Osservatorio sulle fonti

DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI E CONTROLLI SUI BILANCI: OSSERVAZIONI ALLE RECENTI MODIFICHE AI REGOLAMENTI DI CAMERA E SENATO

di *Francesca Biondi*[*]

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. I contenuti della riforma del regolamento della Camera. - 3. La proposta di riforma delle disposizioni del regolamento del Senato dedicate ai gruppi: analogie e differenze rispetto alla disciplina introdotta alla Camera. - 4. L'introduzione del controllo di una società di revisione legale sui bilanci dei partiti e la presunta lesione dell'autonomia contabile. E la Corte dei Conti? - 5. Qualche considerazione sui rapporti tra partiti e gruppi, con particolare riferimento alla disciplina in tema di finanziamento pubblico.

The essay points out the reform of the Rules of the Chamber of Deputies (the reform was approved on the 25th September 2012) and the similar proposal to amend the Rules of the Senate with regard to the internal organization of parliamentary groups, public funding and budget controls.

After an overview of the new rules (obligation to prepare and publish internal rules, proportional distribution of government grants and measures to ensure the transparency of financial statements) and of the critical aspects (allocation of public funds and procedures and regulatory authorities) the author focuses on the compatibility of the new controls over the budgets of the parliamentary groups with respect to the principle of accounting autonomy of the Chambers.

Finally, after an analysis of the legislation on public funding, the Author reflects on the relationship between political parties and parliamentary groups.

[*] Ricercatrice di Diritto costituzionale presso l'Università di Milano.

1. Introduzione

Numerose sono le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nel corso della XVI legislatura aventi ad oggetto la disciplina dei gruppi parlamentari[1]. La maggior parte di esse intende attenuare il problema, molto dibattuto in dottrina, della mobilità parlamentare e dell'eccessiva frammentazione politica, cercando di porvi un argine attraverso l'introduzione del principio di corrispondenza tra competitori elettorali e gruppi, richiedendo, per la costituzione di questi ultimi, il requisito politico oltre a quello numerico, e vietando la formazione di nuovi gruppi nel corso della legislatura, tranne che in caso di fusione di quelli già esistenti[2].

Pressoché nulla era stata invece, sino ad ora, l'attenzione data alla disciplina regolamentare in tema di organizzazione dei gruppi, ossia alle strutture, al funzionamento interno e alle risorse che ciascuna Assemblea assegna loro, nonostante tali aspetti siano sempre stati oggetto di una regolazione oltremodo sintetica. Ciò è imputabile all'incertezza in merito alla natura dei gruppi parlamentari e, soprattutto, alla volontà di assicurare loro la massima autonomia politica, di cui quella organizzativa costituisce un presupposto.

L'art. 15 del Regolamento della Camera - sino alla modifica di cui si dirà a breve - si limitava, infatti, a prescrivere che ciascun Gruppo dovesse nominare un presidente, uno o più vicepresidenti e un comitato direttivo, dandone comunicazione al Presidente della Camera; e che, a sua volta, quest'ultimo dovesse assicurare ai gruppi, per l'esplicazione delle loro funzioni, la disponibilità di locali e attrezzature e assegnare contributi a carico del bilancio della Camera, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni gruppo e la consistenza numerica dei gruppi stessi. A queste si aggiungevano le norme

[1] Alla Camera, v., nel corso della XVI legislatura, Doc. II, n. 1 (Veltroni e altri); Doc. II, n. 2 (Volontè); Doc. II, n. 3 (Cicchitto e altri); Doc. II, n. 6 (Milo e altri); Doc. II, n. 9 (Bressa e altri); Doc. II, n. 14 (Versace e altri). Oltre a questi merita di essere segnalata la proposta contenuta in Doc. II, n. 17, di iniziativa del deputato De Girolamo, che, pur finalizzata a scoraggiare il passaggio dei parlamentari da un gruppo ad un altro, agisce sul sistema di finanziamento, aggiungendo all'art. 15 r.c. un comma di questo tenore: "Ai fini dell'assegnazione dei contributi a carico del bilancio della Camera di cui all'art. 3 si ha riguardo esclusivamente alla consistenza numerica dei gruppi risultante all'inizio della legislatura". Al Senato, v., nel medesimo periodo, Doc. II, n. 1 (Negri); Doc. II, n. 3 (Finocchiaro e altri); Doc. II, n. 6 (Gasparri-Quagliariello); Doc. II, n. 7 (Caruso); Doc. II, n. 12 (Belisario e altri); Doc. II, n. 13 (Zanda e altri); Doc. II, n. 14 (D'Alia); Doc. II, n. 21 (Lauro e altri); Doc. II, n. 31 (Astore), oltre al più noto Doc. II, n. 29, contenente la proposta di riforma del Regolamento del Senato a firma "congiunta" dei rappresenti in Giunta del Regolamento dei due maggiori gruppi presenti in Senato, il Sen. Quagliariello, esponente del PDL, e il Sen. Zanda, del gruppo PD, presentata il 2 febbraio 2012, che, all'art. 5 del Capo significativamente intitolato *Norme anti-frammentazione*, tocca anche il problema della composizione dei gruppi (su quest'ultima proposta di riforma del regolamento del Senato, cfr. N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2012).

[2] Su questo tema, cfr. M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in N. LUPO, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, p. 31 ss.; N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Dem. e dir.*, 3-4/2009, p. 83 ss.; D. PICCIONE, *I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme regolamentari*, in *Rivista Aic* 2/2012.

specificamente dedicate al gruppo misto e alle sue componenti politiche, previste dal 1997.

