

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 1742</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MELLINI, PANNELLA, FACCIO ADELE, BONINO EMMA**

*Presentata il 28 settembre 1977*

**Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle vicende che hanno determinato la fine della detenzione del criminale di guerra Herbert Kappler**

COLLEGHI DEPUTATI! — L'emozione suscitata nel paese dalla notizia, diffusa il 15 agosto 1977, della fuga dall'ospedale militare « Celio » di Roma dell'ex detenuto colonnello delle SS. Herbert Kappler, condannato all'ergastolo per l'eccidio delle Fosse Ardeatine, non è stata solo espressione di rinnovato sdegno per il crimine commesso il 24 marzo 1944.

Sin dall'inizio le vicende della fuga sono apparse connesse a situazioni abnormi, relative alla condizione del tutto particolare in cui il Kappler era venuto a trovarsi, così che eventuali responsabilità, che del resto è sembrato difficile potersi escludere, non potessero ricercarsi esclusivamente in ordine alle contingenze della custodia ed in capo al personale ad essa adde-

Il succedersi di versioni contrastanti circa i modi in cui la fuga sarebbe avvenuta, interventi discutibili per ciò che riguarda gli accertamenti delle responsabilità, l'emergere di precedenti allarmanti, hanno, nei giorni successivi, aggravato le

perplexità e le preoccupazioni per gli aspetti noti e, più ancora per molti altri rimasti oscuri, di questa vicenda.

Il fatto che la sorte di Kappler fosse stata oggetto di sollecitazioni autorevoli da parte tedesca, che un provvedimento giudiziario del Tribunale Militare Territoriale di Roma avesse accordato al Kappler la liberazione condizionale e che ne fosse seguita una accesa polemica per l'indignazione dell'opinione pubblica, nonché un sia pur breve e non approfondito dibattito parlamentare e quindi l'impugnazione e poi l'annullamento del provvedimento stesso da parte del Tribunale Supremo Militare, erano tutte cose che se non autorizzavano, certo rendevano comprensibili le peggiori supposizioni.

Il dibattito parlamentare, prima alla Commissione difesa del Senato, poi a quella della Camera e quindi in aula della Camera, non hanno certamente fugato le perplexità, né chiarito le circostanze più inquietanti, né lasciato sperare in una pronta e chiara individuazione delle re-

sponsabilità ed un'equa irrogazione delle sanzioni di vario ordine ed ai vari livelli. Se infatti i lati oscuri della vicenda non sono stati chiariti ed altri gravissimi ne sono emersi, gli sbocchi che il dibattito parlamentare ha ottenuto, sono stati ritenuti non conformi alle esigenze di chiarezza e di prestigio delle istituzioni cui avrebbe dovuto ispirarsi, ed il fatto che tali generali valutazioni non siano state espresse nei documenti che hanno concluso il dibattito, ha aggravato ancor più tale rilievo.

D'altro canto i documenti prodotti dal Ministero della difesa a richiesta della Commissione difesa della Camera dei deputati consentono alcuni rilievi che, se non sono da soli idonei a formulare giudizi definitivi soprattutto circa le responsabilità, tuttavia denunciano situazioni gravi ed allarmanti, sulle quali non è possibile tralasciare di fare piena luce.

Va qui sottolineato, d'altro canto, che sarebbe inutile se non pretestuoso voler attendere l'esito dell'istruttoria e del giudizio penale in corso avanti alla Giurisdizione penale militare a carico di appartenenti all'Arma dei Carabinieri coinvolti nel fatto specifico della « fuga » di Kappler dal Celio.

A parte infatti la specificità dell'azione giudiziaria e degli accertamenti in essa compiuti rispetto ad altre indagini relative a responsabilità di diverso ordine, sta di fatto che nel caso in questione l'azione giudiziaria ha un campo particolarmente circoscritto, che non investe neppure tutti i comportamenti che possono aver determinato il fatto specifico della fuga. Lo *status* di Kappler, non più detenuto, (e su ciò occorre trattenerci più oltre) fa sì che non si proceda neppure per procurata evasione, ma solo per violata consegna e disobbedienza, unicamente quindi, ed indipendentemente dall'esito della fuga e delle altre cause concorrenti dell'evento medesimo, per la repressione di comportamenti in sé, ove essi siano da considerare tenuti in violazione di determinate consegne e di determinati ordini da militari di guardia o comunque tenuti all'esecuzione di specifiche disposizioni espressamente ricevute. È più che evidente che, qualunque sia l'esito di tale procedimento, non sarà dagli accertamenti che lo concluderanno che potrà ottenersi quella chiarezza in ordine ai più gravi interrogativi aperti dal-

la vicenda che il Parlamento e l'opinione pubblica attendono di veder realizzata.

