

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0283/2003

8 agosto 2003

RELAZIONE

sull'inserimento, nel regolamento del Parlamento europeo, di un nuovo articolo 29 bis: Attività e situazione giuridica dei gruppi politici (2003/2114(REG))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatore: Gianfranco Dell'Alba

INDICE

Pagina

PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	5
MOTIVAZIONE.....	8

PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 5 giugno 2003, il Presidente del Parlamento ha comunicato di avere deferito la proposta di modifica del regolamento presentata da Hans-Gert Poettering sull'inserimento, nel regolamento del Parlamento europeo, di un nuovo articolo 29 bis: Attività e situazione giuridica dei gruppi politici (2003/2114(REG)), a norma dell'articolo 181 del regolamento, alla commissione per gli affari costituzionali

Nella riunione del 19 maggio 2003, la commissione gli affari costituzionali ha nominato relatore l'on. Gianfranco Dell'Alba.

Nelle riunioni dell'8 luglio 2003 e 26 agosto 2003 ha esaminato il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di decisione all'unanimità con 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. Giorgio Napolitano (presidente), Jo Leinen (vicepresidente), Ursula Schleicher (vicepresidente), Gianfranco Dell'Alba, relatore, Margrietus J. van den Berg (in sostituzione dell'on. Enrique Barón Crespo), Georges Berthu, Guido Bodrato (in sostituzione dell'on. Teresa Almeida Garrett), Jens-Peter Bonde, Jean-Louis Bourlanges, Elmar Brok (in sostituzione dell'on. Luigi Ciriaco De Mita), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Fernando Fernández Martín (in sostituzione dell'on. Daniel J. Hannan), Monica Frassoni, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Elena Ornella Paciotti (in sostituzione dell'on. Jean-Maurice Dehousse a norma dell'articolo 138, paragrafo 2 del regolamento), Doris Pack (in sostituzione dell'on. Lord Inglewood a norma dell'articolo 138, paragrafo 2 del regolamento), Jacques F. Poos (in sostituzione dell'on. Olivier Duhamel), Konrad K. Schwaiger (in sostituzione dell'on. Hanja Maij-Weggen), Paavo Väyrynen (in sostituzione dell'on. Paolo Costa) e Joachim Wuermeling (in sostituzione dell'on. Antonio Tajani).

La relazione è stata depositata il 28 agosto 2003.

PROPOSTA DI DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

**sull'inserimento, nel regolamento del Parlamento europeo, di un nuovo articolo 29 bis:
Attività e situazione giuridica dei gruppi politici (2003/2114(REG))**

Il Parlamento europeo,

- vista la lettera del suo Presidente in data 28 maggio 2003,
 - visti gli articoli 180 e 181 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per gli affari costituzionali (A5-0283/2003),
1. decide di apportare al suo regolamento le modifiche figuranti in appresso;
 2. ricorda che tali modifiche entrano in vigore il primo giorno della tornata successiva alla loro approvazione;
 3. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente decisione, per informazione, al Consiglio e alla Commissione.

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Testo in vigore

Emendamenti

(Emendamento 1)
Articolo 29 bis (nuovo)

Articolo 29 bis

Attività e status giuridico dei gruppi politici
29 bis. I gruppi politici esercitano le loro funzioni nell'ambito delle attività dell'Unione, compresi i compiti loro assegnati dal Regolamento. I gruppi politici dispongono, nell'ambito dell'organigramma del Segretariato generale, di una segretaria, degli strumenti amministrativi e degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento.

L'Ufficio di Presidenza fissa le disposizioni relative alla concessione, all'esecuzione e al controllo di tali stanziamenti e strumenti nonché le relative deleghe dei poteri di esecuzione del bilancio.

Tali disposizioni prevedono le conseguenze amministrative e finanziarie applicabili in caso di scioglimento dei gruppi politici.

(Emendamento 2)
Articolo 30, paragrafo 2 bis (nuovo)

2 bis. L'Ufficio di presidenza fissa altresì le disposizioni relative alla concessione, all'esecuzione e al controllo degli stanziamenti previsti in bilancio per le spese di segreteria e per gli strumenti amministrativi dei membri non iscritti.

Motivazione

Il proposto articolo 29 bis (nuovo) è volto a definire il ruolo e lo status giuridico dei gruppi politici nonché l'ambito delle loro attività, ma tali disposizioni non possono essere applicate

ai membri non iscritti, come affermato chiaramente dal Tribunale di primo grado nella sua sentenza del 2 ottobre 2001 (cause T-222/99, T-327/99 e T-329/99). È opportuno, tuttavia, definire le competenze dell'Ufficio di presidenza anche in relazione alla gestione degli stanziamenti previsti in bilancio alla voce 3701 e destinati ai membri non iscritti.

