

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1725
—**PROPOSTA DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BELLUSCIO, REGGIANI, MASSARI, PRETI, CIOCIA,
GHINAMI, GENOVA, RIZZI, SARLI, SCOVACRICCHI,
MADAUDO, CARIA, CORREALE, COSTI, DE ROSE***Presentata il 22 maggio 1984***Istituzione di una Commissione speciale di indagine
sui partiti ammessi al finanziamento pubblico**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Un male profondo mette in pericolo, nel presente momento, le istituzioni democratiche e la libertà. Questo male si chiama: sfiducia. Sfiducia dei cittadini nel Parlamento, nel Governo, nei partiti, nei sindacati. Sfiducia che si concreta nelle crisi sempre più vaste e continue che investono tutti gli organismi citati: sicché i governi non reggono, il Parlamento stenta a funzionare, i partiti e i sindacati perdono la « presa » sui loro seguaci.

In questo modo si manifesta un fenomeno che si vuole definire « questione morale » e che tutte le volte, quando si è presentata, ha paralizzato il nostro paese.

La « questione morale », infatti, non è nuova. Il 22 gennaio 1895, dinnanzi allo

scandalo della « Banca Romana », Felice Cavallotti, con il suo « appello agli onesti di tutti i partiti », affermava che « la tempesta degli animi impediva alla Camera, al paese, ogni utile lavoro ». E il Presidente Pertini al cominciare degli anni '80, con il suo messaggio agli italiani, ricordava che senza un « ritrovato clima di tensione morale », nulla sarebbe stato possibile.

A distanza di quasi un secolo il problema si pone, dunque, nei medesimi termini.

Ma cosa è, in concreto, oggi, la « questione morale »? È la « questione dei partiti ». È la crisi di credibilità in cui sono caduti gli organismi rappresentativi. Per risolvere la « questione morale », dobbia-

mo dunque superare questa crisi e, per farlo, dobbiamo chiarire quali siano le sue origini, da cosa sia stata determinata.

« L'Italia », dice la Costituzione, « è una Repubblica democratica ». Ma la Repubblica, per vivere, deve poter funzionare; per funzionare, deve avere la necessaria autorità (da non confondere con l'autoritarismo); e l'autorità non c'è se non promana da una fonte legittima.

In democrazia, la sola fonte legittima della autorità è il consenso. I partiti sono dunque indispensabili alla vita della Repubblica democratica quale è stata configurata dalla Costituzione. Infatti, nel mondo della politica, i partiti sono gli strumenti insostituibili per consentire alle opinioni ed agli interessi legittimi di manifestarsi ed organizzarsi sulla base della libera scelta e di esprimersi nelle forme previste dalle leggi.

Ebbene: la prima distorsione evidente, quella che balza agli occhi è il fatto che i partiti nel nostro ordinamento non hanno personalità giuridica. La Repubblica è « democratica » (cioè si realizza politicamente attraverso i partiti, nel pluralismo delle opinioni). I partiti però non hanno una figura giuridica precisa. Perciò, siamo in una situazione paradossale: la vita della nostra società nazionale è codificata attraverso la Costituzione; ma resta affidata, per quanto riguarda le manifestazioni del consenso e dell'attività associativa, ad organismi che vivono ed operano in regime di assoluta libertà e di non pubblicità delle loro strutture organizzative e finanziarie. Organismi per i quali la sola garanzia di democraticità e di fedeltà alla libertà e alla Costituzione, in definitiva è rappresentata dai gruppi dirigenti.

Nell'attuale realtà italiana, vi sono partiti che, a differenza di altri, potendo disporre di cospicui finanziamenti che esulano dal finanziamento pubblico, provocano per ciò stesso una gara assurda che è spesso all'origine di veri scandali. Tali finanziamenti che esulano da quelli pubblici si realizzano attraverso strutture nazionali ed internazionali di chiara efficienza legate a connessioni di preferenzialità politica. Il che pone in permanente difficoltà

altri partiti, i quali, non potendo beneficiare di tali particolari situazioni, vengono a trovarsi in uno stato di permanente inferiorità sul piano organizzativo e finanziario e sono spesso costretti, per tener fronte alla concorrenza, ad intraprendere varie e non sempre trasparenti iniziative rivolte a fronteggiare spese che consentano di operare su un piano di quasi parità, spese sulle quali non si è svolto mai un esame chiarificatore.

