

CONSIDERAZIONI FINALI E PROPOSTE

La ricostruzione della vicenda della Loggia Propaganda 2 che abbiamo condotto nel corso della presente relazione e lo studio di come tale organismo ha interferito nella vita nazionale, testimoniano della molteplicità dei campi di intervento nei quali sono rinvenibili tracce della presenza di questa organizzazione con un rilievo spesso determinante, sempre comunque incisivo e qualificato.

La Commissione parlamentare al termine dei propri lavori ha pertanto dedicato un dibattito apposito all'esame delle eventuali proposte da sottoporre al Parlamento, al fine di indicare mezzi e rimedi tali da evitare il ripetersi del fenomeno analizzato o di situazioni consimili. Tale dibattito, in considerazione della cruciale importanza dei temi in argomento, non ha potuto non registrare diverse prospettive e punti di dissenso, testimonianza ulteriore del non marginale rilievo di questo fenomeno la cui analisi conduce direttamente all'esame di questioni fondamentali inerenti al funzionamento ed allo sviluppo del sistema democratico.

Comprendere e valutare la vicenda della Loggia P2 nel suo reale significato e nelle sue ultime implicazioni vuol dire infatti pervenire all'analisi di alcuni nodi centrali, politicamente decisivi in un regime di democrazia che voglia coniugare l'efficienza dell'apparato di governo con la più ampia estensione del consenso dei cittadini che in tale regime esprimono la loro volontà politica.

Se logico appare, dunque, constatare che a tale discorso ogni parte politica è approdata, portando il patrimonio delle scelte ideologiche e politiche che le è proprio ed elaborando quindi diverse conseguenti prospettazioni risolutive, è dato peraltro al relatore registrare come unanime sia stata l'individuazione dei temi di intervento e l'analisi del loro rilievo nel contesto generale dell'analisi del fenomeno.

Il primo argomento che viene in esame è quello relativo ai problemi connessi all'applicazione della norma costituzionale concernente l'istituto stesso dell'inchiesta parlamentare.

La Commissione nel corso dei suoi lavori ha dovuto registrare come la norma che estende a tali organismi i poteri dell'autorità giudiziaria, con i limiti inerenti, può dar luogo, quando dalla astratta previsione si scenda nel concreto delle attuazioni, ad alcuni problemi di non secondario momento.

La Commissione infatti, che dei poteri attribuiti ha fatto uso incisivo in più di una occasione, ha dovuto affrontare e risolvere situazioni di delicato rilievo giuridico, con particolare riferimento alla tutela dei diritti dei singoli a fronte di provvedimenti autoritativi emanati dalla Commissione in tema di perquisizioni e sequestri, ordinati al fine di soddisfare esigenze istruttorie di particolare significato. Non vi è dubbio infatti che l'attuale normativa non consenta l'interposizione di gravame contro tali provvedimenti quando provenienti da autorità diversa da quella giudiziaria, secondo quanto ha espressamente confermato la Suprema Corte di cassazione, ma non v'è parimenti dubbio che in tale quadro si viene a concretare per il cittadino una anomala situazione, tale che lo vede sprovvisto, nel caso indicato di ogni mezzo di ricorso di fronte a provvedimenti che incidano sulla sfera dei diritti soggettivi. La Commissione, facendosi carico di questa anomalia, ha provveduto a convocarsi appositamente in ulteriore istanza per deliberare in ordine a ricorsi presentati da cittadini, ma non è chi non veda come il problema sia di ordine più generale e meglio andrebbe prospettato con la elaborazione da parte del Parlamento di una legge-quadro che disciplini l'adeguamento delle norme del codice di procedura penale ai casi nei quali l'organo procedente sia costituito da una Commissione parlamentare di inchiesta. Tale normativa consentirebbe, ferme restando le prerogative del Parlamento e dei suoi membri in sede di inchiesta, di realizzare l'applicazione del dettato costituzionale senza peraltro dar luogo a situazioni di incerta tutela dei diritti dei singoli, risolvendo anche, come ha sottolineato il Commissario Ricci, ulteriori problemi quali quelli inerenti all'acquisizione di deposizioni di fronte alla Commissione d'inchiesta e l'assunzione da parte di essa di rogatorie.

Ulteriore argomento di esame da parte della Commissione è stato quello della funzionalità dell'istituto dell'inchiesta, tema per il quale si è registrata una convergenza di opinioni sul danno all'efficienza dei lavori che deriva dalla pletoricità della sua composizione.