Analoga disciplina è contenuta nel regolamento del Senato, almeno sino a quando le proposte di cui si dirà non saranno approvate dall'Assemblea. L'art. 15 prevede solo che ciascun gruppo si costituisca comunicando alla Presidenza del Senato l'elenco dei propri componenti e che nomini, oltre al presidente, uno o più vice presidenti ed uno o più segretari (v. art. 15 r.s.). Va poi ricordato quanto stabilito, a partire dal 1988, all'art. 53, comma 7, r.s., secondo cui i gruppi devono fissare "procedure e forme di partecipazione che consentano ai singoli di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori o comunque all'ordine del giorno". Si tratta di una disposizione, ai nostri fini, molto interessante per due diversi aspetti: poiché sembra presupporre l'esistenza di un'autonomia normativa dei gruppi[3] e, in secondo luogo, in quanto denota la volontà di assicurare una garanzia del dissenso interno ai gruppi rispetto ad una disciplina regolamentare che, soprattutto per ragioni di "efficienza", valorizza i poteri dei capogruppo[4]. Quanto alle risorse destinate ai gruppi, l'art. 16 r.s. stabilisce che, per l'esplicazione delle loro funzioni, è assicurata la disponibilità di locali e attrezzature e vengono versati contributi a carico del bilancio del Senato, differenziati in relazione alla consistenza numerica dei gruppi stessi.

Rispetto a questa disciplina "minimale" in tema di gruppi parlamentari va segnalata l'approvazione, il 25 settembre 2012, della modifica agli artt. 14 e 15 r.c. e l'introduzione degli artt. 15-*ter* e 153-*quater*, originate da una proposta presentata dai deputati Questori alla Presidenza della Camera il 5 luglio 2012, cui è seguito un breve ma intenso dibattito in Giunta per il regolamento e in Assemblea[5]. Le novità introdotte sono molteplici e toccano profili connessi: l'organizzazione interna del gruppo e la ripartizione e destinazione dei contributi loro assegnati, con particolare attenzione alla trasparenza che deve connotare l'intera materia e ai controlli sull'uso dei fondi pubblici.

La riforma approvata alla Camera ha poi spinto il Senato ad intervenire sulla propria disciplina regolamentare.

Anche se la riforma del regolamento della Camera sarà efficace solo dopo che l'Ufficio di Presidenza avrà assunto diverse deliberazioni, prima fra tutte la definizione del modello di bilancio applicabile ai gruppi e la stesura delle regole applicabili al gruppo misto, e ciò difficilmente avverrà in tempi brevi (comunque, in tempo utile

[3] Cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studi intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 238.

[4] Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 96.

[5] La proposta originaria (Doc. II, n. 22) è stata esaminata dalla Giunta per il regolamento della Camera nelle sedute di martedì 31 luglio e mercoledì 12 settembre 2012. All'esito di esse, il Presidente ha affidato ai deputati Leone e Bressa il compito di predisporre un nuovo testo che tenesse conto degli orientamenti emersi in Giunta. Il nuovo testo (Doc. II, n. 24) ed è stato discusso e approvato con modifiche dalla Giunta il 19 settembre. Il medesimo giorno la proposta di modificazione del regolamento è stata presentata all'Assemblea che ne ha discusso il 24 settembre. Dopo la seduta della giunta nella mattinata del 25 settembre per esaminare le proposte di principi e criteri direttivi presentate in riferimento al progetto licenziato il 19 settembre, la riforma è stata approvata dall'Aula nel pomeriggio del medesimo giorno.

affinché l'applicazione delle stesse sia garantita entro l'inizio della XVII legislatura[6]), pare sin d'ora utile ragionare sulle nuove disposizioni poiché esse incidono su diversi temi largamente arati negli studi di diritto costituzionale.

2. I contenuti della riforma del regolamento della Camera

Prendendo le mosse dalle modifiche del regolamento della Camera, la prima novità è costituita dalla decisione di anteporre al 1° comma dell'art. 14 r.c. una definizione dei gruppi parlamentari, ora qualificati "associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate dal presente articolo". Tale scelta è maturata in seno alla Giunta per il regolamento al fine di chiarire la premessa teorica su cui è stata costruita la disciplina contenuta nelle disposizioni successive. È noto che la dottrina si è a lungo interrogata sulla qualità dei gruppi parlamentari (organi dei partiti, organi delle Camere, associazioni politiche, rappresentazione o proiezione del partito in Parlamento)[7], anche al fine di dedurne delle argomentazioni a favore della natura giuridica privata o pubblica di essi. Il nodo teorico è stato ben rappresentato in seno alla Giunta per il regolamento, dove, prospettatesi le diverse soluzioni, si è infine trovato un accordo sulla natura associativa dei gruppi, allo scopo di valorizzarne la natura giuridica "privata", ritenendola per altro più coerente con le vigenti modalità di reclutamento dei loro dipendenti[8]. Tale definizione è, tuttavia, accompagnata dall'affermazione secondo cui i gruppi sono "soggetti necessari al funzionamento della Camera", così da sottolineare anche la loro funzione istituzionale, la quale, per altro, giustifica che ad essi siano "assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività". Si tratta dunque di una definizione con cui si cerca di fare una sintesi tra le due diverse anime dei gruppi parlamentari, entità costituzionalmente necessarie, ex artt. 72 e 82 cost., a rappresentare in seno agli organi parlamentari le diverse posizioni politiche[9], senza per ciò trasformarsi in organi delle Assemblee[10].

[6] Così dispone il nuovo art. 153-*quater* r.c. (ma v. anche l'art. 4 della proposta di modificazione del regolamento del Senato approvata dalla Giunta per il regolamento il 16 ottobre 2012).

[7] Per una panoramica delle diverse tesi, cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 30 ss.

