

Il contributo economico ai gruppi parlamentari come ultima forma (indiretta) di finanziamento pubblico ai partiti*

VALERIO LORENZO CANCIAN**

Sommario: 1. Dall'introduzione all'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti: alcuni cenni storici. – 2. Il contributo economico ai gruppi parlamentari: la disciplina di Camera e Senato. – 3. I versamenti degli eletti e il caso particolare del Movimento 5 Stelle. – 4. La riforma del regolamento del Senato e le proposte della Giunta per il regolamento della Camera. – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 6 dicembre 2023

Suggerimento di citazione

V.L. CANCIAN, *Il contributo economico ai gruppi parlamentari come ultima forma (indiretta) di finanziamento pubblico ai partiti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo costituisce l'esito del corso "I partiti politici in Italia tra diritto e prassi", tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell'Anno Accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

** Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: valeriolorenzo.cancian@santannapisa.it.

1. Dall'introduzione all'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti: alcuni cenni storici

Introdotta con la legge 2 maggio 1974, n. 195 (c.d. "legge Piccoli"), il finanziamento pubblico ai partiti politici ha conosciuto nel corso degli anni numerose riforme e battute d'arresto. In origine, il finanziamento veniva erogato, da un lato, ai gruppi parlamentari, peraltro obbligati a versare il 95% delle somme ai partiti di appartenenza, dall'altro, in forma di rimborso delle spese sostenute nell'attività elettorale. In questo modo si riteneva che il sostegno economico diretto dello Stato potesse ridurre al minimo i casi di collusione e corruzione con enti privati esterni al circuito parlamentare. Dopo qualche riforma intervenuta negli anni Ottanta, soprattutto nell'ottica di aumentare la trasparenza della procedura, il sistema di finanziamento pubblico ai partiti è stato ridimensionato a seguito di un referendum abrogativo promosso dal Partito Radicale nel 1993, comportando il mantenimento del solo regime di rimborsi delle spese sostenute nell'attività elettorale. Nonostante ciò, prima con la legge 10 dicembre 1993, n. 515 e poi con la legge 3 giugno 1999, n. 157 il sistema ha subito un nuovo ampliamento, portando alla ricostituzione di una legislazione simile a quella precedente al referendum del 1993. Un provvedimento del 1997¹ ha inoltre introdotto per la prima volta la possibilità di destinare, al momento della dichiarazione dei redditi, il 4 per mille dell'imposta sul reddito al finanziamento di partiti, introducendo, peraltro, anche l'obbligo di redigere annualmente un rendiconto, composto dallo stato patrimoniale e dal conto economico, da trasmettere alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici.

Dopo una prima riduzione dell'entità del contributo pubblico ad opera del Governo Monti nel 2012², è stato il Governo Letta ad abolire definitivamente il sistema di finanziamento pubblico ai partiti politici, con decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 13. I soggetti politici hanno dunque dovuto sopperire alle molteplici spese facendo ricorso a due strumenti ulteriori per finanziare la propria attività: la destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (c.d. *Irpef*) e le detrazioni per le erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti politici. Il primo non corrisponde più ad una cifra fissa, spartita in base ai risultati elettorali, ma ad una quota dell'*Irpef* che ogni contribuente può scegliere di destinare ad una forza politica

¹ Legge 2 gennaio 1997, n. 2.

² Legge 6 luglio 2012, n. 96. Sul punto, si veda R. DICKMANN, *Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, n. 12/2012, disponibile su www.forumcostituzionale.it.

iscritta nell'apposito registro nazionale. Il secondo, senz'altro più significativo per le casse dei partiti, risulta sempre più importante negli ultimi anni, ma va detto che gran parte dell'incremento è dovuto alle quote di indennità che ciascun soggetto politico richiede ai propri rappresentanti³.

