SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 223 e 58-A)

RELAZIONE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE MURMURA)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio del deputato Aldo Moro e sul terrorismo in Italia (n. 223)

approvato dalla 2ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio, affari interni e di culto, enti pubblici) della Camera dei deputati nella seduta dell'8 agosto 1979 (V. *Stampati nn.* **136** *e* **200**)

d'iniziativa dei deputati NATTA, DI GIULIO, FRACCHIA, POCHETTI, LODI FAUSTINI FUSTINI Adriana, CECCHI, SPAGNOLI, COLONNA e RICCI (136); FRACANZANI, BIANCO Gerardo, CICCARDINI, FUSARO, PEZZATI, CIRINO POMICINO, CUMINETTI, FERRARI Silvestro, MANFREDI Manfredo, ORSINI Bruno, SEGNI, GARGANI, LOMBARDO, SCALIA, VERNOLA, MASTELLA e FONTANA Elio (200)

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 10 agosto 1979

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla vicenda di Aldo Moro e sulle centrali terroristiche (n. 58)

d'iniziativa dei senatori MALAGODI e FASSINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GIUGNO 1979

Comunicata alla Presidenza il 12 ottobre 1979

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — Il testo del provvedimento, licenziato dalla 1ª Commissione del Senato ed avente ad oggetto l'istituzione di una « Commissione parlamentare di inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio del deputato Aldo Moro, e sul terrorismo in Italia », in accoglimento delle proposte presentate nell'altro ramo del Parlamento, prevede:

a) la costituzione di un organismo bicamerale (20 deputati e 20 senatori, oltre al Presidente) per l'accertamento di fatti e di atti analiticamente indicati che investono sia quanto direttamente collegato al criminale attentato di via Fani e tutti i conseguenti momenti operativi della folle aggressione, sia il comportamento degli organi dello Stato in quel tragico momento e le iniziative — umanitarie o meno — da chiunque intraprese per ottenere la liberazione del Presidente Moro, nonchè collegamenti, complicità, connivenze interne ed internazionali degli autori di quelle gesta terroristiche, i motivi della divulgazione d'informazioni, di lettere e di documenti al tragico fatto comunque collegati.

Viene, altresì, esteso il campo dell'inchiesta a tutto il settore eversivo e terroristico italiano, agli specifici strumenti in uomini ed in mezzi disponibili per questi gruppi sia in relazione all'addestramento, che alle modalità di reclutamento e di finanziamento.

Questo significa una compiuta e completa indagine — nè superficiale, nè partigiana — di tutta la mala e perversa pianta del terrorismo, sulla cui nascita, sul cui diffondersi, sulla cui pervicace esistenza si intende far effettuare dal Parlamento — di cui la Commissione è espressione — una seria ed approfondita inchiesta politica, al fine di individuare motivi di incompletezza o radicate omissioni che hanno determinato o favorito, in coscienze non illuminate, una serie drammatica di criminali iniziative; e, soprattutto, per scoprire i portatori, dal freddo e calcolato comportamento, della eversione politica e del ribaltamento istituzionale;

b) l'integrazione immediata della Commissione nell'ipotesi di dimissioni o di altra cessazione dal mandato parlamentare;

c) il conferimento alla Commissione dei medesimi poteri dell'autorità giudiziaria ordinaria;

d) la tutela del segreto di Stato, limitatamente ai fatti non eversivi dell'ordine costituzionale;

e) la non opponibilità del segreto bancario;

f) la opponibilità del segreto professionale nei limiti indicati dall'articolo 24 della Costituzione e dell'articolo 351 del codice di procedura penale;

g) l'esclusione, anche per la terminologia usata (professione), di poter violare il sacro ministero della penitenza ed il sacramento della confessione;

h) una serie di poteri per l'acquisizione di documenti, da tenere anche riservati, da parte della Commissione;

i) il dovere dei componenti della Commissione e di quanti ad essa collaborano nonchè della stampa al segreto delle indagini, gli atti, i documenti.

Questo, nelle linee essenziali, è il contenuto del provvedimento — comprensivo anche del disegno di legge Malagodi e Fassino — sul quale la Commissione, per approvarlo in termini seri ed accettabili, ha compiuto un duplice esame (politico e giuridico-costituzionale), manifestando apprezzamento per il lodevolissimo ed intelligente lavoro compiuto dalle Forze di polizia, in tutto questo periodo e dal quale la Magistratura ha saputo cogliere, pur tra le minacce persona-

li, le invettive squalificate, gli isterismi biliosi di alcuni morali conniventi, precise imputazioni nei confronti di individui che simboleggiano il sottobosco pseudo-politico e pseudo-culturale italiano che occorre far smascherare, scovare, isolare e raggiungere da una giustizia seria e rasserenante reclamata dalla coscienza collettiva dei nostri concittadini, senza indulgere a sollecitazioni per leggi eccezionali, da taluno anche surrettiziamente auspicate.

I nostri concittadini, infatti, ritengono indispensabile il chiarimento di pagine oscure, piene di vicende misteriose ed intricate; la condanna per molti strani comportamenti e per pseudo-umanitari conciliaboli, sostanzialmente minanti lo Stato che non è individuale nè riconoscibile nella compromissione permanente e nell'umanitarismo piagnucoloso, sebbene nella dignitosa difesa dei valori di legalità e di parità senza favoritismi e senza cedimenti che sanno di complicità e di amicizia e non meritano alcuna comprensione.

