

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2714

## PROPOSTA D'INCHIESTA PARLAMENTARE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MELLINI, AGLIETTA, AJELLO, BALDELLI, BOATO, BONINO, CICCIOMESSERE, CRIVELLINI, DE CATALDO, FACCIO, MELEGA, PINTO, RIPPA, ROCCELLA, SCIASCIA, TEODORI, TESSARI ALESSANDRO**

*Presentata il 15 luglio 1981*

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle spese dei gruppi e partiti politici, sui mezzi con i quali essi vi fanno fronte, sulla consistenza finanziaria e patrimoniale dei partiti stessi

COLLEGHI DEPUTATI! — A distanza di sette anni dall'entrata in vigore della legge 2 maggio 1974, n. 195, che istituiva il contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici, e dopo il *referendum* popolare del 1978 che ha respinto la proposta di abrogazione di tale normativa, dimostrando peraltro l'esistenza di un forte dissenso nel paese rispetto alla legge in questione e gravi perplessità e diversità di punti di vista tra gli stessi sostenitori della legge, si impone una verifica di tutto il meccanismo del finanziamento delle attività dei gruppi e dei partiti politici, essendo pressoché unanime il convincimento che la legge sopra richiamata non abbia risolto i problemi assai gravi e complessi relativi a tale materia, così che, da una parte si sottolinea l'insufficienza del contributo stabilito dalla normativa del 1974 per assicurare ai partiti la possibilità di sopravvivere con la loro impalcatura e le loro burocrazie, dall'altra si rileva che la introduzione del finanziamento pubblico non ha ovviato ai gravi abusi verificatisi prima di tale innovazione legislativa, abusi che si vorrebbe fossero conseguenza della carenza di specifiche provvidenze di ca-

rattere finanziario in favore dei partiti politici.

Non vogliamo in questa sede rievocare le discussioni e le polemiche relative alla concezione della funzione dei partiti, alla loro organizzazione ed alla rilevanza che i vari sistemi di finanziamento finiscono per avere sull'evolversi, appunto, dell'organizzazione dei partiti stessi e della loro funzione rispetto all'elettorato ed ai loro iscritti, da una parte, ed alle pubbliche istituzioni dall'altra. Certo è che, sia per la soluzione di tali problemi, sia per affrontare più circoscritte questioni che danno per risolte tali tematiche di fondo, è necessaria una conoscenza completa ed approfondita, in base a dati certi e da parte di una più ampia cerchia di soggetti interessati, di cittadini e di elettori, della situazione esistente ed in particolare degli effetti della normativa introdotta nel 1974.

D'altro canto è in corso di discussione avanti al Parlamento, avendo già avuto l'approvazione dell'altra Camera, una proposta di legge per la modifica della normativa del 1974, modifica consistente essenzialmente nell'aumento del contributo statale e nell'indicizzazione dell'ammontare di esso. Tale proposta suscita perplessità ed apprensioni proprio in considerazione delle tesi addotte a sostegno della necessità del finanziamento pubblico, secondo cui, in mancanza di esso, si dovrebbe dare per scontato il ricorso da parte dei partiti politici a forme illecite di finanziamento, con la riscossione di tangenti e l'attingere ai proventi dei peculati, delle concussioni e delle corruzioni commesse dai loro esponenti investiti di pubbliche funzioni. Tesi questa che ha il suo logico corollario in quella secondo cui l'insufficienza del contributo statale, il ritardo nel suo adeguamento al costo della vita, la sopravvenienza di maggiori spese per i partiti politici, sarebbero altrettanti sintomi premonitori di nuove imprese di taglieggiamento e del loro dilatarsi in proporzione alle carenze delle provvidenze statali.

Che non sia questa una maliziosa illazione dei detrattori del sistema del finanziamento pubblico e dell'attuale assetto e