D'altro canto, va segnalato che l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti vero e proprio ha dato una spinta alla proliferazione di strutture e attori, quali fondazioni e associazioni, a sostegno delle formazioni politiche. Si sono posti, dunque, problemi di trasparenza dei proventi dei singoli partiti, cui le ultime riforme non sono riuscite a porre un rimedio definitivo. In particolare, l'art. 9 della già citata legge 6 luglio 2012, n. 96 prescrive a tutte le forze politiche che abbiano conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati oppure che abbiano almeno un rappresentante tra Parlamento italiano, Parlamento europeo e consigli regionali, due obblighi diversi. Il primo è quello di trasmettere entro il 15 giugno il rendiconto e i relativi allegati previsti dall'art. 8, legge 2 gennaio 1997, n. 2 all'apposita commissione di garanzia, il secondo, conseguente al controllo di regolarità e conformità di quest'organo, dispone che i partiti debbano pubblicare il bilancio e i documenti allegati sul proprio sito internet. Anche in questo caso, le pratiche in termini di trasparenza variano molto. Richiamando un report realizzato da *openpolis*⁴, può essere utile soffermarsi sul formato di pubblicazione dei bilanci. Sedici formazioni politiche su ventitré hanno rilasciato un *file pdf* non riutilizzabile, contenente un'immagine statica del bilancio. Soltanto le restanti hanno pubblicato un file riutilizzabile su cui possano essere condotte le attività necessarie. Come viene giustamente osservato, buone pratiche di trasparenza potrebbero essere imposte soltanto attraverso un organismo che vigili e sanzioni i comportamenti meno virtuosi, ma i compiti che attualmente ricadono sulla commissione di garanzia vanno già oltre la dotazione di quest'organo.

Inoltre, si osserva che il vero finanziamento privato tende a dirigersi verso fondazioni, comitati elettorali e singoli candidati in modo preponderante rispetto ai partiti politici. È anche questo il motivo per cui la legge 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. *legge anticorruzione*, nota alla stampa come legge "*spazzacorrotti*"), oltre ad abbassare la soglia per la pubblicità delle donazioni da 5.000 a 500 euro, ha esteso l'obbligo di annotazione mensile dei contributi ricevuti e di rendiconto annuale, nonché di pubblicazione sul sito internet del soggetto politico, anche alle liste e ai candidati alla carica di sindaco nei comuni sopra i 15 mila abitanti, oltre che a

³ Secondo uno studio condotto da *Openpolis* sui bilanci presentati dai partiti nel 2018, in media l'80% delle donazioni da persone fisiche deriva dagli eletti, andando a costituire il 40% delle entrate dei partiti. Cfr. *Partiti deboli, democrazia fragile – Come si finanziano oggi i partiti*, 31 luglio 2019. Disponibile su www.openpolis.it.

⁴ *Ibidem*.

fondazioni, associazioni e comitati che presentino indici di collegamento con partiti o politici eletti. *A fortiori*, la questione è ancora più delicata se si considera che il numero stimato di realtà associative potenzialmente da monitorare ai sensi della *legge anticorruzione* si aggira intorno alle seimila unità. Peraltro, a riprova della centralità di tali soggetti nel contesto politico, si può menzionare una modifica della legge 9 gennaio 2019, n. 3 apportata con il c.d. *decreto crescita* (decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58). In particolare, mentre la *legge anticorruzione* introduceva il divieto per partiti, fondazioni e associazioni di ricevere contributi da governi, enti pubblici di Stati esteri o persone giuridiche aventi sede all'estero e non assoggettate ad obblighi fiscali in Italia, qualche mese dopo il *decreto crescita* escludeva fondazioni, associazioni e comitati da tale divieto, riaccendendo i riflettori su un tema tanto delicato quanto fondamentale.