D'altra parte le responsabilità che possono delinarsi non sono circoscritte ma estremamente complesse e di vario ordine e possono raggiungere livelli ai quali non è possibile un intervento d'ordine meramente amministrativo o giudiziario.

Di qui la necessità di una inchiesta parlamentare che investa la vicenda in ogni suo aspetto e per le sue varie matrici.

Va anche sottolineato che non soltanto il Parlamento ha già avuto modo di affrontare la questione e che in tale sede si è sostenuta, ed in qualche modo si è data per scontata, l'esistenza di responsabilità politiche, anche se non si è giunti ad una formale individuazione e ad una formale e sostanziale delimitazione della loro portata; ma anche che è necessario prendere in esame l'atteggiamento di membri del Governo rispetto al Parlamento in ordine alla tempestiva e puntuale informazione sullo stato della questione, a partire quanto meno dal momento in cui l'eco dello sdegno del Paese in occasione dell'ordinanza di concessione della liberazione condizionale di Kappler giunse alla Camera con interrogazioni cui fu data risposta il 16 novembre 1976.

È certo infatti che in quella sede nessun cenno fu fatto del provvedimento del Ministro della difesa in data 12 marzo 1976 di sospensione della pena inflitta al Kappler ed è certo che in tutte le repliche, come già nel Paese, emerse di conseguenza una sostanziale disinformazione della portata stessa dell'ordinanza di liberazione condizionale del condannato adottata dal Tribunale Militare, ordinanza che, rispetto alla condizione fatta con il provvedimento di liberazione per sospensione della pena disposta dal Ministro, comportava una restrizione e non un ampliamento dello stato di libertà del Kappler. Che poi questi nel frattempo dovesse considerarsi prigioniero di guerra e che come tale, anche non applicandosi le disposizioni di vigilanza portate dall'ordinanza di liberazione condizionale, del Tribunale Militare di Roma annullata dal Tribunale Supremo, potesse legittimamente essere impedito nei suoi movimenti, è, come noto, tesi sostenuta dal Ministero, ma che è stata revocata in dubbio, non solo, ma che non risulta sia stata approfondita e documentata all'epoca del provvedimento di sospensione della pena, né tanto meno che su di essa,

come pure sulle conseguenze del provvedimento, siano state date informazioni nel corso delle consultazioni che avrebbero preceduto il provvedimento del Ministro Forlani del 12 marzo 1976.

Che l'incertezza sullo *status* del Kappler abbia influito sulla chiarezza e sull'efficacia dei provvedimenti adottati per la sua custodia medesima, a prescindere dalla opinabile legittimità di essa, è dato che è difficile escludere *a priori* e che comunque deve essere opportunamente vagliato ed approfondito, come deve essere approfondito quello relativo alle conseguenze di tale incertezza sulla reticenza, incertezza e mancanza della dovuta chiarezza, che si sono verificate o potrebbero verificarsi nel perseguire le responsabilità in ordine alla custodia ed alla fuga.

D'altro canto, l'ambiguità ed il carattere comunque inconsueto della condizione di Kappler nell'epoca antecedente al 15 agosto 1977, l'*iter* particolare dei provvedimenti che lo riguardavano, sono dati che occorre vagliare anche in relazione a quegli interventi di carattere esterno cui sopra si è fatto cenno.

Indipendentemente dalla liceità di tali interventi, che non può non essere revocata in dubbio, è certo che diverso può essere il giudizio circa influenze esterne che abbiano operato in modo tale da determinare provvedimenti dissimulati, nel loro contenuto e nelle loro motivazioni, così che solo la loro ambiguità può aver consentito di superare la sostanziale intollerabilità di essi per la pubblica opinione.

In conclusione, perché possa farsi luce su questa triste vicenda, occorrerà anzitutto accertare quali siano state le influenze esterne che possono in varia misura e nelle diverse sedi e fasi aver contribuito a determinare atteggiamenti e provvedimenti, chiarendone la portata e la connessione cronologica e specifica con i singoli provvedimenti.