MOTIVAZIONE

1. Origine della consultazione della commissione per gli affari costituzionali

Con lettera del 2 aprile 2003, il presidente del gruppo del Partito Popolare Europeo, on. Poettering, ha presentato al Presidente Cox, a nome di tutti i gruppi del Parlamento, una serie di proposte concernenti i gruppi politici.

Egli propone alcune risposte da dare ai commenti espressi dal Parlamento nella sua risoluzione sul discarico per l'esercizio 2000¹ in merito alla percentuale degli stanziamenti dei gruppi politici nel contesto globale del bilancio del Parlamento nonché la verifica delle loro finanze.

Quindi propone una modifica della regolamentazione dell'Ufficio di Presidenza relativa all'utilizzo degli stanziamenti iscritti alla linea 3701, destinati a coprire le spese amministrative e di funzionamento dei gruppi politici e del segretariato dei deputati non iscritti, per tener conto delle nuove disposizioni del regolamento finanziario, vale a dire per determinare l'ordinatore responsabile, per instaurare un adeguato sistema di controllo interno e per prevedere adeguate deroghe relativamente alle spese effettuate dai deputati non iscritti.

La terza proposta, che riguarda le competenze della commissione per gli affari costituzionali, mira ad inserire un nuovo articolo 29 bis nel regolamento interno del Parlamento per definire il ruolo e la situazione giuridica dei gruppi politici nonché la portata delle loro attività. È proprio su questa proposta che il Presidente ha consultato la commissione, in conformità dell'articolo 181 del regolamento, affinché la esamini e decida se sottoporla al Parlamento.

2. Ruolo e status giuridico dei gruppi politici

Sulla falsariga dell'ordinamento giuridico interno di alcuni Stati membri, i gruppi politici del Parlamento europeo non sono previsti né menzionati esplicitamente nelle norme costituzionali o primarie, bensì compaiono solamente nei regolamenti interni dei parlamenti. L'organizzazione dei loro lavori costituisce pertanto un'emanazione del diritto dei parlamenti.

La Corte dei conti, nella sua relazione n. 13/2000 sulle spese dei gruppi politici del Parlamento europeo, ha constatato che i gruppi "sono organi del Parlamento e, in conformità del regolamento del Parlamento, svolgono un ruolo importante per l'esercizio dei poteri e il funzionamento interno di questa istituzione", ricordando che "né il regolamento del Parlamento, né la regolamentazione relativa all'utilizzo degli stanziamenti ... definiscono o circoscrivono le attività che i gruppi possono svolgere al di fuori del funzionamento interno dell'istituzione. ... Le carenze della regolamentazione e queste modalità di organizzazione danno origine a una mancanza di chiarezza riguardo al ruolo e alle attività rispettivi dei gruppi, delle loro delegazioni nazionali o delle formazioni politiche collegate"².

Il Parlamento, nelle sue risposte, ha ritenuto che "i gruppi politici debbano beneficiare di

¹ GU L 158 del 17.6.2002, pag. 43.

² Corte dei conti, relazione speciale n. 13/2000 relativa alle spese dei gruppi politici del Parlamento europeo, corredata delle risposte del Parlamento europeo, GU C 181 del 28.6.2000, pag. 1, paragrafi 20 e 22.

un'autonomia funzionale, ma che quest'ultima debba essere accompagnata dall'attuazione di un quadro regolamentare, di bilancio e di controllo chiaro, trasparente ed efficace". Inoltre ha riconosciuto che "il regolamento dovrà definire il campo di attività dei gruppi politici in quanto organi del Parlamento, prevedere il dispositivo di scioglimento di un gruppo e precisare lo statuto dei deputati non iscritti"³.

3. Le disposizioni da introdurre

È in questo contesto che va vista e valutata la proposta dell'on. Poettering, così formulata:

"I gruppi politici esercitano le loro funzioni nel quadro delle attività dell'Unione, compresi i compiti loro assegnati dal regolamento. I gruppi politici dispongono, nel quadro dell'organigramma del Segretariato generale, di un segretariato, degli strumenti amministrativi e degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento.

L'Ufficio di Presidenza fissa le disposizioni relative alla concessione, all'esecuzione e al controllo degli stanziamenti e degli strumenti previsti.

Tali disposizioni prevedono le conseguenze amministrative e finanziarie applicabili in caso di dissoluzione dei gruppi politici."

Il vostro relatore suggerisce di approvare questa proposta con qualche piccola modifica redazionale e di aggiungere all'articolo 30 un nuovo paragrafo per chiarire il regime applicabile ai membri non iscritti. Non sarebbe opportuno spingersi più nel dettaglio nell'ambito del regolamento.