[8] Secondo l'impostazione seguita da Cass., Sez. Un. Civ., 24 novembre 2008, n. 27683, per il cui commento si rinvia a P. RESCIGNO, *Dipendenti dei gruppi parlamentari e giudice del rapporto*, in *Riv. Dir. civ.* 2010, p. 317. Può essere interessante ricordare che, diversamente dal rapporto di lavoro tra i gruppi e i suoi dipendenti, ancora interamente rimesso alla disciplina comune, il legislatore sta oggi cercando di intervenire sul rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori: nel ddl approvato il 3 ottobre dalla Camera (ora S. 3508, all'esame del Senato), pur mantenendosi tale rapporto, di natura strettamente fiduciaria, nell'ambito della disciplina privatistica, si pone in capo all'Ufficio di Presidenza il pagamento delle retribuzioni e dei relativi oneri accessori.

[9] La Corte costituzionale, nella sentenza n. 49 del 1998 ha definito i gruppi "il riflesso istituzionale del pluralismo politico". Ma sul punto, cfr. ancora A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 98-99.

[10] Merita comunque di essere osservato che la qualificazione data dal regolamento ai gruppi potrà forse avere qualche conseguenza sui contenuti della disciplina regolamentare e legislativa applicabile, ma certamente non avrà un peso decisivo sul problema, ancora aperto, dell'eventuale ammissibilità, sotto il profilo soggettivo, di un conflitto fra poteri sollevato da un gruppo: a prescindere dalla natura privata o pubblica di essi, ciò che, infatti, rileva di fronte alla Corte costituzionale è l'individuazione

Il secondo elemento di discontinuità rispetto al passato è costituito dall'obbligo posto in capo ai gruppi, entro trenta giorni dalla propria costituzione, di approvare uno "statuto" da trasmettersi al Presidente della Camera nei cinque giorni successivi. Oggi, pur dandosi per acquisita l'autonomia normativa dei gruppi, l'approvazione dello statuto costituiva una facoltà, tant'è che - a quanto risulta - vi sono gruppi di nuova costituzione che non ne hanno mai adottato alcuno. L'obbligo di adottare regole di organizzazione interna è tra l'altro importante, perché significa affermare normativamente l'autonomia organizzativa del gruppo rispetto a eventuali disposizioni contenute negli Statuti dei partiti che si proponessero di regolare i rispettivi gruppi parlamentari[11].

Tali statuti dovranno, inoltre, essere resi noti attraverso la pubblicazione sul sito *internet* della Camera, così dando una risposta alle critiche rivolte alla segretezza che ha sempre contraddistinto tali atti. L'obbligo di adottare i regolamenti e di renderli pubblici non sembra tuttavia scalfire la tesi maggioritaria che esclude che i regolamenti parlamentari siano fonti del diritto parlamentare[12].

I nuovi commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* dell'art. 15 r.c. intervengono anche sui contenuti di tali statuti. In particolare, è stabilito che essi devono individuare l'organo responsabile della gestione amministrativa e contabile del gruppo e stabilire le "modalità" secondo cui tale organo destina le risorse assegnate al gruppo.

Inoltre, pur non essendosi accolta la proposta, espressa nel dibattito in seno alla Giunta, secondo cui, nell'organizzazione statutaria, dovesse essere soddisfatto il principio di democraticità interna[13], è stato in seguito stabilito - accogliendo un principio contenuto nella proposta n. 2 Beltrandi e altri - che lo statuto individua in ogni caso nell'assemblea del gruppo l'organo competente ad approvare, a maggioranza, il rendiconto di esercizio annuale". Ciò costituisce certamente un elemento di garanzia per le minoranze interne che, non potendo essere escluse dall'approvazione del bilancio, saranno messe in grado di controllare l'uso che è stato fatto dei fondi.

La ragione che ha indotto i parlamentari Questori a proporre la riforma di questa parte del regolamento è però soprattutto quella di introdurre una disciplina più trasparente in ordine all'attribuzione e alla gestione dei contributi pubblici. Parte qualificante della modifica di cui si discute è, infatti, quella contenuta nel comma 3 dell'art. 15 r.c. e nell'art. 15-*ter* r.c.

---

dell'attribuzione costituzionale concretamente idonea a creare il potere. Sul punto cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza*, Giuffrè, Milano 1996, p. 143.

[11] Come alcuni Statuti dei partiti fanno: fra questi, senza pretesa di completezza, si vedano l'art. 65 dello Statuto dell'UDC, secondo cui i gruppi parlamentari adottano un proprio regolamento "che deve essere approvato dal Consiglio regionale", e l'art. 26 dello Statuto della Lega Nord. Interessante è poi notare che nella Carta di intenti "Italia Bene comune" sottoscritta dal Partito democratico nell'ottobre di quest'anno ci si impegna a "vincolare la risoluzione di controversie relative a singoli atti o provvedimenti rilevanti a una votazione a maggioranza qualificata dei gruppi parlamentari convocati in seduta congiunta".

[12] Cfr. ancora A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 96, per il quale i regolamenti dei gruppi sono "espressione di autonomia originaria" "irriconducibile ai regolamenti delle Camere".

[13] V. soprattutto l'intervento dell'on. Linda Lanzillotta, nella seduta delle Giunta di martedì 31 luglio 2012.

Anzitutto, il contributo finanziario annuale è ora "unico e onnicomprensivo, a copertura di tutte le spese, incluse quelle per il personale": ciò serve a fissare un limite complessivo massimo ai contributi destinati ai gruppi.

In secondo luogo, il contributo è determinato tenendo conto della "consistenza numerica di ciascun gruppo" e non più anche delle esigenze di base comuni. Nonostante tale ultimo criterio sarà ancora applicato nella determinazione dei locali e delle attrezzature, e di esso si dovrà tenere conto nella ripartizione dei contributi tra le componenti politiche del gruppo misto, la modifica denota la volontà di porre un freno alla frammentazione, poiché la distribuzione dei contributi economici esclusivamente sulla base della consistenza numerica eviterà di avvantaggiare - come è avvenuto sino ad oggi - i gruppi meno numerosi[14].