Onorevoli senatori, tanto esposto e considerato, ritengo opportuno esaminare come, alla luce dell'articolo 82 della Costituzione, che è il pilastro della materia, una inchiesta delle Camere debba essere impostata ed a quali caratterizzazioni — non solo formali — essa debba ubbidire.

Per rispondere a questo impegno, si devono respingere in questa sede ed in modo netto le affermazioni tempo fa espresse dal professor Neppi Modona, il quale, muovendo dal presupposto che l'istituzione di una Commissione di inchiesta ex articolo 82 rappresenta « un messaggio di sfiducia nei confronti della Magistratura, dei suoi criteri di gestione e dei suoi poteri » e che il motivo della sua istituzione « va ricercato nella profonda crisi che attraversa l'attuale sistema di politica irresponsabilità della Magistratura », voleva pervenire formalmente al nodo del problema « responsabilità politica dei magistrati », da esorcizzare per mezzo di organismi misti (magistrati e laici eletti dai Consigli regionali). La mia opposizione a questa tesi nasce dalla osservazione che le inchieste parlamentari, pur essendo esplicitazione del sindacato di controllo sull'Esecutivo, non si sostituiscono alla Magistratura ed al suo lavoro (cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 1975), nè intendono pervenire all'accertamento di responsabilità penali individuali, ma si indirizzano ad un livello più ampio — disfunzioni, carenze, omissioni —, intimamente collegate a responsabilità degli organismi politici, che non devono considerarsi come agenti ed operanti al di fuori ed al di sopra di qualsivoglia controllo: ed a questo accertamento soltanto il Parlamento può provvedere!

La rivendicazione del cui ruolo e la esaltazione delle cui funzioni — la vera, autentica centralità del Parlamento — non risiedono nell'attività meramente amministrativa, quanto nello svolgimento di garanzia (per la quale « la maggioranza ha interessi omogenei con quelli della opposizione », cfr. Manzella: Il Parlamento), come momento essenziale di codeterminazione, come titolare di un potere d'inchiesta strumentale od implicito, cui però è indispensabile l'adozione di atti — la legge, ad esempio —, che formalizzano la costituzione dell'organo inquirente e gli attribuiscono specifici poteri di indagine.

Il Parlamento non segue, infatti, soltanto l'attività dei soggetti politici, per accertarne eventuali resposanbilità e per indicare misure dirette od indirette volte a riequilibrare gli interessi pubblici turbati, ma esercita una attività destinata a salvaguardare la sussistenza delle condizioni di normalità costituzionale attraverso lo strumento dell'inchiesta e con l'obiettivo — come detto — non di irrogare sanzioni o di procedere ad annullamenti, sebbene di mettere in movimento meccanismi inceppati da resistenze, ovvero di realizzare la difesa più valida della Costituzione.

Per questo, l'articolo 82 prevede per la indagine parlamentare limiti giuridici e funzionali in direzione, cioè, della estensione e della latitudine dei poteri, che non possono superare quelli dell'Autorità giudiziaria ordinaria, pur con il rispetto di una propria autonomia decisionale.

Lo scarso numero delle inchieste parlamentari *ex lege,* conseguente al rilievo politico che ad esse il Parlamento ha attribuito, comporta di certo l'acquisizione dei relativi dati, in vista delle nuove formulazioni normative. Ricordo i precedenti legislativi:

1) inchiesta sul comportamento della Pubblica amministrazione in ordine alla cosiddetta anonima banchieri: legge 18 ottobre 1958, n. 943;

2) inchiesta sul comportamento della Pubblica amministrazione in ordine alla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino: legge 30 giugno 1961, n. 552;

3) inchiesta per esaminare la genesi e le caratteristiche del fenomeno mafia e per proporre le misure necessarie per reprimere le manifestazioni ed eliminare le cause: legge 20 dicembre 1962, n. 1720;

4) inchiesta per la disgrazia del Vajont: leggi 22 maggio 1964, n. 370; 9 ottobre 1964, n. 880 e 23 aprile 1965, n. 352;

5) inchiesta per il SIFAR: leggi 31 giugno 1969, n. 93; 1° agosto 1969, n. 472; 24 dicembre 1969, n. 972; 20 luglio 1970, n. 570 e 10 novembre 1970, n. 853;

6) inchiesta « per esaminare genesi e caratteristiche dei fenomeni di criminalità in Sardegna » e « per proporre le misure atte a prevenirne le cause e reprimere le manifestazioni »: legge 27 ottobre 1969, n. 735;

7) quella « per la cosiddetta giungla retributiva »: leggi 11 dicembre 1975, n. 625, 26 agosto 1976, n. 162 e 13 aprile 1977, n. 137;

8) quella « per i fatti di Seveso »: leggi 16 giugno 1977, n. 357, e 24 gennaio 1979, n. 12;

9) quella « sulle commesse di armi, mezzi militari e grandi approvvigionamenti »: legge 8 agosto 1977, n. 596.

Tali inchieste rappresentano un momento di controllo sull'operato del Governo, della Pubblica amministrazione, della maggioranza parlamentare in relazione a determinati atti e fatti, quasi per conseguire un recupero di credibilità per le istituzioni attraverso le espletande indagini.

