

I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Resoconto di giovedì 19 aprile 2012

Giovedì 19 aprile 2012. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Giampaolo D'Andrea.

Misure per garantire la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici. C. 5123 Angelino Alfano, Bersani, Casini ed altri. (Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 18 aprile 2012.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso una lettera a lui inviata dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, Ernesto Lupo, nella quale sono formulati alcuni rilievi sul contenuto della proposta di legge in esame.

Fa presente che nella lettera, che è in distribuzione, il presidente Lupo manifesta la propria disponibilità a illustrare in sede di audizione le sue considerazioni sulla proposta di legge C. 5123, qualora la Commissione lo ritenga opportuno.

Salvatore VASSALLO (PD), premesso che le posizioni da lui assunte su questa materia in un precedente intervento sono state oggetto, in separata sede, di contestazione da parte del rappresentante del suo gruppo in Commissione, deputato Bressa, sottolinea che parlerà ora a titolo personale, come del resto evidente anche in occasione di quell'intervento. Sottolinea, peraltro, che le osservazioni che svolgerà sono più appropriate di quelle espresse, a nome del gruppo, ma senza essere state previamente concordate, dallo stesso deputato Bressa. Sottolinea inoltre che la materia dei partiti politici non è inclusa nell'accordo di maggioranza, che riguarda i punti inseriti nel programma di governo, e che, su di essa, quindi, tutti i deputati devono sentirsi liberi di esprimere la propria posizione.

Rileva che sia la lettera del primo presidente della Corte di cassazione, sia la documentazione predisposta dagli uffici per l'istruttoria legislativa del provvedimento pongono problemi di grande rilievo, che erano stati evidenziati anche da lui e da altri. Parimenti, era stato da lui rilevato che un emendamento sui controlli dei bilanci dei partiti presentato al decreto-legge in materia di semplificazioni tributarie sarebbe stato necessariamente dichiarato inammissibile come poi effettivamente è stato.

A suo giudizio, a parte alcuni aspetti positivi - come la previsione di un controllo di bilancio da parte di società di revisione - la proposta in esame presenta numerosi profili problematici. I problemi più gravi del testo si annidano nella natura dell'organo chiamato ai controlli, di cui dirà in seguito, e nella mancata identificazione dei partiti politici, ossia dei destinatari della norma, vale a dire nella mancanza di una disciplina di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione: non è possibile applicare una disciplina in materia di controlli sui bilanci dei partiti senza aver prima definito cosa siano i partiti. Quel che serve non è naturalmente una definizione scientifica, politologica, ma una definizione giuridica, funzionale alla individuazione dei soggetti cui si applica la legge. A suo avviso, occorrono due livelli di definizione del partito politico: una, minima, che faccia riferimento alla democraticità interna per l'applicazione della disciplina generale di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione; e un'altra che faccia riferimento alla rappresentatività del partito, alla trasparenza dei suoi bilanci e al controllo sugli stessi, ai fini dell'accesso al finanziamento pubblico.

C'è poi il problema del controllo sull'utilizzo dei finanziamenti pubblici, cioè sulla finalità delle spese. Oggi non c'è un controllo sull'utilizzo perché i finanziamenti sono erogati a titolo di rimborso

delle spese elettorali, anche se tutti sanno che servono a questo scopo solo in piccola parte. La proposta non prevede un controllo sulle finalità delle spese, ma solo sulla veridicità dei bilanci, e lo fa in modo comunque lacunoso perché non specifica la tipologia delle irregolarità che conducono all'applicazione di sanzioni.

Quanto alla natura dell'organo chiamato a svolgere i controlli, ritiene che riunire i vertici delle tre magistrature configuri un vero e proprio «mostro» giuridico. Non ha senso attribuire una funzione così eminentemente politica ai vertici della magistratura: equivale a politicizzarli, mentre magistratura e politica hanno ruoli che vanno tenuti separati. Non è poi pensabile che la sede dell'organo sia la Camera dei deputati, dove i tre presidenti sarebbero assistiti e coadiuvati in una funzione così politicamente delicata da un'altra amministrazione. Inoltre, i tempi previsti dalla proposta di legge non sono compatibili con l'applicazione di eventuali sanzioni a valere sulla *tranche* di rimborsi di luglio. Ancora, non sono previsti mezzi di impugnazione delle decisioni dell'organo di controllo e c'è il concreto rischio - come segnalato anche dal primo presidente della Cassazione - che un giudice di primo grado - sia ordinario, amministrativo o contabile - metta in discussione quanto stabilito dai tre vertici delle magistrature congiuntamente. Infine, le sanzioni - che hanno una grave ripercussione politica - vengono irrogate dai presidenti delle Camere, vale a dire da soggetti che sono essi stessi personalità politiche e che possono rivestire incarichi direttivi primari nei propri movimenti politici e si troverebbero a valutare il comportamento di questi e dei movimenti concorrenti, in evidente conflitto di interessi.

