

N. 4676-2451-4470-4844-4987-5096-5127-AR-quinquies

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI)

presentata alla Presidenza il 3 novembre 1998

(Relatore: **CREMA**, *di minoranza*)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

n. 4676, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PISANU, FRATTINI, CALDERISI, REBUFFA, BONAIUTI,
DONATO BRUNO, MANCUSO, SAPONARA**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui comportamenti dei responsabili pubblici, politici e amministrativi, delle imprese pubbliche e private e sui loro reciproci rapporti

Presentata il 17 marzo 1998

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

n. 2451, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MAMMOLA, PALUMBO, FLORESTA

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sugli episodi di corruzione e di malcostume politico

Presentata il 10 ottobre 1996

n. 4470, d'iniziativa del deputato **GASPARRI**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sugli episodi di corruzione politica

Presentata il 21 gennaio 1998

n. 4844, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GIOVANARDI, CASINI, PERETTI, FOLLINI,
GALATI, BACCINI, D'ALIA, LUCCHESI**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui
comportamenti dei responsabili pubblici, politici e amministrativi,
delle imprese pubbliche e private e sui loro reciproci rapporti

Presentata il 30 aprile 1998

n. 4987, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BOSELLI, CREMA, CEREMIGNA, LEONE DELFINO, SERGIO
FUMAGALLI, SCHIETROMA, VILLETTI, BRANCATI**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul
fenomeno comunemente definito « Tangentopoli »

Presentata il 15 giugno 1998

n. 5096, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PECORARO SCANIO, SINISCALCHI

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sugli illeciti arricchimenti conseguiti da titolari di funzioni
pubbliche e di cariche politiche

Presentata il 10 luglio 1998

n. 5127, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOSSI, COMINO

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle
cause dei fenomeni di degenerazione intervenuti nei comporta-
menti dei responsabili pubblici, politici e amministrativi, anche
di partiti politici, nonché delle imprese pubbliche e private

Presentata il 17 luglio 1998

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le origini, le conseguenze, l'ampiezza del fenomeno comunemente definito « Tangentopoli » non sono stati pienamente chiariti dalle indagini giudiziarie.

La magistratura ha svolto un lavoro meritevole e ampiamente apprezzato, ma l'azione giurisdizionale non poteva dare risposte ai numerosi interrogativi che la gravità del fenomeno pone.

La magistratura ha, infatti, individuato una serie di fattispecie delittuose, che vanno dal finanziamento illecito ai partiti, fino alla corruzione, alla concussione e alle false comunicazioni sociali, con una estensione del fenomeno tale da farlo apparire sistemico, ma molti rimangono i punti da chiarire che rendono necessaria un'inchiesta da parte del Parlamento in grado di favorire una migliore conoscenza del problema, necessaria per adottare provvedimenti che servano ad evitare il ripetersi dei delitti sopra enunciati.

L'azione di repressione della magistratura è stata, inoltre, particolarmente incisiva in alcune aree del Paese, per cui è logico chiedersi se il fenomeno ha riguardato solo alcune regioni oppure se nelle altre è stato più difficile scoprire gli episodi illeciti ovvero se vi è stato un minore impegno investigativo.

Quando sosteniamo che l'istituzione di una Commissione d'inchiesta servirà a ricercare la verità, non pensiamo di certo che le Camere debbano sostituirsi alla magistratura, aprire nuovi processi o interferire in quelli in corso. La magistratura si occupa di casi singoli perché anche nei reati associativi la responsabilità penale è personale. Le Camere hanno un altro compito: devono accertare se sia esistito o

meno un vero e proprio sistema di finanziamento illegale e irregolare della politica e dei partiti; devono inoltre accertare quali ne siano stati i contorni italiani e internazionali, quali ne siano state le ramificazioni nel mondo dell'impresa, della finanza e degli apparati pubblici, quali siano state le degenerazioni che si sono prodotte e devono verificare se possa essere tracciata una linea di demarcazione tra chi ha perseguito uno scopo d'arricchimento personale e chi ha, invece, avuto solo finalità politiche. Se si accerterà che si è trattato di un sistema, si potrà ridisegnare, sotto il profilo politico, un quadro di responsabilità riguardanti classi dirigenti e partiti, si potrà riconsiderare in primo luogo il ruolo della DC e del PSI. Solo allora si potrà porre su solide basi la soluzione politica per chiudere definitivamente il capitolo di Tangentopoli.