E queste indagini vanno condotte — come già accennato — non superando i limiti ed i poteri dell'autorità giudiziaria ordinaria; attesa anche la loro natura politica, non possono ridursi all'accertamento spicciolo e particolare, ma devono esaminare il quadro di insieme dei fatti.

Ora, com'è riconosciuto unanimemente dalla dottrina antica e recente, può ben dirsi che tali fini differiscono nettamente da quelli che caratterizzano le istruttorie delle autorità giudiziarie. Compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta non è di « giudicare », ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere; esse non tendono a produrre, nè le loro relazioni conclusive producono, alcuna modificazione giuridica (com'è invece proprio degli atti giurisdizionali), ma hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinchè queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo ad adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso. L'attività di inchiesta rientra, insomma, nella più lata nozione della funzione ispettiva delle Camere; muove da cause politiche ed ha finalità del pari politiche; nè potrebbe rivolgersi ad accertare reati e connesse responsabilità di ordine penale, chè se così per avventura facesse, invaderebbe indebitamente la sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale. E, ove nel corso delle indagini vengano a conoscenza di fatti che possano costituire reato, le Commissioni sono tenute a farne rapporto all'autorità giudiziaria, così come, nel caso in oggetto, la Commissione antimafia si è vincolata a fare con i propri regolamenti interni sopra citati, del 1969 e del 1973, e, stando a quanto affermato nella relazione, in pratica ha fatto.

Come sono diversi i fini, così differiscono o possono differire i mezzi di cui si valgono le Commissioni parlamentari d'inchiesta, rispetto a quelli tipici dell'autorità giudiziaria. Il secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione attribuisce, bensì, alle pri-

me « gli stessi poteri », e prescrive « le stesse limitazioni », di quest'ultima, e ciò per consentire loro di superare, occorrendo, anche coercitivamente, gli ostacoli nei quali potrebbero scontrarsi nel loro operare. Ma le Commissioni restano libere di prescegliere modi di azione diversi, più duttili ed esenti da formalismi giuridici, facendo appello alla spontanea collaborazione dei cittadini e di pubblici funzionari, al contributo di studiosi, ricorrendo allo spoglio di giornali e riviste, e via dicendo. Come esattamente fu notato da una antica dottrina, le persone dalle Commissioni interrogate non depongono propriamente quali « testimoni », ma forniscono informazioni; e lo stesso è a dirsi delle relazioni varie che pubbliche autorità possono, su richiesta delle Commissioni, ad esse presentare con riferimento a determinate situazioni e circostanze ambientali, tra cui bene possono trovar posto anche stati d'animo e convincimento diffusi, registrati per quel che sono, indipendentemente dalla loro infondatezza, da chi, per la sua particolare esperienza o per l'ufficio ricoperto, sia meglio in grado di averne diretta notizia.

Certo che ogni inchiesta parlamentare pone delicati problemi di coordinamento tra il Parlamento — impegnato ad accertare i risvolti politici e raccogliere dati e notizie, fatti ed elementi utili per la propria attività — e la Magistratura — destinata e preposta a ricercare le prove dei delitti punendo i colpevoli ed assolvendo gli innocenti.

Come ho poc'anzi rilevato, però, vi sono state e vi sono tuttora interpretazioni discordi sull'operato della Magistratura ed aspirazioni della pubblica opinione rivolte a contestare i comportamenti di alcuni giudici, i cui pascoli abusivi — frutto o di superficiale studio dei processi o d'incoerenza nei provvedimenti o di eccessiva tensione partitica — non rientra neanche negli ambiti costituzionali, proprio perchè la latitudine della discrezionalità in sede giurisdizionale, estrinsecazione del rispetto del Parlamento per questa funzione, nascente da molte leggi della Repubblica, non è stata sufficientemente ed adeguatamente apprezzata.

Tutto questo, non consente di approvare o di consentire su giudizi generalizzati di critica alla Magistratura, e suggerisce di respingere nel modo più netto la balorda e distorta affermazione di quanti vedono nell'inchiesta parlamentare il tentativo di sottrarre alla Magistratura l'accertamento di responsabilità singole o collettive e di considerare fuorviato o fuorviante il notevole lavoro dei Magistrati romani e padovani in questo settore.

Questo non esclude che debba individuarsi nel campo più vasto dell'intera materia un sistema — interno all'ordinamento e non ad esso estraneo — per valutare la responsabilità dei giudici — siano essi inquirenti o requirenti —, ma non a mezzo di un giudizio politico od ideologico — che conferirebbe indiscutibili vantaggi di omogeneità con i gruppi politicamente maggioritari e darebbe vernice di coerente comportamento delle istituzioni —, ma che sacrificherebbe l'inalienabile valore della libertà ed il costituzionale principio della indipendenza dei giudici, sebbene in forza di un giudizio fondato sulla qualità del lavoro, sulla rapidità del procedimento, sulla interpretazione non personale della legge — il cui riscontro costituzionale appartiene ad altro organismo — sulla base del principio che al giudice spetta *dicere jus* e non *ponere legem* così garantendo la certezza del diritto.

Inoltre l'eccesso di compiti e la particolarità delle indagini verrebbero ad urtare con il principio — fondamentale nel nostro ordinamento costituzionale — delle molteplici riserve giurisdizionali, che costituiscono colonne d'Ercole per l'esercizio di situazioni soggettive costituzionalmente garantite e protette; questo vieta di considerare fonte esclusiva della Commissione e della sua competenza, la legge istitutiva, poichè è l'articolo 82 della Costituzione l'elemento unico ed esaustivo in tale direzione.

