

CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

Giunta per il regolamento

Resoconto di Martedì 31 luglio 2012

Esame della proposta di modificazione al Regolamento Doc. II n. 22, concernente la modifica della disciplina relativa ai contributi ai Gruppi parlamentari.

Gianfranco FINI, *Presidente*, ricorda che la proposta di modifica al Regolamento all'ordine del giorno è stata presentata dai deputati Questori su sollecitazione dell'Ufficio di Presidenza. Con una lettera inviata lo scorso 18 luglio, i Questori stessi - che egli ha invitato a partecipare alla riunione odierna - hanno sottoposto all'attenzione della Presidenza l'esigenza di un rapido avvio dell'esame della proposta, al fine di una sua successiva valutazione da parte dell'Assemblea.

Fa presente che, come sottolineano i Questori, la proposta di riforma interviene su un tema rispetto al quale, nell'ambito del Collegio dei Questori e dell'Ufficio di Presidenza, è emersa in più occasioni l'opportunità di un intervento in chiave di maggiore trasparenza e responsabilità, chiamando anche i Gruppi parlamentari - come a gran voce chiede l'opinione pubblica - a partecipare al disegno complessivo nel quale il Parlamento si sta impegnando per corrispondere all'esigenza di massimo rigore e pubblicità nell'utilizzo di finanziamenti pubblici. I Gruppi sono infatti destinatari di risorse finanziarie e materiali a carico del bilancio della Camera nella loro qualità di soggetti indefettibili che operano al suo interno, ancorché ovviamente giuridicamente distinti dalla Camera medesima e titolari di rapporti giuridici autonomi (aspetto sul quale la proposta non interviene minimamente). In questo quadro, la proposta in esame rappresenta un naturale completamento della nuova disciplina dei contributi ai partiti e movimenti politici, recentemente approvata dal Parlamento. La disciplina ipotizzata si colloca peraltro lungo una direttrice normativa già sperimentata in altri ordinamenti parlamentari europei e ispirata agli stessi criteri di trasparenza, correttezza e regolarità della gestione dei contributi finanziari: essa, infatti, risulta per buona parte ricalcare la normativa vigente nel Bundestag tedesco, con gli adattamenti conseguenti alle specificità che caratterizzano il nostro ordinamento costituzionale (in particolare, stante il regime di autonomia delle Camere italiane, sono previste particolari modalità di controllo in luogo dell'intervento della Corte dei conti).

Nello specifico, la proposta introduce all'articolo 15 del Regolamento una disposizione che impone a ciascun Gruppo, entro trenta giorni dalla propria costituzione, l'obbligo di adozione dello statuto, da trasmettere al Presidente della Camera. Lo statuto, da pubblicare sul sito *internet* della Camera, deve contenere l'indicazione sia dell'organo responsabile per la gestione delle attività economiche sia dell'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio annuale, analiticamente disciplinato con il nuovo articolo 15-*ter*, di cui si propone l'introduzione. La proposta opera poi una modifica al comma 3 dell'articolo 15, che nell'attuale formulazione prevede l'assegnazione di risorse finanziarie e materiali a favore dei Gruppi da porre a carico del bilancio della Camera, inserendo la previsione di un'espressa finalizzazione dell'impiego di tali risorse all'esercizio delle funzioni che ai Gruppi sono assegnate dal Regolamento in coerenza con il ruolo che la Costituzione riconosce loro: in particolare, quanto ai contributi, essi devono essere effettivamente utilizzati per le specifiche finalità che ne giustificano l'erogazione e per gli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare ed alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad essa ricollegabili.

Il nuovo articolo 15-*ter* reca poi un complesso di disposizioni relative agli obblighi di rendicontazione, definendo precisi vincoli, sostanziali e procedurali, finalizzati a garantire la correttezza e la regolarità dell'impiego di risorse finanziarie pubbliche. La disciplina prevede, in particolare, in capo a ciascun Gruppo l'obbligo di approvazione di un rendiconto di esercizio