Non è in causa la restaurazione del vecchio sistema politico, né si tratta di fare la guerra ai magistrati e neppure di dispiegare risentimenti e vendette. Le degenerazioni, provocate dal finanziamento illegale e irregolare della politica e dei partiti, non sono state certo frutto di una diabolica invenzione e i magistrati hanno dato l'impressione di parzialità non tanto e non solo per alcune inchieste fatte, ma soprattutto per alcune non fatte. Adesso la politica deve tornare a fare la sua parte che non è quella di sostituirsi ai giudici o di interferire con il loro lavoro, ma di operare una pacificazione nazionale come si è sempre fatto dopo la caduta di un sistema e di porre basi democratiche solide al nuovo regime politico. Ciò lo si può fare in concreto, passo dopo passo, se si cerca di riannodare i fili del dialogo e di ripor-

tare la contesa entro l'alveo delle istituzioni.

È necessaria, quindi, l'istituzione di una Commissione intesa non come un seminario di studio, ma come uno strumento parlamentare efficace, dotato dei poteri d'inchiesta sanciti dalla Costituzione e la cui istituzione sia ottenuta non attraverso una risicata maggioranza, ma con un ampio consenso del Parlamento.

Il costo della politica, inteso come sacrificio necessario che deve essere affrontato dalla collettività per rafforzare la democrazia rappresentativa, non può essere eluso. Il finanziamento illecito dei partiti è stato una forma impropria di soluzione del problema, oppure è servito ad arricchire singole persone?

Quanto è costata « Tangentopoli » alla collettività?

Dietro il paravento del finanziamento ai partiti, come è potuto accadere che si sia creato un sistema diffuso di corruzione utilizzato da chi era investito di funzioni pubbliche per arricchirsi?

Le imprese hanno promosso il fenomeno, oppure sono state costrette a subirlo?

L'intreccio tra imprese, politici, funzionari dello Stato e faccendieri, in che misura ha fatto lievitare i conti delle opere pubbliche e dei servizi?

La concorrenza è stata mortificata a vantaggio delle imprese ammesse al sistema tangenzioso?

Ed ancora, perché la magistratura ha represso gli illeciti solo dopo il 1992, mentre gli episodi delittuosi si consumavano da più decenni?

Sono queste le risposte alle quali non ci si può sottrarre se si vuole costruire una democrazia più solida, fondata su una sentita etica pubblica.

L'indagine che il Parlamento dovrà svolgere non ha solo una funzione di ricerca della verità su fatti gravi e sconvolgenti che sono alla base dei mutamenti intervenuti negli ultimi anni, ma ha lo scopo di indicare quali provvedimenti ed azioni vanno decisi per impedirne la continuazione, ovvero la riproposizione nel futuro.

C'è, e c'è stato — è inutile negarlo — un travaglio autentico che su questo tema ha attraversato tutti o quasi tutti i partiti della maggioranza. D'altra parte, la storia delle Commissioni d'inchiesta ha origini lontane e percorsi travagliati.

C'era un tempo in cui una Commissione d'inchiesta parlamentare, come una Croce di cavaliere o come un sigaro — come diceva Giolitti — non si poteva negare a nessuno. Era stato chiaro fin dalla Costituente. Quando si passò a trattare dell'articolo 82, che doveva regolarne l'istituzione, tutti furono d'accordo nel riprendere l'impostazione delle Costituzioni democratiche che in Europa, sulla scia di quella americana, avevano riconosciuto, tra la prima e la seconda guerra mondiale, la necessità di adottare lo strumento della Commissione d'inchiesta come indispensabile forma di controllo parlamentare, soprattutto per garantire le minoranze. Il liberale Einaudi disse che « se si poneva in discussione il potere delle Camere di fare un'inchiesta, la potestà legislativa sarebbe diminuita nel suo valore ». Emilio Lussu, socialista di sinistra, allora militante nel Partito d'Azione, affermò che esso « poteva considerarsi un diritto acquisito, che nessuno penserà di far scomparire dalla vita parlamentare ». Il giurista cattolico Mortati giunse a sostenere che potesse bastare la richiesta di un terzo dei membri della Camera per l'istituzione di una Commissione.

Così l'istituto entrò in Costituzione, nella forma dell'articolo 82. Essendo nato a tutela dei diritti delle minoranze parlamentari, furono le opposizioni subito a « sgolarsi », ogni volta che lo ritenevano opportuno, per ottenerne l'istituzione. Ma per dieci anni le maggioranze centriste risposero « picche »: gli argomenti usati, guarda caso, erano gli stessi di quelli usati oggi per respingere la richiesta di istituire una Commissione su « Tangentopoli ». Soprattutto si sosteneva che l'opposizione comunista e socialista volesse mettere sotto processo la magistratura, minacciandone l'indipendenza (si rilegga il dibattito parlamentare sullo scandalo delle banane).

Si dovette attendere il 1958, a dieci anni dalla approvazione della Costituzione, per avere la prima delle Commissioni d'inchiesta di questo tipo: quelle che hanno come obiettivo l'attivazione di meccanismi che conducono a decisioni sanzionatorie da parte del Parlamento, del Governo o dell'autorità giudiziaria. L'occasione venne data dal « caso Giuffrè », il « banchiere di Dio », su cui le sinistre fecero molto baccano. Cadde il governo, e venne stroncata l'ascesa di Fanfani al potere.