2. Il contributo economico ai gruppi parlamentari: la disciplina di Camera e Senato

Se, come si è visto, l'esistenza dei partiti è sempre più legata a finanziamenti di tipo privato, va comunque detto che sopravvive tuttora un'ultima forma di finanziamento pubblico, seppur indiretto, alle formazioni partitiche, sotto forma di contributo economico erogato dalla Camera e dal Senato nei confronti dei rispettivi gruppi parlamentari. In questo senso, la consistenza parlamentare di un gruppo diventa un tema centrale, comportando notevoli conseguenze decisive anche all'interno del sistema partitico italiano. Avere tanti eletti, infatti, non significa soltanto poter contare su più quote di indennità versate al partito di appartenenza, ma, allo stesso tempo, significa anche avere a disposizione più contributi ai propri gruppi parlamentari da parte dei due rami del Parlamento.

Tra i benefici riservati ai gruppi parlamentari da parte della Camera di appartenenza, infatti, si nota come entrambi i regolamenti prevedano l'erogazione a favore di ciascun gruppo di un contributo finanziario, «unico e onnicomprensivo», da destinarsi «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»⁵. Se il disposto

⁵ Art. 15, commi 3 e 4, regolamento della Camera dei deputati, aggiunto con Del. Camera 25 settembre 2012. Il regolamento del Senato della Repubblica prevede una disciplina analoga, riformulata con Del. Senato 21 novembre 2012, all'art. 16, commi 1 e 2. Da notare in quest'ultima disposizione l'aggiunta dell'espressione «attività politiche» tra gli scopi istituzionali per i quali possono essere utilizzati i contributi a carico del bilancio del Senato. Come viene osservato in F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in

regolamentare sembra puntualizzare che le risorse finanziarie destinate ai gruppi parlamentari debbano essere vincolate all'attività istituzionale degli stessi, in modo da consentire loro di mettere i propri componenti nelle condizioni di esercitare al meglio le funzioni parlamentari, tuttavia in letteratura si è osservato che il riferimento alle funzioni di studio, editoria e comunicazione potrebbe aprire la porta a possibili iniziative politico-parlamentari più ampie e che, anzi, sulla formulazione di tale disposizione possa aver influito il timore di non riuscire a consentire ai gruppi parlamentari nati in corso di legislatura, e privi di un partito politico di riferimento, un certo grado di libertà nel finanziare la propria attività politica⁶. Ancora una volta, dunque, si nota la grande rilevanza della costituzione di un gruppo parlamentare all'interno del sistema politico.

Il contributo è parametrato alla consistenza numerica di ciascun gruppo e, quanto al gruppo misto, il regolamento della Camera specifica che «le dotazioni ed i contributi assegnati al Gruppo misto sono determinati avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente»⁷. In un'ottica di maggiore trasparenza e correttezza nella gestione contabile e finanziaria, la riforma della disciplina intervenuta alla Camera nel 2012, e subito dopo in modo speculare al Senato, ha previsto, in primo luogo, l'obbligo di pubblicazione degli statuti o regolamenti dei gruppi sui siti internet delle rispettive Camere⁸ e, in secondo luogo, che ciascun gruppo debba approvare un rendiconto di esercizio annuale, secondo le modalità previste dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati o dal Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica. Più in particolare, allo scopo di garantire una maggiore trasparenza, la riforma regolamentare del 2012 ha anche previsto l'intervento di una società di revisione legale selezionata dall'Ufficio di Presidenza (o dal Consiglio di Presidenza, nel caso del Senato) con procedura ad evidenza pubblica per verificare «la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili»⁹ ed esprimere un giudizio

Osservatorio sulle fonti, n. 3/2012, p. 9 ss., una tale specificazione sembrerebbe ammettere l'utilizzo dei fondi anche per l'attività politica extraparlamentare, purché connessa con gli scopi istituzionali del gruppo.

⁶ Si veda F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci*, cit., pp. 5 ss.

⁷ Art. 15, comma 3, regolamento della Camera dei deputati.

⁸ Art. 15, comma 2-ter, regolamento della Camera dei deputati; art. 15, comma 3-bis, regolamento del Senato della Repubblica.

⁹ Art. 15-ter, comma 2, regolamento della Camera dei deputati. Una disciplina analoga è prevista all'art. 16-bis, comma 2, regolamento del Senato della Repubblica.

sul rendiconto, il quale sarà comunque oggetto di un controllo di conformità da parte dei Questori della Camera di appartenenza.

