



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori BUEMI, AMATI, CONTE, LIUZZI e MASTRANGELI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 2015

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul finanziamento pubblico dei giornali e degli altri organi di stampa o di comunicazione di massa

ONOREVOLI SENATORI. - La codificazione del diritto umano universale alla conoscenza - ossia il diritto di conoscere in che modo e perché i governi a vari livelli prendano determinate decisioni - non nasce più soltanto da questioni di carattere politico militare di cui, col tempo, si scopre l'occultamento.

I meccanismi di controllo democratico esistenti - per garantire il progresso di uno Stato di diritto democratico, nazionale e internazionale, e l'effettivo rispetto dei diritti umani - si rivelano insoddisfacenti soprattutto perché, in questo momento storico, lo Stato si ritrae dinanzi al cattivo utilizzo dei mezzi di comunicazione di massa (segnatamente quelli pubblici, ma non soltanto).

I gruppi di interesse - che, con sempre maggiore invadenza, posseggono giornali, stampa e televisioni - realizzano una vera e propria censura preventiva, escludendo dalla tribuna pubblica minoranze, gruppi, coalizioni sociali e semplici cittadini che hanno qualcosa da dire, soprattutto se si tratta di qualcosa di dissonante rispetto al dominante «pensiero unico». Il venir meno di importanti centri di ascolto che, in passato, hanno monitorato l'impiego degli spazi pubblici (soprattutto televisivi) rende ancor più grave questa compressione del ruolo stesso della libera stampa, che per i testi classici dovrebbe essere il «cane da guardia» della democrazia e che invece, sempre di più, si trasforma in un infido comprimario: assente durante la nascita della *mala gestio*, connivente nell'attingere ai suoi proventi, smemorata ed aggressiva quando da altre fonti (soprattutto quelle delle inchieste penali) si apprende tardivamente dell'esistenza e delle dimensioni dello scandalo.

La seconda conferenza internazionale, tenutasi quest'anno a Bruxelles presso il Parlamento europeo sul tema «Stato di diritto contro ragion di Stato», va a merito nel movimento radicale: si tratta di un movimento che è storicamente stato vittima della violazione del diritto alla conoscenza, sia per l'ostruzionismo patito nel 2003 al tempo dell'offerta di esilio per Saddam Hussein, sia per le molteplici, inadempite pronunce dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sulla violazione degli spazi televisivi ad esso dovuti (pronunce consacrate da sentenze dei giudici amministrativi di riconoscimento di una tutela, rimasta purtroppo soltanto simbolica e per la quale si attende giustizia soltanto dalle sedi giurisdizionali internazionali). Ma si tratta anche di un movimento che già evidenziò - nel corso della sua esperienza parlamentare della scorsa legislatura - un caso esemplare di connivenza della stampa, nei confronti dell'incredibile artificio semantico che nel 1997 diede luogo alla trasformazione dei rimborsi elettorali in finanziamento pubblico ai partiti. In sede di esame del disegno di legge atto Senato n. 3321 («Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali»), la questione sospensiva a primo firmatario Perduca ricordò che «un referendum abrogativo dell'anomalia di un finanziamento pubblico ad associazioni private, prive di qualsiasi controllo sostanziale, ha

incontrato il consenso della maggioranza assoluta dei cittadini, per essere poi disatteso nel 1997-1999 da leggi che hanno solo nominalisticamente ribattezzato "rimborsi elettorali" i finanziamenti pubblici. La natura elusiva delle norme vigenti è evidenziata dal fatto che nessun collegamento è instaurato tra il "rimborso" rapportato ai voti conseguiti (nelle varie consultazioni elettorali prese a riferimento) e le spese elettorali per le quali la legge n. 515 del 1993 impone l'obbligo di rendicontazione ad ogni candidato e ad ogni partito». Nel citare articoli di stampa indignati sulla scoperta di questa truffa semantica, il documento ne evidenziava la data (2012) vistosamente successiva – e di molti anni – alla decisione di violare il *referendum*: decisione, va ricordato, assunta non nel segreto di stanze fumose, ma in Parlamento, sotto il vigilante sguardo dei giornalisti in tribuna, delle affollate sale stampa, e poi pubblicato in una *Gazzetta Ufficiale* aperta alla lettura di tutti i qualificatissimi commentatori, che si sono ben guardati dal commentare.