delle prassi dei partiti, né sia una sorta di argomentazione *per absurdum* contro il finanziamento pubblico, è dato cogliere leggendo la relazione di maggioranza del deputato De Cinque per l'autorizzazione a procedere contro i deputati Amadei, Micheli, Battaglia e Pucci (Doc. IV, n. 6-A) approvata dall'Assemblea della Camera. Dopo aver sostenuto la tesi che le attività degli amministratori dei partiti, anche se tali da concretare ipotesi di concorso in peculato, in quanto dirette ad assicurare il finanziamento del partito prima dell'introduzione del finanziamento pubblico, debbono « ricostruirsi come un'attività non meramente privata, ma certamente pubblica, essendo di fatto diretta a garantire la concreta possibilità di esercizio da parte dei partiti di funzioni che sono di rilievo costituzionale », così che il giudizio su di esse non dovrebbe « essere sottratto ad un potere diverso dal Parlamento », il Relatore teneva a riaffermare che « anche per fatti successivi alla legge sul finanziamento pubblico dei partiti, [...] tenendo conto, ad esempio, di sopravvenute inefficienze della regolamentazione, anche dal punto di vista finanziario, ovvero di ingiustificabili esclusioni che si ravvisassero nella normativa » occorre stabilire di volta in volta se « non ricorrano ugualmente gli estremi di una attività meritevole di giustificazione in termini di valutazione politica ».

Questo significa che, se è esatto quanto sostenuto dai proponenti dell'aumento del contributo, che sarebbe divenuto insufficiente, e fino all'entrata in vigore dell'aumento del contributo stesso, noi ci troveremmo in una situazione in cui peculati e concussioni, corruzioni e riscossioni di tangenti sarebbero da considerare reati « meritevoli di giustificazione politica » in quanto diretti « a garantire la concreta possibilità di esercizio [...] di funzioni che sono di rilievo costituzionale ».

Ma, anche a prescindere da così drastiche ed allarmanti proposizioni, è certo che parlare di conseguenze dell'insufficienza dei mezzi finanziari dei partiti politici finisce per costituire un dato equivoco e fuorviante, a prescindere dalle conclusio-

ni che se ne traggano, se non si approfondisce il problema della reale necessità di tali spese, del loro ammontare, che dipende a sua volta da quello del tipo di organizzazione e dalle scelte di iniziative da parte dei partiti stessi. Così che, accanto alla necessità di più approfondite conoscenze in ordine ai mezzi di finanziamento si pone l'esigenza della conoscenza dei meccanismi di spesa dei partiti, in relazione al tipo di organizzazione e di iniziative che ne sono propri.

A suggerire per primi una inchiesta sui finanziamenti dei partiti, sul loro stato patrimoniale, ecc. non sono stati in realtà i radicali, giacché il merito di tale priorità spetta incontestabilmente al segretario del PSDI, onorevole Pietro Longo, che da ultimo ha riproposto tale iniziativa, con abbondanza di dettagli, nel corso della discussione sulla fiducia al Governo Spadolini nella seduta del 10 luglio 1981 alla Camera dei Deputati. In quella occasione alla proposta del segretario socialdemocratico fece seguito, attraverso le parole autorevoli del presidente del gruppo comunista onorevole Di Giulio, l'adesione di quel partito. Né ha importanza la finalità con la quale la proposta è stata avanzata ed accettata e cioè se questa sia intervenuta nell'ambito di una polemica circa reciproche accuse di presunte operazioni affaristiche internazionali e, rispettivamente, per mostrare di non temere illazioni del genere e di dare per scontata, piuttosto, la scoperta di altri illeciti ed inconfessabili proventi. Non a queste polemiche intende dar alimento l'effettiva proposizione della presente iniziativa parlamentare. Così dovrebbe attendersi l'adesione ed il concorso alla sua approvazione da parte di quelle forze politiche che comunque hanno agitato la questione dell'inchiesta sulla situazione finanziaria dei partiti o hanno dichiarato di farla propria, indipendentemente da ogni particolare e contingente finalità polemica che possa averle indotte ad assumere, al momento, tale atteggiamento.

Occorre qui affrontare la questione relativa alla compatibilità di una indagine conoscitiva che si proponga di far luce

su complesse situazioni non soltanto finanziarie, ma anche amministrative ed organizzative, di associazioni di fatto, espressioni di un diritto privilegiato di libertà di riunione e di associazione dei cittadini, con il pieno rispetto di tale diritto fondamentale garantito dalla Costituzione repubblicana. Espressione del diritto di associazione è certamente anche quella di poterlo esercitare senza subire speciali controlli, schedature, indagini da parte dell'autorità pubblica, potendo la scelta della riservatezza dell'impegno associativo rappresentare per l'associato una condizione importante per l'esercizio di tale suo diritto. Spiare l'interno dei partiti politici e delle loro correnti è sempre stata infatti prerogativa spregevole, da più parti denunciata, di servizi più o meno segreti e « devianti ».