A tal fine si ritiene, come ha proposto il Commissario Battaglia, che un più ristretto gruppo di commissari, selezionato garantendo sempre il criterio della proporzionalità fissato dalla Costituzione, meglio risponderebbe alle esigenze di riservatezza, di incisività e di sollecitudine dei lavori che, quanto più assicurate, tanto più contribuiscono alla credibilità politica di questo istituto.

Il dibattito in Commissione ha logicamente assunto come premessa allo svolgimento dell'analisi propositiva le conclusioni alle quali si è giunti lungo il corso del lavoro nelle varie parti e sui diversi argomenti attraverso i quali si è sviluppato lo studio del fenomeno della Loggia P2. La ramificata attività di infiltrazione di questo organismo nei più svariati settori della vita nazionale ha di necessità condotto l'esame a considerare aspetti anche di dettaglio della legislazione in atto in diversi e disparati campi, per i quali è stata prospettata l'esigenza di soluzioni normative diversamente articolate.

Quello che in sede conclusiva il relatore ritiene di poter sottolineare è che questa discussione è riconducibile ad alcuni temi fondamentali che si riportano alla sostanza delle conclusioni alle quali si è pervenuti e che la Commissione unanime ha individuato come di rilievo preminente.

Primo fra tutti può essere individuato l'argomento della funzionalità degli apparati e del controllo del loro operato in sede politica. Si è potuto rilevare infatti, attraverso lo studio condotto, il ruolo centrale che gli apparati tecnici di supporto e di collaborazione hanno rispetto all'attività di governo e si è individuato nell'apprezzamento del loro ruolo mediamente politico uno degli elementi di maggior interesse nel progetto politico della Loggia P2, che nella sua concreta attuazione è pervenuto a realizzare quello che il Commissario Rizzo ha stigmatizzato come un uso privato della funzione pubblica da parte di alcuni apparati dello Stato.

Il problema si è così posto al centro del dibattito conclusivo ed ha evidenziato in primo luogo un sostanziale accordo sul rilievo che in tale materia assumono **le procedure inerenti alle nomine dell'alta dirigenza**. Si tratta di problema non da oggi oggetto di esame e di dibattito tra le forze politiche, al quale la Commissione può portare il contributo di alcune conoscenze che le sono proprie, relative all'esperienza del tutto peculiare che ha costituito oggetto della propria indagine.

Riportandoci a quanto osservato nel precedente capitolo, il dibattito in Commissione ha evidenziato il convincimento, comune a molti Commissari, che l'esatta impostazione di questa tematica chieda di esaminare il problema delle nomine alla luce di criteri che realizzino il massimo della trasparenza delle procedure attraverso le quali si concreta la discrezionalità del potere politico in questa materia. Il dibattito ha peraltro sottolineato come sia avvertita l'esigenza di un sistema di controllo politico che non si limiti alla fase preventiva, ma si estenda all'operato dei massimi dirigenti anche successivamente alla cessazione delle loro funzioni, al fine di pervenire, come ha indicato il Commissario Ruffilli, ad una responsabilizzazione più compiuta della gestione degli incarichi loro affidati.

In questa prospettiva il dibattito si è centrato sui problemi inerenti all'attività di uno degli apparati il cui operato riveste connotati di maggiore delicatezza, ovvero i Servizi segreti. E' questo un tema nel quale le opposte esigenze dell'autonomia dell'apparato e del controllo politico, della trasparenza e della necessaria riservatezza richiedono un discorso prudente, che rifugga da astratte prese di posizione. Il Commissario Fallucchi ha sottolineato la peculiarità di questo apparato al quale devono essere riconosciute, per sua natura, condizioni di operatività affatto speciali alle quali mal si appongono vincoli di troppo puntuale articolazione. Non è chi non veda peraltro come quello dei Servizi segreti sia campo di attività di somma importanza, poiché viene in esso coinvolto il tema preminente della sicurezza nazionale e gli aspetti di politica interna ed estera che a questo momento fondamentale della vita del Paese si collegano.