È evidente che questa aggiunta nel regolamento non risolve di per sé i problemi che le attività e il funzionamento dei gruppi pongono nella pratica all'istituzione. Il nuovo testo non può essere che una base e un punto di partenza. Norme circostanziate esistono già, come la decisione dell'Ufficio di Presidenza del 2 ottobre 2000 sul sostegno del Parlamento europeo ai partiti politici europei o le norme interne relative all'esecuzione del bilancio del Parlamento europeo, approvate dall'Ufficio di Presidenza il 4 dicembre 2002, oppure devono essere emanate o modificate come la regolamentazione che disciplina l'utilizzo degli stanziamenti iscritti alla linea 3701 summenzionata e attualmente all'esame della commissione per il controllo dei bilanci.

La Corte di giustizia, nella sentenza del 22 marzo 1990⁴, ha constatato che "nessuna disposizione del regolamento del Parlamento europeo autorizza un gruppo politico ad agire in nome del Parlamento nei confronti di altre istituzioni o di terzi. Nessuna norma di diritto comunitario prevede che atti di un gruppo politico possano essere imputati al Parlamento europeo in quanto istituzione della Comunità. Ne consegue che la diffusione, da parte di un gruppo politico, di una pubblicazione reputata diffamatoria non fa sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità."

³ Opera citata, pag. 13.

⁴ Causa C-201/89, Le Pen e Front national contro Detlef Puhl e altri, Raccolta della giurisprudenza 1990, pag. I-01183, punti 14 e 15.

A prescindere dalla situazione degli agenti di un gruppo politico assunti su posti iscritti nell'organigramma del Parlamento in base al "Regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee" in cui "il datore di lavoro" e, se del caso, "il convenuto" è il Parlamento⁵, perché un atto di un gruppo politico sia finanziariamente imputabile al Parlamento serve dunque un atto espresso di delega nel regolamento o perlomeno basato su quest'ultimo.

Di conseguenza non si può condividere l'analisi fatta dalla Corte dei conti nella sua relazione speciale⁶ summenzionata, in base alla quale "nei rapporti con terzi al di fuori del Parlamento gli atti stipulati dai gruppi per l'utilizzo dei fondi (ad esempio all'atto della conclusione di contratti di lavoro, di locazione o di compravendita) sono considerati stipulati in virtù di un mandato del Parlamento e sono considerati rientrare nelle responsabilità di quest'ultimo".

La base giuridica di un tale sistema di delega può essere trovata nel regolamento finanziario⁷, ovvero facendo riferimento all'articolo 51:

"La Commissione e ciascuna delle altre istituzioni possono delegare, nell'ambito dei loro servizi, i propri poteri d'esecuzione del bilancio alle condizioni stabilite dal presente regolamento e dalle loro regole interne ed entro i limiti che esse fissano nell'atto di delegazione. I delegati possono agire soltanto entro il limite dei poteri che sono loro espressamente conferiti."

oppure applicando per analogia l'articolo 56, paragrafo 1:

"Le decisioni che affidano funzioni d'esecuzione agli organismi e alle agenzie di cui all'articolo 54, paragrafo 2, contengono tutte le disposizioni atte a garantire la trasparenza delle attività eseguite e prevedono necessariamente:..."

Questo aspetto non deve essere affrontato nell'ambito di questa relazione ma potrà essere trattato nel quadro della consultazione della commissione per il controllo dei bilanci da parte dell'Ufficio di Presidenza.

Giova comunque rilevare che il Parlamento, nella sua risoluzione del 4 giugno 2003 sull'approvazione dello statuto dei deputati al Parlamento europeo, contenuta nella relazione dell'on. Rothley⁸, affronta la questione della situazione giuridica dei gruppi politici all'articolo 14 dello statuto, in base al quale "i gruppi politici sono parte del Parlamento europeo" e "essi possono agire e stare in giudizio".

Pertanto i gruppi si vedrebbero conferita la legittimazione attiva e passiva e dunque una parte delle capacità di una persona giuridica.

La Corte dei conti ha annunciato nel suo programma di lavoro per l'anno in corso di voler

⁵ Sentenza del Tribunale di primo grado del 22 novembre 1990; Michèle Mommer contro Parlamento europeo, Raccolta della giurisprudenza 1990, pag. II-00679, punti 18 e 19.

⁶ Corte dei conti, relazione speciale n. 13/2000 relativa alle spese dei gruppi politici del Parlamento europeo, corredata delle risposte del Parlamento europeo, GU C 181 del 28.6.2000, pag. 1, paragrafo 21.

⁷ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1.

⁸ Relazione A5-0193/2003.

dare un seguito alla relazione speciale 13/2000 sui gruppi politici, eventualmente nel quadro della sua relazione annuale che sarà pubblicata il 4 novembre 2003. Le istanze del Parlamento potranno pertanto riflettere nuovamente su questa problematica alla luce di constatazioni aggiornate.