Ma, a parte ogni altra pur ovvia considerazione, sta di fatto che non è attraverso l'inchiesta che si intende promuovere che verrebbe ad essere intaccato il principio che i partiti politici sono e debbono essere espressione dell'esercizio di un mero diritto di libertà associativa spettante ai singoli privati. Lo stesso finanziamento pubblico e le prassi politiche e normative hanno finito per attribuire ai partiti stessi la posizione di titolari di funzioni pubbliche proprie ed autonome da quelle dei cittadini in essi associati, il che comporta necessariamente che l'organizzazione di essi non possa essere soggetta al solo limite rappresentato dall'illecito penale e della violazione dei patti associativi, e che invece debba sottostare a regole e controlli esterni connessi con la riaffermata funzione pubblica di rilevanza costituzionale che un'interpretazione da noi non condivisa, ma tuttavia largamente praticata delle norme costituzionali, ha voluto ad esse attribuire.

Un'indagine sulla materia in questione appare tanto più necessaria ed urgente, in quanto i controlli ordinari sui bilanci dei partiti rappresentati in Parlamento e sulla gestione del contributo finanziario dello Stato ad essi destinato, sono stati sottratti, con l'espedito dell'inserimento dei relativi capitoli di spesa nei bilanci della Camera dei Deputati, al controllo della

Corte dei conti. Il che appare sempre più ingiustificato e suscettibile di gravi inconvenienti, non potendosi negare che i diversi interventi di controllo previsti invece dalla legge attuale, non sembra possano e vogliano assumere carattere rigoroso e penetrante.

Né sono mancate in questi anni recriminazioni e contestazioni circa la veridicità dei bilanci dei partiti, ad esempio circa il carattere di vera e propria contribuzione in favore di taluni di essi, per non parlare di operazioni compiute nella clandestinità imposta dal loro incontestabile carattere criminoso, di convenzioni di favore con enti pubblici e società a partecipazioni statali.

Basti pensare ai contratti di pubblicità al minimo garantito stipulati dalla SIPRA in favore dei giornali dei partiti delle solite forze politiche.

L'indagine che oggi si propone intende affrontare uno degli aspetti della cosiddetta « questione morale », anche se il fine primario dell'inchiesta non deve necessariamente riguardare deviazioni ed illeciti, ma la situazione complessiva delle necessità finanziarie dei partiti e del modo di farvi fronte. Del resto, sarebbe impossibile in una inchiesta che abbia il fine di puntualizzare la situazione organizzativo-finanziaria dei partiti, per meglio affrontare la soluzione delle normative che le riguardano o che comunque sono ad essa connesse, affrontare il dettaglio di mille particolari episodi di illeciti commessi al fine di finanziare attività politiche, quando invece non può sfuggire l'importanza del quadro complessivo che, anche a questo riguardo, può essere tracciato.

Compito della commissione d'indagine deve essere quello di accertare l'entità effettiva della spesa per l'attività dei partiti politici e l'incidenza complessiva di essa delle varie voci, in relazione ai diversi modelli organizzativi ed ai diversi tipi di iniziativa politica. Dovranno poi essere accertate le entità delle entrate con riferimento al gettito delle sottoscrizioni e del-

le contribuzioni volontarie dei soci e di altri cittadini ed ai mezzi ed ai costi per l'organizzazione di tali raccolte di fondi, le entrate rappresentate da utili o da servizi messi a disposizione da enti collegati, da società, ecc. le proprietà immobiliari, azionarie e di titoli, dei partiti e degli enti ad essi collegati in qualsiasi modo e l'uso che di tali beni venga fatto, la partecipazione diretta o indiretta in imprese editoriali industriali o commerciali, i rapporti finanziari o commerciali, diretti o indiretti con enti e soggetti stranieri, ecc., i rapporti di lavoro volontario o retribuito e le condizioni di lavoro dei dipendenti dei partiti politici anche ai fini previdenziali ed assistenziali.

La commissione dovrà riferire alla Camera nel termine di sei mesi e dovrà essere composta da trenta membri in modo da rappresentare comunque tutti i gruppi parlamentari.

Collegli deputati!

Il gruppo radicale, con la presentazione della presente proposta di inchiesta parlamentare, ritiene di fornire a tutte le altre forze politiche uno strumento, che, mentre realizza proponimenti da varie parti ventilati, ne riconduce la logica e la finalità non già ad intenti polemici contingenti, ma alla necessità di affrontare nel modo più obiettivo e sereno un grave problema del nostro meccanismo politico ed istituzionale, il che è possibile solo acquisendo una conoscenza piena della realtà sulla quale e per la quale si è chiamati ad operare.