Sono quindi stabilite le finalità di tali contributi, che possono essere "destinati dai Gruppi esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad essa ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture dei Gruppi, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici" (art. 15, comma 4, r.c.). Tale specificazione segna certamente un punto a favore del rigore sulla destinazione dei fondi pubblici, rispetto a contingenti vicende di cronaca da cui è emerso, sia pure all'interno delle istituzioni regionali, un uso personale del denaro assegnato ai gruppi. Essa, tuttavia, pone un dubbio, poiché il riferimento letterale, ora contenuto nel regolamento, agli "scopi istituzionali dell'attività parlamentare" sembrerebbe escludere che i contributi ai gruppi possano essere usati per la generica attività politica extra-parlamentare. Le risorse sembrerebbero cioè attribuite ai gruppi per consentire loro di mettere i propri componenti nelle condizioni di esercitare al meglio le funzioni parlamentari, con adeguate strutture organizzative e promuovendo le necessarie attività di studio e approfondimento dei provvedimenti all'esame del Parlamento, e non, invece, per finanziare, ad esempio, l'intera attività politica extra-parlamentare.

Questa interpretazione, che, tra l'altro, presuppone un certo rapporto tra gruppo e partito, nel senso che sembra riservare l'attività politica extra-parlamentare ai partiti di riferimento e non anche ai gruppi, è stata però messa in dubbio nel dibattito parlamentare. Forse per il timore che la nuova formulazione possa impedire ai gruppi (soprattutto a quelli nati nel corso della legislatura, che non hanno un partito di riferimento o, meglio, il cui neonato partito non ha ancora partecipato alle elezioni e dunque non gode del finanziamento pubblico) di pagare la propria attività politica con i contributi loro direttamente destinati, si è affermato il contrario, ossia che "in tale formulazione è chiaramente (ed ovviamente) da comprendersi, come finalità generale, l'autonoma azione politica del gruppo"[15].

Il nodo dovrà essere sciolto dall'Ufficio di Presidenza nella definizione delle voci di

[14] Sul punto, cfr. N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, cit., p. 94.

[15] Cfr. la relazione alla proposta di modificazione del regolamento della Camera (Doc. II, n. 24) presentata dalla Giunta per il regolamento alla Presidenza della Camera il 19 settembre 2012. Il tema è stato ripreso nel dibattito in Assemblea: cfr. gli interventi dell'on. Calderisi nella seduta n. 690 di lunedì 24 settembre.

bilancio, dove si potrebbe trovare una mediazione tra le due diverse letture ammettendo che i finanziamenti ai gruppi possano essere usati per l'azione politica, purché effettuata con esclusivo riferimento alle iniziative parlamentari assunte dal medesimo gruppo (analogamente a ciò che - si vedrà - dispone la proposta di modifica del regolamento del Senato approvata dalla Giunta per il regolamento).

Ovviamente resta difficile dire con certezza quando l'iniziativa finanziata con i fondi del gruppo sia all'attività parlamentare istituzionale, come dimostra la vicenda che è scaturita dal tentativo del legislatore di dare una definizione di funzione parlamentare ai fini dell'applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità (v. art. 3 della l. n. 140 del 2003[16]). Quel caso però può aiutare a dipanare la questione che stiamo trattando. La Corte costituzionale, proprio nella decisione in cui verificò la compatibilità della formula contenuta nell'art. 3 cit. rispetto all'art. 68 Cost., affermò che "certamente rientrano nella sfera dell'insindacabilità tutte le opinioni manifestate con atti tipici nell'ambito dei lavori parlamentari, mentre per quanto attiene alle attività non tipizzate esse si debbono tuttavia considerare "coperte" dalla garanzia di cui all'art. 68, nei casi in cui si esplicano mediante strumenti, atti e procedure, anche "innominati", ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica". Ora, quest'ultima affermazione, secondo cui l'attività parlamentare è quella definita dal diritto parlamentare, quella che il deputato o il senatore possono porre in essere in quanto parlamentari, potrebbe aiutare a distinguere le attività finanziabili con i contributi ai gruppi e quelle che, pur politiche, devono trovare altre fonti di finanziamento.

Infine, un nuovo articolo, il 15-*ter* r.c., si preoccupa di rendere più rigoroso il controllo sull'utilizzo dei fondi assegnati ai gruppi.

Anzitutto, si stabilisce che ciascun gruppo deve approvare un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo un modello comune approvato dall'Ufficio di Presidenza. Tale modello dovrà in ogni caso evidenziare, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dalla Camera, con indicazione del titolo del trasferimento (art. 15-*ter* comma 1 r.c.). Ciò ovviamente serve a rendere note e controllabili l'entità dei fondi destinati a certe finalità rispetto all'uso che ne è stato fatto.

Il rendiconto dove essere trasmesso al Presidente della Camera e costituisce un allegato del conto consuntivo della Camera (art. 15-*ter*, comma 3, r.c.).

In secondo luogo, il regolamento disciplina le procedure di controllo sull'uso e sulla rendicontazione dei fondi. Questo profilo ha posto un problema politico. Nella versione originaria della proposta di modificazione presentata dai deputati Questori si prevedeva che i gruppi si avvalessero di una società di revisione legale, chiamata a verificare nel

[16] Come si ricorderà, secondo tale disposizione, l'articolo 68, primo comma, della Costituzione "si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento".

corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità, la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili e, infine, ad esprimere un giudizio sul rendiconto. All'interno della Giunta è sembrato invece più coerente, dal punto di vista istituzionale, attribuire i controlli agli organi interni deputati alla stesura dei documenti contabili della Camera[17], tant'è che i relatori hanno presentato, il 19 settembre, un testo da cui era stato espunto l'intervento della società di revisione legale. Solo per la (negativa) risonanza mediatica di tale ultima decisione, la Giunta per il regolamento è stata politicamente costretta a reintrodurre il controllo della società esterna. Per esigenze di omogeneità di giudizio si è però stabilito che essa dovrà essere selezionata dall'Ufficio di Presidenza con procedura ad evidenza pubblica e sarà dunque unica per tutti i gruppi.