In definitiva, ritiene si tratti di una costruzione giuridicamente insostenibile, messa in piedi solo per non affidare il controllo sui bilanci dei partiti all'unico organo che potrebbe svolgere questa funzione, vale a dire alla Corte dei conti, nel cui ambito nel 1993 venne istituita un'apposita sezione formata da magistrati selezionati con sorteggio. A suo avviso, questa è l'unica soluzione chiara ed accettabile.

In conclusione, preannuncia il proprio voto contrario sulla proposta di legge in esame.

Pierguido VANALLI (LNP) prende atto del contenuto della lettera del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Ernesto Lupo, e ritiene preliminarmente utile che i relatori illustrino alla Commissione le loro valutazioni al riguardo e l'eventuale intenzione - sempre che non si intenda rinviare l'esame del provvedimento come si sta facendo per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione - di modificare il testo della proposta di legge C. 5123.

Non ritiene inoltre opportuno procedere all'audizione del Presidente Lupo, come dallo stesso prospettato nella sua lettera, sia perché le considerazioni da lui svolte appaiono già molto chiare sia per evitare il rischio di un allungamento dei tempi di esame del provvedimento.

David FAVIA (IdV) intervenendo in merito al contenuto della lettera del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Ernesto Lupo, concorda con quanto testé evidenziato dal collega Vanalli in ordine all'inopportunità di prevedere una sua audizione, essendo le sue considerazioni già ampiamente illustrate nella suddetta lettera ed essendo presumibile che i relatori presenteranno emendamenti volti a modificare il testo della proposta di legge tenendo conto di tali osservazioni. Rileva inoltre che gli elementi critici del suo gruppo sulla proposta di legge in titolo vanno anche oltre i rilievi espressi dal Primo Presidente della Corte di Cassazione.

Prospetta poi l'opportunità che la Commissione proceda all'abbinamento delle proposte di legge attualmente esaminate nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione che riguardano il tema del finanziamento dei partiti politici, viste le forti connessioni con l'oggetto della proposta di legge in titolo: ciò sempre che non si voglia lasciare tutto immutato sotto tale profilo. Qualora, invece, si decidesse di abolire completamente il rimborso pubblico ai partiti politici intervenendo sulla disciplina del 5 per mille, la discussione sulle sanzioni previste dalla proposta di legge in esame verrebbe meno, così come il regime dei controlli sui rimborsi elettorali.

Rileva poi che la proposta di legge in titolo prevede un controllo analitico sulle spese solo come

attività eventuale, mentre l'analisi di tutti i documenti connessi ai rimborsi elettorali dovrebbe essere la regola.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che la questione relativa all'abbinamento di altre proposte di legge a quella in esame è già stata affrontata nell'ambito della riunione di ieri dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, e che in tale sede si è convenuto di prevedere per la proposta di legge in titolo un percorso di esame distinto rispetto a quello delle proposte di legge relative all'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione (C. 244 e abbinata), in considerazione del carattere circoscritto della proposta in esame e del fatto che su questo specifico punto è stato già raggiunto un accordo politico ed è stata chiaramente manifestata dalla maggioranza la volontà di procedere nei tempi più brevi possibili.

David FAVIA (IdV) ribadisce comunque l'opportunità di valutare ulteriormente l'ipotesi di abbinare alla proposta di legge in titolo le altre proposte relative alla materia dei rimborsi e del finanziamento pubblico dei partiti.

Mario TASSONE (UdCpTP), nel ricordare come il suo gruppo si sia già espresso favorevolmente sulla proposta di legge all'esame della Commissione, ritiene che le rilevanti osservazioni contenute nella lettera del Presidente Lupo non debbano costituire una circostanza per mettere in discussione l'intera *ratio* della medesima proposta.

Durante l'esame parlamentare, come da consuetudine, il testo può essere migliorato e possono anche essere risolti i problemi posti dal Primo presidente della Cassazione, come i possibili conflitti giurisdizionali e il rispetto della gerarchia tra magistrature stabilito dalla Costituzione. In ogni caso non va ridimensionato l'impianto complessivo del provvedimento.