Ma anche il partito socialista è stato vittima di questo metodo, che colloca nel cono d'ombra le decisioni solo formalmente pubbliche, negandone la conoscenza (ed il giudizio) ai cittadini. La vicenda del fallimento dell'«Avanti» è esemplare perché, acquisite la certezza, si è proceduto col piano B.

Il governo Prodi I proponeva, nella XIII legislatura, il disegno di legge atto Senato n. 3053 (Remunerazione dei costi relativi alla trasmissione radiofonica dei lavori parlamentari effettuata dal Centro di produzione S.p.A.), esclusivamente per sanare la condizione di Radio radicale nell'erogare un servizio pubblico. Licenziato dal Senato in testo pressoché conforme alla proposta del governo, il disegno di legge approdava alla Camera dei deputati, dove registrava un peculiarissimo *iter*: il 20 maggio 1998 la VII Commissione referente registrava il deposito del testo di alcuni emendamenti, tra cui

quello (numerato 1.04 a firma dei deputati De Murtas, Giulietti, Riva, Dalla Chiesa, Bianchi Clerici, Bilocchi, Bracco, Malgieri) che inseriva un nuovo articolo rubricato «Mutui agevolati per l'estinzione delle passività per il settore editoriale». Ancor più stranamente, tale emendamento non veniva posto ai voti, ma il testo, senza modifiche, veniva inviato in Assemblea, dove si svolgeva una discussione generale sul testo del Senato il 25 maggio del 1998. Successivamente, su richiesta del relatore, l'Assemblea deliberò di rinviare il testo in Commissione, la quale, il 17 giugno 1998, ottenne il trasferimento alla sede legislativa. Solo in questa sede riaffioravano gli emendamenti di cui sopra; su di essi emergeva soltanto una dichiarazione del sottosegretario per le comunicazioni Vincenzo Vita («Governo apprezza il lavoro svolto dalla Commissione e si rimette a quella che sembra essere la soluzione conclusiva, nel rispetto dell'autonomia della Commissione e del Parlamento. Come infatti abbiamo sostenuto fin dall'inizio, si tratta di un tema squisitamente parlamentare ed il Governo si affida al ruolo decisivo del Parlamento per la scelta della pubblicità da dare ai propri lavori. Per parte nostra intendiamo cooperare anche in questa seduta affinché il lavoro che l'onorevole Risari ha condotto così bene possa concludersi positivamente. Non mi sento di dire, onorevole Vignali – né acconsentirei per quanto mi riguarda a questa interpretazione –, che si è assunta un'iniziativa nel chiuso di qualche stanza. Si tratta di un compromesso, un compromesso positivo che credo si possa così rappresentare, in modo trasparente, sia in questa sede, sia al di fuori di qui»), un'obiezione del deputato Giuseppe Rossetto («esprimo perplessità circa l'ammissibilità degli emendamenti presentati che recano agevolazioni alla stampa di partito, in quanto concernenti materia estranea a quella del provvedimento in esame») e l'approvazione dell'emendamento 1.04 (rinumerato 1.01). In sede di voto finale, il giorno dopo, le opposizioni

si unirono al voto con la maggioranza (presenti e votanti 35; maggioranza 18; hanno votato a favore 34 deputati – ha votato contro 1 deputato) ed il testo tornò, così stravolto, al Senato, dove fu approvato (anche lì in sede deliberante) senza ulteriori modifiche, andando in *Gazzetta Ufficiale* n. 161 del 13 luglio 1998, come legge 11 luglio 1998, n. 224.

