

N. 2308

# **DISEGNO DI LEGGE**

d'iniziativa dei senatori BIANCO, MARCUCCI, MUSI, ADAMO, BAIO, BARBOLINI, BERTUZZI, BLAZINA, CRISAFULLI, DELLA SETA, GRANAIOLA, ICHINO, MAGISTRELLI, Ignazio MARINO, Mauro Maria MARINO, MARITATI, MAZZUCONI, PAPANIA, PERTOLDI, RANDAZZO, SBARBATI, SIRCANA, SOLIANI, TREU, VIMERCATI e VITA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 LUGLIO 2010

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno dell'infiltrazione e dell'interferenza illecita di associazioni segrete nell'attività della pubblica amministrazione e nel sistema economico e istituzionale del Paese

Onorevoli Senatori. – Le recenti cronache giudiziarie hanno portato all'attenzione dell'opinione pubblica un fenomeno che, se trovasse riscontro nello svolgimento dei procedimenti in atto, costituirebbe un'allarmante minaccia non solo per la credibilità e l'affidabilità dei pubblici poteri, ma per l'intero sistema economico e istituzionale nazionale.

Le indagini della magistratura sulla cosiddetta «P3» stanno infatti rivelando un articolato sistema di infiltrazioni e interferenze illecite nello svolgimento di pubbliche funzioni, allestito e gestito da una rete di soggetti occultamente associati nel proseguimento di finalità ed interessi comuni.

Tale sistema sembrerebbe orientato, per un verso, ad alterare gli assetti istituzionali, sul territorio e in ambito nazionale, attraverso l'infiltrazione nel sistema della rappresentanza democratica e la pressione indebita su apparati e organi dello Stato, anche di cruciale rilevanza per la tutela della legalità costituzionale. Per altro verso, appare finalizzato ad incidere sul sistema produttivo e sugli equilibri di mercato, attraverso il condizionamento delle spesa pubblica destinata alla crescita economica e al sostegno alle imprese, con manifesta lesione dei principi di libertà dell'iniziativa economica privata, di libera concorrenza e di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario. Non può sfuggire, dunque, come questa vicenda presenti, in aggiunta ai profili di rilevanza civile e penale, che saranno eventualmente perseguiti e sanzionati in sede giudiziaria, anche profili di diretta incisione su principi e valori costituzionalmente protetti, come tali meritevoli della massima attenzione da parte dell'intero sistema democratico.

Del resto, già negli anni Ottanta, quando fu scoperta l'associazione segreta «P2», la reazione morale dei cittadini e la vitalità dei principi costituzionali invocati a presidio delle istituzioni democratiche, furono determinanti per isolare e sconfiggere un fenomeno di analoga contiguità o torbida commistione tra organizzazioni criminali segrete e pezzi degli apparati dello Stato.

Oggi, come allora, è cruciale il ruolo del Parlamento.

In particolare, appare determinante l'attivazione dello strumento costituzionale della Commissione parlamentare d'inchiesta, al fine non certo di condizionare l'andamento e l'esito delle indagini giudiziarie in corso, che devono senz'altro procedere senza alcuna limitazione o interferenza, bensì di chiamare tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento ad una comune presa di coscienza circa l'effettiva natura e portata del fenomeno e le eventuali misure di contrasto da adottare, sul piano amministrativo e legislativo, per prevenire l'insorgenza di fenomeni analoghi.

Attraverso il presente disegno di legge si propone, dunque, l'istituzione di una Commissione bicamerale di inchiesta sul fenomeno dell'infiltrazione e dell'interferenza illecita di associazioni segrete nell'attività della pubblica amministrazione e nel sistema economico e istituzionale del Paese.

Alla Commissione è affidato il compito, in primo luogo, di accertare l'origine, la natura e la consistenza del fenomeno delineato dalle inchieste giudiziarie in corso, con specifico riferimento alla verifica della sussistenza, per i soggetti coinvolti, della fattispecie associativa di cui alla legge 25 gennaio 1982, n. 17, cosiddetta «legge Anselmi». In tal

caso, la Commissione dovrebbe accertare non soltanto le finalità perseguite e le attività svolte dall'organizzazione segreta, ma anche le influenze tentate o esercitate sullo svolgimento di funzioni pubbliche o di attività comunque rilevanti per l'interesse della collettività, individuando le eventuali deviazioni dall'esercizio delle competenze istituzionali da parte di appartenenti ad organi ed apparati dello Stato (articolo 1, comma 2, lettera *a*)).

All'organismo parlamentare d'inchiesta è inoltre affidato il compito di verificare l'impatto effettivo del fenomeno sul sistema produttivo, con particolare riguardo all'alterazione dei principi di libertà dell'iniziativa economica privata, di libera concorrenza nel mercato, di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario e di trasparenza della spesa pubblica – comunitaria, statale e regionale – finalizzata alla crescita economica e al sostegno alle imprese (articolo 1, comma 2, lettera *b*)).

Sulla base degli elementi conoscitivi in tal modo assunti, la Commissione è chiamata quindi a valutare la congruità della normativa vigente in materia di appalti e di opere pubbliche, e a formulare le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute necessarie per contrastare i fenomeni di corruzione e di interferenza illecita nell'azione amministrativa, in sede di programmazione, deliberazione, affidamento e svolgimento delle procedure d'appalto (articolo 1, comma 2, lettera c)).