A margine, è interessante notare come, nel caso di scioglimento di un gruppo, il regolamento della Camera si limiti a legittimare l'Ufficio di Presidenza ad adottare una disciplina adeguata¹⁰. Al contrario, la già citata riforma del regolamento del Senato del 2017 ha introdotto delle modifiche significative all'art. 16-*bis*, comma 10, prevedendo che, in caso di scioglimento o non ricostituzione di un gruppo, la quota residua di contributi erogati non sia più accantonata in appositi fondi separati in ordine alla liquidazione di spese pregresse o per far fronte ad altre esigenze, ma, al contrario, venga restituita al bilancio del Senato, fatti salvi gli accantonamenti «per far fronte ad eventuali spese o contenziosi». In modo del tutto particolare, si prevede, inoltre, che sia da considerarsi «ricostituito» anche il gruppo che assuma una denominazione parzialmente diversa da quella assunta nella precedente legislatura, «previa intesa tra i rispettivi Presidenti dei Gruppi interessati»¹¹, determinando in tal modo «un singolare profilo di rilevanza del presidente uscente anche una volta che si sia esaurito il suo mandato (non solo nell'incarico di vertice, ma anche, in ipotesi, da parlamentare)»¹².

3. I versamenti degli eletti e il caso particolare del Movimento 5 Stelle

Tornando ai versamenti effettuati mensilmente dai parlamentari nei confronti del partito per il quale sono stati eletti, può essere utile presentare alcune osservazioni a partire dai registri dei contributi economici pubblicati sui siti internet dei partiti ai sensi dell'art. 1, comma 11, legge 9 gennaio 2019, n. 3, ma anche dagli statuti delle principali formazioni politiche italiane. In primo luogo, si nota che la maggior parte degli statuti contiene un riferimento esplicito a tale forma di contribuzione all'interno dei doveri degli eletti, in una misura variabile a seconda della statuizione degli organi di vertice dei partiti (si va dai 500 euro richiesti da Italia Viva ai 3000 previsti dalla Lega). Inoltre, in occasione delle elezioni politiche dello scorso 25 settembre, era in molti casi prevista anche l'erogazione di una quota *una tantum* da parte dei parlamentari ricandidati e/o dei parlamentari candidati in posizione favorevole. Anche in questo caso il contributo economico variava da formazione a

¹⁰ Art. 15-*ter*, comma 8, regolamento della Camera dei deputati.

¹¹ Art. 16-*bis*, comma 10, regolamento del Senato della Repubblica. Nel periodo successivo si prevede, inoltre, che «ove il Gruppo ricostituito intenda subentrare nel patrimonio del Gruppo della precedente legislatura, è tenuto, a cura del suo Presidente e del suo tesoriere, ad istituire un idoneo accantonamento a copertura di eventuali oneri a carico del Gruppo della precedente legislatura».

¹² G. SANTINI, *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, p. 13.

formazione, andando dai 15 mila euro previsti da Partito Democratico, Movimento 5 Stelle e Azione/Italia Viva ai 30 mila richiesti da Fratelli d'Italia e Forza Italia.