La Commissione ha esaminato il problema alla luce delle gravi emergenze risultanti dall'istruttoria e delle conclusioni alle quali si è pervenuti, prospettando due possibili direttrici di intervento. Vi è chi ha ipotizzato più puntuali procedure di controllo e di pubblicità, in ordine alle quali peraltro non si è mancato di sollevare l'obiezione già ricordata sulla natura particolare dei servizi che a questi apparati vengono affidati. Una indicazione in senso diverso è venuta dal Commissario Ruffilli, il quale ha prospettato una possibile linea alternativa a quella meramente procedurale, in una diversa considerazione dell'istituto dei reati ministeriali. Questa osservazione

ci conduce a rilevare in via generale come il vero problema di fondo in materia di controllo e di funzionalità degli apparati vada individuato in ultima analisi nella non eludibile esigenza di una compiuta responsabilizzazione del potere politico, che di essi ha la guida e quindi l'ultima responsabilità in sede di gestione e di affidabilità.

L'esperienza storica della Loggia P2 ci rivela, secondo quanto già osservato, che comportamenti eterodossi delle strutture di supporto possono e debbono trovare freno adeguato nel controllo che di esse effettua il potere politico inteso nella sua globalità, sia come potere attivo di governo, sia come controllo democratico che l'opposizione esercita nei confronti dell'uso che di quel potere viene fatto.

Partendo da una ferma assunzione delle responsabilità politiche nella gestione di queste situazioni si potrà allora pervenire allo studio di perfezionamenti tecnici, che comunque da soli non costituiscono rimedio risolutivo. L'ordine di considerazioni esposto ha condotto la Commissione ad una concorde conclusione sulla riaffermata centralità del ruolo del Parlamento come definitiva sede responsabile dei controlli preventivi e successivi, variamente modellati, ai quali riportarsi in ultima istanza per garantire la funzionalità e l'affidabilità del sistema nelle sue varie articolazioni, politiche non meno che amministrative. --Ma perché questo discorso non rimanga nell'indistinto va rilevato che l'esperienza della Loggia P2 deve condurre ad una rimediazione di questa tematica secondo una linea che porti ad individuare precise situazioni di controllo e di assunzione di responsabilità politica, piuttosto che ad una generica dilatazione di competenze.

Una indistinta estensione, infatti, concretando sostanzialmente una duplicazione delle procedure, finirebbe per non influire sulla loro incisività in relazione a situazioni determinate, perché il problema, come individuato dal Commissario Ruffilli, è non solo e non tanto quello del controllo, ma quello dell'individuazione di responsabilità per le quali si risponda in modo non formale.

Questo ordine di considerazioni conduce al secondo dei temi di maggior rilievo politico individuati dalla Commissione, poiché il tema del controllo in genere e di quello parlamentare in specie è strettamente legato al problema della pubblicità dell'ordinamento, secondo l'identificazione tra i due concetti proposta dal Commissario Ricci, per il quale la democraticità di un sistema politico è in relazione alla quantità di informazioni rilevanti che circolano all'interno del sistema stesso.

A questi fini lo studio della vicenda storica della Loggia P2, della sua genesi come del suo sviluppo, ci mostra in termini di esperienza concreta, prima ancora che come questione di principio, tutte le conseguenze alle quali conducono limitazioni non strettamente motivate del criterio di trasparenza generale dell'ordinamento.

Estendendo ad un più generale contesto una osservazione del Commissario Andò, è dato affermare che la persistenza di inutili zone di opacità del sistema costituisce il presupposto fondamentale ed imprescindibile per dare vita ad attività che si pongono nell'illegalità o al margine della legalità, in quell'area di comportamenti che l'uso sapiente e smalzato delle leggi consente di individuare a chi sappia e possa far leva sul tecnicismo e sulla estesa articolazione dell'intero complesso normativo. Non vi ha dubbio in proposito che il primo e fondamentale correttivo di fronte a tali situazioni vada cercato nella generale adozione di forme di pubblicità che rendano possibile il controllo che i vari soggetti dell'ordinamento, pubblici o privati che siano, reciprocamente esercitano sulla loro attività nel quadro dell'ordinamento democratico.