In questo modo l'immagine dei partiti, intesi come veicolo insostituibile per garantire il pluralismo delle opinioni e delle idee, risulta essere permanentemente appannato agli occhi di una opinione pubblica che diviene sempre più attenta e sospettosa con tutte le conseguenze, in termini di credibilità complessiva nel sistema, che è facile immaginare.

Non vi è chi non veda che una vera, sostanziale opera di moralizzazione, non può non spezzare una catena perversa che al di là e al di fuori del finanziamento pubblico dei partiti, facilita una emulazione affaristica che è essa stessa, sia pure condotta in termini di correttezza formale, fonte di malcostume se non alla lunga di corruzione, distogliendo i partiti dal loro compito istituzionale per ridurli a centri-affari per il procacciamento di finanziamenti oscuri destinati ai partiti nel loro complesso e alle loro correnti interne.

La vera questione morale passa dunque attraverso un diverso modo dei partiti di essere presenti nella società e nello Stato. Il che comporta innanzitutto la trasparenza delle fonti di finanziamento, una trasparenza che allontani ogni possibile sospetto.

* * *

Si impone pertanto, per superare la « questione morale », una approfondita indagine sulla attuale condizione dei partiti in Italia. Tale indagine deve vertere sugli aspetti organizzativi, economici e amministrativi dei partiti, soprattutto dopo la legge sul finanziamento pubblico, sia sulle eventuali iscrizioni o affiliazioni occulte e contro la legge.

Le caratteristiche che i partiti moderni assumono per l'adempimento del loro compito valgono a distinguerli da altre formazioni di parte e possono così riassumersi: I) la pubblicità, che li differenzia dalle « sette »; II) il perseguimento di principi o di interessi superindividuali che li differenzia dalle « fazioni » rivolte a sostenere determinate persone; III) l'esistenza di una organizzazione avente il carattere di stabilità che li distingue dalle « leghe » o unioni precarie dirette a oggetti determinati; IV) la dualità o pluralità, che disconosciuta nei regimi a partito unico, quali sono i regimi totalitari, nei quali la funzione del solo partito riconosciuto, residuo alla soppressione degli altri, è di sostenere gli interessi della classe detentrica del potere secondo le direttive che gli provengono dall'organizzazione diretta dello Stato, con la quale « viene sostanzialmente ad immedesimarsi » (Cfr. COSTANTINO MORTATI, *Istituzione di diritto pubblico*).

Si impone pertanto una inchiesta mirante ad accertare principalmente se il finanziamento pubblico sia sufficiente a coprire le esigenze di ciascun partito e, in caso negativo, di quale tipo di finanziamento dispongono i partiti medesimi.

Di fronte alla esigenza reale di sciogliere i veri nodi della questione morale che non può essere limitata ad aspetti marginali, ma che deve necessariamente pervenire al cuore del problema, c'è da essere

sicuri che, nell'interesse esclusivo del regime democratico e per garantire la salvezza delle istituzioni oggi scosse da una profonda crisi di fiducia, ciascuna forza politica presente in Parlamento, che abbia concorso con la lotta alla dittatura fascista a realizzare la democrazia in Italia, non si sottrarrà al dovere di compiere un atto dovuto alla stragrande maggioranza degli italiani.

L'inchiesta proposta non può per evidenti motivi essere svolta secondo i canoni tradizionali dell'inchiesta parlamentare prevista dalla Costituzione. Infatti, se ci si attenesse al modello dell'inchiesta parlamentare, si darebbe mandato a deputati e senatori, espressione di partiti, di compiere l'indagine sui partiti stessi.

Si propone pertanto di affidare questo compito a tre giudici costituzionali, scelti d'intesa tra i Presidenti delle Camere ed il presidente della Corte costituzionale e nominati con decreto del Capo dello Stato. Questa soluzione non rappresenta una diminuzione del Parlamento, ma una scelta dettata dalla necessità primaria per tutta la classe politica italiana, che è quella di ritrovare presso l'opinione pubblica la perduta credibilità. Ed è evidente che tale credibilità non potrebbe essere recuperata se i partiti già adesso accusati di sovrapporsi al Parlamento (di qui la polemica contro la cosiddetta « partitocrazia »), indagassero su sé stessi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È istituita una Commissione speciale di indagine sulla consistenza patrimoniale, l'attività economica e finanziaria diretta o indiretta, i costi burocratici di gestione e di propaganda dei partiti operanti a livello nazionale, ammessi al finanziamento pubblico, nonché su organismi di rilevanza economica collegati o collegabili ai predetti partiti.

ART. 2.