Tutti questi limiti devono rispondere — e questo è stato l'impegno della Commissione — al rispetto della Costituzione, evitando eccezioni comunque non giustificabi-

li e certamente altrettanto eversive rispetto alla volontà di non introdurre norme straordinarie, evitate anche nel periodo di maggiori preoccupazioni.

A questo quadro di riferimento si deve imputare l'ampliamento del numero dei componenti della Commissione, per rendere la proporzionalità, costituzionalmente disposta e costantemente rispettata, il meno vulnerata possibile e per riportarne i poteri, omogenei nella quantità e nella qualità, a quelli dell'autorità giudiziaria — in questa comprendendo anche gli organi di giurisdizione speciale ed ordinaria —: e questo sia a garanzia delle minoranze, sia dei terzi e dei cittadini, ai quali tutti va assicurata la legalità dell'ordinamento. Alla medesima stella polare si riportano e la esclusione, da tutti condivisa, della violazione del sacramento della confessione, sia il rispetto del diritto della difesa — di ogni difesa professionale —, come valore costituzionale inalienabile, come diritto fondamentale ed irreversibile della persona.

Sarebbe stato preferibile usare il medesimo comportamento anche per il segreto di Stato, evitando di creare uno *jus singulare* che, andando *contra tenorem rationis*, non ha un preciso ancoraggio costituzionale e potrebbe determinare l'insorgere di precedenti spiacevoli: che, però, l'autorità e la serenità del Parlamento riusciranno ad esorcizzare.

Onorevoli senatori, questa indagine pone alla nostra meditazione ed alla nostra coscienza l'interrogativo sulle radici del terrorismo politico, la cui conoscenza è indispensabile presupposto per poterlo debellare.

Il compito non è facile, poichè l'acuirsi di un fenomeno patologico, quale è quello del brigatismo eversivo e dei molteplici gruppi affini, che hanno insanguinato da anni le nostre città e che contano di certo su molte solidarietà e su numerosi collegamenti, non può trovare una spiegazione comoda, nè una medicina dal rapido effetto.

Notevole responsabilità risale certamente a un clima culturale di comprensione, se non di avallo o di istigazione per concezioni politiche sostanziate dalla violenza, dalla visione della libertà come licenza non ancorata a valori essenziali, ma soprattutto dal disprezzo per l'uomo.

Con questa impostazione raccomandiamo al Senato l'approvazione del provvedimento, proponendo l'assorbimento, nel testo accolto dalla Commissione, del disegno di legge n. 58.

MURMURA, *relatore*

PARERE DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

4 ottobre 1979

La Commissione giustizia del Senato, esaminati i disegni di legge nn. 223 e 58, ha espresso, limitatamente al disegno di legge n. 223, parere favorevole, formulando le seguenti osservazioni (di cui chiede la stampa in allegato alla relazione della Commissione di merito, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento).

La Commissione giustizia ha rilevato soprattutto il pericolo derivante dalla contemporaneità tra la futura indagine della Commissione parlamentare e l'indagine dell'autorità giudiziaria. Trattandosi pertanto di predisporre una gestione dell'indagine parlamentare che consideri con la massima attenzione i rapporti con la magistratura, si ritiene che i compiti dell'indagine debbano essere precisati (all'articolo 1) nel senso che l'inchiesta verta principalmente sugli episodi miranti all'eversione dell'ordine costituzionale, partendo dal delitto Moro per giungere ad un'inchiesta completa sul fenomeno del terrorismo (senza peraltro ricadere nel sociologismo). Ovviamente non si tratterà di scoprire direttamente gli autori del delitto Moro (compito preminente dell'autorità giudiziaria) ma di esaminare attentamente il funzionamento degli organi dello Stato in tale episodio di maggiore rilevanza, anche al fine di esprimere proposte circa possibili misure di carattere amministrativo, legislativo ed anche a livello giudiziario per rendere efficace la lotta contro il terrorismo.

Essendo di specifica competenza della Commissione giustizia il problema dei rapporti tra la futura Commissione parlamentare e l'autorità giudiziaria ordinaria, è apparso opportuno ribadire la necessità di una migliore formulazione della lettera *d*) del n. 1 dell'articolo 1 per l'esigenza di tutelare l'attività giurisdizionale penale. Tale esigenza sembra tanto più rilevante nel momento attuale, essendo la magistratura pervenuta a risultati interessanti, culminanti nella cattura di un terrorista di rilievo, incriminato per il delitto Moro.

Per quanto concerne l'articolo 4 del disegno di legge, si è partiti dal presupposto che la competenza della Commissione giustizia verte essenzialmente sulla possibilità o meno di conferire alla futura Commissione poteri (e correlativi limiti), diversi da quelli del giudice penale. L'esigenza di armonia nell'ordinamento evidenzia la necessità di parallelismo tra i poteri della Commissione d'inchiesta e i poteri dell'autorità giudiziaria ordinaria, e quindi anche fra i corrispondenti limiti (ai poteri stessi) i quali involgono soprattutto il segreto di Stato e la tutela dei diritti di libertà dei cittadini connessa al segreto professionale: pertanto la Commissione giustizia, che è favorevole alla Commissione d'inchiesta, ritiene che neppure in questa circostanza si possano trascurare alcune questioni di principio che emergono dall'ordinamento. Naturalmente, ci si riferisce alla fase delle indagini in senso stretto, restando impregiudicate, per la Commissione d'inchiesta, le possibilità più ampie di esprimere, conclusivamente, giudizi e valutazioni.