A questo fine uno degli insegnamenti di maggior momento che da questa vicenda si può trarre, è l'aver dimostrato al di là di ogni possibile contestazione che la trasparenza dell'ordinamento costituisce la garanzia prima contro il manifestarsi di forme di potere alternativo le quali, traendo origine ed alimento da una non compiuta estrinsecazione di questo principio, si pongono esse stesse come strutture che aspirano al controllo della società o di suoi settori. Tale in sostanza è stata la Loggia P2, e tali sono, in più limitato ambito, le forme associative di stampo mafioso richiamate, studiando la struttura associativa di questa organizzazione, da altri autorevoli organi giurisdizionali. Quando si pervenga alla comprensione piena del rapporto intrinseco e funzionale tra segretezza e forme di potere alternativo, del quale la presente relazione ha cercato di fornire illustrazione ampia e definitiva, non apparirà eccessivo il rilievo proposto dai Commissari Ricci e

Bellocchio, secondo i quali il tasso di democraticità dell'ordinamento è direttamente proporzionale alla sua trasparenza.

L'applicazione del principio di trasparenza è stata dalla Commissione esaminata con riferimento dettagliato al più svariati settori dell'ordinamento, in ordine ai quali non si è mancato di registrare, atteso il tecnicismo della materia, diversità di avvisi e di soluzioni, con l'identificazione comune peraltro di alcuni settori nei quali questa tematica si ritiene degna di particolare attenzione. Tali, ad avviso dei commissari, sono i comparti normativi della legislazione economica, con particolare riferimento a quella bancaria e valutaria, e delle procedure amministrative, in specie quelle concernenti le nomine dei massimi dirigenti.

Un particolare esame è stato dalla Commissione rivolto all'applicazione del principio di trasparenza alla materia associativa, tema questo che non ha potuto registrare un accordo unanime, attesa del resto l'importanza anche ideologica dell'argomento. Sulla scorta del dibattito effettuato il relatore ritiene in proposito di sottolineare in primo luogo che il problema delle associazioni deve correttamente essere inquadrato, non tanto nella prospettiva di determinare quale estensione, maggiore o minore, dare al diritto dei singoli di associarsi, quanto piuttosto in quella di contemperare tale imprescindibile diritto individuale con il diritto della collettività, non meno degno di considerazione, di essere tutelata dal distorto uso che di esso possa essere operato da soggetti dell'ordinamento, del che è esperienza ampiamente documentata la vicenda della Loggia P2. In questo senso i Commissari Andò e Ruffilli hanno interpretato l'esigenza di democraticità, prevista dall'articolo 49 della Costituzione con riferimento ai partiti politici, come criterio-guida indicato dal Costituente nella materia, anche in considerazione del rilievo fondamentale che nella vita pubblica queste organizzazioni rivestono.

Al fine di un corretto inquadramento del problema, che prescinda da polemiche strumentali, il relatore vuole infine osservare che questo fondamentale diritto dell'individuo viene a trovare applicazione in una società, quale quella contemporanea, informata a larghi criteri di tolleranza e di comprensione verso motivazioni morali ed ideologiche di qualsiasi orientamento. Partendo da tale constatazione, segno tangibile del valore non formale della democrazia italiana, è auspicabile che il diritto di associazione venga a porsi come fondamentale momento per l'esplicazione ed il potenziamento delle attività umane nella società, secondo il ruolo che la Costituzione mostra di attribuirgli.

L'ampiezza del dibattito svolto dalla Commissione è in relazione alla gravità del fenomeno oggetto dell'inchiesta, che si è posto come motivo di inquinamento della vita nazionale, mirando ad alterare in modo spesso determinante il corretto funzionamento delle istituzioni, secondo un progetto che, per usare l'espressione del commissario Formica, mirava allo snervamento della democrazia. Il suo sviluppo ha accompagnato momenti di centrale rilievo nella nostra storia recente, contrassegnandone le tormentate vicende con una presenza della cui estensione ed incisività questa relazione perviene a dare testimonianza sicura, ma non conoscenza completa ed esauriente. Il punto di approdo di questa vicenda è segnato dalla legge con la quale il Parlamento ha deciso, con tempestivo provvedimento, lo scioglimento dell'organizzazione e dalla successiva legge con la quale è stata creata questa Commissione d'inchiesta. La successione di questi provvedimenti ha chiarito oltre ogni verosimile dubbio, che compito di questa Commissione non era quello di emettere un giudizio, perché tale giudizio era già stato formulato dal Parlamento che nella sua sovrana responsabilità aveva decretato che per consimile organizzazione non vi era posto legittimo nel nostro ordinamento. A questo giudizio la Commissione si è riportata, intendendo come suo compito principale fosse quello di studiare e di analizzare il fenomeno non al fine di suffragare a posteriori un giudizio già emesso, procedura questa, allora, invero aberrante, ma quello di portare la propria vigile attenzione sul passato affinché dalla sua conoscenza si traessero le ragioni onde fenomeni analoghi non abbiano a ripetersi nel futuro. In questo senso i lavori della Commissione e la sua stessa relazione conclusiva vanno letti come la ricerca di un ragionato patrimonio conoscitivo ed interpretativo che, muovendo da una esperienza concreta, consenta di meglio comprendere i problemi della nostra democrazia al fine di consentirne il libero sviluppo. Problemi, sia detto a fugare ogni inutile e a volte interessato pessimismo, di crescita e di maturazione, come ha affermato il Commissario Ruffilli, che sono