Ricorda come la proposta di legge C. 5123 nasca dall'urgenza di fornire una risoluzione alla questione dei controlli sui bilanci dei partiti, urgenza dovuta agli eventi legati all'attualità. Si è reso necessario ridare dignità alle forze politiche. Ma il controllo non deve creare una casistica di destinazione di fondi che leda l'autonomia dei partiti che, per loro natura, sono libere associazioni. In conclusione ribadisce un parere favorevole sull'impianto della proposta di legge che può essere rivisitata e modificata, senza però creare una «camicia di Nesso», un elemento di costrizione che limiti la libertà dei partiti politici.

Andrea ORSINI (PT) dichiara di voler svolgere in relazione alla lettera del primo presidente della Corte di cassazione due considerazioni, una di metodo e l'altra di merito, le quali peraltro andranno in senso divergente.

Quanto al metodo, ritiene che, stante la diversità dei ruoli di Parlamento e magistratura e la separazione dei rispettivi poteri, appare quanto meno irrituale che il vertice della magistratura ordinaria porti le Camere a conoscenza con un atto formale delle proprie valutazioni in merito a un'iniziativa legislativa. A suo avviso, occorrerebbe tenere fermo che il cardine della democrazia sta nel Parlamento e nella separazione dei poteri.

Quanto però al merito, rileva che le considerazioni del primo presidente della Cassazione sono fondate e sollevano un problema serio sulla natura dell'organo di controllo. Al riguardo, condivide le preoccupazioni del deputato Vassallo sulla opportunità di affidare i controlli a un organo di questo tipo, ma ne trae conclusioni opposte. A suo avviso, la politica deve mantenere la propria autonomia, la quale deve sostanziarsi in forme di autocontrollo e di autoriforma: sulla base dello stesso principio per cui le Camere godono, per un principio costituzionale, del potere di autodichia, occorre che siano esse a svolgere la funzione di controllo in queste materie.

Inoltre, fa presente che molte delle proposte di legge relative all'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione (C. 244 e abbinata) prevedono un organo che certifichi la conformità degli statuti dei partiti alle norme della legge che si tratterà di approvare e che è quindi il caso di riflettere se

l'organo che effettua gli accertamenti contabili non possa o debba essere lo stesso che effettua gli accertamenti di carattere generale.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) sottolinea come, di norma, tutti i progetti di legge sono di per sé migliorabili. Egli stesso, nella seduta di ieri, si è soffermato su alcune questioni, di carattere tecnico, evidenziando come spetti alla Commissione valutare le modalità più congrue per arrivare a definire, con urgenza, norme volte a garantire maggiore rigore e trasparenza nei controlli dei bilanci dei partiti politici.

Ricorda, quindi, che la proposta di legge C. 4956 Casini, abbinata alle altre proposte di legge che recano l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, prevede che il controllo sia affidato alla Corte dei Conti. Successivamente, a seguito dell'accordo raggiunto tra i segretari delle tre forze politiche, Angelino Alfano, Bersani e Casini, vi è stata una convergenza verso la nuova soluzione adottata. L'importante, in ogni modo, è discutere in maniera seria ed approfondita rispettando i tempi previsti.

Maurizio TURCO (PD) richiama quanto da lui già evidenziato nella seduta di ieri dedicato al provvedimento in esame nonché nell'ambito dell'esame delle proposte di legge che recano l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.

Rileva che vi è un dato politico da evidenziare: la necessità di definire un sistema di controlli adeguato non deriva dall'emergenza del momento quanto piuttosto dai rilievi che, dal 1994, la Corte dei Conti ha sollecitato, segnalando che la legislazione è carente sul punto.

L'esigenza di un sistema di controlli è quindi insita nella stessa legge: il dibattito va pertanto inquadrato correttamente anche per quanto riguarda il contesto di riferimento e le ragioni della necessità di un intervento del legislatore. È infatti una questione che va avanti dal 1994 e riguardo alla quale ci sono delle responsabilità politiche ben precise.

Sesa AMICI (PD) osserva, con riferimento all'intervento del deputato Vassallo, che è inappropriato immettere nel dibattito relativo a una proposta di legge questioni che sono ad esso estranee.

Quanto alla proposta di legge in esame, sottolinea l'importanza decisiva del fatto che la stessa è stata sollecitata dai tre segretari dei maggiori partiti della maggioranza e che, dichiaratamente, tende a definire misure atte a garantire la trasparenza e la correttezza nella gestione contabile e finanziaria. A suo avviso, se non se ne tiene conto, non si può che svolgere un ragionamento ipocrita. Ricorda tra l'altro che il suo partito già sottopone i propri bilanci al controllo di una società esterna di revisione.

