



N. 21 - aprile 2023

PER UNA TRASFORMAZIONE IN *AUTHORITY* DELLA COMMISSIONE DI GARANZIA DEI PARTITI POLITICI

Si avvia presso la Commissione Affari costituzionali del Senato l'esame di un disegno di legge (A.S. n. 552) inteso ad un mutamento di 'status' amministrativo della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, onde renderlo affine a quello di un'Autorità indipendente.

Questa Commissione è sorta nel 2012 – al tempo di una contrazione del finanziamento pubblico dei partiti e di una sollecitazione verso una maggiore trasparenza contabile – con compiti di verifica della rendicontazione. L'evoluzione normativa che è seguita, modificativa del finanziamento pubblico ai partiti nei suoi connotati di fondo, ha determinato un progressivo ampliamento delle sue attività e funzioni, senza incidere sulla sua configurazione organizzativa.

La Commissione (“per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici”, era l’originaria intestazione) fu istituita dalla legge n. 96 del 2012, con compiti di controllo di regolarità e conformità dei rendiconti presentati dai partiti e movimenti politici per ciascun esercizio contabile.

Obblighi di rendicontazione puntualmente definiti erano stati prescritti dalla legge n. 2 del 1997 (per questi profili tuttora vigente), nel porre una regolamentazione (non più vigente) della contribuzione volontaria ai partiti e movimenti politici.

La legge del 2012 puntava su una contrazione del finanziamento diretto ai partiti, ridimensionato nel complessivo importo. In breve volgere di tempo, tuttavia, giunse il decreto-legge n. 149 del 2013, a rimodellare la contribuzione pubblica ai partiti politici, mutandola da diretta in indiretta (nella forma del ‘due per mille’ e di benefici fiscali alle erogazioni liberali), con requisiti di accesso che fin attengono all’organizzazione interna dei partiti quale sancita dal loro statuto.

Siffatta evoluzione normativa ha determinato l’emersione, in capo alla Commissione, di nuove funzioni, relative in particolare (ma non solo) alla verifica della rispondenza degli statuti dei partiti ai requisiti di democraticità e trasparenza posti dal medesimo decreto-legge n. 149, richiesti ai fini della iscrizione ad un registro nazionale dei partiti politici. Senza tale iscrizione, la formazione politica non può accedere alla contribuzione indiretta, consistente nella detraibilità fiscale (al 26 per cento) dell’erogazione in denaro indirizzata (se di importo compreso tra 30 e 30.000 euro, è la disposizione come

oggi vigente) e nella destinazione volontaria del due per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

È la Commissione ad effettuare – o negare – l'iscrizione nel registro (o a disporre la cancellazione da esso). Così come essa commina sanzione amministrativa nel caso di mancato adempimento da parte del partito di alcuni altri obblighi, di trasparenza (relativi alla pubblicazione di documenti sul sito *internet*) o di parità di genere.

Si è dunque delineata una competenza 'binaria', relativa da un lato alle verifiche contabili (estese alla conformità delle spese "effettivamente sostenute"), dall'altro alle verifiche sugli statuti e su altri obblighi di trasparenza e democraticità. Ne è segno il mutamento di denominazione della Commissione, dettato dal decreto-legge del 2013: "di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici".

Le competenze della Commissione hanno avuto, successivamente, un ampliamento per effetto delle disposizioni rese dalla legge n. 3 del 2019.

Esse hanno sia incrementato gli obblighi (e divieti) di trasparenza; sia esteso i loro destinatari mediante l'equiparazione a partiti e movimenti politici, delle fondazioni, associazioni, comitati ad essi riconducibili (secondo parametri poi ridefiniti dall'articolo 1, comma 20 del decreto-legge n. 34 del 2019), nonché mediante la considerazione di liste e candidati partecipanti alle elezioni amministrative nei Comuni con più di 15.000 abitanti; sia diminuito a 500 euro (un decimo rispetto all'importo previgente) la soglia oltre la quale 'scattino' determinati obblighi di pubblicità. Correlativamente a tali previsioni, risulta ampliato il novero di controlli (ed eventuali sanzioni) di competenza della Commissione.

La composizione della Commissione, come disegnata dalla normativa vigente (si è ricordato, l'articolo 9 della legge n. 96 del 2012) è 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. Tutti i componenti sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali, con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. La Commissione è nominata, sulla base delle designazioni effettuate, con atto congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Una volta nominati, i componenti sono collocati fuori ruolo.

Per questo riguardo, il disegno di legge in esame non introduce particolari variazioni, se non la previsione che i magistrati debbano essere "in servizio" presso le magistrature di appartenenza.

L'atto congiunto dei Presidenti delle Camere altresì individua il presidente della Commissione. Questi ne coordina i lavori, recita la disposizione vigente. Il disegno di legge maggiormente si sofferma sulla figura presidenziale, prevedendo che essa rappresenti la Commissione, la convochi e stabilisca l'ordine del giorno delle adunanze.

Più marcata differenziazione rispetto alla norma vigente è là dove il disegno di legge prescrive espressamente: un termine di durata del mandato, pari a cinque anni, non rinnovabile; una incompatibilità (a pena di decadenza) con qualsivoglia attività professionale o di consulenza o altri uffici pubblici di sorta; la corresponsione di una indennità di

funzione (nella misura del 30 o del 20 per cento dell'indennità parlamentare, rispettivamente per il presidente e per gli altri componenti).

Diversamente, la norma vigente tace sulla durata e rinnovabilità del mandato, e fa divieto di corresponsione di compensi o indennità.