La Commissione segnala quindi alla Commissione di merito le seguenti modifiche, riguardo all'articolo 4, alternative a un puro e semplice rinvio all'articolo 82 della Costituzione (cosa che non richiederebbe alcuna disposizione e che pertanto implicherebbe la soppressione dell'articolo): la ripe-

tizione testuale della dizione dell'articolo 82, ovvero anche l'ulteriore aggiunta di alcune precisazioni. In particolare, sembrerebbe assai consigliabile un richiamo organico alla legge 24 ottobre 1977, n. 801 (che contiene già, al secondo comma dell'articolo 12, il riconoscimento della non opponibilità del segreto di Stato per fatti eversivi dell'ordine costituzionale) in modo da non modificare l'attuale regime normativo del segreto di Stato. Qualora, comunque, si voglia precisare più in dettaglio tale punto della normativa, si ritiene in ogni caso indispensabile sopprimere l'inciso di cui al secondo comma dell'articolo 4, che esprime una presunzione assoluta sull'oggetto dell'indagine, il quale riguarderebbe sempre fatti eversivi.

Dovrebbe anche essere soppresso il terzo comma dell'articolo 4 (non opponibilità del segreto professionale) il quale, nonostante le interpretazioni limitative che se ne possano dare, non tutela il segreto professionale in misura sufficiente a garantire i diritti costituzionali del cittadino, e darebbe pertanto luogo ad eccezioni di incostituzionalità, che bloccherebbero l'indagine. Una soluzione alternativa potrebbe anche essere quella di richiamare l'articolo 351 del codice di procedura penale, in modo da garantirne l'osservanza. In una considerazione globale dei segreti professionali da salvaguardare, la Commissione giustizia ritiene che debba essere garantito il massimo di tutela al segreto del difensore e a quello dei ministri di culto: minore rilievo assumono il segreto del notaio e quello del medico, mentre il segreto del giornalista costituisce un problema rilevante, ma che non può essere risolto nella presente sede, essendo pendente la questione presso la Corte costituzionale. In definitiva, il semplice rinvio all'articolo 82 della Costituzione, senza alcuna precisazione ulteriore, eviterebbe di doversi addentrare nella graduatoria dei segreti da tutelare, ed eviterebbe altresì di dover fare una esplicita (ma superflua) esclusione dalla tutela, per il segreto bancario.

La Commissione ha ritenuto infine che sia inadeguata l'espressione usata all'articolo 6, terzo comma, posto che si tratta di tutelare il segreto sull'attività della Commissione parlamentare nei confronti non solo degli organi di stampa ma anche di ogni altro mezzo di diffusione di notizie.

* * *

Terminano così le osservazioni della Commissione giustizia. Si ritiene tuttavia doveroso ricordare che in aggiunta a tali oservazioni, accolte a maggioranza dalla Commissione, sono state espresse valutazioni da parte dei senatori Benedetti, Calarco, Filetti e Riccardelli. Si tratta, infatti, di opinioni che pur non essendo riconducibili al pensiero espresso dalla Commissione nel suo complesso devono essere menzionate nella presente sede, quali utili contributi all'approfondimento della materia.

Il senatore Benedetti ha criticato la proposta di sopprimere l'inciso, nel secondo comma dell'articolo 4, riferentesi al carattere eversivo da presumere in via generalizzata nell'oggetto dell'indagine. Al riguardo ha espresso soprattutto il timore che i molteplici collegamenti eziologici tra i quesiti dell'indagine possano consentire di opporre validamente il segreto di Stato a quasi tutte le domande che verranno poste dalla Commissione. Ha espresso anche una critica alla proposta di modificare la lettera *d*) di cui all'articolo 1 (modifiche intese ad evitare pregiudizi che l'applicazione di tale lettera potrebbe recare nei rapporti fra la Commissione d'inchiesta e l'autorità giudiziaria), asserendo che tale pericolo potrà essere responsabilmente evitato dalla Commissione d'inchiesta nella sua autodeterminazione, e che pertanto la lettera *d*) dovrebbe restare immutata. Circa infine la tutela dei segreti professionali, ha sostenuto la necessità di salvaguardare soltanto quello del difensore, per la protezione diretta che esso riceve dalla Costituzione.

Il senatore Calarco ha richiamato l'attenzione dei commissari sulla rilevanza del ruolo che i giornalisti assumeranno nelle indagini della Commissione, particolarmente a causa degli obiettivi indicati nella lettera g) di cui all'articolo 1; ha invitato quindi a considerare l'opportunità di una tutela del segreto del giornalista nella presente sede.

Il senatore Filetti ha sostenuto l'opportunità di dare un maggior rilievo al terrorismo quale oggetto fondamentale dell'indagine, mediante inversione dell'ordine di successione dei due punti in cui è suddiviso l'articolo 1.