Seguirono la Commissione d'inchiesta su Fiumicino (1961), che indagò sullo scandalo della costruzione dell'aeroporto; quella sul Vajont nel 1964; quella sul Sifar (1969); quella Seveso (1974), e sul Belice (1978). Il PCI reclamava, il Parlamento accoglieva. Poi il grande trittico: Moro (1979), Sindona (1980), la P2 (1981). Non ci furono, non ci potevano essere limiti, né condizioni. La Costituzione andava rispettata. Si indagò su tutto e su tutti, magistrati compresi.

Cinque anni dopo Pecchioli fortissimamente volle la Commissione d'inchiesta sul terrorismo e sulle stragi, che non aveva un oggetto specifico, ma spaziò su tutta la storia dell'Italia postfascista, Stato e Antistato: una TAC sulla vita democratica di mezzo secolo. Un'altra Commissione già istituita, quella sui fondi neri dell'IRI, venne divorata dallo scioglimento delle Camere nel 1987.

E, inoltre, le Commissioni d'inchiesta IRI sulla criminalità ed antimafia (da quella Pafundi del 1962, a quella istituita nel 1988). Tutte secondo la Costituzione, tutte secondo la legge e secondo i poteri che essa conferisce, che sono quelli, come si sa, dell'autorità giudiziaria. Nulla di più, nulla di meno.

Tutto, per decenni, è sembrato dare ragione ad Einaudi, a Lussu, a Mortati: alla scuola liberale, a quella socialista, a quella cattolica democratica. La regola per cui un'inchiesta parlamentare su episodi, su fasi, su questioni scottanti della vita nazionale non si può negare se non andando contro lo spirito e la lettera della Costituzione vigente, è stata bruscamente interrotta. E l'inosservanza di una regola co-

stituzionale non rappresenta in nessun caso un contributo al consolidamento della democrazia. Lo scontro in corso sull'inchiesta relativa ai fatti di « Tangentopoli » non può non tener conto della volontà costituzionale, che è netta, è inequivocabile, e vincola tutte le forze politiche, quale che sia la loro collocazione. La Costituzione non è un *optional*.

La costituzione della Commissione d'inchiesta su « Tangentopoli » è necessaria perché così si riuscirà a fare luce su un periodo decisamente travagliato della storia repubblicana, che ha visto esplodere un intero sistema politico e la scomparsa di partiti storici come la DC e il PSI, che avevano contribuito alla nascita della Repubblica, al consolidamento della democrazia e allo sviluppo economico del Paese. La nostra proposta si pone un obiettivo semplice, chiaro e tutt'altro che scorretto: riflettere con serietà sugli anni di Tangentopoli e sulle ragioni che hanno portato l'intero sistema politico ad esplodere quando l'opinione pubblica si ribellò di fronte ad un modo di finanziare i partiti illegalmente, illecitamente, e diede il via ad una reazione che poi ha prodotto la crisi degli anni 1992, 1993 e 1994. Si tratta di una riflessione seria sulle ragioni di questa crisi, sui motivi per cui la politica andò incontro a questo collasso e sulle ragioni per cui soltanto allora si arrivò da parte dell'autorità giudiziaria e dei poteri diffusi nel Paese a prendere atto di questa realtà. È il tentativo di svolgere una riflessione che metta il Parlamento in condizione di impedire che la realtà che abbiamo conosciuto in quegli anni si riproponga in futuro.

Non c'è alcuna intenzione di cancellare responsabilità, colpe, reati e addirittura processi attraverso questa Commissione d'inchiesta. Se ci sono — come ci sono state — grandi responsabilità anche individuali, esse vanno perseguite: la giustizia deve fare il proprio corso ed i processi si devono svolgere. Non si vuole condizionare in alcun modo l'attività della magistratura inquirente, che sta svolgendo i processi (perché ormai le indagini in larga parte si sono concluse).

Non è convincente la motivazione secondo cui non vi sarebbe la serenità per sviluppare un giudizio storico-politico. Un giudizio di questa natura sugli anni di « Tangentopoli » è già stato pronunciato più o meno da tutti. Alcuni mesi orsono è stata, infatti, presentata al Governo un'interpellanza per denunciare che nei libri di testo adottati nelle scuole medie pubbliche vi è un giudizio storico-politico a dir poco impressionante sugli anni di « Tangentopoli », sui partiti che hanno fatto nascere la nostra democrazia, sulle istituzioni e sul sistema democratico. E questo è il modo sconcertante in cui educiamo i nostri studenti nelle scuole pubbliche, sulla base di un'analisi e di un lavoro svolto dal Governo e dalle sue commissioni di studio.