L'esame svolto da questa società resta tuttavia solo preliminare rispetto al controllo dei bilanci che il regolamento riserva al Collegio dei Questori "secondo forme e modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza" (art. 15-*ter*, comma 4, r.c.).

Il Collegio dei Questori è, dunque, formalmente il vero controllore dei bilanci dei gruppi, anche se non sono ancora ben chiari i confini di questo controllo e quali i mezzi istruttori.

Quanto alla tipologia dei controlli, non pone dubbi la disposizione secondo cui, se la documentazione contabile non è stata presentata o presenta delle irregolarità non sanate, il Collegio dispone la decadenza dal diritto all'erogazione dei contributi, nonché la restituzione delle somme ricevute e non rendicontate. Qualche problema potrebbe invece porre la possibilità che i Questori contestino l'uso dei contributi pubblici per finalità diverse da quelle indicate dal regolamento. Tale riscontro, che deve essere necessariamente incluso nel "controllo della conformità del regolamento presentato da ciascun gruppo alle prescrizioni del Regolamento (art. 15-*ter*, comma 4, r.c.), è alquanto delicato, non solo perché la norma regolamentare sulla destinazione dei fondi si presta - come visto - a diverse interpretazioni, ma, soprattutto, perché, in taluni casi, contestare l'uso dei contributi per certe finalità potrebbe indirettamente costituire un sindacato sull'attività politica altrui.

Quanto, infine, ai mezzi istruttori, essi dovranno essere definiti dall'Ufficio di Presidenza, cui è dunque rimessa l'intensità e l'efficacia dell'esame riservato ai Collegio dei Questori sui documenti contabili.

3. La proposta di riforma delle disposizioni del regolamento del Senato dedicate ai gruppi: analogie e differenze rispetto alla disciplina introdotta alla Camera

Sulla scia della riforma del regolamento della Camera, anche al Senato la Giunta per il regolamento si è occupata della disciplina dei gruppi e del loro finanziamento[18]. Il

[17] Cfr. soprattutto il resoconto della seduta della Giunta per il regolamento della Camera di martedì 12 settembre 2012.

[18] Delle proposte presentate, Doc. II, n. 34 (Belisario e altri), Doc. II, n. 35 (Franco, Adragna, Cicolani), Doc. II, n. 36 (Astore); Doc. II, n. 37 (Mazzotta, Mura) è stato preso come testo base quella dei senatori Questori (Doc. II, n. 35). Per completezza si vedano, però, anche quelle precedenti sullo stesso tema: Doc. II, n. 17 (De Girolamo) e Doc. II, n. 32 (Astore). La Giunta per il regolamento ha iniziato ad

testo deve essere ancora approvato in via definitiva dall'Assemblea.

I profili toccati dalla proposta approvata dalla Giunta sono i medesimi interessati dalle modifiche apportate alla Camera, anche se non mancano alcune rilevanti differenze.

Anzitutto, si evita di dare una definizione di gruppo parlamentare, ritenendola inutile, se non foriera di problemi interpretativi.

In secondo luogo, si stabilisce che i "regolamenti" (non gli "statuti"[19]) dovranno essere approvati dall'assemblea dei gruppi, così garantendo che nell'approvazione delle regole interne siano coinvolti tutti i componenti del gruppo. Il regolamento dovrà indicare, oltre alle modalità, anche i "criteri" secondo i quali l'organo responsabile della gestione amministrativa destina le risorse ai gruppi: ciò significa che potranno essere predeterminate, ad esempio, quali attività finanziare e quali no e fissate le priorità di cui tenere conto nella scelta tra più spese. Tutto ciò serve evidentemente a circoscrivere la discrezionalità del "tesoriere" del gruppo.

Sostanzialmente analoghi sono i criteri fissati per la ripartizione tra i gruppi delle dotazioni materiali e personali e dei contributi economici, nella cui determinazione si è cercato di non favorire la frammentazione dei gruppi e, insieme, di tenere conto che alcune attività sono però svolte dai gruppi a prescindere dalla loro consistenza numerica. Per queste ragioni, ci si è accordati nel senso che la disponibilità di locali, di attrezzature e di una dotazione "minima" di risorse relative al personale sono assegnate tenendo presenti le esigenze di base comuni e la consistenza numerica dei gruppi, mentre nella ripartizione del finanziamento annuale onnicomprensivo si terrà conto del solo criterio proporzionalistico (v. art. 16, comma 1, r.s.).

Anche al Senato si è poi ragionato sulla formulazione più adatta a vincolare la destinazione dei contributi assegnati ai gruppi ed è emerso - come alla Camera - il problema della possibilità di ricomprendere nella definizione data l'intera attività politica svolta dai gruppi. In conclusione, la Giunta ha approvato una disposizione in cui si fa riferimento "agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare e alle attività politiche ad essa connesse" (v. art. 16, comma 2, r.s.), sembrando dunque consentire l'uso dei fondi anche per l'attività politica extra-parlamentare, purché connessa con i compiti istituzionali dei gruppo. Ciò sembrerebbe ammettere, ad esempio, che il gruppo possa finanziare le attività politiche legate a temi iscritti nell'agenda parlamentare, ma non, invece, iniziative legate alla campagna elettorale di alcuni dei suoi componenti.

A dispetto del regolamento della Camera, che rinvia a una deliberazione dell'Ufficio di Presidenza (v. art. 15-*ter*, comma 8, r.c.), la proposta di riforma del regolamento del Senato disciplina l'ipotesi in cui il gruppo parlamentare si sciolga nel corso della legislatura. In tal caso, è stabilito che i contributi percepiti da tale gruppo che non siano stati spesi devono essere restituiti e fatti confluire in appositi fondi, istituiti separatamente per ciascun gruppo, e accantonati, per un periodo non inferiore a un

---

esaminare la proposta l'11 ottobre e l'ha poi approvata, con emendamenti, nella seduta del 16 ottobre.