annuale, strutturato secondo un modello comune approvato dall'Ufficio di Presidenza, e formulato in modo da evidenziare espressamente, in apposite voci, le risorse trasferite al Gruppo dalla Camera, con indicazione specifica del titolo del trasferimento, nonché l'avvenuta destinazione delle risorse medesime alle complessive finalità fissate dal nuovo comma 3 dell'articolo 15. La trasparenza e la correttezza nella gestione contabile e finanziaria sono quindi assicurate attraverso la previsione che ciascun Gruppo si avvalga di una società di revisione legale, che verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili ed esprime un giudizio sul rendiconto, dando conto in ogni caso della relativa corrispondenza alle prescrizioni di cui al comma 1 del nuovo articolo 15-ter. Il rendiconto è quindi trasmesso al Presidente della Camera, corredato da una dichiarazione del presidente del Gruppo che ne attesti l'avvenuta approvazione da parte dell'organo statutariamente competente e dal giudizio positivo della società di revisione, ed è pubblicato sul sito internet della Camera. Sulla conformità dei rendiconti alle prescrizioni regolamentari è chiamato a pronunciarsi, secondo forme e modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza, il Collegio dei Questori che autorizzerà l'erogazione delle risorse finanziarie solo in caso di esito positivo del controllo. La mancata trasmissione del rendiconto entro i termini fissati dall'Ufficio di Presidenza comporta la decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse annuali, decadenza comminata anche in caso di irregolarità dei documenti trasmessi non tempestivamente sanata. La decadenza è accertata con deliberazione del Collegio dei Questori, che ne dà comunicazione all'Ufficio di Presidenza. Quest'ultimo è chiamato altresì a disciplinare i termini e le modalità per l'attuazione delle disposizioni in questione, con possibilità che uno specifico regime di attuazione sia adottato per il Gruppo misto, in considerazione delle peculiarità che lo connotano. Ritiene in proposito che sarebbe opportuno prevedere che, nell'ambito delle norme di attuazione, l'Ufficio di Presidenza stabilisca anche la disciplina da applicare in caso di sopravvenuto scioglimento di un gruppo: a tal fine si potrebbe integrare il comma 7 dell'articolo 15-ter aggiungendo, alla fine del primo periodo, le parole «ivi compresa la disciplina da applicare in caso di scioglimento di un gruppo».

Con l'occasione segnala anche che, per quanto riguarda l'entrata in vigore della riforma, appare opportuno prevederne la decorrenza dalla prossima legislatura. Tuttavia, per consentire che essa sia immediatamente operativa fin dall'inizio della legislatura, occorre assegnare all'Ufficio di Presidenza attualmente in carica la competenza all'adozione delle necessarie misure di attuazione. A tal fine si tratterebbe di integrare il testo della proposta con due disposizioni: la prima aggiuntiva di un articolo 153-*quater*, a norma del quale «le modifiche all'articolo 15 e le disposizioni dell'articolo 15-ter entrano in vigore a decorrere dalla XVII legislatura»; la seconda, aggiuntiva di un ulteriore comma all'articolo 154 per prevedere che, «nelle more dell'entrata in vigore dell'articolo 15-ter, l'Ufficio di Presidenza in carica alla data di approvazione dello stesso adotta le deliberazioni ivi previste».

Nel ringraziare il Questore Albonetti per la sua presenza al dibattito, chiede dunque ai membri della Giunta di esprimersi sul documento all'ordine del giorno anche tenendo conto di queste proposte di integrazione.

Gianclaudio BRESSA, nel premettere come siano evidenti le ragioni di necessità ed urgenza che hanno indotto alla presentazione del documento all'ordine del giorno, ne condivide l'impostazione quanto alle previsioni sugli statuti dei Gruppi. Ritiene tuttavia necessario porre preliminarmente due questioni che a suo avviso andrebbero affrontate in questa sede. Si riferisce anzitutto alla disciplina regolamentare sulla formazione dei Gruppi, con particolare riferimento alla loro corrispondenza con le liste elettorali, alla disciplina del Gruppo misto ed alla formazione delle componenti, temi su cui all'inizio della legislatura erano state presentate proposte di modifica al Regolamento in particolare dai Gruppi PD e PdL: ritiene infatti che un intervento riformatore che incide sulla disciplina dei contributi a favore dei Gruppi non possa che essere l'occasione per affrontare anche tali aspetti della disciplina regolamentare.

In secondo luogo vi è la necessità di dirimere finalmente una questione annosa, ma fondamentale,

che attiene alla natura giuridica dei Gruppi parlamentari, se cioè essi abbiano natura privatistica - come prefigurato nel documento all'ordine del giorno che prevede il controllo di una società di revisione - o pubblicistica. In proposito, ed anche rifacendosi all'ordinamento tedesco, ritiene preferibile quest'ultima soluzione: i Gruppi concorrono infatti all'esercizio delle funzioni della Camera e dovrebbero perciò essere considerati parte della Camera stessa. Sarebbe a suo avviso importante che, ovviamente a decorrere dalla prossima legislatura, sia fatta chiarezza su questo punto: ne discenderebbero infatti conseguenze inevitabili anche quanto ai bilanci dei Gruppi, che dovrebbero essere allegati a quello della Camera, ed ai relativi controlli, che dovrebbero essere quelli interni.