La Commissione è composta di tre giudici costituzionali, scelti di comune intesa fra i Presidenti delle due Camere e il Presidente della Corte costituzionale e nominati dal Presidente della Repubblica con suo decreto. La Commissione ha i poteri riconosciuti all'autorità giudiziaria, può avvalersi della collaborazione degli organi informativi dello Stato, può servirsi di personale proveniente dalla amministrazione pubblica. Può interrogare testimoni e richiedere dichiarazioni giurate. I lavori della Commissione sono coperti dal segreto istruttorio.

ART. 3.

Entro il termine di otto mesi dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto di nomina dei commissari, la Commissione dovrà riferire il risultato dei suoi lavori al Capo dello Stato, che trasmette la relazione ai Presidenti delle Camere con suo messaggio personale.

ART. 4.

La Commissione, sul piano delle attività immobiliari, è incaricata di accertare, con riferimento agli oggetti dell'indagine di cui all'articolo 1, quanto segue:

a) la consistenza di tutti i beni immobili appartenenti agli organismi di cui trattasi, o a società, ad essi collegati, o collegabili, in forma diretta o indiretta;

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

b) quanti di tali immobili siano destinati, per ciascuna delle organizzazioni di cui trattasi, agli usi rispondenti ai fini propri delle organizzazioni stesse, e quanti, invece, siano destinati alla locazione.

ART. 5.

La Commissione, sul piano delle attività mobiliari, è incaricata di censire, per ciascuna delle organizzazioni di cui all'articolo 1, quanto segue:

a) le società commerciali, di importazione ed esportazione, di rappresentanza, in Italia o all'estero, comunque collegabili con le organizzazioni di cui trattasi;

b) le società finanziarie e assicurative;

c) le partecipazioni in imprese industriali, o commerciali, o pubblicitarie, di vario tipo, in Italia o all'estero, o in qualsiasi altra organizzazione che abbia finalità diverse da quelle istituzionali delle organizzazioni di cui all'articolo 1.

ART. 6.

La Commissione, sul piano delle attività editoriali, delle informazioni e culturali, è incaricata di censire, per ciascuno degli organismi di cui all'articolo 1, quanto segue:

a) la proprietà, diretta o indiretta, attraverso società o in forme di *leasing*, di testate giornalistiche quotidiane e periodiche, di emittenti radiofoniche e televisive;

b) le società o cooperative di produzione cinematografica, doppiaggio, di assistenza tecnica alla produzione cinematografica, nonché di esercizio di cinematografie, teatri e teatri di posa, in forma diretta o indiretta, comunque collegabili alle organizzazioni di cui all'articolo 1;

c) le organizzazioni culturali e di spettacolo, in qualsiasi forma costituite, comunque collegabili agli organismi di cui trattasi.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ART. 7.

Per ciascuna delle attività censite in base agli articoli 4, 5 e 6, la Commissione deve accertare l'andamento delle singole imprese, valutarne la consistenza patrimoniale, accertare i risultati delle gestioni, indicare l'ammontare dei contributi statali e regionali a qualsiasi titolo percepiti, nonché delle agevolazioni bancarie di cui si è usufruito; accertare la esistenza e la consistenza di eventuali sofferenze bancarie.

ART. 8.

Sul piano organizzativo, la Commissione deve accertare il numero dei dipendenti, a tempo pieno o parziale, degli organismi di cui all'articolo 1, la rispondenza tra il numero dei dipendenti ufficialmente denunciato e i contributi assistenziali e previdenziali pagati dagli organismi interessati, il numero di dipendenti statali e parastatali impiegati presso le organizzazioni di cui trattasi, con o senza le prescritte autorizzazioni al distacco da parte delle amministrazioni presso le quali gli interessati siano stati assunti, le eventuali insolvenze con gli enti previdenziali e assistenziali.

ART. 9.

Per tutte le organizzazioni di cui all'articolo 1, la Commissione deve accertare e valutare la consistenza del parco automobilistico, sia che gli automezzi risultino intestati direttamente alle organizzazioni di cui trattasi, sia che figurino di proprietà di società collegate o collegabili, sia che risultino acquisiti in *leasing*.

ART. 10.

Per tutti i partiti di cui alla presente indagine, la Commissione deve accertare che non esistano elenchi di iscritti segreti, o di iscritti con tessere di altri partiti. La Commissione deve inoltre studiare le procedure affinché gli elenchi degli iscritti ai partiti siano custoditi presso le rispettive sezioni e siano sempre disponibili per chiunque desideri prenderne visione.