[19] Il termine "regolamenti" è quello tradizionalmente usato per indicare gli atti di autonomia normativa dei gruppi, mentre l'uso della parola "statuto" evoca certamente gli atti di autoorganizzazione dei partiti.

anno, per far fronte a eventuali spese pregresse o esigenze sopravvenute (v. art. 16-*bis*, commi 8 e 8-*bis*, r.s.).

Infine, la Giunta per il regolamento del Senato ha ritenuto di non prevedere un'apposita e diversa disciplina per il gruppo misto, in questo ramo del Parlamento non articolato in componenti politiche, dovendosi ad esso applicare le norme regolamentari ordinarie.

4. L'introduzione del controllo di una società di revisione legale sui bilanci dei partiti e la presunta lesione dell'autonomia contabile. E la Corte dei Conti?

Le norme in tema di controllo sui bilanci dei gruppi hanno riproposto il problema dei confini dell'autonomia contabile delle Camere. Con questa espressione ci si riferisce generalmente all'autonomia finanziaria del Parlamento, ossia alla facoltà di amministrare direttamente i fondi per far fronte alle proprie esigenze; alla possibilità di non subordinare al parere di nessun organo le decisioni concernenti le spese dell'Assemblea; infine, secondo quando stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 129 del 1981, all'esclusione dall'obbligo del rendiconto giudiziale della Corte dei conti[20].

Ci si può, infatti, chiedere se le disposizioni introdotte nel regolamento della Camera sul controllo sui bilanci dei gruppi e quelle, analoghe, che stanno per essere inserite nel regolamento del Senato, che prevedono l'intervento di una società di revisione esterna, siano conformi a quel principio di autonomia.

La previsione di questo controllo "esterno" è stata - come si è detto - una scelta politicamente necessitata dalla volontà di estendere anche ai bilanci dei gruppi il controllo che la legge n. 96 del 2012, ridefinendone il sistema di finanziamento pubblico, ha imposto ai partiti politici[21]. Mentre però nessuno ha dubitato di poter imporre tale obbligo ai partiti, qualche perplessità ha posto la medesima forma di controllo sui bilanci dei gruppi parlamentari.

Quali le ragioni che possono indurre a differenziare, su questo punto, gruppi e

[20] Come si ricorderà, il conflitto risolto dalla Corte costituzionale con questa decisione riguardava la possibilità, per la Corte dei conti, di esercitare la giurisdizione contabile, ex art. 103, comma 2, cost. nei confronti dei tesorieri della Presidenza della Repubblica, della Camera e del Senato. Nel risolvere il conflitto a favore degli organi politici, la Corte ha affermato una generale autonomia di tali organi, che non si esaurisce nella normazione (a partire dall'art. 64 cost.), "bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione di misure atte ad assicurarne l'osservanza".

[21] Una delle ragioni dell'intervento riformatore del sistema di finanziamento pubblico attuato con la l. n. 96 del 2012 era quella di rendere più incisivi i controlli sui bilanci dei partiti. Tra questi, va appunto ricordato l'art. 9, comma 1, l. cit., che, alla luce dell'esperienza volontariamente seguita da alcuni partiti negli anni immediatamente precedenti, ha imposto ai partiti forme qualificate di controllo nella fase preliminare alla predisposizione e presentazione dei documenti contabili alla Commissione istituita presso la Camera dei deputati, stabilendo che, ''allo scopo di garantire la trasparenza e la correttezza nella propria gestione contabile e finanziaria'', i partiti e i movimenti politici, nonché le liste di candidati, che beneficiano di contributi pubblici si avvalgono di una società di revisione iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Consob".

partiti?

Anzitutto, si consideri che, anche se i finanziamenti ai partiti politici sono attribuiti con delibere dell'Ufficio di Presidenza della Camera e del Consiglio di Presidenza del Senato su fondi iscritti al bilancio delle rispettive Assemblee, si tratta di fondi che vengono trasferiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e che, quindi, si limitano a "transitare" dal bilancio delle Assemblee ("partite di giro"). Di essi le Camere non dispongono autonomamente. Al contrario, i finanziamenti ai gruppi provengono direttamente dal bilancio della Camera, che ne decide in piena libertà entità e criteri di ripartizione, tant'è che i bilanci dei gruppi sono allegati a quelli delle Assemblee.

In secondo luogo, anche se l'introduzione del controllo della società di revisione esterna ha trovato, in seno alla Giunta per il regolamento, una giustificazione formale nella natura ambivalente dei gruppi e, in particolare, nell'affermazione che essi sono "associazioni" di parlamentari e non organi delle Camere, così cercando di creare un'analogia con i partiti politici che sono pacificamente delle associazioni, non può essere trascurato che i gruppi sono entità "necessarie" delle Camere, ed è proprio questa la ragione che giustifica, da sempre, il loro finanziamento con i fondi destinati al funzionamento delle Assemblee.

La soluzione riguardo all'ammissibilità o all'inammissibilità del controllo della società di revisione sui bilanci dei gruppi deve, allora, essere cercato non tanto nella natura giuridica dei gruppi parlamentari, quanto nel tipo di esame demandato sui loro rendiconti alla società esterna e al collegio dei uestori.

Nelle norme regolamentari approvate alla Camera e ancora da approvare in via definitiva al Senato è stabilito che i gruppi si avvalgono di una società di revisione esterna "che verifica nel corso di esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili", per poi esprimere un giudizio. Ciò significa che la società esterna è chiamata ad esercitare un controllo di stretta legalità e veridicità dei dati, mentre non può spingere a dare valutazioni sulle decisioni di spesa dei gruppi. E' invece rimasto in capo all'organo interno dell'Assemblea il controllo dei rendiconti rispetto alle previsioni regolamentari, ossia il giudizio politicamente più delicato (poiché sembra comprendere anche la destinazione dei fondi) e il potere sanzionatorio.