Il senatore Riccardelli ha proposto di sostituire l'espressione « dell'autorità giudiziaria » (articolo 4, primo comma) con quella « degli organi che esercitano funzioni giudiziarie »; di prevedere l'opponibilità del solo segreto del difensore, nei limiti necessari per salvaguardare i princìpi espressi nell'articolo 24, secondo comma, della Costituzione; di rafforzare il potere discrezionale attribuito alla futura Commissione (dall'articolo 5, secondo comma, di stabilire il segreto per la propria attività; di proteggere l'attività della Commissione con le stesse norme penali e amministrative con le quali è protetta quella dell'autorità giudiziaria; di estendere il dovere del segreto a qualsiasi persona sentita dalla Commissione, cui dovrebbe essere attribuita la qualità di testimone.

DE CAROLIS

PARERE DELLA 4ª COMMISSIONE PERMANENTE

(DIFESA)

26 settembre 1979

La 4ª Commissione permanente del Senato, ha proceduto all'esame dei disegni di legge nn. 223 e 58 e delle finalità che essi si propongono. La Commissione ha all'unanimità concordato sulla opportunità dei provvedimenti per l'indubbia esigenza di una chiarezza maggiore di quella che sino ad oggi è stato possibile acquisire sul tragico fatto di via Fani: essi sono infatti volti ad affiancare l'opera della magistratura e degli altri organi preposti alla tutela dell'ordine pubblico con uno speciale organo parlamentare, qual è quello della Commissione d'inchiesta, così come viene proposto nel testo del disegno di legge n. 223, considerato più idoneo per sua natura ad approfondire gli aberranti aspetti ideologici e politici che sono stati ripetutamente posti a base del criminale disegno eversivo di cui l'episodio di via Fani è stato la più tragica espressione.

La Commissione ritiene che il provvedimento sia di tale rilevanza politica da esigere la massima attenzione ed il più convinto e totale consenso di tutte le componenti del Senato della Repubblica.

La Commissione, peraltro, a fronte delle perplessità di ordine giuridico-costituzionale e di ordine politico insorte sulla opportunità e sulla legittimità di quanto propone l'articolo 4 del disegno di legge n. 223, e cioè in ordine alla delicata questione della non opponibilità del segreto di Stato, d'ufficio e bancario, ritiene di concludere esprimendo un parere favorevole sul testo del citato disegno di legge n. 223 per le finalità generali che lo stesso persegue, ma rinviando alla Commissione di merito il giudizio finale sui contenuti del già citato articolo 4.

La Commissione infine ritiene che il testo del disegno di legge n. 223 possa e debba essere considerato assorbente, per le diverse ed ovvie ragioni che è certo saranno fatte proprie dai proponenti senatori Malagodi e Fassino, del già citato disegno di legge n. 58 e chiede che il presente parere venga allegato alla relazione della Commissione di merito, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento.

GIUST

DISEGNO DI LEGGE n. 223

TESTO APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio del deputato Aldo Moro e sul terrorismo in Italia

Art. 1.

È istituita una Commissione d'inchiesta su:

1) la strage di via Fani, il sequestro e l'assassinio del deputato Aldo Moro, la strategia e gli obiettivi perseguiti dai terroristi e ogni fatto, comportamento e notizia comunque relativi a quei tragici eventi.

In particolare la Commissione dovrà accertare:

a) se vi siano state informazioni, comunque collegabili alla strage di via Fani, concernenti possibili azioni terroristiche nel periodo precedente il sequestro del deputato Aldo Moro, e come tali informazioni siano state controllate ed eventualmente utilizzate;

b) se il deputato Aldo Moro abbia ricevuto, nei mesi precedenti il rapimento, minacce o avvertimenti diretti a fargli abbandonare l'attività politica;

c) le eventuali carenze di adeguate misure di prevenzione e tutela della persona del deputato Aldo Moro;

d) le eventuali disfunzioni od omissioni e le conseguenti responsabilità verificatesi nella direzione e nell'espletamento delle indagini, sia per la ricerca e la liberazione del deputato Aldo Moro, sia successivamente all'assassinio dello stesso, e nel coordinamento di tutti gli organi e apparati che le hanno condotte;

e) quali siano state le iniziative e le decisioni, comunque assunte da organi dello Stato, per attribuire particolari poteri, funzioni e compiti di intervento anche al di fuori delle ordinarie competenze di istituto;

f) quali iniziative od atti siano stati posti in essere da pubbliche autorità, da esponenti politici e da privati cittadini per stabi-

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio del deputato Aldo Moro e sul terrorismo in Italia

Art. 1.

Identico:

1) *identico.*

Identico:

a) *identica;*

b) *identica;*

c) *identica;*

d) *identica;*

e) *identica;*

f) quali iniziative od atti siano stati posti in essere da pubbliche autorità, da esponenti politici e da privati cittadini per stabi-

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

lire contatti diretti o indiretti con i rapitori, con le « brigate rosse » e con rappresentanti di altri movimenti terroristici o presunti tali, durante il sequestro del deputato Aldo Moro, al fine di ottenerne la liberazione, o dopo l'assassinio. Quali eventuali risultati abbiano dato tali contatti, se ne siano state informate le autorità competenti e quale sia stato l'atteggiamento assunto al riguardo;

g) quali siano stati i motivi o i criteri che hanno determinato la continua, graduale divulgazione di notizie, fatti e documenti, ivi compresi le lettere scritte dal deputato Aldo Moro durante il sequestro, quali fatti e documenti siano ancora rimasti eventualmente segreti, nonchè quale fondamento abbiano le dichiarazioni pubblicamente rese su trame, complotti e collegamenti internazionali attinenti all'assassinio del deputato Aldo Moro e al terrorismo in genere;

h) gli eventuali collegamenti, connivenze e complicità, interni ed internazionali, con le « brigate rosse » e altri gruppi terroristici, che abbiano favorito, coperto e sostenuto in qualsiasi modo la operazione criminale ed eversiva che si è conclusa con l'assassinio del deputato Aldo Moro; con quali altri fatti terroristici tale operazione sia eventualmente collegata;

