referente);
- **due unità**, dipendenti da altre amministrazioni pubbliche, esperte nell'attività di controllo contabile.

Il suddetto personale è collocato **fuori ruolo** dalle amministrazioni di appartenenza e beneficia del medesimo trattamento economico lordo annuo in godimento al momento dell'incarico, ivi incluse le indennità accessorie, corrisposto a carico delle amministrazioni di appartenenza. Inoltre, come specificato in sede referente per recepire la condizione espressa dalla Commissione bilancio nel proprio parere, all'atto del collocamento fuori ruolo, è reso indisponibile per tutta la durata un numero di posti nella dotazione organica dell'amministrazione di appartenenza equivalente dal punto di vista finanziario.

La **Commissione** di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, istituita dalla legge 6 luglio 2012, n. 96 ha il compito di effettuare il controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti dei partiti, secondo le modalità ivi stabilite. La citata legge 96/2012 è contestualmente intervenuta sulla disciplina dei contributi pubblici riducendone l'importo (del 50%) e introducendo un nuovo

Personale
destinato alla
Commissione

Collocamento
fuori ruolo del
personale
addetto alla
Commissione

Commissione di
controllo sui
partiti politici

tipo di contributo a titolo di cofinanziamento, attribuito subordinatamente all'effettiva percezione di contributi privati ricevuti dai partiti; inoltre, la legge ha introdotto nuove disposizioni in materia di controllo dei bilanci dei partiti, con l'obiettivo di garantire la trasparenza e la correttezza della gestione contabile.

Successivamente, il DL 149/2013 (conv. L. 13/2014) ha abrogato il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici a titolo di rimborso elettorale e di cofinanziamento, sostituendolo con un sistema di finanziamento basato sulle detrazioni fiscali delle donazioni private e sulla destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'accesso a queste forme di contribuzione è condizionato dalla legge al rispetto di requisiti di trasparenza e democraticità ivi indicati (allo scopo è prevista l'istituzione di un registro dei partiti politici ai fini dell'accesso ai benefici) e alla conformità alla legge dei rendiconti, previa verifica dalla Commissione. Il decreto-legge ha, inoltre, disposto una riduzione graduale del finanziamento pubblico (rimborsi elettorali e cofinanziamento), nella misura del 25, 50 e 75 % rispettivamente per gli anni 2014, 2015 e 2016, fino alla abrogazione definitiva nel 2017. Nel periodo transitorio, l'erogazione dei contributi è subordinata all'esito positivo dei controlli della Commissione (vedi oltre).

La Commissione ha sostituito il Collegio di revisori, che aveva il compito di controllare i bilanci dei partiti ai sensi della previgente disciplina (L. 2/1997, art. 1, co. 14).

La Commissione è **composta da 5 membri** così designati dai vertici delle tre massime magistrature:

- 1 membro da parte del Primo Presidente della Corte di cassazione;
- 1 membro da parte del Presidente del Consiglio di Stato;
- 3 membri da parte del Presidente della Corte dei conti.

Le designazioni sono ratificate dall'atto di nomina congiunto dei Presidenti del Senato e della Camera, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*. Con tale atto è individuato, tra i componenti, il Presidente-coordinatore della Commissione.

I membri della Commissione sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. Essi non percepiscono alcun compenso per l'attività prestata di controllo sui bilanci dei partiti. Il mandato dei membri della Commissione è di 4 anni ed è rinnovabile una sola volta.

In base alla legge istitutiva la **sede** della Commissione è stabilita presso la Camera; le **risorse di personale** di segreteria necessarie all'operatività della Commissione sono garantite congiuntamente e in pari misura da Camera e Senato.

La Commissione, come anticipato sopra, ha il compito di effettuare il controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti dei partiti. A tal fine, la legge prevede l'obbligo di presentazione del rendiconto d'esercizio a carico dei partiti politici che:

- abbiano conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi nelle elezioni della Camera dei deputati ovvero che abbiano almeno un rappresentante eletto alla Camera medesima o al Senato della Repubblica o al Parlamento europeo o in un consiglio regionale o nei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano;
- abbiano percepito nel corso dell'esercizio di riferimento contributi pubblici;
- siano iscritti nel registro dei partiti politici di cui all'art. 4 del DL 149/2013;
- abbiano fruito dei benefici del 2 per mille e del regime fiscale agevolato.