Antonio LEONE osserva come i due temi preliminarmente posti dal collega Bressa possano apparire in effetti come una sorta di macigno buttato sul documento all'ordine del giorno: ma si tratta di temi molto delicati e rilevanti che impongono una riflessione ed un approfondimento, anche all'interno dei Gruppi, per fare la dovuta chiarezza. Personalmente, non ha ancora avuto modo di valutare pienamente la proposta in esame, né intende esprimersi fin d'ora sulla annosa questione della natura giuridica dei Gruppi parlamentari: riterrebbe opportuno, invece, un rinvio della discussione, condividendo peraltro la necessità che, anche dato il contesto generale richiamato dal Presidente della Camera, misure in materia di statuti dei Gruppi e di controlli sui contributi della Camera siano comunque prontamente adottate.

Linda LANZILLOTTA sottolinea come, a suo avviso, nell'ambito della discussione che si sta sviluppando - in particolare, a seguito delle considerazioni svolte dal collega Bressa - l'esigenza di adottare misure atte a garantire la trasparenza nella gestione e nell'utilizzazione delle risorse finanziarie pubbliche rivesta, comunque, carattere prioritario, trattandosi di un'esigenza, peraltro, solo parzialmente soddisfatta con la recente legge sui contributi ai partiti.

Giudica, quindi, di particolare interesse il richiamo al modello tedesco, la cui adozione, tuttavia, se da un lato comporterebbe un chiarimento definitivo sulla natura giuridica dei Gruppi parlamentari, d'altro canto esigerebbe la previsione di vincoli statutari e controlli decisamente più incisivi e stringenti di quelli indicati nella proposta di modifica al Regolamento in esame. Quanto ai contenuti di quest'ultima, sottolinea in particolare la necessità di richiedere che, nell'organizzazione statutaria dei Gruppi, sia soddisfatto il carattere di democraticità interna, con particolare riferimento proprio alla questione della gestione delle risorse finanziarie. Partendo dalla considerazione che nell'organizzazione della Camera disegnata dal Regolamento è stato, infatti, esaltato il ruolo dei Gruppi, quali articolazioni parlamentari dei partiti, laddove è rimasto meno valorizzato il ruolo dei singoli deputati, che pure nella Costituzione trova il suo più compiuto riconoscimento, a suo avviso occorre, quindi, che gli statuti dei Gruppi prevedano gli strumenti necessari ad assicurare l'effettiva partecipazione dei deputati alla vita del Gruppo e alla stessa gestione delle risorse finanziarie. Tutto ciò considerato, ribadisce come, a suo avviso, l'approvazione delle misure atte ad assicurare trasparenza e correttezza nella gestione delle risorse economiche da parte dei Gruppi rivesta, comunque, carattere di assoluta priorità, che sconsiglia quindi il rinvio dell'esame della proposta all'ordine del giorno e richiede invece l'approvazione di una riforma entro la legislatura.

Raffaele VOLPI reputa certamente stimolanti e degne del massimo interesse le riflessioni testè svolte dal collega Bressa che, tuttavia, non possono far venir meno la necessità di approvare sollecitamente - come opportunamente evidenziato dal Presidente nel suo intervento - la riforma prospettata in tema di contributi ai Gruppi, quale chiaro segnale da indirizzare all'opinione pubblica che sul punto della trasparenza nella gestione delle risorse finanziarie richiede alla politica indifferibili interventi. Condivide, quindi, le proposte avanzate dai Questori e le integrazioni indicate dalla Presidenza, pur ribadendo comunque il suo interesse ed apprezzamento per gli spunti di analisi che l'onorevole Bressa ha offerto con il suo intervento e che, a suo avviso, potrebbero

trovare il loro logico sviluppo nell'ambito del lavoro istruttorio, del quale è stato incaricato il Vicepresidente Leone, su prospettive più generali di riforma del Regolamento.

David FAVIA osserva come l'oggetto dell'odierna discussione della Giunta per il Regolamento si inserisca nel quadro più generale degli interventi volti ad assicurare maggiore trasparenza e democraticità nella vita dei partiti: su questa materia, come è noto, la forza politica cui appartiene ha ritenuto insufficienti le misure finora adottate con la legge di recente approvazione in materia di contributi ai partiti e giudica con preoccupazione l'accantonamento della discussione dei progetti di legge in materia di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, che costituirebbe un tassello importante per completare il lacunoso quadro legislativo vigente.

Ciò premesso, ritiene comunque necessario - pur nella dovuta urgenza che si deve accordare alla questione - consentire ai Gruppi di svolgere un approfondimento del testo, per il quale si sente di richiedere alla Presidenza, anche in considerazione dell'imminente avvio delle votazioni in Assemblea, un aggiornamento della discussione alla prossima settimana.