Infine, essa è tenuta a riferire annualmente al Parlamento – nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque al termine dei suoi lavori – in ordine all'andamento dei lavori e alle risultanze dell'indagine (articolo 1, comma 2, lettera d)).

Quanto alla sua composizione, si prevede che la Commissione sia 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 compo-

nenti i gruppi parlamentari, e comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. La nomina dei componenti la Commissione deve tenere conto della specificità dei compiti ad essa assegnati (articolo 2, commi 1, 2 e 3).

L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti la Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione. Se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggiore numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età (articolo 2, comma 5).

Il disegno di legge reca quindi la disciplina delle audizioni a testimonianza (articolo 3), della richiesta di atti e documenti (articolo 4) e dell'obbligo del segreto (articolo 5), sostanzialmente mutuata dalla legge istitutiva della Commissione cosiddetta «antimafia» (legge 4 agosto 2008, n. 132).

Sotto quest'ultimo profilo, l'unica innovazione riguarda l'opponibilità del segreto da parte di altre Commissioni parlamentari di inchiesta. Si prevede che tale segreto non possa essere di norma opposto alla Commissione di cui al presente disegno di legge, con l'unica eccezione della Commissione «antimafia» per la quale si ammette l'opposizione del segreto, con deliberazione adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti della medesima Commissione (articolo 4, comma 5).

Infine, nell'ambito di una disposizione di organizzazione interna (articolo 6), si dispone che la Commissione possa avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie da parte di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato.

Quanto alle spese di funzionamento, esse sono poste per metà a carico del bilancio in-

terno del Senato della Repubblica e per metà per cento, a carico del bilancio interno della Camera dal preside dei deputati e possono essere incrementate, in misura comunque non superiore al 30 l'inchiesta.

per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

#### DISEGNO DI LEGGE

#### Art. 1.

(Istituzione e compiti)

- 1. Ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione è istituita, per la durata della XVI legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno dell'infiltrazione e dell'interferenza illecita di associazioni segrete nell'attività della pubblica amministrazione e nel sistema economico e istituzionale del Paese, denominata di seguito «Commissione».
  - 2. La Commissione ha i seguenti compiti:
- a) accertare l'origine, la natura e la consistenza dei fenomeni di infiltrazione e di interferenza illecita nel sistema economico e istituzionale nazionale, negli apparati pubblici e in quelli di interesse pubblico, di associazioni segrete di cui all'articolo 1 della legge 25 gennaio 1982, n. 17, con particolare riferimento:
  - 1) alle finalità perseguite;
- 2) alle attività svolte e ai mezzi a tal fine impiegati;
- 3) alle influenze tentate o esercitate sullo svolgimento di funzioni pubbliche, di interesse pubblico o di attività comunque rilevanti per l'interesse della collettività;
- 4) alle eventuali deviazioni dall'esercizio delle competenze istituzionali da parte di appartenenti ad organi dello Stato, enti pubblici ed enti sottoposti al controllo dello Stato;
- b) verificare l'impatto effettivo dei fenomeni in questione sul sistema produttivo, con particolare riguardo all'alterazione dei principi di libertà dell'iniziativa economica privata, di libera concorrenza nel mercato,

di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario e di trasparenza della spesa pubblica comunitaria, statale e regionale finalizzata allo sviluppo economico e al sostegno alle imprese;

- c) accertare la congruità della normativa vigente in materia di appalti e di opere pubbliche, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute necessarie per contrastare i fenomeni di corruzione e di interferenza illecita nell'azione amministrativa, in sede di programmazione, deliberazione, affidamento e svolgimento delle procedure d'appalto;
- d) riferire annualmente al Parlamento, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque al termine dei suoi lavori, in ordine all'andamento dei lavori e alle risultanze dell'indagine.
- 3. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

#### Art. 2.

# (Composizione e presidenza 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 i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. La nomina dei componenti la Commissione tiene conto della specificità dei compiti ad essa assegnati.

- 2. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione e i componenti possono essere confermati.
- 3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.
- 4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti la Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione. Se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggiore numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.
- 5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggiore numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.
- 6. Le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 si applicano anche per le elezioni suppletive.

#### Art. 3.

## (Audizioni a testimonianza)

- 1. Ferme le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.
- 2. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. In nessun caso per i fatti rientranti nei compiti della Commissione può essere opposto il segreto di Stato o il segreto di ufficio.
- 3. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

4. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

#### Art. 4.

(Richiesta di atti e documenti)

- 1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.
- 2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.
- 3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.
- 4. 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.
- 5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere di norma opposto alla Commissione di cui alla presente legge. La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della

mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, di cui alla legge 4 agosto 2008, n. 132, può opporre il segreto alla Commissione di cui alla presente legge con deliberazione adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

#### Art. 5.

# (Obbligo del segreto)

- 1. I componenti della Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e tutte le altre persone che collaborano con la Commissione o compiono o concorrono a compiere atti di inchiesta oppure di tali atti vengono a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, commi 2 e 6.
- 2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma 1 è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.
- 3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene 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.

### Art. 6.

# (Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività d'inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

- 2. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.
- 3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.
- 4. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, di intesa tra loro.
- 5. 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. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata di intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al precedente periodo, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.