Il giudizio storico-politico su quegli anni è stato distribuito, quindi, a piene mani da tutti ed è inaccettabile l'idea che soltanto questo Parlamento non possa esprimerlo.

Inoltre, nei mesi scorsi abbiamo assistito a dichiarazioni sorprendenti di pubblici ministeri in servizio, o che hanno lasciato il servizio da qualche mese per

approdare — qualcuno — anche nelle aule parlamentari, nelle quali non si parla della classe politica della prima Repubblica, ma si lascia a mezza bocca, con mezze verità, pensare che questi partiti e questa classe politica siano sottoposti ad una sorta di grande ricatto.

D'altronde, il pubblico ministero Colombo diceva che la Bicamerale era nata per ragioni di un grande ricatto o perché vi era il sospetto di un grande ricatto che doveva gravare su questa classe politica.

Non si può consentire che questi sospetti avvelenino la vita pubblica, questa legislatura, questi partiti (non quelli di cinque o sei anni fa).

Vi sono tutte le ragioni politiche, quindi, perché il Parlamento repubblicano faccia nascere una Commissione d'inchiesta su quegli anni e lo faccia per capire le ragioni per le quali la prima Repubblica, il vecchio sistema dei partiti, si è infranto di fronte all'impopolarità, e per impedire che questo si riproponga in futuro.

Giovanni CREMA,
Relatore di minoranza

TESTO ALTERNATIVO DEL RELATORE DI MINORANZA (*)

(Ai sensi dell'articolo 79, comma 12, del Regolamento).

ARTICOLO 1.

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione di inchiesta sul fenomeno comunemente definito « Tangentopoli ».

2. La Commissione ha il compito di accertare:

a) le cause e l'estensione del finanziamento illecito dei partiti nonché gli episodi di falso nelle comunicazioni sociali e di corruzione e concussione tra pubblici ufficiali e titolari di imprese;

b) gli eventuali ingiustificati e illeciti arricchimenti di persone fisiche o giuridiche ovvero di gruppi di persone in relazione alle loro funzioni pubbliche o politiche;

c) i motivi che hanno impedito alla magistratura di reprimere gli illeciti prima del 1992;

d) se si sono verificate lesioni del principio di concorrenza nell'aggiudicazione di lavori a seguito di gare pubbliche o nella concessione di servizi;

e) l'eventuale permanere, nonostante l'azione di repressione della magistratura, di episodi di reiterazione dei reati di cui sopra.

3. La Commissione ha, inoltre, il compito di suggerire proposte per evitare che il fenomeno in questione si possa ripetere.

(alternativo all'articolo 1 del testo della proposta di legge n. 4676).

ARTICOLO 2.

1. La Commissione è composta da venti senatori e 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. La Commissione elegge al proprio interno il presidente e due vicepresidenti.

(*) NOTA. Nel presente testo è evidenziato, ove ricorra, con apposita indicazione in calce, il carattere alternativo dell'articolo rispetto a quello corrispondente del testo della proposta di legge n. 4676. Sono altresì indicati, seguendo la numerazione progressiva, gli articoli del testo della proposta di legge n. 4676 per i quali non vengono proposti testi alternativi.

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

(alternativo all'articolo 2 del testo della proposta di legge n. 4676).

ARTICOLO 3 (Articolo 6, comma 3,
del testo della proposta di legge n. 4676).

Non vengono proposti testi alternativi.

ARTICOLO 4. (*)

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

2. La Commissione può avvalersi della collaborazione di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di qualsiasi pubblico dipendente e delle altre collaborazioni che ritenga necessarie.

(alternativo all'articolo 3 e all'articolo 6, comma 1, del testo della proposta di legge n. 4676).

ARTICOLO 5.

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 3.

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 d'inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

(alternativo all'articolo 5 del testo della proposta di legge n. 4676).

ARTICOLO 6.

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

(*) Il testo presuppone la soppressione dell'articolo 4 della proposta di legge n. 4676.

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.

(alternativo all'articolo 6, commi 2 e 4, del testo della proposta di legge n. 4676).

ARTICOLO 7.

1. La Commissione completa i suoi lavori entro diciotto mesi dal suo insediamento.

2. Entro i successivi sessanta giorni la Commissione presenta alle Camere una relazione, unitamente ai verbali delle sedute e ai documenti, salvo che per taluni di questi, in relazione alle esigenze di procedimenti penali in corso, la Commissione disponga diversamente. Sono in ogni caso coperti da segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari. Possono essere presentate relazioni di minoranza.

(alternativo all'articolo 7 del testo della proposta di legge n. 4676).

ARTICOLO 8 (Articolo 8 del testo
della proposta di legge n. 4676).

Non vengono proposti testi alternativi.

PAGINA BIANCA