Inoltre, sono trasmessi alla Commissione la relazione contenente il giudizio espresso sul rendiconto da una società di revisione, nonché il verbale di approvazione del rendiconto medesimo da parte del competente organo del partito.

La Commissione effettua il controllo anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse. A tal fine, entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello di presentazione del rendiconto, invita i partiti interessati a sanare, entro e non oltre il 31 marzo seguente, eventuali irregolarità contabili da essa riscontrate. Entro il 30 aprile dello stesso anno la Commissione approva una relazione sul giudizio di regolarità e di conformità alla legge che è trasmessa ai Presidenti del Senato e della Camera che ne curano la pubblicazione nei siti internet delle rispettive Assemblee. (art. 9, comma 5, L. 96/2012).

Si ricorda che i termini sopra indicati erano stati prorogati, limitatamente all'anno 2015, di 60 giorni ad opera dell'art. 1, comma 12-*quater* del DL 192/2014 (cd. 'mille proroghe'), in considerazione dei tempi necessari ad assicurare la piena funzionalità della Commissione. Contestualmente, erano stati prorogati i termini per la richiesta di accesso ai benefici introdotti dal DL 149/2013 (conv. L. 13/2014).

Entro il 15 luglio di ogni anno, la Commissione trasmette ai Presidenti del Senato e della Camera gli elenchi dei partiti politici che risultino ottemperanti e inottemperanti agli obblighi di cui sopra con riferimento all'esercizio dell'anno precedente.

Il DL 149/2013 ha, inoltre, attribuito alla Commissione il compito di verificare la presenza nello statuto dei partiti degli elementi indicati dalla legge ai fini dell'iscrizione del partito nel registro nazionale dei partiti politici, necessaria (al termine di una prima fase transitoria) ai fini dell'accesso ai benefici previsti dalla legge (agevolazioni fiscali per le contribuzioni volontarie e cd. 'due per mille').

Alla Commissione sono infine riconosciuti poteri sanzionatori in caso di mancato o parziale rispetto degli obblighi di legge; le sanzioni consistono nella decurtazione delle somme del 2 per mille e dei contributi pubblici diretti spettanti al partito politico e, in caso di mancata presentazione del rendiconto, alla cancellazione del partito dal registro nazionale per l'anno di imposta successivo (DL 149/2013, conv. L. 13/2014, art. 8) e alla decurtazione per l'intero importo dei contributi pubblici spettanti per l'anno in corso.

La Commissione si è costituita la prima volta il 3 dicembre **2012** quando il Presidente della Camera e il Presidente del Senato, d'intesa tra loro, ne hanno nominato il Presidente e i membri su designazione dei vertici delle rispettive magistrature (Determinazione 3 dicembre 2012 (pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* del 4 dicembre 2012, n. 283). In seguito alle **dimissioni di tutti i membri**, si è provveduto alla nomina dei nuovi membri della Commissione con Determinazione del 29 gennaio **2015** (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 gennaio 2015, n. 23).

L'**articolo 1, comma 1, lett. b)**, modificato in sede referente, dispone che i magistrati componenti la Commissione, per la durata del relativo incarico, sono collocati **fuori ruolo** dalle amministrazioni di appartenenza, secondo quanto previsto in materia dall'articolo 1, commi 66 e 68, della L. 190/2012 (c.d. legge anticorruzione).

Collocamento fuori ruolo componenti della Commissione

In proposito, si ricorda che l'art. 1, comma 66, della legge 190/2012 prevede che tutti gli incarichi presso istituzioni, organi ed enti pubblici, nazionali ed internazionali attribuiti in posizioni apicali o semiapicali, compresi quelli, comunque denominati, negli uffici di diretta collaborazione (ivi inclusi quelli di consulente giuridico, nonché quelli di componente degli organismi indipendenti di valutazione) a magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, avvocati e procuratori dello Stato, devono essere svolti con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo, che deve permanere per tutta la durata dell'incarico. È escluso il ricorso all'istituto dell'aspettativa. Al contempo, il comma 68 dispone, come regola generale per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari e per gli avvocati e i procuratori dello Stato, un limite di permanenza massima fuori ruolo di 10 anni, anche continuativi, nell'arco del loro servizio.