2) i gravi eventi criminosi e terroristici tendenti al sovvertimento delle istituzioni accaduti nel nostro paese; la natura e le caratteristiche fondamentali delle organizzazioni terroristiche operanti in Italia; a quali fonti di finanziamento le stesse attingano; quali siano i loro metodi di reclutamento; come e dove provvedano all'addestramento dei propri militanti; le eventuali connivenze di cui si siano avvalse; se risultino collegamenti tra i singoli movimenti terroristici italiani e centrali o organismi italiani o stranieri; quali siano i risultati della lotta al terrorismo nel nostro paese; se personale, strumenti e mezzi posti a disposizione a tale fine siano adeguati.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

lire contatti diretti o indiretti con i rapitori e con rappresentanti di movimenti terroristici o presunti tali, durante il sequestro del deputato Aldo Moro, al fine di ottenerne la liberazione, o dopo l'assassinio. Quali eventuali risultati abbiano dato tali contatti, se ne siano state informate le autorità competenti e quale sia stato l'atteggiamento assunto al riguardo;

g) *identica;*

h) gli eventuali collegamenti, connivenze e complicità, interni ed internazionali, con gruppi terroristici, che abbiano favorito, coperto e sostenuto in qualsiasi modo la operazione criminale ed eversiva che si è conclusa con l'assassinio del deputato Aldo Moro; con quali altri fatti terroristici tale operazione sia eventualmente collegata;

2) *identico.*

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

Art. 2.

La Commissione dovrà presentare al Parlamento una prima relazione sulle risultanze delle indagini in relazione ai compiti di cui al punto 1) del precedente articolo; con separata e successiva relazione riferirà delle indagini di cui al punto 2) dello stesso articolo.

La Commissione dovrà ultimare i suoi lavori entro 8 mesi dal suo insediamento.

Art. 3.

La Commissione è composta da 15 senatori e 15 deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in gruppo in almeno un ramo del Parlamento.

Con gli stessi criteri e con la stessa procedura sarà provveduto alle sostituzioni che si rendessero necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione del mandato parlamentare.

Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee al di fuori dei predetti componenti dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

La Commissione elegge nel suo seno due vicepresidenti e due segretari.

Art. 4.

La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria.

Nell'inchiesta, che concerne fatti eversivi dell'ordine costituzionale, non è opponibile il segreto di Stato, salvo per la materia cui si riferisce il terzo comma dell'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 2.

Identico.

Art. 3.

La Commissione è composta da 20 senatori e 20 deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in gruppo in almeno un ramo del Parlamento.

Identico.

Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei predetti componenti della Commissione, tra i membri dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

Identico.

Art. 4.

Identico.

Identico.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

Non possono essere oggetto di segreto fatti eversivi dell'ordine costituzionale di cui si è venuti a conoscenza per ragioni della propria professione.

Qualora venga eccepito il segreto d'ufficio, la Commissione, se ritiene indispensabile ai fini dell'inchiesta la deposizione del teste e l'esibizione dei documenti, dispone che il teste deponga e ordina il sequestro dei documenti richiesti.

In nessun caso è opponibile il segreto bancario.

Art. 5.

La Commissione può richiedere copia di atti e documenti relativi ad altre istruttorie o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti.

La Commissione stabilisce di quali atti e documenti non si dovrà fare menzione nella relazione in ordine alle esigenze istruttorie attinenti ad altre inchieste in corso.

Art. 6.

I componenti la Commissione parlamentare d'inchiesta, i funzionari e 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 oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti al procedimento di inchiesta.

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

Le stesse pene si applicano a chiunque pubblica in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, notizie, deposizioni, atti o documenti del procedimento d'inchiesta, salvo che per il fatto siano previste pene più gravi.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Non possono essere oggetto di segreto fatti eversivi dell'ordine costituzionale di cui si è venuti a conoscenza per ragioni della propria professione, salvo per quanto riguarda il rapporto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

Identico.

Identico.

Art. 5.

Identico.

Art. 6.

Identico.

Identico.

Le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, notizie, deposizioni, atti o documenti del procedimento d'inchiesta, salvo che per il fatto siano previste pene più gravi.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)	(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)
Art. 7.	Art. 7.
La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e delle collaborazioni che ritenga necessarie.	*Identico.*
Art. 8.	Art. 8.
Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.	*Identico.*
Art. 9.	Art. 9.
La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*	*Identico.*

DISEGNO DI LEGGE n. 58

D'INIZIATIVA DEI SENATORI MALAGODI E FASSINO

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla vicenda di Aldo Moro e sulle centrali terroristiche

Art. 1.