Un caso interessante da approfondire nell'ambito della legislatura che si è da poco conclusa è quello del Movimento 5 Stelle¹³. Anzitutto, va osservato che l'associazione omonima ha presentato un bilancio pari a zero fino al 2020. Questo anche perché per ogni elezione si è proceduto con la creazione di un comitato *ad hoc* che, da un lato, risultasse utile in termini di *fundraising* e, dall'altro, potesse finanziare eventi e materiali per la campagna elettorale. Come è stato osservato da *openpolis*, si tratta di comitati di scopo che si sciolgono al termine di ogni evento elettorale. Parallelamente all'associazione "Movimento 5 Stelle" hanno operato l'associazione "Rousseau" e l'associazione "Gianroberto Casaleggio". La prima ha avuto un ruolo fondamentale nella gestione delle votazioni *online* riguardanti la vita del movimento e le entrate rendicontate nel 2020 ammontavano a 1,2 milioni di euro, derivanti in gran parte dal contributo dei parlamentari e consiglieri regionali pentastellati, la cui doverosità è stata peraltro esclusa a partire dall'aprile 2021, contestualmente alla rottura definitiva tra il presidente dell'associazione Davide Casaleggio e il Movimento 5 Stelle. La seconda, invece, si è posta come *think-tank* promotore di attività culturali, di studio e di sviluppo delle relazioni¹⁴. In realtà, il finanziamento più consistente è derivato proprio dai fondi destinati dalle Camere ai rispettivi gruppi parlamentari. Come ciascun gruppo, infatti, anche quelli del Movimento 5 Stelle hanno ricevuto un contributo pubblico variabile in base al numero di parlamentari e, più in particolare, una somma annua di circa 13,7 milioni di euro¹⁵, diminuita poi di quasi due milioni e mezzo di euro a seguito del passaggio di circa sessanta parlamentari pentastellati al gruppo "Insieme per il Futuro" dell'On. Luigi Di Maio.

Il caso del Movimento 5 Stelle è particolarmente interessante anche perché il relativo statuto richiama il "Regolamento relativo al trattamento economico degli

¹³ Cfr. *Partiti deboli, democrazia fragile – La proliferazione dei soggetti politici e la difficoltà di monitorare*, 31 luglio 2019. Disponibile su www.openpolis.it.

¹⁴ Sul sito www.gianrobertocasaleggio.com si legge: «L'Associazione "Gianroberto Casaleggio" promuove attività culturali, sociali, digitali, artistiche, ricreative che contribuiscano alla crescita culturale dei propri soci, allo sviluppo del dibattito libero e indipendente sul futuro dell'uomo e di ogni forma di comunicazione, aggregazione, relazione umana, sociale e imprenditoriale, alla formazione di una rete connettiva e culturale [...]». Anche questa realtà associativa, al pari dell'associazione "Rousseau", si è via via allontanata dalla vita del Movimento 5 Stelle a causa dell'incrinamento dei rapporti tra i rispettivi vertici.

¹⁵ Il contributo pubblico che ogni anno viene erogato dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica in favore dei gruppi parlamentari è pari a circa 53 milioni di euro (circa 31 dalla Camera e 22 dal Senato). Si consultino i bilanci delle Camere per maggiori informazioni.

eletti del Movimento 5 Stelle”, secondo cui ciascun parlamentare, oltre a dover versare una quota mensile pari ad almeno 1000 euro «per il mantenimento delle piattaforme tecnologiche, Scudo della Rete, comunicazione e altre spese generali di funzionamento», è tenuto a «restituire una quota mensile forfettaria pari a minimo euro 1500 mediante versamento ad un conto dedicato». A tal proposito, è stato costituito il “Comitato per le rendicontazioni/rimborsi del Movimento 5 Stelle”, che, composto dal presidente del Movimento e dai capigruppo alla Camera e al Senato, «ha lo scopo, senza il perseguimento di alcuna finalità di lucro, di curare attivamente l'organizzazione, l'amministrazione, il coordinamento, la disciplina, la rendicontazione e la gestione delle restituzioni degli stipendi e dei rimborsi percepiti dai Parlamentari di Camera e Senato del Movimento 5 Stelle, nonché dagli Europarlamentari del Movimento 5 Stelle e, ove del caso, dai portavoce regionali»¹⁶.