testimonianza essi stessi della vitalità del sistema democratico e della qua intatta capacità di determinare il proprio futuro.

Queste considerazioni ci inducono a rilevare, secondo lo spunto emerso in Commissione, come il dibattito politico nel Paese si sia da ultimo incentrato, con significativa contemporaneità all'esplosione di questa vicenda, su due temi che le forze politiche hanno individuato come di preminente rilievo in questo momento storico: **la questione morale ed il problema della riforma delle istituzioni.**

Temi questi di eminente rilievo politico, il primo non meno che il secondo, perché essi vertono sul ruolo che l'ortodossia dei comportamenti individuali e la compiuta capacità delle istituzioni a dare risposta ai problemi della realtà sociale rivestono ai fini di un ordinato procedere della vita democratica. In questo ordine di argomentazioni e di proposte il lavoro della Commissione e le sue conclusioni possono utilmente trovare il modo di inserirsi. L'esperienza delle deviazioni nel corretto uso degli istituti, spesso secondo forme inusitate, e nei comportamenti di soggetti investiti di alte responsabilità - basti qui ricordare il triste quadro che emerge dal fascicolo M.FO.BIALI - mostra sul terreno concreto della realtà storica la stretta interrelazione esistente tra una compiuta deontologia dei comportamenti individuali e il funzionamento ordinato degli istituti. Chi voglia dunque affrontare questi temi evitando di cadere in considerazioni di retorico moralismo o di astratta ingegneria costituzionale, potrà trovare nel lavoro della Commissione ampi spunti di meditazione e l'invito a ricordare che le istituzioni si identificano, prima ancora che nei principi scritti e nelle perfettibili costruzioni normative, negli uomini che in esse vivono ed operano e che ad esse danno concreto valore ed efficacia. Soccorre a questo proposito e nel quadro delle considerazioni sviluppate l'argomento della compiuta responsabilizzazione dei comportamenti individuali emerso dal dibattito in Commissione, riportato ai massimi vertici della dirigenza degli apparati e del potere politico che ad essi è preposto, come elemento imprescindibile di garanzia politica al fine di un corretto funzionamento del sistema.

Le conclusioni alle quali la Commissione parlamentare di inchiesta è pervenuta al termine dei propri lavori muovendo dalla legge di scioglimento della Loggia massonica Propaganda 2, mostrano, in relazione ai quesiti posti dal Parlamento nell'articolo I della legge istitutiva della Commissione, che tale organizzazione, per le connivenze stabilite in ogni direzione e ad ogni livello e per le attività poste in essere, ha costituito motivo di pericolo per la compiuta realizzazione del sistema democratico. La presente relazione è in grado di fornire una documentata ricostruzione del fenomeno ed una attendibile spiegazione delle sue origini, della sua struttura e delle sue finalità,, tale da consentire al Parlamento una ragionata meditazione in ordine ai problemi dell'ordinamento democratico e delle misure da adottare a difesa della sua conservazione e del suo progresso. Accanto a queste conclusioni la Commissione non ha mancato di sottolineare gli interrogativi di non lieve momento che rimangono tuttora aperti: nodi insoluti il cui scioglimento potrà semmai arricchire i risultati ai quali si è pervenuti, nelle loro linee fondamentali, ma difficilmente pervenire a ribaltarne in modo determinante il profilo politico essenziale.

Per tali motivi la Commissione, assolvendo il mandato affidatole, consegna la sua relazione conclusiva, nel sereno convincimento che questo documento, così come il libero esame e l'aperta discussione che su di esso il Parlamento e i cittadini intenderanno svolgere, non potranno che porsi al servizio dell'interesse primario della democrazia e della Nazione.

□