È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta con il compito di accertare, relativamente alle vicende che hanno condotto al rapimento ed alla morte dell'onorevole Moro e della sua scorta:

a) fatti sospetti, premonitori, riferiti dalla stampa: dall'attentato al direttore del « Corriere della Sera » Di Bella, ai rapporti eventualmente inoltrati in tempo non sospetto dalla scorta dell'onorevole Moro, alle trasmissioni delle radio libere, ad eventuali anticipate individuazioni di covi delle Brigate rosse non tempestivamente controllati, alla presenza di informazioni non controllate nè utilizzate, pervenute al servizio segreto italiano, di possibili azioni terroristiche nei confronti di uomini politici italiani in occasone della crisi di Governo;

b) errori, omissioni e notizie durante la tragica prigionia: dallo smarrimento del rollino contenente foto scattate in via Fani da una giornalista di agenzia e consegnato al magistrato inquirente, al ritardato reperimento delle tute-divise rinvenute a breve distanza da via Fani, alla presenza reiterata di auto utilizzate dai rapitori nelle strade adiacenti a quella dell'aggressione e della strage nonostante i permanenti controlli, all'equivoco tra Gradoli comune e Gradoli strada, a causa del quale si perse tempo prezioso per le indagini, al diversivo rappresentato dal lago della Duchessa, che ha dirottato uomini e mezzi sguarnendo la zona in cui si sarebbero dovute concentrare ed intensificare le indagini, agli omessi controlli di abitazioni sospette per il solo fatto di averle trovate chiuse, al famoso piano operativo che avrebbe dovuto scattare e che nessuno sapeva bene in periferia quale fosse;

c) dichiarazioni e, successivamente, notizie di stampa, relative ad altrettante notizie, non seguite da controlli o quanto meno da tranquillanti smentite, su ambasciate straniere che la stampa ha citato come possibile prigione dell'onorevole Moro, alla precisa individuazione di ogni canale attraverso il quale le Brigate rosse hanno fatto premeditamente giungere le lettere a firma Moro ed i propri messaggi;

d) affermazioni di politici, militari, giornalisti, inquirenti di ogni tipo, magistrati, su complotti, « connivenze », « santuari », presenze internazionali, su costituzioni di fondi per il riscatto dell'onorevole Moro, su pattuizioni segrete ed iniziative concrete per la concessione della grazia ad uno o più brigatisti, su dichiarazioni di parlamentari disponibili in questa direzione, sull'utilizzazione di particolari codici e cifrati segreti utilizzati dai brigatisti e noti in precedenza solo ai servizi di sicurezza italiani ed in loro dotazione;

e) sul comportamento globale e specifico di Governo, forze di polizia, magistratura e soprattutto di esponenti politici in riferimento alla drammatica prigionia dell'onorevole Moro e dopo il suo assassinio.

Art. 2.

La Commissione è formata da 15 senatori e 15 deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando la presenza di almeno un membro di ogni Gruppo parlamentare.

Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei predetti componenti della Commissione, tra i membri dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

La Commissione parlamentare d'inchiesta è tenuta a presentare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, una dettagliata relazione sulle risultanze della sua indagine.

Art. 3.

La Commissione parlamentare d'inchiesta si avvarrà delle risultanze di altre indagini e inchieste già acquisite nonchè di ogni altro mezzo di accertamento, sia diretto che indiretto, che riterrà di utilizzare per l'espletamento dei suoi compiti.

Il lavoro della Commissione parlamentare di inchiesta non interrompe, nè sospende le indagini degli altri poteri dello Stato a ciò istituzionalmente preposti. Questi peraltro — se richiesti dalla Commissione parlamentare di inchiesta — devono ad essa riferire.

Art. 4.

La Commissione parlamentare di inchiesta, ai sensi del secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione, procede con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria avvalendosi di ogni mezzo ed istituto procedurale sia penale che civile, amministrativo o militare.

La Commissione parlamentare di inchiesta può:

1) ordinare l'esibizione ed il sequestro di atti, documenti o cose nonchè la perquisizione personale e domiciliare;

2) ordinare la ispezione di luoghi o di case;

3) ordinare perizie quando l'indagine richieda cognizioni tecniche specializzate;

4) convocare ed esaminare persone che ritiene abbiano conoscenza di fatti e di notizie utili ai fini dell'inchiesta ed escuterle sotto il vincolo del giuramento;

5) procedere — se necessario e nei modi successivamente fissati — ai necessari confronti.

Art. 5.

Se, nei casi previsti dall'articolo 4, numeri 1), 2), 4) e 5), è eccepito il segreto professionale, ivi compreso quello giornalistico o bancario, la Commissione parlamentare di inchiesta ordina l'esecuzione dei provvedimenti e procede all'esame delle persone.

Quando un pubblico dipendente eccepisce il segreto d'ufficio, la Commissione parlamentare di inchiesta, se ritiene necessaria ai fini dell'inchiesta stessa l'acquisizione delle notizie, degli atti, dei documenti o delle cose cui si riferisce l'eccezione, su deliberazione presa a maggioranza dei propri componenti, procede.

Art. 6.

I componenti la Commissione parlamentare d'inchiesta, 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 oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le disposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti al procedimento di inchiesta.

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

Le stesse pene si applicano a chiunque pubblica, in tutto o in parte, anche per riassunto o per informazione, notizie, deposizioni, atti o documenti del procedimento di inchiesta salvo che per il fatto siano previste pene più gravi.

Art. 7.

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