4. La riforma del regolamento del Senato e le proposte della Giunta per il regolamento della Camera

In definitiva, la grande rilevanza del finanziamento pubblico ai gruppi parlamentari si coglie bene soprattutto dal confronto tra le entrate dei partiti politici, costituite principalmente dal 2 per mille e da donazioni private, e quelle dei rispettivi gruppi, composte dai finanziamenti erogati dalle Camere. In particolare, facendo riferimento ai dati riportati da *openpolis*¹⁷, si nota come i proventi maggiori derivino proprio dai gruppi, in una misura comparabile, e talvolta addirittura preponderante, alla somma tra entrate derivanti dal 2 per mille e da donazioni private. In questo senso, se si analizzano i rendiconti pubblicati sui siti *web* della Camera e del Senato, non sorprende la nuova tendenza dei gruppi parlamentari a finanziare quelle attività che tradizionalmente erano gestite dai partiti politici, quali le spese per il personale amministrativo, le spese postali, le attività di comunicazione, l'organizzazione di eventi, per citare alcuni esempi. Per questa ragione, oltre a motivazioni più squisitamente politiche, pare chiaro che la possibilità di costituire un gruppo parlamentare significhi avere accesso ad una ingente fonte di finanziamento. Si spiega anche in questi termini, dunque, la notevole rilevanza della consistenza numerica dei gruppi parlamentari e,

¹⁶ Art. 4, *Statuto del Comitato per le rendicontazioni/rimborsi del Movimento 5 Stelle*, disponibile su www.movimento5stelle.eu.

¹⁷ Cfr. *Partiti deboli, democrazia fragile – La vera cassa sono i gruppi parlamentari*, 31 luglio 2019. Disponibile su www.openpolis.it.

conseguentemente, l'alta frequenza di cambi di gruppo verificatisi nel corso della XVIII legislatura¹⁸.

Da ultimo, a seguito dell'approvazione definitiva da parte del corpo elettorale, in sede referendaria, della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, le Giunte per il regolamento di entrambi i rami del Parlamento hanno avviato una discussione interna per giungere ad una proposta di riforma dei relativi regolamenti parlamentari e una parte del dibattito si è concentrata anche in materia di contribuzioni ai gruppi. In particolare, il testo-base di riforma del regolamento della Camera, rimasto tale a causa di una mancata intesa tra i gruppi parlamentari nelle ultime settimane della XVIII legislatura¹⁹, ha proposto di introdurre alcune modifiche in relazione al regime di contribuzione economica destinata ai gruppi. Da un lato, ha previsto che lo stanziamento finanziario annuale venga ripartito «per un decimo in misura uguale tra i Gruppi e per la restante parte in misura proporzionale alla consistenza numerica degli stessi all'inizio di ciascuna legislatura». Dall'altro lato, al fine di ridurre sensibilmente gli effetti finanziari della mobilità parlamentare, si chiarisce che la quota può essere rideterminata nel corso della legislatura «esclusivamente in caso di cessazione o nuova costituzione di un Gruppo o, per la sola parte proporzionale, soltanto in caso di variazione della consistenza numerica di un Gruppo in misura non inferiore ad un terzo sempre che, in caso di aumento della consistenza, questo sia scaturito dall'iscrizione di almeno dieci ulteriori deputati»²⁰. Allo stesso modo, si intendeva penalizzare i singoli deputati appartenenti al Gruppo misto ma non aderenti ad alcuna componente politica, prevedendo che il contributo economico assegnato al Misto venisse ripartito esclusivamente tra le componenti politiche, senza considerare i deputati non iscritti ad alcuna componente²¹.

Al Senato, invece, è stata approvata una riforma del relativo regolamento che, tra le altre cose, ha previsto anche una rimodulazione dell'importo del contributo economico in caso di cambi di gruppo parlamentare. Più in particolare, al fine di disincentivare i trasferimenti ad altro gruppo parlamentare, «il Consiglio di

¹⁸ In particolare, secondo quanto riportato da *openpolis*, i cambi di gruppo parlamentare dell'ultima legislatura sarebbero stati ben 456. Si veda *I cambi di gruppo parlamentare nella XVIII legislatura*, 7 settembre 2022. Disponibile su www.openpolis.it.

¹⁹ Si veda il resoconto sommario della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 9 agosto 2022.

²⁰ Testo proposto dell'art. 15, comma 3-bis, regolamento della Camera dei deputati.