L'**articolo 1, comma 2**, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, prevede che la disposizione secondo cui, nell'esercizio del controllo sui rendiconti dei partiti, la Commissione verifica anche la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse (art. 9, comma 5, primo periodo, L. 96/2012), si applica ai rendiconti relativi agli **esercizi successivi al 2014** (escludendo dunque gli esercizi 2013 e 2014).

Di conseguenza, la **relazione** della Commissione sul giudizio di regolarità e conformità alla legge dei rendiconti relativi agli esercizi 2013 e 2014 viene effettuata secondo tale previsione. Per il solo esercizio **2013** la relazione (che avrebbe dovuto essere approvata entro il 30 giugno 2015) deve essere resa - sulla base delle nuove previsioni normative - entro **30 giorni** dall'entrata in vigore del provvedimento in esame (**articolo 1, comma 3**).

Relazione sulla regolarità dei rendiconti

La disposizione del comma 2 trae origine dal fatto che il Presidente della Commissione di controllo sui partiti, nel trasmettere la relazione concernente l'attività di controllo sui rendiconti dei partiti politici relativi al 2013 (in data 30 giugno 2015), ha fatto presente come, vista la complessità delle verifiche richieste dalla legge e in considerazione delle risorse strumentali e di personale di cui dispone, la Commissione non ha potuto effettuare, nei termini previsti, il controllo sui rendiconti dei partiti politici relativi al 2013 (si veda, in proposito, la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 143/2015, pubblicata nella [Gazzetta Ufficiale 31 luglio 2015, n. 176](#)). Di conseguenza, la Commissione non ha potuto rendere il giudizio di regolarità e di conformità dei rendiconti alla legge.

Dal momento che il giudizio è il presupposto necessario per l'irrogazione delle eventuali sanzioni, consistenti nella decurtazione "a monte" degli importi spettanti ai partiti, gli Uffici di Presidenza della Camera e del Senato hanno sospeso, per i fondi di rispettiva competenza, l'erogazione delle quote dei contributi spettanti ai partiti per il 2015, che avrebbero dovuto essere liquidate entro il 31 luglio di tale anno. Si tratta sia delle quote dei contributi a titolo di rimborso delle spese per la campagna elettorale, sia di quelle a titolo di cofinanziamento per l'anno 2015. Come si è detto, entrambe le forme di contribuzione sono state prima ridotte del 50% dalla legge 96/2012 e poi abrogate dal DL 149/2013 in modo graduale a partire dall'esercizio 2014 (con una ulteriore riduzione progressiva per gli anni 2014, 2015 e 2016 e poi completamente dal 2017).

Il **comma 4**, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, con una disposizione di interpretazione autentica, precisa che l'**applicazione** al personale dei partiti politici della normativa in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale (cassa integrazione guadagni straordinaria) e di contratti di solidarietà, di cui all'articolo 16, comma 1, del D.L. 149/2013 (le cui disposizioni vengono comunque ribadite), **operi anche** nei confronti delle articolazioni e sezioni territoriali dei partiti **dotate di autonomia legale e**

Ammortizzatori sociali

finanziaria.

Lo stesso comma 4, inoltre, modificando l'articolo 4, comma 7, del medesimo D.L. 149/2013, **sopprime**, con efficacia retroattiva, **l'obbligo** per i partiti politici **di essere iscritti al registro nazionale** al fine della fruizione dei richiamati ammortizzatori sociali.

L'articolo 16 del D.L. 149/2013 ha esteso ai partiti politici la normativa in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale (cassa integrazione guadagni straordinaria) e di contratti di solidarietà. Più specificamente, a decorrere dal 1° gennaio 2014, è estesa ai partiti e ai movimenti politici (e alle rispettive articolazioni e sezioni territoriali) la disciplina relativa al trattamento straordinario di integrazione salariale e ai relativi obblighi contributivi (a prescindere dal numero dei dipendenti) e ai contratti di solidarietà (comma 1). A tal fine, è stata autorizzata la spesa di 15 milioni di euro per il 2014, di 8,5 milioni di euro per il 2015 e di 11,25 milioni di euro a decorrere dal 2016, alla quale si provvede attraverso l'utilizzo di quota parte dei risparmi conseguenti alla progressiva riduzione del finanziamento pubblico dei partiti e movimenti politici, così come graduata dall'articolo 14, commi 1, lettera b), e 2 del medesimo D.L. 149/2013 (comma 2). Infine, è stato disposto che le modalità attuative di quanto previsto dall'articolo in esame saranno stabilite con apposito decreto interministeriale da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo D.L. 149.