In merito alle osservazioni svolte dal primo presidente della Corte di cassazione, ritiene che, pur considerata l'urgenza del provvedimento in esame, esse non possano essere ignorate, e che soprattutto debba essere considerato il rilievo in ordine alla inopportunità di stabilire nell'organo di controllo una qualche forma di gerarchia interna non congruente con il sistema di rapporti esistenti fra le tre magistrature nell'ordinamento generale.

Gianclaudio BRESSA (PD), *relatore*, fa presente che la posizione del suo gruppo sul tema in discussione è quella che si basa sulla proposta di legge C. 5123 sottoscritta, tra gli altri, dal segretario del partito, Pier Luigi Bersani, e dal presidente del gruppo alla Camera, Dario Franceschini. Per tale ragione, ha ritenuto opportuno precisare che gli interventi del collega Vassallo sono a titolo personale.

In qualità di relatore, intende quindi svolgere alcune considerazioni in merito alla lettera del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Ernesto Lupo, che è a suo avviso uno dei giuristi italiani più raffinati e competenti. Fa presente che le osservazioni da lui svolte saranno tenute in piena considerazione dai relatori, fermo restando che, come testè rilevato anche dal collega Orsini, il potere legislativo non deve rendere conto a nessuno, agendo nel libero esercizio delle proprie funzioni.

Soffermandosi quindi sulle questioni sollevate nella lettera del Primo Presidente della Corte di Cassazione, rileva che l'impostazione seguita nella proposta di legge C. 5123 è quella del modello francese. Quando tale organismo fu istituito il Consiglio Costituzionale francese lo definì come autorità con competenze amministrative. Pertanto, se l'istituenda Commissione, delineata nella proposta di legge C. 5123, si configura come organismo dotato di poteri di questo tipo molte delle considerazioni espresse dal Presidente Lupo potranno agevolmente essere superate apportando alcune modifiche al testo in esame.

In secondo luogo, la scelta delle tre alte cariche - il Presidente della Corte di Cassazione, il Presidente della Corte dei Conti ed il Presidente del Consiglio di Stato - quali componenti dell'istituendo organismo, risponde alla volontà di assicurare il massimo di serietà ai controlli da effettuare, ricorrendo a personalità che svolgono funzioni che assicurano un assoluto ed incontrovertibile livello di terzietà. Seppure, infatti, il Presidente della Corte dei Conti ed il Presidente del Consiglio di Stato sono cariche di nomina governativa, come è stato eccepito nel corso del dibattito, i requisiti richiesti sono tali da far presumere il massimo livello di competenza e di imparzialità.

Al contempo, ritiene che l'ipotesi di ricorrere ad un sorteggio annuale non assicuri quel livello di competenza e di specializzazione che è necessario in considerazione della funzione da svolgere. Sottolinea quindi che la circostanza per cui ogni paese dell'Unione europea, come ricordato nella seduta di ieri, ha previsto un sistema diverso per svolgere tale funzione, è la riprova della difficoltà di individuare il «sistema migliore».

Deve peraltro prendere atto del rilievo del Presidente Lupo in merito alla previsione della proposta di legge in titolo che attribuisce al Presidente della Corte dei Conti una funzione di «coordinamento» delle due altre cariche, alla luce delle previsioni costituzionali riguardanti la Corte di Cassazione. Ritiene quindi che, in proposito, la Commissione dovrà svolgere un'attenta riflessione, rivedendo l'attuale previsione, anche se questa era intesa come funzione di coordinamento funzionale e non gerarchico.

Per quanto attiene all'obiezione formulata dal Presidente Lupo riguardo alla mancanza di tempo disponibile per svolgere adeguatamente tale incarico, viste le numerose funzioni cui è impegnato, il testo della proposta di legge attualmente prevede che la Commissione sia composta dal Presidente della Corte dei conti, dal Presidente del Consiglio di Stato e dal Primo Presidente della Corte di cassazione, «ciascuno dei quali si avvale fino a un massimo di due magistrati appartenenti ai rispettivi ordini giurisdizionali».

Come evidenziato anche dal collega Mantini, sottolinea come il testo della proposta di legge in esame costituisca il punto da cui deve partire l'istruttoria legislativa della Commissione e non il punto di arrivo. Vi sarà modo di apportare tutti i necessari correttivi al testo, fermo restando che è, allo stato, difficilmente immaginabile snaturare del tutto l'istituenda Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti politici.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.