A seguito delle vicende sopra illustrate, l'articolo 4 della legge prevedeva che «1. La corresponsione delle rate di ammortamento per i mutui agevolati concessi ai sensi dell'articolo 12 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, e dell'articolo 1, comma 1, della legge 14 agosto 1991, n. 278, può essere effettuata anche da soggetti diversi dalle imprese editrici concessionarie, eventualmente attraverso la modifica dei piani di ammortamento già presentati dalle banche concessionarie, purché l'estinzione dei debiti oggetto della domanda risulti già avvenuta alla data della stessa e comunque prima dell'intervento del soggetto diverso. In tale evenienza, ferma restando la trasferibilità della garanzia primaria dello Stato già concessa ai sensi dell'articolo 2 della legge 8 maggio 1989, n. 177, e dell'articolo 1, comma 3, della legge 14 agosto 1991, n. 278, viene parimenti modificata in conformità la corresponsione delle rate di contributo in conto interessi a carico dello Stato. 2. La garanzia concessa a carico dello Stato applicata per capitale, interessi anche di mora ed indennizzi contrattuali, è escutibile a seguito di accertata e ripetuta inadempienza da parte del concessionario ovvero a seguito di inizio di procedure concorsuali. Gli interessi di mora, se dovuti, sono calcolati in misura non superiore al tasso di riferimento cui è commisurato il tasso di interesse del finanziamento fino alla data della richiesta di perfezionamento della documentazione necessaria alla liquidazione e al tasso di interesse legale per il periodo successivo».

Ancora sotto il governo Prodi, ma questa volta nel suo secondo mandato, l'articolo 4

venne abrogato dal decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222: ma nessuno diede pubblica visibilità al perché dell'abrogazione, esattamente come nessuno aveva dato pubblica cognizione della leggina di provvidenze.

Solo dalla puntata di Report della RAI del 10 maggio 2015 («La causa persa» di Emanuele Bellano) si è appreso che la disposizione abrogata continua a dispiegare i suoi effetti: secondo la giornalista Gabanelli essa «sostanzialmente, sancisce che se un partito non è in grado di pagare i debiti dell'editore, e non ci sono altri beni aggredibili, le banche creditrici possono battere cassa alla Presidenza del Consiglio. Cosa che hanno fatto, e il tribunale infatti ha sentenziato che ci sono centoventi giorni di tempo per pagare. Naturalmente, la Presidenza del Consiglio ha fatto opposizione, ma intanto bisogna scucire 95 milioni di euro». Secondo la giornalista, «stiamo parlando de "l'Unità", ritorniamo un pò indietro per capire meglio poi i fatti di oggi. Siamo nel 1994 "l'Unità" spa va in liquidazione, e fino al 2001 se ne vanno e vengono nuovi soci. Però c'è un tot di debiti lasciati appunto da "l'Unità": 82 milioni e 5 verso BNL, 32 milioni e 6 con banca IMI, che oggi è Intesa San Paolo, 10 milioni e 100 con Efibanca, che è Banco Popolare. In totale sono 125 milioni e rotti. Chi li dovrebbe pagare? La proprietà, vale a dire il Pds, si chiamava così allora, magari vendendo un pò dei suoi numerosi immobili. (...) Arriviamo al 2000, il Pds si chiama Ds, vanno in banca e dicono "ci accolliamo tutto il debito, lo ristrutturiamo e paghiamo a rate". Arriviamo al 2007 e i Ds blindano gli immobili dentro ad una fondazione, nel 2008 i Ds diventano Pd, e smettono di pagare, e oggi scopriamo che restano da pagare 110 milioni di euro che dovremmo pagare noi. (...) Banca Intesa, BNL e le altre banche coinvolte ricorrono in Tribunale. La decisione arriva ad aprile scorso. Il Tribunale

di Roma emette tre decreti ingiuntivi: il vecchio debito de "l'Unità" lo deve pagare la Presidenza del Consiglio dei ministri». Secondo la predetta trasmissione, dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio avrebbero precisato che «il totale dei decreti ingiuntivi fanno poco meno di 95 milioni ... Contro tutti e tre i decreti ingiuntivi noi abbiamo proposto opposizione».