Con il D.I. 22 aprile 2014, n. 81401, sono stati individuati i criteri e le procedure necessarie ai fini del rispetto dei limiti di spesa fissati all'articolo 16, comma 2, del D.L. 149/2013.

Con il D.M. 27 giugno 2014, n. 82762, sono stati definiti i criteri e la procedura per la concessione del trattamento di integrazione salariale straordinaria (nonché dei contratti di solidarietà) in favore dei dipendenti dei partiti e movimenti politici e le loro articolazioni e sezioni territoriali.

Si ricorda, infine, che l'I.N.P.S., con la circolare n. 87/2014 ha definito le modalità operative per l'assolvimento, da parte dei partiti e movimenti politici, della contribuzione in materia di C.I.G.S. e per la regolarizzazione dei periodi pregressi.

Con la successiva circolare n. 167/2014, inoltre, l'Istituto ha specificato la disciplina ed i soggetti destinatari, le causali, la durata e la misura delle prestazioni nonché i limiti di spesa ed il monitoraggio della disposizione in oggetto.

Si ricorda, inoltre, che l'articolo 20, comma 3, lettera b), dello schema di decreto legislativo n. 179 include i partiti e i movimenti politici e le loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali tra i soggetti beneficiari delle integrazioni salariali straordinarie. Lo schema è stato predisposto in attuazione della delega di cui alla L. 183/2014, e reca disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, nell'ambito del consolidamento della disciplina in materia di C.I.G.

A sua volta, l'art. 4, comma 7, del DL 149/2013 prevede che l'iscrizione e la permanenza nel registro nazionale sono condizioni necessarie per l'ammissione dei partiti politici ai benefici ad essi eventualmente spettanti ai sensi degli [articoli 11](#), 12 e 16 del medesimo DL. L'art. 16 prevede norme per l'estensione ai partiti e ai movimenti politici delle disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale e relativi obblighi contributivi nonché in materia di contratti di solidarietà.

L'articolo 2 reca la **clausola di invarianza finanziaria**, in base alla quale dall'attuazione delle disposizioni della proposta di legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In proposito, l'art. 1 precisa che il trattamento economico complessivo dei dipendenti che coadiuvano la Commissione, collocati fuori ruolo, è a carico delle amministrazioni di appartenenza e che essi beneficiano del medesimo trattamento economico lordo annuo in godimento al momento dell'incarico, ivi incluse le indennità accessorie.

Clausola di
invarianza
finanziaria

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Il 30 luglio hanno espresso il previsto parere le commissioni II (Giustizia), V (Bilancio) e XI (Lavoro).

In particolare, la **Commissione Bilancio** ha espresso parere favorevole con la condizione, recepita dalla Commissione referente, di prevedere l'indisponibilità, per tutta la durata del collocamento fuori ruolo del personale di cui si avvale la Commissione di controllo dei partiti politici, di un numero di posti nella dotazione organica dell'amministrazione di appartenenza equivalente dal punto di vista finanziario, al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

Anche la **Commissione Lavoro** ha espresso parere favorevole, suggerendo l'opportunità di modificare, non solo il primo, ma anche il secondo periodo dell'articolo 4, comma 7, del DL 149/2013 sopprimendo anche in questo caso il riferimento al beneficio di cui all'articolo 16. Il citato comma 7, al primo periodo, infatti, prevede che l'iscrizione al registro è

condizione necessaria per l'ammissione dei partiti ai benefici di cui agli articoli 11 (detrazioni per erogazioni liberali), 12 (2 per mille) e 16 (cassa integrazione). Il secondo periodo dispone che nelle more dell'iscrizione al registro dei partiti esistenti al momento della entrata in vigore del decreto-legge 149/2013, questi possono usufruire di detti benefici per un anno.