Gianfranco FINI, *Presidente*, ritiene che la discussione in corso riveli come le strade che si aprono davanti alla Giunta siano alternativamente due: da una parte, infatti, occorre decidere, se, maturato il tempo per una fisiologica riflessione da parte dei Gruppi, alla ripresa dei lavori dopo la pausa estiva, nella prima metà di settembre, procedere o meno all'approvazione del testo, mantenendosi, dunque, nel perimetro disegnato dalla proposta presentata dai Questori; ovvero se, accogliendo le sollecitazioni avanzate dall'onorevole Bressa, inoltrarsi nello svolgimento di un lavoro indubbiamente più complesso e problematico, dall'incerto sbocco normativo. Quest'ultima ipotesi tuttavia non rispecchierebbe gli intendimenti espressi in seno al Collegio dei Questori ed all'Ufficio di Presidenza - intendimenti di cui la proposta presentata dai Questori costituisce espressione - e che erano indirizzati a sollecitare la rapida approvazione di una nuova disciplina volta a garantire una maggiore trasparenza e l'intensificazione dei controlli sull'impiego delle risorse finanziarie erogate dalla Camera da parte dei Gruppi parlamentari.

Dopo che Gianclaudio BRESSA, a chiarimento del suo pensiero, ha precisato che, lungi dal richiedere una complessiva riscrittura del testo, a tradurre le sue riflessioni in norme sarebbero sufficienti alcuni limitati emendamenti alla proposta in esame, Gianfranco FINI, *Presidente*, osserva come le questioni messe in campo dall'onorevole Bressa, se pure fossero traducibili in emendamenti di dimensioni contenute, avrebbero inevitabilmente un ben più ampio impatto che - proprio volendo partire dal modello tedesco - coinvolgerebbe anche altri aspetti dell'ordinamento relativi alla ridefinizione del rapporto tra partiti, gruppi parlamentari e relative fondazioni.

Giuseppe CALDERISI reputa interessanti le riflessioni esposte dal collega Bressa ed evidenzia l'esigenza di un approfondimento suo personale sul tema all'ordine del giorno - che non ha ancora avuto modo di svolgere anche in considerazione di plurimi concomitanti impegni istituzionali - nonché di un confronto politico con il Gruppo di appartenenza, al fine di definire, in tempi rapidi, una posizione ponderata sull'alternativa posta dal *Presidente*.

Fabio GAVA, nel condividere personalmente il giudizio sulla necessità e l'urgenza di approvare le misure prospettate, intende consegnare alla riflessione della Giunta una serie di considerazioni, anche a nome del *Presidente* del suo Gruppo, che attengono specificamente all'impatto che la riforma avrebbe sul Gruppo Misto. L'impianto regolatorio ipotizzato dai Questori appare, infatti, di difficile attuazione per tale Gruppo, essendo i deputati ad esso iscritti non legati tra di loro da un vincolo associativo propriamente politico, ma, per così dire, tecnico: come è noto, infatti, all'interno del Gruppo Misto convivono coattivamente componenti politiche di segno fra loro diverso e completamente autonomo, nonché deputati che non appartengono ad alcuna forza politica, circostanza questa che lo rende non assimilabile agli altri Gruppi, anche con riguardo al tema

oggetto dell'odierna discussione. Ciò suggerirebbe di adottare alcune modifiche al testo, proprio al fine di recare una specificazione con riguardo alla situazione del Gruppo Misto.

Gianfranco FINI, *Presidente*, ribadisce, come indicato nella sua relazione introduttiva, che il comma 7 del nuovo articolo 15-ter demanda all'Ufficio di Presidenza il compito di predisporre uno specifico regime per il Gruppo misto, proprio in considerazione delle peculiarità che lo connotano.

Armando DIONISI apprezza la proposta dei Questori, sottolineando anch'egli l'urgenza di un intervento in risposta alla crisi della politica, dei partiti e dei Gruppi ed alle richieste dell'opinione pubblica, sempre più attenta al tema della gestione delle risorse pubbliche. Quanto al tema della natura giuridica dei Gruppi parlamentari, predilige quella privatistica: a quanti auspicano invece una configurazione pubblicistica degli stessi, quali organi della Camera, raccomanda la dovuta attenzione sul fatto che una simile opzione condurrebbe necessariamente a coerenti conseguenze anche in ordine, ad esempio, alle modalità di reclutamento dei dipendenti, che evidentemente non potrebbero essere più autonomamente scelti dai Gruppi, ma dovrebbero essere selezionati all'interno del personale della Camera.

Ritiene infine che, pur nel rispetto del principio costituzionale del divieto di mandato imperativo, meriti una disciplina regolamentare anche il fenomeno della mobilità dei deputati, pur'esso di notevole interesse pubblico, e si riserva di presentare, in vista della prossima seduta della Giunta, una specifica proposta di modifica.

Gianfranco FINI, *Presidente*, preso atto del dibattito, ne rinvia il seguito ad una prossima riunione, che si riserva di convocare nel mese di settembre, in una data da stabilire. In tale sede la Giunta sarà chiamata a discutere delle eventuali proposte di correzione del testo all'ordine del giorno e ad una complessiva e conclusiva deliberazione su di esso al fine di definirne il successivo *iter*.