Dovrà altresì esser chiarito come e perché si sia addivenuti al provvedimento di sospensione dell'esecuzione della pena adottato il 12 marzo 1976 accertando l'esattezza dei presupposti di esso, la normalità e l'anormalità dell'*iter*, l'asserita sussistenza di autorevoli consultazioni che lo avrebbero preceduto. In particolare dovrà accertarsi se, adottandolo, si sia tenuto conto delle conseguenze di esso in ordine alla possibilità di impedire al Kappler di lasciare l'Italia. A tal proposito occorrerà

verificare quale fondamento abbia la tesi secondo cui il Kappler avrebbe potuto essere trattenuto, una volta liberato come detenuto, quale prigioniero di guerra, e ciò sia in relazione alla esistenza o meno, in una qualsiasi epoca, di uno *status* di prigioniero di guerra dell'Italia, sia in relazione alla diversa questione se, ammesso che tale *status* si fosse in qualche modo determinato, la sospensione della pena avrebbe comportato l'obbligo di effettuare la restituzione del « prigioniero » alla Germania o alle potenze alleate che ne avevano fatto consegna all'Italia per il processo. È chiaro, data la natura della Commissione di indagine, che tali accertamenti dovrebbero avere essenzialmente lo scopo di determinare se l'autorità politica abbia o meno esattamente valutato le conseguenze dei suoi provvedimenti, compiendo, tra l'altro, tempestivamente, quanto necessario per avere un quadro esatto e tranquillante delle complesse questioni giuridiche.

Quale ulteriore conseguenza del provvedimento di liberazione disposto il 12 marzo 1976 dovrà essere considerata la situazione pratica relativa alla custodia al « Celio » del Kappler con la valutazione di tutte le incidenze dell'incertezza e della scarsa credibilità ed accettabilità di tale *status* sulle misure di custodia e sull'impegno per la loro attuazione, anche in relazione alla diversa condizione in cui avrebbe dovuto trovarsi il Kappler ove l'ordinanza del 10 novembre 1976 del Tribunale Militare di Roma fosse divenuta esecutiva.

La parte della vicenda propriamente attinente alla scomparsa del Kappler dal « Celio », agli accertamenti medici sulla sua infermità, al disciplinare relativo alla sua vigilanza, alla congruità o meno delle disposizioni e dei mezzi predisposti per l'attuazione di essa, al comportamento del personale dell'ospedale e dei carabinieri, alla presenza ed alla libertà di movimento della moglie dell'S.S., sono dati che hanno già richiamato l'attenzione di quanti hanno cercato di orientarsi sulla vicenda e dovranno essere acclarati e definiti. Così pure dovranno essere acclerate e definite le circostanze e le responsabilità in ordine al comportamento dei vari servizi di sicurezza relativamente ai doveri di vigilanza nei confronti di tutte quelle persone che in vario modo erano in rapporti con il Kappler o erano indicate come impegnate nelle varie iniziative, d'ordine ovviamente non soltanto giudiziario, dirette a procurargli

definitiva e completa libertà. Né dovrà essere trascurato l'accertamento e la valutazione del comportamento dei vari organi di polizia dopo la scoperta della scomparsa del Kappler.

Riteniamo che una Commissione parlamentare di inchiesta relativa ad una vicenda come quella di cui ci occupiamo non avrebbe ragione d'essere se la sua composizione non dovesse essere tale da assicurare la presenza di rappresentanti delle forze politiche che sulla questione e sui suoi sbocchi politici hanno assunto posizioni diverse e contrapposte così da rendere effettiva la presenza delle minoranze che tali possono essere considerate, non in astratto secondo criteri di mera proporzionalità fra i gruppi, ma in relazione agli atteggiamenti assunti rispetto ai problemi di fondo di questa vicenda e degli sbocchi politici di esse fin qui intervenuti. Riteniamo pertanto che il sistema della mera proporzionalità tra i gruppi parlamentari, che altre volte ha comportato l'esclusione di determinate forze politiche, vada attuato, assicurando prioritariamente la presenza di tutti i gruppi, non escludendo cioè quelli che non rappresentano un quindicesimo del totale, criterio certamente più

aderente allo spirito dell'articolo 82 della Costituzione.

Il termine entro il quale la Commissione dovrà concludere i suoi lavori sembra possa essere opportunamente fissato in quattro mesi, vista la necessità di una rapida conclusione, la disponibilità già assicurata di un vasto materiale probatorio in buona parte rappresentato da documenti.