²¹ Sulla problematicità del Gruppo misto si vedano M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno*, Milano, 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001; G. MAESTRI, *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021.

Presidenza stabilisce la riduzione del 50 per cento del contributo proporzionale, determinato ai sensi dell'articolo 16, comma 1, primo periodo, del Regolamento, nei confronti del Gruppo del quale il Senatore cessa di far parte, attribuendo il 30 per cento del contributo proporzionale iniziale al Gruppo di destinazione»²².

5. Conclusioni

Da ultimo, l'approfondimento del meccanismo di contribuzione finanziaria ai gruppi parlamentari ci permette di formulare ancora qualche osservazione sul dibattuto rapporto intercorrente tra partiti politici e gruppi parlamentari. Se inizialmente i gruppi apparivano come l'istituzionalizzazione in sede parlamentare del sistema politico incentrato sui partiti di massa, a partire dai primi anni Novanta il rapporto si è in qualche modo invertito, rendendo sempre più frequente la nascita di raggruppamenti politici in Parlamento, prima ancora che nel Paese²³. In questo senso, il Parlamento è diventato la sede di elaborazione di nuove formazioni politiche organizzate, nonché di veri e propri "partiti parlamentari", protagonisti nell'aumento esponenziale della mobilità parlamentare e dell'ipertrofia del gruppo misto. Il tema del finanziamento e dei contributi pubblici all'attività politica pone bene in rilievo lo stretto legame intercorrente tra partiti e rispettivi gruppi, ma, allo stesso tempo, ha determinato anche «una evidente "promiscuità" tra i fondi del gruppo e i fondi del partito, coerentemente con una concezione, allora dominante, di piena corrispondenza tra partiti e gruppi»²⁴. Proprio per tale motivo non stupiva, dunque, la già citata legge 2 maggio 1974, n. 195, nella parte in cui prevedeva che una quota pari al 75 per cento del finanziamento, conferita «a titolo di contributo per l'esplicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti», fosse formalmente attribuita ai gruppi parlamentari, i quali ne dovevano poi versare almeno il 95 per cento al proprio partito.

Oggi, al contrario, la sovrapposizione tra i due soggetti è disincentivata dai regolamenti parlamentari stessi, i quali stabiliscono le tipologie di attività istituzionali che possono essere finanziate con il contributo erogato dai due rami del Parlamento. Come si è visto, dunque, risulta sempre più importante poter accedere anche ad altre tipologie di finanziamento, provenienti, per esempio, da

²² Art. 7 delle disposizioni finali alle modificazioni approvate dal Senato il 27 luglio 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* 5 agosto 2022, n. 182.

²³ 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, pp. 254 ss.

²⁴ T. GIUPPONI, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 297.

soggetti quali fondazioni e associazioni, spesso create *ad hoc* per sostenere alcune spese legate all'attività extraparlamentare dei partiti.

Infine si è notato come, a seguito dell'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, il contributo economico erogato da Camera e Senato nei confronti dei rispettivi gruppi parlamentari abbia assunto un peso estremamente rilevante, da un lato perché supera di gran lunga l'entità delle altre forme di finanziamento, e dall'altro perché è entrato a pieno titolo tra le concause di alcune dinamiche tipiche del circuito parlamentare, quali, per esempio, la costituzione di nuovi gruppi e la mobilità parlamentare.

In definitiva, l'interrogativo che rimane aperto alla luce di questi aspetti critici riguarda l'opportunità o meno che una parte dell'attività politica dei partiti venga finanziata, soprattutto se extraparlamentare, da soggetti privati e dagli stessi rappresentanti nelle assemblee elettive nazionali e regionali e, conseguentemente, la possibile reintroduzione di una qualche forma di finanziamento pubblico ai partiti, senza l'intermediazione dei gruppi parlamentari. La risposta, soprattutto in uno scenario parlamentare rinnovato come quello attuale, non potrà che dipendere dagli sviluppi del nostro sistema istituzionale e politico.