Orbene, quando si era trattato, nel 1993, di utilizzare fondi per l'editoria, a disposizione della Presidenza del Consiglio, per fronteggiare le forti difficoltà di una serie di quotidiani, con motivazioni infondate, e anche provocatorie, questi contributi vennero negati. Non fu solo per una diversità di stile, ma per evidenti protezioni politiche (delle quali la vicenda legislativa citata in premessa è solo una spia) che la vicenda del salvataggio de «l'Unità» si sviluppò in modo ben diverso: nel 1994, registrava un passivo molto superiore ad esempio a quello dell'«Avanti», e il suo debito ammontava a 125 milioni di euro, pari a 250 miliardi di vecchie lire (quello del Pci-Pds era arrivato a 447 milioni degli attuali euro). «L'Unità» con quel passivo non fallì, l'«Avanti», con un passivo inferiore, sì. Adesso sappiamo anche perché. I giornali di partito (ad eccezione dell'«Avanti» e de «Il Popolo» della vecchia Dc) con la legge sull'editoria godevano di un sostanzioso finanziamento. E poterono tirare avanti con una certa disinvoltura. Il giornale comunista, nel 1994 di proprietà dell'allora Pds, aveva in mente però anche un altro percorso, perché continuava a fare debiti, tra i 5 e 6 milioni di euro l'anno.

Il Pds si accollò i debiti che aveva con le banche e riuscì a rateizzarli. Poi dissociò la proprietà dal partito quando nacque il Pd, che ne divenne azionista per solo lo 0,1 per cento. Nel contempo, si blindò il patrimonio immobiliare enorme del vecchio Pci-Pds-Ds in una fondazione. In base al citato articolo 4, le fidejussioni date alle banche dai giornali di partito, qualora questi ultimi non fossero stati in grado di pagare, sarebbero passati allo Stato o meglio alla Presidenza del Consiglio che erogava fondi per l'editoria. E così, da un lato, riversarono i debiti sui giornalisti in mancanza di un editore dopo il fallimento e la chiusura del giornale e dall'altro orientarono la maggior parte del debito, circa 110 milioni di euro, sullo Stato, separando partito e proprietà del giornale e poi partito e fondazione. Da registrare che la fondazione oggi detiene un patrimonio di centinaia di milioni di euro che sono assolutamente distinti dalle proprietà del Pd.

La Commissione d'inchiesta che qui si propone tende, perciò, ad inverare il diritto della cittadinanza alla conoscenza di questa particolare vicenda, che è l'indizio del più generale sistema di connivenza tra politica ed informazione intorno alle comuni convenienze. Resta peraltro di tutta evidenza che, in assenza di una precisa regolamentazione del conflitto di interessi, non si può escludere che vicende opache come quella descritta in premessa e di commistione di interessi privatistici e partitici con la funzione legislativa - non si possano ripetere anche al giorno d'oggi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione della Commissione)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul finanziamento pubblico dei giornali e degli altri organi di stampa o di comunicazione di massa, di seguito denominata «Commissione», con il compito di svolgere accertamenti sulle attività poste in essere dalle istituzioni in modo non conforme all'osservanza dei principi normativi che sovrintendono all'erogazione dei fondi per l'editoria, con particolare riferimento alla cattiva gestione, redazione e rendicontazione del finanziamento pubblico dei giornali e degli altri organi di stampa o di comunicazione di massa, anche al fine di prospettare l'adozione di misure organizzative e strumentali volte a prevenire il fenomeno in futuro.

Art. 2.

(Funzioni della Commissione)

1. La Commissione esamina la gestione del finanziamento pubblico dei giornali e degli altri organi di stampa o di comunicazione di massa, con particolare riguardo:

a) al reale ammontare delle risorse economiche, gravanti sui bilanci del settore pubblico allargato, destinate nello scorso ventennio alla finalità di cui all'alinea, includendo nella rilevazione anche la ricaduta economica di oneri indiretti come quelli previsti dalla legge 11 luglio 1998, n. 224, nel periodo di sua vigenza;

b) all'accertamento dei fatti ed alle ragioni per cui soltanto alcuni organi di stampa, sul complesso della platea di riferimento, siano stati beneficiati delle erogazioni pubbliche di cui alla lettera a);

c) alla ricerca dei moventi per i quali le pubbliche amministrazioni interessate, comprese quelle investite di poteri di vigilanza, abbiano proseguito nelle erogazioni anche dopo le indagini giudiziarie che hanno coinvolto alcuni percettori di pubblici finanziamenti;

d) all'accertamento dei possibili conflitti di interessi tra soggetti amministrativi investiti delle erogazioni, soggetti imprenditoriali destinatari delle medesime e partiti o movimenti politici di riferimento degli uni e degli altri.