Colleghi Deputati! È necessario che i sentimenti unanimi di sdegno e di sconcerto che si sono manifestati nel paese all'indomani della scomparsa del criminale di guerra Kappler e che sono stati raccolti ed espressi in Parlamento da ogni parte politica non trovino riscontro e considerazione solo in proclamazioni retoriche o peggio in frettolose, parziali e, per ciò stesso, inique misure e sanzioni, ma che sia fatta luce piena e sia avviata una adeguata, serena valutazione di tutte le responsabilità ad ogni livello. Con la seguente proposta di legge il gruppo radicale, adempiendo all'impegno preso nel corso del dibattito parlamentare, ritiene di fornire un ulteriore contributo in questa direzione fornendo anche a ciascuna delle altre forze politiche un mezzo adeguato per realizzare l'impegno comune di verità e di giustizia.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

È istituita una commissione parlamentare d'inchiesta con li compito di accertare:

a) quale sia stato il comportamento delle varie autorità, organi, uffici, persone incaricate di funzioni pubbliche, che, a partire dall'epoca del trasferimento dell'ex tenente colonnello delle SS. Herbert Kappler dal penitenziario militare di Gaeta all'ospedale militare Celio di Roma, hanno trattato questioni relative alla condizione del Kappler, provveduto alla sua custodia effettuando accertamenti, espresso pareri, dato disposizioni, con particolare riferimento al provvedimento di sospensione della pena disposto in data 12 marzo 1976, con il conseguente ordine di scarcerazione, anche in relazione ad interventi, richieste e sollecitazioni provenienti da privati, associazioni ed organi governativi tedeschi;

b) quale *status* sia venuto ad assumere il Kappler dopo il provvedimento di cui al punto precedente, quali valutazioni preventive siano state fatte al riguardo, con particolare riferimento all'incidenza giuridica e di fatto dello *status* medesimo sulla possibilità di impedire al criminale di guerra di allontanarsi dall'Italia, nonché sull'efficacia della custodia;

c) quale sia stato il comportamento dell'Avvocatura dello Stato nel procedimento avanti alla Corte costituzionale tendente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma del codice penale militare che attribuiva al Ministero della difesa la facoltà di accordare la liberazione condizionale del Kappler quale condannato da un Tribunale Militare e quali sarebbero state le conseguenze giuridiche del provvedimento effettivamente adottato in tal senso dal Tribunale Militare Territoriale di Roma il 10 novembre 1976, poi annullato dal Tribunale Supremo Militare;

d) quale sia stato il comportamento dei vari organi, dopo il provvedimento del 12 marzo 1976, diretto ad assicurare la sorveglianza della persona di Kappler all'Ospedale Militare Celio, quale la diligenza dei vari comandanti e gregari investiti ai vari livelli di responsabilità al riguardo;

e) quale sia stata l'attività dei vari organi di polizia, di informazione e di sicurezza in ordine alla sorveglianza delle persone a contatto con il Kappler o in qualsiasi modo coinvolte o sospettate di essere coinvolte in attività illecite dirette ad ottenere la liberazione del Kappler medesimo;

f) quali i provvedimenti, le attività, gli interventi effettuati dopo la scoperta della scomparsa del Kappler, diretti ad impedire l'espatrio di questi;

g) quale sia stato il comportamento dei vari organi che hanno fornito o avevano il dovere di fornire notizie ed informazioni al pubblico, alla stampa, oltreché al Parlamento e ad esponenti politici eventualmente consultati, circa situazioni giuridiche, circostanze di fatto, atti e provvedimenti e ciò in ordine alla esattezza, alla verosimiglianza, alla tempestività ed alla chiarezza di tale informazione;

h) quali siano stati i provvedimenti di carattere disciplinare, o comunque relativo a militari e civili coinvolti nella vicenda, quale loro tempestività, equità ed opportunità.

## ART. 2.

La commissione d'inchiesta sarà composta da quindici deputati e quindici senatori, nominati rispettivamente dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato in modo che vi siano rappresentate le varie minoranze e sia quindi osservato il criterio della proporzionalità tra i gruppi parlamentari. Nell'ambito di ciascun gruppo sarà tenuta presente la designazione effettuata dal gruppo medesimo.

Oltre i trenta parlamentari di cui sopra, farà parte della Commissione un Presidente nominato d'accordo tra loro dai Presidenti dei due rami del Parlamento.

## ART. 3.

La Commissione d'inchiesta concluderà i lavori entro quattro mesi dalla data del suo insediamento. Essa procede nell'indagine e negli esami con i poteri di cui al secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione.

Entro il termine di cui al primo comma la Commissione rimette ai Presidenti delle due Camere la relazione del proprio operato.

**ART. 4.**

I presidenti delle due Camere, di comune accordo, provvedono alla destinazione dei funzionari e dei servizi necessari al funzionamento della Commissione.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono a carico, in parti eguali, dei bilanci del Senato e della Camera dei deputati.