Se questa ricostruzione è corretta, non pare lesiva dell'autonomia dell'Assemblea (ma forse solo sintomatica di una certa sfiducia nei controlli interni) la decisione di fare intervenire una società di revisione esterna, che si limiti a garantire la corretta tenuta della contabilità.

Problema parzialmente diverso è quello relativo alla possibilità di affidare alla Corte dei conti il controllo contabile e finanziario sui rendiconti dei gruppi, o finanche sull'intera gestione economica dei contributi loro attribuiti. Sia alla Camera[22] sia nella Giunta per il regolamento del Senato[23], gli emendamenti con cui ci si proponeva di

[22] V. l'inammissibilità della proposta n. 5, lett. d (Farina Coscioni ed altri) nella seduta di martedì 25 settembre della Camera.

[23] V. l'inammissiblità dell'emendamento 3.3 (Belisario) presentato nella Giunta del regolamento del Senato nella seduta del 16 ottobre.

sostituire ogni forma di controllo sui bilanci dei gruppi con quello dell'organo di giurisdizione contabile sono stati dichiarati inammissibili. Valutare tale decisione non è semplice, perché dall'analisi dei lavori preparatori non è chiaro quale controllo si intendesse affidare alla Corte dei conti e, soprattutto, a che titolo essa avrebbe dovuto intervenire: nell'ambito del controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato ovvero, come sembra più coerente con la natura associativa del gruppo, in quanto "ente" a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e, dunque, la cui gestione finanziaria può essere soggetta al controllo dell'organo contabile (che poi ne riferisce al Parlamento)[24]? In ogni caso, si potrebbe dubitare del rispetto del principio di autonomia contabile del Parlamento. Essendo l'Assemblea a decidere se e quanti contributi assegnare ai gruppi e per l'esplicazione di quali funzioni, rientrando, cioè, le decisioni di spesa dei gruppi tra quelle attinenti alle spese di funzionamento delle Camere, il controllo della Corte dei conti potrebbe fornire l'occasione per rilevare "difetti" nella determinazione dei fondi e nel loro utilizzo e, dunque, pregiudicare l'autonomia del Parlamento (oltre che l'autonomia politica dei gruppi). Salvo, forse, in alternativa, riservare ad essa un esame limitato al controllo contabile, cioè alla corretta tenuta delle scritture e alla veridicità dei dati rappresentati.

5. Qualche considerazione sui rapporti tra partiti e gruppi, con particolare riferimento alla disciplina in tema di finanziamento pubblico

Quello dei rapporti tra partiti e gruppi è un tema complesso che sarebbe impensabile affrontare in queste brevi note. Analizzando la disciplina in tema di finanziamento pubblico dei partiti e dei gruppi emergono tuttavia alcuni elementi che possono rivelarsi utili per la comprensione della relazione intercorrente tra i due soggetti politici.

La premessa da cui si muove è che i gruppi parlamentari (diversamente dai raggruppamenti dei deputati sorti alla fine del XIX secolo in Parlamento) sono strettamente legati al partito di riferimento, e che tale relazione è soggetta ai cambiamenti che si succedono in ciascun contesto politico [25]. Guardando all'ordinamento italiano, vi sono stati periodi in cui la relazione tra partito e gruppo è stata strettissima: il gruppo, anche per effetto del sistema proporzionale, costituiva la

[24] Il punto non pare chiaro neppure con riferimento al controllo sui rendiconti dei gruppi delle Assemblee regionali previsto dall'art. 1 del d.l. 174 del 2012, anche se, in questa ipotesi, la soluzione potrebbe essere semplificata dal fatto che non ci troviamo al cospetto di un'autonomia contabile dei Consigli regionali costituzionalmente garantita (v. Corte cost., sentenza n. 209 del 1994 e n. 289 del 1997). Per completezza, si ricordi, invece, che l'attribuzione del controllo dei bilanci dei partiti alla Corte dei conti ovvero la sua esclusione tocca certamente l'interpretazione dell'art. 100, comma 2, cost., nella parte in cui stabilisce che la medesima Corte ''partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria'' e, in tal caso, ''riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito''. Per un'analisi di questo profilo sia consentito rinviare a F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 192 ss.

[25] Cfr. R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti,* in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009, p. 254.

diretta proiezione in Parlamento (per alcuni, l'organo[26]) del partito, radicato sul territorio e la disciplina di partito era estremamente vincolante nei confronti degli appartenenti al gruppo, tanto da diventare bersaglio delle critiche antipartitocratiche[27].

Diversamente, in tempi più recenti, soprattutto dalla XIII legislatura, la fluidità del sistema dei partiti si è riflessa nelle Assemblee rappresentative, determinando un mutamento quasi quotidiano della composizione dei gruppi; la nascita di partiti parlamentari (fenomeno che - com'è stato notato - "imprime una marcia inversa al circuito della rappresentanza politica"[28]); l'ipertrofia del gruppo misto, che, con le sue molte componenti politiche, è stato spesso uno dei gruppi più numerosi. In tale situazione, non solo è evidentemente impossibile ricostruire il rapporto tra gruppi e partiti in termini organici, ma si nota una sempre maggiore autonomia dei gruppi rispetto ai partiti.

Espressione dei diversi mutamenti nei rapporti tra partito e gruppo è la disciplina in tema di finanziamento pubblico.