2. Al fine di assicurare l'osservanza dei principi di buona amministrazione e tutela dello Stato di diritto, la Commissione ha, inoltre, il compito di formulare proposte in ordine:

a) all'adozione di nuovi strumenti di controllo e verifica della spesa, affinché il superamento di una soglia di allarme produca automaticamente una procedura istruttoria che sottoponga al Governo l'opportunità di una revisione dei meccanismi di erogazione;

b) al potenziamento del sistema dei controlli sui soggetti responsabili dell'erogazione e, laddove siano emerse responsabilità e negligenze, alle modalità con cui applicare gli opportuni provvedimenti sanzionatori;

c) alla previsione della nomina di un commissario che gestisca i fondi per l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e tutte le restanti appostazioni di bilancio ad essa relative, fino all'adozione di una nuova legge che elimini ogni forma di finanziamento pubblico all'editoria.

Art. 3.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, e in modo che sia assicurata, comunque, la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo costituito in almeno un ramo del Parlamento.

2. I componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione allegato alla relazione, in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, approvata il 18 febbraio 2010 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 4 agosto 2008, n. 132.

3. Il presidente della Commissione è nominato di comune accordo dai Presidenti delle Camere tra i membri dei due rami del Parlamento al di fuori dei componenti della Commissione stessa. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari.

4. In caso di parità nelle votazioni della Commissione, prevale il voto del presidente.

Art. 4.

(Regolamento interno)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa nella seduta successiva a quella di elezione dell'ufficio di presidenza.

Art. 5.

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione procede, nell'espletamento dei suoi compiti, con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. Per i segreti di Stato, d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti in materia di loro opponibilità all'autorità giudiziaria.

3. La Commissione può richiedere, sulle materie attinenti alle finalità della presente legge, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti o a inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

4. La Commissione può opporre motivatamente all'autorità giudiziaria il vincolo del segreto funzionale che abbia apposto ad atti e documenti.

5. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copia di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

6. La Commissione individua gli atti e i documenti che non devono essere divulgati, anche in relazione ad altre istruttorie o a inchieste in corso. Sono in ogni caso coperti da segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle inda-

gini preliminari. Agli interventi svolti dai componenti della Commissione nella sua sede plenaria o nelle sue sedi ristrette, a qualsiasi espressione di voto da essi comunque formulata in tali sedi, ad ogni altro atto parlamentare funzionale ai compiti della Commissione, ad ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di componente della Commissione, espletata anche fuori del Parlamento, si applica l'articolo 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140, a condizione che non rientrino tra gli atti di cui al primo periodo del presente comma.

7. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

8. La Commissione può richiedere, sulle materie attinenti alle finalità della presente legge, anche mediante sopralluogo, copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari condotte in Italia.

9. La Commissione può avvalersi della collaborazione di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di qualsiasi pubblico dipendente e delle altre collaborazioni che ritenga necessarie. Il rifiuto ingiustificato di ottemperare agli ordini di esibizione di documenti o di consegna di atti, di cui al presente articolo, è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale.

Art. 6.

(Audizioni a testimonianza)

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni previste dagli articoli da 366 a 372 del codice penale.

Art. 7.

(Obbligo del segreto)

1. I membri 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 di inchiesta ovvero ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui al comma 6 dell'articolo 5.

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

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene di cui al comma 2 si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione ai sensi del comma 6 dell'articolo 5.

Art. 8.

(Organizzazione interna)

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

2. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

Art. 9.

(Durata della Commissione)

1. La Commissione completa i suoi lavori entro dodici mesi dalla sua costituzione.

2. Entro i dieci giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 1, la

Commissione presenta alle Camere una relazione sui risultati delle sue attività di indagine. Possono essere presentate relazioni di minoranza.

Art. 10.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.