Del resto lo stesso strumento d'indagine risponde non alla concezione dei partiti politici che è propria dei radicali, ma a quella propria delle altre forze, che sempre hanno sottolineato il carattere pubblicistico dell'organizzazione dei partiti.

È lecito quindi augurarsi che la presente proposta di inchiesta parlamentare trovi pronto ed ampio consenso tra le altre forze politiche parlamentari, così che con la sua approvazione possa darsi sollecito avvio all'inchiesta.

## PROPOSTA D'INCHIESTA PARLAMENTARE

### ART. 1.

È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, con il compito di accertare l'entità, l'articolazione, le fasi delle esigenze finanziarie dei partiti politici, in relazione alle funzioni da esse svolte rispetto alle varie contingenze istituzionali, con particolare riguardo sia al costo dell'organizzazione permanente, sia a quello dei vari specifici interventi sia in occasione di elezioni, di *referendum*, sia di altre iniziative da essi assunte.

È altresì compito della Commissione di indagare sui modi con i quali i partiti politici fanno fronte alle spese suddette e di conseguenza sull'entità dei proventi per quote associative, contribuzioni straordinarie degli iscritti, sottoscrizioni pubbliche, sia per generiche esigenze sia per specifiche iniziative.

La Commissione indaga inoltre sullo stato patrimoniale dei partiti, sul possesso di immobili, di partecipazioni azionarie, sul controllo, comunque gestito, di società, imprese, enti, e sull'utilizzazione dei profitti o dei servizi di tali soggetti controllati, con particolare riguardo alle imprese editoriali, radiotelevisive, tipografiche, pubblicitarie, sulle contribuzioni, anche in forma di contratti di favore, stipulati da altri soggetti, ed in particolare da enti, società imprese a partecipazione pubblica con soggetti controllati dai partiti.

### ART. 2.

La Commissione deve indagare sull'entità dei proventi per contribuzioni, prestazioni gratuite di servizi, trattamenti preferenziali per forniture e servizi ottenute dai partiti politici ai vari livelli locali e nazionali. Deve inoltre indagare sull'entità delle contribuzioni che provengano da enti,

persone fisiche, società commerciali che abbiano a fruire di credito privilegiato, assumano pubblici appalti e contratti di pubbliche forniture, oppure abbiano commercio, interessi, affari e transazioni con l'estero e comunque sui proventi diretti o indiretti di contribuzione e servizi per i partiti politici da fonti estere.

## ART. 3.

La Commissione deve inoltre indagare sulle condizioni in cui è svolto il lavoro sia occasionale sia continuativo nell'ambito dell'organizzazione dei partiti e sull'incidenza del lavoro gratuitamente prestato e di quello retribuito nonché sull'osservanza delle disposizioni previdenziali in favore dei lavoratori dipendenti dei partiti.

## ART. 4.

La Commissione è composta di ventinove deputati nominati dal Presidente della Camera in modo che vi siano rappresentati tutti i gruppi parlamentari e sia quindi osservato il criterio della proporzionalità tra i gruppi parlamentari. Il Presidente della Camera nomina inoltre un presidente della Commissione.

## ART. 5.

La Commissione procede con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'Autorità Giudiziaria e può avvalersi, per il suo lavoro, della collaborazione di ufficiali di polizia giudiziaria di sua scelta. Essa può avvalersi delle risultanze di altre indagini giudiziarie o amministrative e degli atti e delle risultanze di esse, nonché di ogni altro mezzo di accertamento.

Qualora venga eccepito il segreto di ufficio, la Commissione, ove ritenga che la deposizione del teste o l'acquisizione dei documenti sia indispensabile ai fini dell'inchiesta per accertamenti che riguar-

dino l'esistenza di eventuali illeciti, dispone che il teste deponga e ordina che i documenti siano sequestrati.

In nessun caso è eccepibile il segreto bancario.

#### ART. 6.

I componenti della Commissione, i funzionari ed il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti dell'inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti ed i documenti acquisiti al procedimento di inchiesta.

Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

#### ART. 7.

La Commissione d'inchiesta conclude i suoi lavori entro sei mesi dalla data della costituzione.

Conclusa l'inchiesta, la Commissione dà mandato ad uno o più dei propri componenti di redigere la relazione; i parlamentari che dissentono possono presentare una o più relazioni di minoranza.

La Commissione delibera a conclusione dei suoi lavori di pubblicare i verbali delle sedute, i documenti e gli atti.