A connotare il disegno di legge è l'attribuzione di ampia autonomia organizzativa e gestionale alla Commissione - la quale qui riceve una nuova denominazione: "per la verifica degli statuti e il controllo dei rendiconti dei partiti politici" (benché, invero, vi siano obblighi per i partiti e movimenti, e correlativi controlli della Commissione, non recinti nella stesura di statuti e rendiconti).

Essa inoltre qui riceve poteri di organizzazione del proprio funzionamento che si riverberano all'esterno, quanto a procedure istruttorie - che debbono garantire ai destinatari la piena conoscenza degli atti adottati - ed il contraddittorio e verbalizzazione. E si viene a prevedere che il presidente della Commissione possa autorizzare, per motivate necessità d'urgenza o d'ufficio, la notifica a mezzo delle Forze di polizia (notificazioni e comunicazioni degli atti della Commissione sono previste esser disciplinate dal Codice di procedura civile e dalle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile).

Il grado di autonomia accordato dal disegno di legge alla Commissione la renderebbe assimilabile, può dirsi, ad una Autorità amministrativa indipendente, secondo il modello organizzativo riferibile ad altri consolidati ambiti. A titolo esemplificativo, due di questi sono di seguito presi in considerazione: concorrenza e comunicazioni.

In effetti, molteplici sono le corrispondenze che emergono da un raffronto tra il disegno di legge in esame con, ad esempio, gli articoli 10 e 11 della legge n. 287 del 1990 (istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, da ora "Agcm") e l'articolo 1 della legge n. 249 del 1997 (istitutiva dell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni, da ora "Agcom").

La disciplina sulla durata del mandato e sulle incompatibilità ricalca la corrispondente disciplina recata dall'articolo 10, comma 3, legge n. 287 del 1990 (Agcm), con l'unica differenza della durata in carica dei componenti.

La formula impiegata dal disegno di legge: "La Commissione opera in piena autonomia e con indipendenza di valutazione e di giudizio" ricalca puntualmente le disposizioni di cui all'articolo 10, comma 2, legge n. 287 del 1990 (Agcm) e all'articolo 1, comma 1, legge n. 249 del 1997 (Agcom).

Anche la previsione che determina i caratteri dell'autonomia (regolamentare, organizzativa e contabile) secondo cui la Commissione "adotta uno o più regolamenti recanti le norme di organizzazione e di funzionamento, [...], le norme concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale assegnato, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese", riproduce nella sostanza la disciplina recata dall'articolo 10, comma 6, legge n. 287 del 1990 (Agcm) e dall'articolo 1, comma 9, legge n. 249 del 1997 (Agcom).

Riguardo alla previsione secondo cui alla Commissione verrebbe poi attribuito il potere di stabilire "le procedure istruttorie che garantiscono ai destinatari la piena conoscenza degli atti adottati, il contraddittorio e la verbalizzazione", può di contro notarsi

una diversità di disciplina con la legge istitutiva dell'Agcm, che rimette questo potere al decreto del Presidente della Repubblica.

Sulla composizione del personale, il disegno di legge prevede una selezione da parte della Commissione “in piena autonomia”, sulla base di criteri di merito e di competenza. Il personale è previsto dal disegno di legge in numero massimo di ventisette unità – laddove secondo la norma vigente la Commissione può avvalersi 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.

Siffatto personale, si verrebbe a prevedere, è selezionato tramite pubblico concorso, con contratto di lavoro a tempo indeterminato; ovvero il collocamento fuori ruolo o in posizione di comando di personale già in servizio presso altre Amministrazioni; ovvero la selezione attraverso procedure comparative pubbliche, per lo svolgimento di incarichi a tempo determinato, triennale rinnovabile una sola volta.

Le prime due modalità di reclutamento del personale ricalcano quelle previste dalla normativa sull'Agcom (art. 1, commi 17 e 19, legge n. 249 del 1997; la legge istitutiva dell'Agcm invece non fa menzione della possibilità di avvalersi di personale collocato fuori ruolo: art. 11, legge n. 287 del 1990).

Riguardo al personale, *potrebbe valutarci: l'opportunità di specificare, per il personale di altre Amministrazioni, che esso sia di ruolo; la durata massima del rapporto di lavoro a termine (se rinnovato), in relazione a possibili contenziosi, anche sotto il profilo dei principi di diritto dell'Unione europea.* Si ricorda che, nell'ordinamento italiano, per i rapporti di lavoro a termine nel pubblico impiego trova in genere applicazione il limite di durata di trentasei mesi.

In materia di autonomia contabile, infine, la previsione del disegno di legge: “La Commissione provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento, ivi comprese quelle relative al personale, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio” riproduce quanto previsto sul punto dalla normativa sull'Agcm (art. 10, comma 7, legge n. 287 del 1990) e sull'Agcom (art. 1, comma 9, legge n. 249 del 1997).

Il disegno di legge riporta in allegato la ripartizione in aree funzionali del personale e la strutturazione per Servizi amministrativi. *Parrebbe suscettibile di approfondimento se tale predeterminazione in via legislativa non sia destinata in qualche misura a 'comprimere' l'autonomia organizzativa della Commissione.*

Quanto alla dotazione finanziaria, il disegno di legge prevede per l'esercizio delle funzioni ordinarie della Commissione l'autorizzazione di spesa di 1 milione. Attualmente, essa è di 60.000 euro (ai sensi dell'articolo 1, comma 617, della legge n. 234 del 2021). Ed è dotazione, l'attuale, della quale la relazione del disegno di legge lamenta l'incapacità, posti anche casi di soccombenza in sede di contenzioso giudiziario.

Chiudono il disegno di legge disposizioni – oltre che sulla gestione finanziaria della Commissione – transitorie, circa la durata del mandato degli attuali componenti nonché il personale attualmente impiegato.