L'analisi di queste norme dimostra, infatti, che solo quando vi è stata piena corrispondenza tra partito e gruppo il legislatore ha dato rilevanza giuridica alla relazione tra questi due soggetti. A quanto risulta, l'unica disposizione che ha "istituzionalizzato" il rapporto tra il partito e il "suo" gruppo è contenuta propria nella disciplina sul finanziamento pubblico ai partiti[29]. Quando, con la legge n. 195 del 1974, fu introdotto il finanziamento dei partiti politici, la quota maggiore di esso, pari al 75 per cento, conferita "a titolo di contributo per l'esplicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti" (non, dunque, come rimborso delle spese elettorali), fu formalmente attribuita ai gruppi parlamentari (somma - da notare - che andava ad aggiungersi ai contributi già previsti per i gruppi dai regolamenti parlamentari), che poi dovevano, per legge, versarne ai rispettivi partiti una somma non inferiore al 95 per cento[30]. Anche se la scelta di attribuire il contributo ai partiti tramite i loro gruppi parlamentari costituì sicuramente un valido espediente per sottrarre l'uso del denaro da parte dei partiti rispetto ad un controllo esterno[31], è tuttavia evidente che tale soluzione scontava una certa promiscuità tra fondi del gruppo e fondi del partito e, comunque, non sarebbe stata adottata se il contesto non fosse stato caratterizzato da una

[26] Da ultimo, per questa tesi, cfr. A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 66-67.

[27] Sul punto, si rinvia a N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 249 ss.

[28] Così P. Caretti, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza e responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, p. 56.

[29] Fatte salve le norme che concedono determinate agevolazioni alle forze politiche che hanno una rappresentanza parlamentare (v. le agevolazioni per l'editoria, l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica, al numero di firme necessarie per la presentazione delle liste elettorali), che, tuttavia, non si propongono di istituzionalizzare il rapporto tra gruppi e partiti.

[30] V. art. 3, ultimo comma, l. n. 195 del 1974. Tale disposizione è stata poi abrogata con referendum nel 1993.

[31] Anche se, di fronte a questa critica, il relatore Galloni difese la scelta, affermando che "Non volendo e non potendo in questa sede dare una definizione giuridica del partito politico, è possibile riconoscere, ai fini del finanziamento, il partito politico solo attraverso il suo collegamento con gli organi parlamentari, e quindi di conseguenza con il Parlamento".

piena corrispondenza tra partiti e gruppi e se i primi non si fossero "fidati" dei secondi.

Oggi, la relazione tra i due soggetti è a tal punto mutata che, non solo non spetta ai gruppi trasferire i finanziamenti pubblici ai partiti di riferimento, ma tale operazione deve considerarsi vietata: proprio la riforma dei regolamenti parlamentari di cui si è ragionato in questo contributo (v. soprattutto il nuovo art. 15, comma 4, r.c. e la proposta di riforma contenuta nell'art. 16, comma 2, r.s.) presuppongono una netta distinzione tra attività del partito e attività del gruppo e impediscono che il finanziamento del gruppo possa essere trasferito al partito (analogamente a ciò che dispone l'art. 6 del Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, che vieta passaggi di denaro tra partiti e gruppi). I regolamenti parlamentari impongono cioè la completa autonomia finanziaria tra partiti e gruppi.

Un'altra considerazione che emerge dallo studio del sistema di finanziamento pubblico dei partiti e dei gruppi è che i due soggetti politici, a prescindere dall'intensità del loro rapporto, sono stati toccati, nell'evoluzione della disciplina pubblicistica, dal medesimo grado di giuridicità.

Sia i partiti, sia i gruppi hanno trovato un fondamento, esplicito o implicito, nella Costituzione. Per entrambi è a lungo tempo prevalsa la tendenza a non regolare il fenomeno, in modo da assicurare la massima autonomia organizzativa, in quanto funzionale all'autonomia politica[32]. La stessa segretezza dei regolamenti interni ai gruppi è stata messa in relazione con la loro autonomia istituzionale[33].

Si è così osservato - sempre in questa prospettiva - che nel nostro ordinamento la proiezione dei partiti in Parlamento non ha operato nel senso di accrescere il loro livello di istituzionalizzazione, quanto, piuttosto, nel senso di diminuire il livello di giuridicità delle istituzioni più vicine alla politica, ossia i gruppi parlamentari[34].

La proiezione del livello di giuridicità dei partiti sui gruppi è ora confermata dalle vicende più recenti, ossia dall'estensione ai gruppi parlamentari del modello di controllo previsto per i partiti.

Se si mettono a confronto la l. n. 96 del 2012, in tema di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e movimenti politici e misure per garantire la trasparenza e i controlli dei loro rendiconti, e le nuove disposizioni regolamentari in tema di gruppi parlamentari, ci si accorge che, non solo la seconde seguono di pochi giorni la prima, ma ne ripropongono, pur con gli opportuni adattamenti, il medesimo schema, dall'obbligo di approvare e rendere pubblici gli atti di organizzazione, redatti tenendo conto di qualche minima regola di democrazia interna, alla specificazione della destinazione dei fondi pubblici assegnati; dalla rendicontazione annuale controllata da una società di revisione esterna, all'introduzione di un controllo sul rendiconto da parte di un organo della Camera o istituito presso di essa; alla previsione, infine, di sanzioni

[32] Cfr. S. MERLINI, *Introduzione*, in IDEM (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2001, p. X.

[33] Cfr. G. C. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in AA. VV., *Aspetti del sistema costituzionale*, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 251-252.

[34] Cfr. ancora, R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento*, cit., p. 254.

in caso di mancata trasmissione del rendiconto o accertata irregolarità di esso[35].

In questa occasione si è avuto un accrescimento del livello di giuridicità, ma esso ha sempre avuto origine dai partiti, per poi estendersi ai gruppi, a dimostrazione del fatto che, pur essendo e restando i partiti e i gruppi due soggetti giuridici distinti, il cui rapporto è rimesso a fattori storico-politici, essi continuano ad essere percepiti, come del resto sono, due diversi riflessi del medesimo fenomeno.

[35] Si confrontino, in particolare, le nuove norme regolamentari con gli artt. 5 e 9 della l. n. 96 del 2012, per la cui analisi dettagliata si rinvia ancora a F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, cit., p. 105 ss.